

TUTELA ANTECIPADA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.661 ALAGOAS

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AUTOR(A/S)(ES) : ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
RÉU(É)(S) : UNIÃO
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de “ação cível originária”, com pedido de tutela antecipada, **ajuizada** contra a União Federal **com o objetivo** de afastar “(...) os efeitos contra o Estado de Alagoas das inscrições contidas no SIAFI, CAUC, CADIN ou em quaisquer outros cadastros, listagens ou sistemas que lhes fizerem às vezes ou tiverem semelhante finalidade, relativamente às supostas pendências de outros Poderes/órgãos autônomos, eis que presentes os requisitos necessários e autorizadores da liminar” (grifei).

O autor **sustenta**, em síntese, **para justificar** a obtenção da pretendida tutela antecipatória, **o que se segue:**

“A ofensa resta configurada tendo em vista que, no momento, o ente público padece peremptoriamente dos nefastos efeitos das restrições impostas pela inserção no CAUC/CADIN/SIAFI, sem que possa perceber verbas federais tão necessárias a um Estado como Alagoas que luta para se incluir socialmente na federação.

.....
O que sobeja na realidade é o fato de que o Estado de Alagoas se encontra escravizado por um sistema arbitrário e que coloca nas mãos da União o poder de cobrar-lhe sem facultar discussão. E o Estado de Alagoas, como pessoa jurídica de direito público que é, não pode simplesmente pagar um débito ainda pendente de discussão, ou até mesmo nomear bens a penhora ou expropriá-los, (...):

.....
O Supremo Tribunal Federal tem inúmeros precedentes no sentido de afastar a inscrição dos entes federativos nos cadastros do

SIAFI/CAUC/CADIN quando a dívida é originária de órgão estatal dotado de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, como o caso de Tribunal de Justiça, Ministério Público, Tribunal de Contas e Assembleia Legislativa locais, tendo em vista que o Poder Executivo estadual não poderia intervir na esfera administrativa dos demais Poderes para o fim de compeli-los a cumprir suas obrigações.

Tais precedentes têm por base não só o princípio da intranscendência, mas também a necessidade de observância do princípio da razoabilidade.

.....
A Lei nº 11.945/2009 prevê a exigência de um procedimento prévio para legitimar a imposição de restrição cadastral aos Estados e Municípios.

O art. 8º, incisos I e II, e § 2º, da predita norma, prevêem textualmente a notificação prévia como requisito indispensável para eventual inscrição de pendências em cadastros de controle criados pelo governo federal, a exemplo do CAUC/SIAFI, consignando em regra um prazo de 45 (quarenta e cinco dias) para regularização da situação pelo ente inadimplente, sob pena de se tornar definitiva a pendência.

.....
Ocorre que, no caso do Estado de Alagoas, as restrições no CAUC/SIAFI se deram de forma automática, sem observância do rito preconizado nos dispositivos transcritos acima, muito menos a oportunidade de a Administração Estadual, juntamente com a Assembleia Legislativa do Estado e demais órgãos autônomos, apresentar as informações e/ou corrigir eventuais equívocos.

.....
Não é crível exigir-se de um dos Poderes do ente federativo, para fins de apuração de sua regularidade, o adimplemento de eventual obrigação imputada a outro Poder autônomo.

.....
Se ao Poder Executivo não é dado interferir na gestão financeira dos demais Poderes e órgãos autônomos, fere o princípio da razoabilidade e proporcionalidade impor-lhe sanções ou restrições

ACO 2661 TA / AL

em decorrência de inobservância, por algum ou alguns deles, de critérios definidos em lei.

.....
Por fim, acaso responsabilizado por algum órgão federal acerca de débitos de um dos poderes, caberá ao Estado de Alagoas, por meio do Poder Executivo, fincar-se como meio de defesa administrativa (e em última instância, de defesa judicial) no princípio da intranscendência subjetiva das relações obrigacionais, entendimento esse já há muito albergado pela Suprema Corte no entendimento acima citado e em diversos outros precedentes (AC 1763; AC 1637; AC 1761 e AC 2026).” (grifei)

Reconheço, preliminarmente, considerada a norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Constituição da República, que a presente causa inclui-se na esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, sabemos que essa regra de competência confere ao Supremo Tribunal Federal a posição eminente de Tribunal da Federação, atribuindo a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação.

Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira.

Cabe assinalar que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a norma de competência inscrita no art. 102, I, “f”, da Carta Política, tem proclamado que “o dispositivo constitucional invocado visa a resguardar o equilíbrio federativo” (RTJ 81/330-331, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE – grifei), advertindo, por isso mesmo, que não é

ACO 2661 TA / AL

qualquer causa **que legitima** a invocação do preceito constitucional referido, **mas, exclusivamente, aquelas controvérsias de que possam derivar** situações **caracterizadoras** de conflito federativo (**RTJ** 81/675 – **RTJ** 95/485 – **RTJ** 132/109 – **RTJ** 132/120, *v.g.*).

Esse entendimento jurisprudencial evidencia que a aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Carta Política **restringe-se àqueles litígios** – como o de que ora se cuida – cuja potencialidade ofensiva **revela-se apta a vulnerar** os valores **que informam** o princípio fundamental **que rege**, em nosso ordenamento jurídico, **o pacto da Federação**, em ordem a viabilizar **a incidência** da norma constitucional **que atribui** a esta Suprema Corte **o papel eminente** de Tribunal da Federação (**AC** 1.700-MC/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – **AC** 2.156-REF-MC/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ACO** 597-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ACO** 925-REF-MC/RN, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Vale referir, neste ponto, **juízo** do Supremo Tribunal Federal em que esse aspecto da questão **foi bem realçado pelo Plenário** desta Suprema Corte:

“CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO.

– A Constituição da República **confere** ao Supremo Tribunal Federal **a posição eminente de Tribunal da Federação** (CF, art. 102, I, ‘f’), **atribuindo** a esta Corte, em tal condição institucional, **o poder de dirimir** as controvérsias que, **ao irromperem** no seio do Estado Federal, **culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação.**

Essa **magna função jurídico-institucional** da Suprema Corte **impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade** do vínculo federativo e de zelar **pelo equilíbrio harmonioso** das relações políticas entre as pessoas estatais **que integram a Federação brasileira.**

A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, 'f', da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes."

(ACO 1.048-QO/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

Daí a observação constante do magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/219-220, 1992, Saraiva), **cuja lição**, ao ressaltar essa **qualificada** competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, **acentua**:

*"Repona aqui o papel do Supremo Tribunal Federal **como órgão de equilíbrio** do sistema federativo. **Pertencente** embora à estrutura da União, **o Supremo** tem um caráter nacional **que o habilita** a decidir, **com independência e imparcialidade**, as causas e conflitos de que sejam partes, em campos opostos, a União e qualquer dos Estados federados." (grifei)*

Definida, assim, a competência originária deste Tribunal, **passo a analisar o pedido de tutela antecipatória** deduzido na presente causa. **E, ao fazê-lo, observo que os elementos** produzidos nestes autos **revelam-se** suficientes **para justificar, na espécie, o acolhimento** do pleito em questão, **eis que concorrem**, ao menos **em juízo de estrita delibação**, os requisitos **autorizadores** da concessão da antecipação dos efeitos da tutela ora postulada.

Cumpre ressaltar que a verossimilhança da pretensão formulada na presente sede processual **resulta**, considerados os fundamentos invocados pelo autor, **de possível transgressão** à garantia constitucional do devido processo legal (**igualmente aplicável** aos procedimentos de caráter **meramente** administrativo).

Cabe advertir, por relevante, em face da essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, que a Constituição da República estabelece, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, **que ninguém pode ser privado** de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos **sem** o devido processo legal, **notadamente** naqueles casos em que se viabilize a possibilidade de imposição, a determinada pessoa ou entidade, de medidas consubstanciadoras **de limitação** de direitos.

Impende assinalar, bem por isso, **na linha** de decisões que já proferi nesta Corte (**RTJ 183/371-372**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **AI 306.626/MT**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), **que o Estado, em tema de restrição** à esfera jurídica de **qualquer** pessoa (**inclusive das próprias pessoas estatais**), **não pode** exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, **desconsiderando**, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, **pois** – cabe enfatizar – **o reconhecimento** da legitimidade ético-jurídica **de qualquer** medida imposta pelo Poder Público **de que resultem**, como no caso, **consequências gravosas no plano dos direitos e garantias individuais exige a fiel observância** do princípio do devido processo legal (**CF**, art. 5º, LIV e LV), **consoante adverte autorizado magistério doutrinário** (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 1/68-69, 1990, Saraiva; PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 1/176 e 180, 1989, Saraiva; JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, “O Direito à Defesa na Constituição de 1988”, p. 71/73, item n. 17, 1991, Renovar; EDGARD SILVEIRA BUENO FILHO, “O Direito à Defesa na Constituição”, p. 47/49, 1994, Saraiva; CELSO RIBEIRO BASTOS, “Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 2/268-269, 1989, Saraiva; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo”, p. 401/402, 5ª ed., 1995, Atlas; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 290 e 293/294, 2ª ed., 1995, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 588, 17ª ed., 1992, Malheiros, v.g.).

Cumprer ter presente, neste ponto, o valioso magistério de PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em obra conjunta escrita com GILMAR FERREIRA MENDES e INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO (“Curso de Direito Constitucional”, p. 261/262, item n. 12.1, 2007, Saraiva), cuj a lição ressalta a possibilidade constitucional de pessoas jurídicas titularizarem, elas mesmas, direitos e garantias fundamentais, ai incluídas, no que concerne às prerrogativas jurídicas de ordem procedimental, as próprias pessoas de direito público:

“Não há, em princípio, impedimento insuperável a que pessoas jurídicas venham, também, a ser consideradas titulares de direitos fundamentais, não obstante estes, originalmente, terem por referência a pessoa física. Acha-se superada a doutrina de que os direitos fundamentais se dirigem apenas às pessoas humanas. Os direitos fundamentais suscetíveis, por sua natureza, de serem exercidos por pessoas jurídicas podem tê-las por titular. (...).

.....
Questão mais melindrosa diz com a possibilidade de pessoa jurídica de direito público vir a titularizar direitos fundamentais. Afinal, os direitos fundamentais nascem da intenção de garantir uma esfera de liberdade justamente em face dos Poderes Públicos.

Novamente, aqui, uma resposta negativa absoluta não conviria, até por força de alguns desdobramentos dos direitos fundamentais do ponto de vista da sua dimensão objetiva.

Tem-se admitido que as entidades estatais gozam de direitos do tipo procedimental. Essa a lição de Hesse, que a ilustra citando o direito de ser ouvido em juízo e o direito ao juiz predeterminado por lei. A esses exemplos, poder-se-ia agregar o direito à igualdade de armas – que o STF afirmou ser prerrogativa, também, da acusação pública, no processo penal – e o direito à ampla defesa.” (grifei)

Essa visão do tema tem o apoio da própria jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal:

“A QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO.

– A imposição de restrições de ordem jurídica, pelo Estado, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede com a inclusão de supostos devedores em cadastros públicos de inadimplentes), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do ‘due process of law’, assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes.”

(AC 2.032-QO/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

A jurisprudência dos Tribunais, notadamente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa ou no âmbito político-administrativo, sob pena de nulidade da própria medida restritiva de direitos, revestida, ou não, de caráter punitivo (RDA 97/110 – RDA 114/142 – RDA 118/99 – RTJ 163/790, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – AI 306.626/MT, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RE 140.195/SC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – RE 191.480/SC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – RE 199.800/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.):

“RESTRICÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO ‘DUE PROCESS OF LAW’.

– O Estado, em tema de punições disciplinares ou de restrição a direitos, qualquer que seja o destinatário de tais medidas, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida estatal – que importe em punição disciplinar ou em limitação de direitos – exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos. Precedentes. Doutrina.”

(RTJ 183/371-372, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Impende referir, por oportuno, que, em situações virtualmente idênticas à que se registra na presente causa, esta Suprema Corte tem deferido, “*initio litis*”, provimentos cautelares e/ou antecipatórios em processos instaurados por iniciativa do próprio Estado-membro (RTJ 192/767-768, Rel. Min. CELSO DE MELLO – AC 39-AgR/PR, Rel. Min. ELLEN GRACIE – AC 235-MC/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – AC 1.033-AgR-QO/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – AC 1.260-MC/BA, Rel. Min. GILMAR MENDES – AC 1.700-MC/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – AC 1.915/RJ, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – AC 1.936-MC/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – ACO 900/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES – ACO 1.048-QO/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO), neles deferindo a mesma providência que ora se postula nesta sede processual:

“(…) A QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE

CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO.

– **A imposição de restrições** de ordem jurídica, pelo Estado, **quer se concretize** na esfera judicial, **quer se realize** no âmbito **estritamente** administrativo, **supõe**, para legitimar-se constitucionalmente, **o efetivo respeito**, pelo Poder Público, **da garantia indisponível** do ‘due process of law’, **assegurada**, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), **à generalidade** das pessoas, **inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público**, eis que o Estado, **em tema** de limitação **ou** supressão de direitos, **não pode exercer** a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. **Doutrina. Precedentes.**

LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

– A Constituição da República **estabelece**, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, **considerada a essencialidade** da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, **que ninguém pode ser privado** de sua liberdade, de seus bens **ou** de seus direitos **sem** o devido processo legal, **notadamente** naqueles casos **em que se viabilize** a possibilidade de imposição, a determinada pessoa **ou** entidade, **seja** ela pública **ou** privada, de medidas consubstanciadoras **de limitação** de direitos.

– **A jurisprudência** dos Tribunais, **especialmente** a do Supremo Tribunal Federal, **tem reafirmado** o caráter fundamental do princípio da plenitude de defesa, **nele reconhecendo** uma insuprimível **garantia** que, instituída **em favor** de **qualquer** pessoa **ou** entidade, **rege e condiciona** o exercício, **pelo Poder Público**, de sua atividade, **ainda** que em sede materialmente administrativa **ou** no âmbito político-administrativo, **sob pena de nulidade** da própria medida **restritiva** de direitos, **revestida**, ou não, de caráter punitivo. **Doutrina. Precedentes.**

BLOQUEIO DE RECURSOS CUJA EFETIVAÇÃO COMPROMETE A EXECUÇÃO, NO ÂMBITO LOCAL, DE

PROGRAMA ESTRUTURADO PARA VIABILIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

– **O Supremo Tribunal Federal, nos casos de inscrição de entidades estatais, de pessoas administrativas ou de empresas governamentais em cadastros de inadimplentes, organizados e mantidos pela União, tem ordenado a liberação e o repasse de verbas federais (ou, então, determinado o afastamento de restrições impostas à celebração de operações de crédito em geral ou à obtenção de garantias), sempre com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade. Precedentes.**

(ACO 1.576-TA-REF/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

Ressalto, ainda, julgamento, em caso semelhante ao ora em análise, no qual o Plenário desta Suprema Corte ordenou a suspensão cautelar do registro constante do CADIN/SIAFI, efetuado em desarmonia com a garantia do devido processo legal:

“CADIN/SIAFI – INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, POR EFEITO DE DIVERGÊNCIAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO MJ Nº 019/2000 – CONSEQÜENTE IMPOSIÇÃO, AO ESTADO-MEMBRO, EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES, DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO REQUISITO LEGITIMADOR DA INCLUSÃO, NO CADIN/SIAFI DE QUALQUER ENTE ESTATAL – LITÍGIO QUE SE SUBMETE À ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – HARMONIA E EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UNIÃO FEDERAL – O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL

FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO – POSSIBILIDADE DE CONFLITO FEDERATIVO – PRETENSÃO CAUTELAR FUNDADA NAS ALEGAÇÕES DE TRANSGRESSÃO À GARANTIA DO ‘DUE PROCESS OF LAW’ E DE DESRESPEITO AO POSTULADO DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA – DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

.....
LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

– *A imposição estatal de restrições de ordem jurídica, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede com a inclusão de supostos devedores em cadastros públicos de inadimplentes), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do ‘due process of law’, assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes. (...).”*

(ACO 1.048-QO/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Impõe-se ter presente, também, um outro aspecto que se me afigura relevante, considerada a jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou em decisões que – ordenando a liberação e o repasse de verbas federais – foram proferidas com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que pudesse comprometer, de modo irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou de serviços essenciais à coletividade:

“Questão de ordem em medida cautelar em ação cautelar.

2. *Autarquia estadual. Inscrição no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). 3. Impedimento*

ACO 2661 TA / AL

de repasse de verbas federais. Risco para a continuidade da execução de políticas públicas. 4. Precedentes: (QO) AC nº 259-AP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 03.12.2004; (QO) AC nº 266-SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 28.10.2004; e (AgR) AC nº 39-PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 05.03.2004. 5. Cautelar, em questão de ordem, referendada.”

(AC 1.084-MC-QO/AP, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno – grifei)

Essa **mesma** orientação **foi observada** no julgamento (monocrático) **da AC 1.989-MC/SP**, Rel. Min. GILMAR MENDES, **da AC 2.578-MC/PB**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **e da ACO 1.576-TA-REF/MG**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **em casos que guardam absoluta identidade** com a matéria ora em exame.

O que se mostra importante considerar, na realidade, é a orientação que o Supremo Tribunal Federal **firmou** a respeito do tema em análise, **na qual** esta Suprema Corte **tem enfatizado** a sua preocupação **com as graves** consequências, **para o interesse da coletividade, que podem resultar do bloqueio** das transferências de recursos federais (**AC 2.032-QO/SP**, Rel. Min. CELSO DE MELLO) **ou de restrições** impostas à celebração de operações de crédito em geral **ou** à obtenção de garantia, **como se verifica de fragmento** de decisão proferida pelo eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, **referendada** pelo E. Plenário desta Corte:

“(…) Os argumentos apresentados evidenciam a plausibilidade jurídica do pedido cautelar, porquanto a permanência do Estado de São Paulo nos registros do CAUC e SIAFI implica o imediato bloqueio das transferências de recursos federais em detrimento do interesse público, com prejuízos irreparáveis ao crescimento estadual e à população.”

(AC 1.845-MC/SP, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – grifei)

Assinalo que essa preocupação do Supremo Tribunal Federal **tem sido reafirmada** em diversos **outros** julgamentos, **como o evidencia** decisão **consubstanciada** em acórdão assim ementado:

“(…) NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DA INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO CAUC/SIAFI, COM O OBJETIVO DE NÃO FRUSTRAR A REGULAR PRESTAÇÃO, NO PLANO LOCAL, DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS.

*A **inscrição** no registro federal **concernente** a entidades e instituições inadimplentes, **mais** do que simplesmente afetar, **compromete**, de modo irreversível, **a prestação**, no plano local, de serviços públicos de caráter primário, **além de inviabilizar** a celebração **de novos** convênios, **impedindo**, assim, a transferência de recursos financeiros **necessários** ao desenvolvimento e ao fortalecimento **de áreas sensíveis**, como a saúde, a educação e a segurança públicas. **Situação que configura**, de modo expressivo, **para efeito** de outorga de provimento cautelar, **hipótese caracterizadora** de ‘periculum in mora’. **Precedentes.**”*

(AC 2.327-REF-MC/MS, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Cumpre salientar, de outro lado, **que também assiste razão** ao autor quando invoca a **ocorrência**, na espécie, **de violação ao princípio da intranscendência** (ou da **personalidade**) das sanções e das medidas **restritivas** de ordem jurídica, **especialmente se se considerar** a alegação de que, **“(…) em sendo os poderes independentes e autônomos, não há como se imputar ao cumprimento de obrigação devida e assumida por outro. Por isso, não se pode exigir do Poder Executivo o adimplemento de obrigação de outros poderes pelo simples fato de não haver meio capaz de impor o cumprimento da obrigação adimplida, bem como por não ser solidário legal de dita obrigação”** (grifei).

É importante assinalar que o **postulado da intranscendência tem sido reafirmado** por Juízes desta Suprema Corte (AC 1.761/AP, Rel. Min.

ACO 2661 TA / AL

EROS GRAU – AC 1.936/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – AC 2.197-REF-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – AC 2.228/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO – AC 2.270/ES, Rel. Min. CEZAR PELUSO, *v.g.*), bem assim pelo Plenário (AC 266-QO/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – AC 1.033-AgR-QO/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ACO 925-REF-MC/RN, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ACO 970-tutela antecipada/PA, Rel. Min. GILMAR MENDES, *v.g.*):

“CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC) – AMEAÇA DE INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DO ESTADO DO MARANHÃO – ALEGADO DESCUMPRIMENTO PARCIAL DE CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE ESSA UNIDADE DA FEDERAÇÃO E A UNIÃO FEDERAL (CONVÊNIO Nº 22/95-MPO) – POSTERIOR CELEBRAÇÃO, ENTRE ESSE ESTADO-MEMBRO E MUNICÍPIOS SITUADOS EM SEU TERRITÓRIO, DE CONVÊNIOS DESTINADOS AO REPASSE DOS RECURSOS OBTIDOS DA UNIÃO – INADIMPLÊNCIA DOS MUNICÍPIOS – IMINÊNCIA DE IMPOSIÇÃO DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA AO ESTADO DO MARANHÃO, EM VIRTUDE DO DESCUMPRIMENTO, PELOS MUNICÍPIOS, DAS OBRIGAÇÕES POR ESTES CONTRAÍDAS – POSTULADO DA INTRANSCENDÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE SANÇÕES E RESTRIÇÕES DE ORDEM JURÍDICA SUPERAREM A DIMENSÃO ESTRITAMENTE PESSOAL DO INFRATOR – LITÍGIO QUE SE SUBMETE À ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – HARMONIA E EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UNIÃO FEDERAL – O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO – POSSIBILIDADE, NA ESPÉCIE, DE CONFLITO FEDERATIVO – PRETENSÃO CAUTELAR FUNDADA NA ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA – DECISÃO DO

RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

.....
INSCRIÇÃO NO CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC) E ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS.

– O postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator. Em virtude desse princípio, o descumprimento de obrigações contraídas por Municípios não pode atingir os Estados-membros, projetando, sobre estes, conseqüências jurídicas desfavoráveis e gravosas, pois o inadimplemento obrigacional – por revelar-se unicamente imputável aos entes municipais vinculados ao respectivo Estado – só a estes pode afetar.”

(AC 2.317-REF-MC/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Vale reproduzir, neste ponto, ante a extrema pertinência de que se reveste, fragmento de decisão monocrática da lavra do eminente Ministro GILMAR MENDES, proferida no exercício da Presidência desta Corte, durante o período de recesso forense, pela qual se concedeu medida liminar, então postulada pelo Estado de Rondônia, para o mesmo fim ora objetivado na presente causa:

“*Como afirmei recentemente, em situação análoga (AC-MC 2.094, decisão de 17.7.2008), parece-me plausível o argumento da violação ao princípio da ‘intranscendência das sanções e das medidas restritivas de ordem jurídica’, bem delineado pelo Ministro Celso de Mello em decisão na AC-AgR-QO 1.033 (DJ 16.6.2006):*

‘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 estas 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.).’

Não obstante o mencionado precedente se refira **apenas** à impossibilidade de se imporem sanções e restrições **ao ente central** em virtude de irregularidades perpetradas por entidades de sua Administração indireta – **o que se explica** pelo fato de estas entidades possuírem personalidade jurídica distinta da do ente central –, **entendo** que a ‘ratio decidendi’ dessa decisão **também possa ser estendida** para aquelas hipóteses **em que ato praticado** por um Poder **gere consequências gravosas** para outro.

A despeito do fato de o Ministério Público e os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário **não possuírem** personalidade jurídica **distinta** da do ente federativo do qual fazem parte, **a Constituição os dotou de autonomia administrativa, financeira e orçamentária**. Assim, **não poderia** o Poder Executivo intervir na esfera administrativa **dos demais** Poderes e do Ministério Público, **compelindo-os** a cumprir as disposições presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por conseguinte, se o Poder Executivo estadual **não pode desfazer** ato administrativo omissivo **ou** comissivo **imputado a outro** Poder **ou** órgão autônomo, **é razoável entender** que ele também não possa ser obrigado a suportar as consequências gravosas desse ato ou omissão. (...)” (grifei)

ACO 2661 TA / AL

Essa mesma diretriz jurisprudencial tem sido observada em sucessivos julgamentos proferidos nesta Corte (AC 1.761/AP, Rel. Min. EROS GRAU – AC 2.094-REF-MC/RO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – AC 2.104-MC/RO, Rel. Min. EROS GRAU – AC 2.197-REF-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – AC 2.514-MC/RS, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – AC 3.670-MC/RR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Cumpre registrar, ainda, *por relevante*, que a colenda **Segunda Turma** desta Suprema Corte veio a reafirmar esse entendimento no julgamento do RE 768.238-AgR/PE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, ocasião em que foi mantida decisão impregnada do mesmo conteúdo veiculado na presente decisão:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA OU DA PERSONALIDADE DAS SANÇÕES E DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE ORDEM JURÍDICA. ART. 5º, XLV, DA CF. IMPOSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE AO ENTE ESTATAL POR ATO PRATICADO POR ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA OU PELO PODER LEGISLATIVO OU JUDICIÁRIO. TESE ADOTADA EM COGNIÇÃO SUMÁRIA PELO PLENO DO STF. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO IMEDIATO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – O Supremo Tribunal Federal entende que as limitações jurídicas decorrentes do descumprimento de obrigação por entidade da administração indireta não podem ser atribuídas ao ente federal da qual participam e, pelo mesmo motivo, quando o desrespeito for ocasionado pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário, as consequências não podem alcançar o Poder Executivo.

II – Situação dos autos diversa daquela em que se afasta a adoção do princípio se a responsabilidade deriva de ato praticado por órgão do próprio Poder Executivo.

III – O caráter provisório de orientação adotada pelo Pleno desta Corte, ainda que proferida em cognição sumária, não impede o julgamento imediato de causas que versem sobre idêntica controvérsia, nem dá ensejo a necessário sobrestamento do feito.

IV – Agravo regimental a que se nega provimento.”

(RE 768.238-AgR/PE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – grifei)

Concorre, finalmente, por igual, na espécie, situação concretamente configuradora do “*periculum in mora*”, tal como acentuado pela parte autora em sua petição inicial (item n. 4):

“Diversos programas do ESTADO DE ALAGOAS, Poder Executivo, de imenso valor social estão obstados por falta da regularidade perante o CAUC/CADIN/SIAFI.

Com efeito, para a prática dos referidos atos é necessária a apresentação de certidões de regularidade fiscal, observância das normas orçamentárias, da Lei de Responsabilidade Fiscal, regularidade no CADIN/CAUC/SIAFI, dentre outros, exigências que, por si já representam inconstitucionalidade por quebra da autonomia dos entes federados, pois a situação denota uma clara subordinação.

Para agravar a situação, o Estado de Alagoas depende de repasses federais constantes para programas de desenvolvimento, seja na área de infraestrutura básica, de serviços públicos, segurança, saúde, de expansão turística e, principalmente, de serviços para a população de baixa renda.

Sem o retorno imediato destes repasses, o Estado de Alagoas deixará de executar projetos sociais de extrema relevância, em grave prejuízo para sua população, especialmente aquela de baixa renda. Aliás, é desta população que está constituída basicamente os projetos que restam obstados pela inclusão do Estado de Alagoas no Cadastro de Inadimplentes.” (grifei)

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, defiro, “ad referendum” do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal, o pedido de

ACO 2661 TA / AL

antecipação dos efeitos da tutela **formulado** pelo Estado de Alagoas, **em ordem a determinar, até final julgamento** da presente ação, **a suspensão das inscrições** do autor **promovidas** pela União Federal e “(...) **contidas** no SIAFI, CAUC, CADIN **ou** em quaisquer outros cadastros, listagens **ou** sistemas que lhes fizerem às vezes ou tiverem semelhante finalidade, relativamente às supostas pendências de outros Poderes/órgãos autônomos (...)”, **especificamente**, para efeito **deste** provimento antecipatório, **aquelas inscrições** referentes às pendências **indicadas** no tópico nº 2, **itens** ns. 1, 2, 3, 5 e 6, da petição inicial (**Petição** nº 20639/2015).

2. **Comunique-se**, com urgência, **o teor** da presente decisão, para cumprimento imediato, ao Senhor Advogado-Geral da União e ao Senhor Secretário do Tesouro Nacional.

Publique-se.

Brasília, 11 de maio de 2015 (18h25).

Ministro CELSO DE MELLO
Relator