

25/11/2015

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.289 ACRE

RELATOR : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
AGTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AGDO.(A/S) : **ESTADO DO ACRE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO ACRE**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INSCRIÇÃO DE ENTE FEDERATIVO NO CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC). OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS. OCORRÊNCIA. PENDÊNCIA ORIUNDA DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. JURISPRUDÊNCIA. PRECEDENTES. ACO 1.612-AGR, REL. MIN. CELSO DE MELLO, PLENO, DJE DE 13/2/2015.

1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal uniformizou o entendimento no sentido de que o Estado só pode sofrer restrições nos cadastros de devedores da União por atos praticados pelo Executivo. Em consequência, atos do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e dos entes da Administração Pública indireta (como as autarquias e as empresas públicas) não podem gerar sanções da União contra o Estado, diante da ausência de ingerência direta do Executivo sobre eles. (ACO 1.612-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJe 13/2/2015).

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Vencido o Ministro

ACO 1289 AGR / AC

Marco Aurélio. Ausente, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 25 de novembro de 2015.

Ministro TEORI ZAVASCKI

Relator

25/11/2015

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.289 ACRE

RELATOR : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
AGTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AGDO.(A/S) : **ESTADO DO ACRE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO ACRE**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):

Trata-se de agravo regimental contra decisão monocrática que julgou procedente o pedido, sob os seguintes fundamentos:

1. Trata-se de ação cível originária proposta pelo Estado do Acre, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela para cumprimento de obrigação de não fazer, para que a União se abstenha de aplicar ao autor as sanções do art. 23, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), com fundamento em irregularidade praticada pelo Tribunal de Contas estadual. Sustenta, com base no princípio da intranscendência subjetiva das sanções, que o Estado não pode se responsabilizado por obrigações do Poder Legislativo.

A medida liminar foi indeferida e a União apresentou contestação, na qual alega que não se aplica ao caso o princípio da intranscendência subjetiva, diante da existência de previsão específica, no art. 20, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de tetos máximos para o Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público do Estado.

2. Conforme os precedentes citados na inicial, o STF firmou seu entendimento no sentido de reconhecer a intranscendência subjetiva na aplicação das medidas restritivas de direitos. Nesse sentido:

ACO 1289 AGR / AC

“(…) - O postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator. Em virtude desse princípio, as limitações jurídicas que derivam da inscrição, no CAUC, das autarquias, das empresas governamentais ou das entidades paraestatais não podem atingir os Estados-membros ou o Distrito Federal, projetando, sobre estes, consequências jurídicas desfavoráveis e gravosas, pois o inadimplemento obrigacional - por revelar-se unicamente imputável aos entes menores integrantes da administração descentralizada - só a estes pode afetar. - Os Estados-membros e o Distrito Federal, em consequência, não podem sofrer limitações em sua esfera jurídica motivadas pelo só fato de se acharem administrativamente vinculadas, a eles, as autarquias, as entidades paraestatais, as sociedades sujeitas a seu poder de controle e as empresas governamentais alegadamente inadimplentes e que, por tal motivo, hajam sido incluídas em cadastros federais (CAUC, SIAFI, CADIN, v.g.). (...)” (AC 1033 AgR-QO/DF, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 25/05/2006, DJ 16/06/2006).

Além disso, o Pleno do STF também uniformizou o entendimento no sentido de que o Estado só pode sofrer restrições nos cadastros de devedores da União por atos praticados pelo Executivo. Em consequência, atos do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e os entes da Administração Pública indireta (como as autarquias e as empresas públicas) não podem gerar sanções da União contra o Estado, diante da ausência de ingerência direta do Executivo sobre eles:

“(…) - O Poder Executivo estadual não pode sofrer sanções nem expor-se a restrições emanadas da União Federal, em matéria de realização de operações de crédito,

ACO 1289 AGR / AC

sob a alegação de que o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas e o Ministério Público locais teriam descumprido o limite individual a eles imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso II, "a", "b" e "d"), pois o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica de referidas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgada por efeito de expressa determinação constitucional. Precedentes" (AC 2659 MC-REF/MS, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 12/08/2010, DJe 23/09/2010).

Da mesma forma: AC 1431 MC-REF/MA, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 16/09/2009, DJe 22/10/2009; AC 2197 MC-REF/DF, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 13/11/2008, DJe 12/11/2009; AC 1033 AgR-QO/DF, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 25/05/2006, DJ 16/06/2006, p. 4; AC 266 QO/SP, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 27/05/2004, DJ 28/10/2004, p. 36; ACO 970 tutela antecipada/PA, Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17/05/2007, DJe 18/12/2007.

Ressalvo meu entendimento pessoal quanto a esse tema, em casos como os da espécie, em que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal foi praticado por um dos Poderes de Estado (o Legislativo), que é órgão do próprio Estado. Considerar que tal descumprimento não traz consequências para o Estado significa uma forma indireta de irresponsabilidade por seus atos, ou por atos praticados por seus próprios órgãos internos (em contrariedade ao previsto no art. 2º, I, da Lei Complementar 101/2000).

3. Ante o exposto, julgo procedente o pedido inicial, para determinar que a União se abstenha de adotar medidas restritivas ao Estado do Acre (como a negativa de transferência de recursos ou a inscrição em cadastros de devedores) motivadas por atos praticados pelo Tribunal de Contas do Estado em descumprimento ao art. 23, § 3º, da Lei

ACO 1289 AGR / AC

Complementar nº 101/2000. Prejudicado o agravo regimental interposto pelo autor. Sem custas processuais. Condeno o réu ao pagamento de honorários advocatícios, arbitrados em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 20, § 4º, do CPC.

Sustenta a agravante, em suma, que: (a) não há jurisprudência pacífica do Plenário do Supremo Tribunal Federal, em cognição exauriente, que respalde o julgamento da ação pela via monocrática; e (b) é inaplicável o princípio da intranscendência subjetiva na aplicação das medidas restritivas de direitos, pois o órgão que descumpriu os limites legais – Tribunal de Contas Estadual – integra a estrutura organizacional do ente federativo, que é dotado de personalidade jurídica.

É o relatório.

25/11/2015

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.289 ACRE

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):

1. A decisão agravada deve ser mantida pelos seus próprios fundamentos. Com efeito, e com a ressalva do meu juízo pessoal, a jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido de afastar as restrições impostas ao Estado por descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando decorrentes de atos estranhos ao Poder Executivo. Nesse sentido, os seguintes precedentes:

SIAFI/CADIN/CAUC – IMPEDIMENTO À REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO DESTINADAS AO PROGRAMA EMERGENCIAL DE FINANCIAMENTO 2 – PEF2, AO PROFISCO E AO PROGRAMA DE TRANSPORTES E DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – PDE/MS – RESTRIÇÕES QUE, EMANADAS DA UNIÃO, INCIDEM SOBRE O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL POR ALEGADO DESCUMPRIMENTO, POR PARTE DE SEU PODER JUDICIÁRIO, DO LIMITE SETORIAL QUE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL IMPÕE A TAL ÓRGÃO PÚBLICO (LC Nº 101/2000, ART. 20, II, “B”) – *POSTULADO DA INTRANSCENDÊNCIA* – IMPOSSIBILIDADE DE SANÇÕES E RESTRIÇÕES DE ORDEM JURÍDICA SUPERAREM A DIMENSÃO ESTRITAMENTE PESSOAL DO INFRATOR – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

O ALTO SIGNIFICADO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A QUESTÃO DE SUA APLICABILIDADE AO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: LIMITE GLOBAL E LIMITE SETORIAL EM TEMA DE DESPESA COM PESSOAL (PODER JUDICIÁRIO).

– O Poder Executivo estadual não pode sofrer sanções nem expor-se a restrições emanadas da União Federal, em matéria de

ACO 1289 AGR / AC

realização de operações de crédito, sob a alegação de que o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público locais teriam descumprido o limite individual a eles imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso II, “a”, “b” e “d”), pois o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica de referidas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgada por efeito de expressa determinação constitucional. Precedentes. (ACO 1.612-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, Dje 13/2/2015)

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. OS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS SÃO ÓRGÃOS DOTADOS DE AUTONOMIA INSTITUCIONAL, ORGÂNICO-ADMINISTRATIVA E AUTOGOVERNO. ATOS A ELES ATRIBUÍDOS NÃO PODEM ENSEJAR A INSCRIÇÃO, NOS SISTEMAS DE RESTRIÇÃO AO CRÉDITO UTILIZADOS PELA UNIÃO, DE OUTRO ÓRGÃO QUE SOBRE ELES NÃO PODE EXERCER INGERÊNCIA (PODER EXECUTIVO). APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Os Tribunais de Contas dos Estados são órgãos dotados de autonomia institucional, financeira e administrativa, conforme já assentado pelo Plenário deste Tribunal (ADI 4.643, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 28/11/2014).

2. Não se mostra razoável a anotação do Poder Executivo e de órgãos da Administração direta a ele vinculados nos cadastros de restrição ao crédito em razão da inobservância de limites orçamentários por órgãos dotados de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, não sujeitos àquele poder.

3. *In casu*, aplica-se o princípio da intranscendência subjetiva das sanções, consoante tem decidido esta Corte em

ACO 1289 AGR / AC

casos análogos (ACO 1.612-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 12/02/2015).

4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ACO 1.501-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 1º/7/2015)

2. A propósito, o ajuizamento de execução fiscal pela Fazenda Nacional contra o Estado do Acre por conta de débitos de recolhimento de imposto de renda retido da folha de pagamento dos servidores do respectivo Tribunal de Contas por si só não muda o fato de que a inscrição do CNPJ do ente federativo se deu por conta de inadimplência de órgão sobre o qual não tem ingerência direta (por pertencer ao Poder Legislativo), o que traz evidentes e desnecessários prejuízos à continuidade da execução de políticas públicas. Com efeito, a execução fiscal tornou o Estado legitimado para discutir diretamente com o credor o débito em questão, mas não para controlar o ato de retenção de imposto de renda a cargo do Tribunal de Contas da União. Ademais, o afastamento das consequências dessa inscrição em relação ao Estado, por óbvio, não impede a continuidade da cobrança do débito na execução fiscal.

3. Diante do exposto, nego provimento ao agravo regimental. É o voto.

25/11/2015

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.289 ACRE

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, surge a situação que se enfrentou em processo da relatoria do ministro Celso de Mello: a responsabilidade quanto à inserção no Cadastro Único de Convênios – CAUC, da União. É do Estado como um todo, pouco importando que as contas sejam de órgão da administração direta, no caso o Tribunal de Contas estadual.

Provejo o Agravo nº 1.289/AC.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.289

PROCED. : ACRE

RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI

AGTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO ACRE

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental, vencido o Ministro Marco Aurélio. Ausente, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 25.11.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário