

10/05/2016

PRIMEIRA TURMA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 732 AMAPÁ

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
AUTOR(A/S)(ES) : ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES) : PGE-AP - RICARDO SOUZA OLIVEIRA
RÉU(É)(S) : UNIÃO
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO – UNIÃO *VERSUS* ESTADO – CADASTRO DE INADIMPLENTES – DIREITO DE DEFESA. Considerada irregularidade verificada na observância de convênio, há de ter-se a instauração de processo administrativo, abrindo-se margem ao Estado interessado, antes do lançamento no cadastro de inadimplentes, de manifestar-se.

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – SUCUMBÊNCIA. Verificada a sucumbência, impõe-se a fixação de honorários advocatícios.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal em julgar procedente o pedido, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão presidida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 10 de maio de 2016.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

10/05/2016

PRIMEIRA TURMA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 732 AMAPÁ

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
AUTOR(A/S)(ES) : **ESTADO DO AMAPÁ**
PROC.(A/S)(ES) : **PGE-AP - RICARDO SOUZA OLIVEIRA**
RÉU(É)(S) : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O assessor Dr. Lucas Faber de Almeida Rosa prestou as seguintes informações:

O Estado do Amapá ajuizou ação cível originária contra a União, distribuída por dependência à ação cautelar nº 259, buscando o cancelamento de inscrições negativas efetuadas no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, de responsabilidade da União, alusivas aos convênios nº 108/2001, 109/2001, 114/2001, 115/2001 e 116/2001.

Alega afronta ao princípio da intranscendência das sanções. Diz que os referidos convênios foram celebrados em gestões anteriores, sendo precisamente esse um dos parâmetros do Supremo para afastar os efeitos negativos de tais pendências. Destaca estar empreendendo esforços para obter reparação dos danos causados ao erário. Alude ao bloqueio de verbas destinadas a projetos sociais e ações em faixa de fronteira, em transgressão ao disposto no artigo 26 da Lei nº 10.522/2002.

Requer seja cancelada, em definitivo, a respectiva inscrição no SIAFI, considerados os convênios nº 108/2001, 109/2001, 114/2001, 115/2001 e 116/2001.

Na ação cautelar nº 259, Vossa Excelência, após pedido de

ACO 732 / AP

reconsideração, deferiu a liminar para suspender os efeitos da inscrição do referido Estado no SIAFI:

[...]

2. O Estado do Amapá pleiteia reconsideração, para vir a ser deferida, de imediato, a medida acauteladora. Revela estarem as irregularidades ligadas ao Governo anterior, presentes os convênios firmados e, portanto, a utilização de recursos da União. Assevera que ainda não houve o julgamento definitivo do Tribunal de Contas da União, quando, então, ter-se-á campo propício à responsabilização de quem de direito. A permanência da inscrição no SIAF implica, segundo o sustentado, prejuízo substancial para a população do Estado, porquanto a Unidade Federada dispõe de poucos recursos próprios, chegando a dependência, sob o ângulo orçamentário e considerados os repasses da União, a 90%. Aponta que a pecha de inadimplente já obstaculizou o repasse de recursos relativos ao Contrato nº 0000167600, no valor de um milhão, oitocentos e sete mil, oitocentos e setenta e dois reais e cinquenta e três centavos, sendo que se avizinha prejuízo tendo em vista o Convênio nº 2849/2001-MS, atinente à construção e reforma da Central Estadual de Armazenamento e Distribuição de Imunobiológicos, conforme nota do Ministério da Saúde. Após lançar o demonstrativo de projetos encaminhados para celebração de convênios, requer a concessão da medida acauteladora que resulte na suspensão do registro de inadimplência no SIAF.

3. Não procede a argumentação sobre a origem das irregularidades. A Administração Pública é norteadada pelo princípio da impessoalidade – artigo 37 da Constituição Federal. No mais, nota-se o risco maior na permanência do quadro, dada, ainda, a circunstância de não ter ocorrido o crivo final do Tribunal de Contas da União. O Estado,

ACO 732 / AP

conforme consta da peça apresentada, é dependente de repasses para viabilizar serviços essenciais concernentes a saúde, segurança e ordem pública. Há de buscar-se posição de equilíbrio, muito embora seja necessária a adoção de medidas para compelir a Administração Pública, da qual se espera postura exemplar, ao cumprimento das obrigações assumidas.

4. Defiro a medida acauteladora, tal como em outros precedentes da Corte – Ação Cautelar nº 235, relator ministro Sepúlveda Pertence, Ação Cautelar nº 39, relatora ministra Ellen Gracie e Ação Cautelar nº 266, relator ministro Celso de Mello –, para afastar, até a decisão final desta ação cautelar, o registro do Estado do Amapá no SIAF como inadimplente.

A União, em contestação, argumenta ser impertinente, no caso, o princípio da intranscendência das sanções. Sustenta que o autor não demonstrou ter adotado as medidas cabíveis para responsabilização dos agentes públicos encarregados da gestão anterior. Articula com a ausência de comprovação do bloqueio de verbas concernentes a ação social ou em faixa de fronteira.

Intimado para especificar provas, o Estado do Amapá requereu a expedição de ofício ao Tribunal de Contas da União para que este informasse a situação dos processos de prestação de contas vinculados aos convênios nº 108/2001, 109/2001, 114/2001, 115/2001 e 116/2001.

A União apontou a desnecessidade de produção de outras provas.

Vossa Excelência deferiu o pedido do mencionado Estado. Em atenção ao Ofício nº 4.206, o Tribunal de Contas da União informou não constarem do sistema interno processos de prestação de contas alusivos aos referidos convênios.

Em alegações finais, as partes reafirmaram os argumentos anteriormente expendidos.

O Procurador-Geral da República, reconhecida a

ACO 732 / AP

competência originária do Supremo, opina pela procedência do pleito. Salienta a adequação do princípio da intranscendência, tendo em vista os graves prejuízos suportados pela população com o bloqueio das verbas. Aduz que não houve manifestação definitiva do Tribunal de Contas da União quanto à irregularidade das prestações de contas.

O processo está concluso no Gabinete.

É o relatório.

10/05/2016**PRIMEIRA TURMA****AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 732 AMAPÁ****VOTO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Cumpre afastar a incidência do princípio da intranscendência, ou seja, entender que o ente federativo não poderia ter o próprio nome lançado no cadastro federal de inadimplentes pelo descumprimento de obrigações jurídicas por órgãos a ele integrados. Nesse sistema, não deve ser inserida a instituição ou o Poder que tenha claudicado quanto ao emprego de verbas, mas o Estado. O mesmo raciocínio, e até com maior razão, deve ser utilizado quanto à sucessividade de gestões. Prospera, no âmbito da administração pública, o princípio da impessoalidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal. A relação jurídica envolve a União e o Estado, e não a União e certo Governador ou outro agente.

O argumento do autor relativo ao bloqueio de verbas destinadas a ações em faixa de fronteira não merece acolhida. O Estado do Amapá não juntou documentos suficientes para atestar o nexos causal entre as verbas bloqueadas e ações que conformam a exceção versada no artigo 26 da Lei nº 10.522/2002.

Não se obedeceu a algo que se coloca até mesmo no campo do direito natural, ou seja, a audição do interessado, especialmente quando considerada a ausência de instauração de tomada de contas especial. Ante as dificuldades operacionais advindas do bloqueio, configura-se a ofensa ao princípio do devido processo legal, porquanto se tem a ameaça ou a efetiva inscrição do Estado em cadastros federais de inadimplência sem o prévio estabelecimento do contraditório e a possibilidade de defesa.

A medida pleiteada serve à busca do equilíbrio na prestação dos serviços públicos essenciais, embora não revele a desnecessidade de adoção de providências voltadas ao cumprimento das obrigações assumidas pela Administração. O Pleno já assentou ser indispensável a observância da garantia do devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa, relativamente à inscrição de entes

ACO 732 / AP

públicos nos cadastros federais de inadimplência (questão de ordem na ação cautelar nº 2.032, relator ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 15 de maio de 2008, Diário da Justiça eletrônico nº 53, publicado em 20 de março de 2009).

Julgo procedente o pedido, para afastar o registro do autor no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, no tocante aos convênios nº 108/2001, 109/2001, 114/2001, 115/2001 e 116/2001, devendo ser observado o direito ao contraditório, com o julgamento de tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas da União.

Torno definitiva a liminar deferida na ação cautelar nº 259, ficando prejudicada a apreciação do mérito do processo respectivo.

Em virtude da sucumbência da ré, deverá arcar com as despesas processuais e os honorários advocatícios em favor do autor, os quais, presente o disposto no artigo 20 do Código de Processo Civil de 1973, arbitro em R\$ 10.000,00.

É como voto.

10/05/2016

PRIMEIRA TURMA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 732 AMAPÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, eminentes Pares, eminente Relator: são duas as teses ventiladas no âmbito desta controvérsia, as quais foram reiteradas da tribuna e advêm do sempre acutíssimo voto do eminente Ministro Marco Aurélio. Quanto à segunda, a temática da intranscendência subjetiva das sanções aplicáveis à gestão atual em face de ações, omissões das gestões anteriores, acompanho integralmente o eminente Ministro porque também entendo que o governo se alterna periodicamente nos termos da soberania popular, mas o Estado é permanente. Então, nessa dimensão, coerente com a percepção que já expressei em outro momento, adotando integralmente esta direção que vai ao encontro da tese sustentada pela União, no sentido de que a mudança de comando político não exonera o Estado das obrigações assumidas.

Quanto à primeira tese, creio que temos, por assim dizer, um encontro marcado com o Recurso Extraordinário - em repercussão geral - 607.401, da relatoria da ilustre Ministro Rosa Weber.

Assim, sem embargo da apreciação, *opportune tempore* que farei, registro que esta temática há necessidade da prévia tomada de contas para que a partir daí se faça a inscrição e, neste momento também acompanho Sua Excelência o eminente Relator, reiterando que o Plenário examinará este tópico em sede de repercussão geral.

Dessa forma, dito isso, acompanho o voto e as conclusões do eminente Ministro Marco Aurélio.

10/05/2016

PRIMEIRA TURMA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 732 AMAPÁ

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, com relação às duas teses, acompanho o eminente Relator e julgo procedente a ação nos termos propostos.

10/05/2016

PRIMEIRA TURMA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 732 AMAPÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, as teses são praticamente as mesmas. Entendo, embora esteja sobrestado, que o Plenário já deixou entrever qual vai ser a inclinação dele.

Acompanho integralmente o Relator.

10/05/2016

PRIMEIRA TURMA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 732 AMAPÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Também eu, reconhecendo que ainda temos um encontro marcado com esse tema - como observou o Ministro Edson Fachin -, acompanho o Relator e a maioria que já se formou.

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 732

PROCED. : AMAPÁ

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

AUTOR(A/S) (ES) : ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S) (ES) : PGE-AP - RICARDO SOUZA OLIVEIRA

RÉU(É) (S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: A Turma julgou procedente o pedido, nos termos do voto do Relator. Unânime. Falou a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Secretária-Geral de Contencioso, pela União. Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. 1ª Turma, 10.5.2016.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Luiz Fux, Rosa Weber e Edson Fachin.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edson Oliveira de Almeida.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Secretária da Primeira Turma