

## AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.675 ALAGOAS

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
AUTOR(A/S)(ES) : ESTADO DE ALAGOAS  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS  
RÉU(É)(S) : UNIÃO  
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

### DECISÃO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. NECESSIDADE DE OBTENÇÃO DE CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA. PROBABILIDADE DE INSCRIÇÃO DE ALAGOAS NO SISTEMA AUXILIAR DE INFORMAÇÕES PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS – CAUC, NO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA – SIAFI OU NO CADASTRO INFORMATIVO DE CRÉDITOS NÃO QUITADOS DO SETOR PÚBLICO FEDERAL – CADIN. ÓBICE AO REPASSE DE VERBAS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

#### Relatório

1. Ação cível originária, com requerimento de tutela de urgência, ajuizada por Alagoas, em 3.4.2024, contra a União. O autor busca “combater as consequências da indevida cobrança de tributos pela União Federal, materializada nos autos de infração em anexo, notadamente a inscrição no CAUC/CADIN/SIAFI e a recusa de expedição da sua Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Fiscais” (fl. 1, e-doc. 1).

#### O caso

2. O autor explica que, em 3.8.2023, “foi intimado pela Receita Federal do auto de infração lavrado para constituir expressivo crédito tributário no importe de R\$ 768.133.414,94 (setecentos e sessenta e oito milhões cento e trinta

## ACO 3675 / AL

*e três mil quatrocentos e catorze reais e noventa e quatro centavos)” (fl. 1, e-doc. 1).*

*Informa que “o Auto de Infração mencionado é referente aos Procedimentos Fiscais de nº 0410100.2023.00708 e 0410100.2023.00711, que foram instaurados com objetivo de fiscalizar a apuração e o recolhimento da Contribuição Previdenciária de Segurado e a carga da Empresa em relação aos quadros de servidores da Secretária de Estado da Saúde de Alagoas – SESAU, referente ao período de janeiro de 2020 a setembro de 2022)” (fl. 2, e-doc. 1).*

*Esclarece que “o Auto de Infração utilizou CNAE FISCAL 8411600 (Administração Pública Em geral) e FPAS 582-0 (Órgãos do Poder Público e Equiparados) como premissa para lançamento tributário, bem como Balancetes mensais de despesas obtidos no Portal da Transparência do Estado de Alagoas” e ressalta que essas informações seriam “absolutamente inadequadas para sustentar o lançamento tributário, ainda mais de valor tão expressivo” (fl. 3, e-doc. 1).*

*Noticia que, “no portal da transparência[,] estão consolidados não só o vínculo dos prestadores de serviço contratados pela SESAU (sujeitos ao RGPS), mas também aos cargos em comissão (pagos pela SEPLAG) e aos servidores estatutários não vinculados ao RGPS, revelando, já neste momento preliminar, a inadequação da base de cálculo adotada pela fiscalização para a constituição do crédito tributário” (fl. 3, e-doc. 1).*

*Anota ter a autuação fiscal ignorado “O FATO DA SESAU TER EFETIVAMENTE RECOLHIDO AOS COFRES DA UNIÃO R\$ 355.094.114,85 (trezentos e cinquenta e cinco milhões, noventa e quatro mil cento e quatorze reais e oitenta e cinco centavos), considerando a contribuição por parte do empregado, a patronal e a Gilrat”, pelo que anota ter sido cumprida a obrigação principal (fls. 3-4, e-doc. 1).*

## ACO 3675 / AL

Argumenta que, “quanto às multas aplicadas, [se] tem a caracterização do bis in idem, ante a utilização de um mesmo fundamento de fato para justificar a aplicação de duas penalidades diversas, quais sejam, a multa de ofício e a multa autônoma” (fl. 5, e-doc. 1).

Pondera ser “fundamental a suspensão cautelar da exigibilidade do crédito tributário em espeque, assegurando a expedição da CPEND e a não inscrição do Estado de Alagoas nos cadastros de inadimplência da União, conduta potencialmente prejudicial a higidez das contas públicas e, obviamente, da manutenção e continuidade da prestação dos serviços públicos” (fl. 13, e-doc. 1).

Alega estar presente a fumaça do bom direito, “comprova[d]a a partir da documentação que acompanha a presente exordial, suficiente para demonstrar que a administração direta do Estado de Alagoas não cometeu as infrações imputadas, uma vez que houve o recolhimento do tributo e a transmissão das respectivas declarações, eivadas apenas de meros erros materiais, estando o Estado de Alagoas discutindo a questão no âmbito administrativo através do procedimento de Revisão de Débito, que deve ser equiparado a reclamação prevista no art. 151, III do CTN” (fl. 13, e-doc. 1).

Quanto ao perigo da demora, adverte que “eventuais restrições decorrentes da inscrição nos cadastros de inadimplentes causam danos imensuráveis ao Estado e toda sua população, pois ficaria impossibilitado de firmar novos convênios, repasses, bem como realizar operações de crédito, inclusive a percepção de recursos oriundo das transferências obrigatórias, notadamente por meio do FPE” (fl. 14, e-doc. 1).

Alerta que “a Certidão Negativa de Débitos do Estado de Alagoas vencerá no dia 07 de abril de 2024, razão pela qual tem-se a presente medida como urgente” (fl. 14, e-doc. 1, grifos nossos).

Requer “tutela provisória de urgência para, enquanto pendente qualquer ato, administrativo ou judicial, de impugnação dos créditos tributários objeto

## ACO 3675 / AL

*deste processo ou enquanto não ajuizada a execução fiscal pela União (quando o Estado de Alagoas poderá manejar os respectivos embargos à execução com efeito suspensivo): a.1) suspender a exigibilidade dos referidos créditos tributários objeto do presente processo; a.2) determinar a União se abster de inscrever o Estado de Alagoas no Cauc/Siafi/Cadin, bem como de negar a expedição de sua CPEND” (fl. 15, e-doc. 1).*

No mérito, pede *“a procedência da presente Ação Cível Originária para que sejam confirmados, em definitivo, os pedidos formulados a título de tutela provisória”* (fl. 15, e-doc. 1).

3. Em 5.4.2024, foi deferida a tutela de urgência, para determinar-se à União que, até julgamento final desta ação, suspendesse a exigibilidade dos créditos tributários constantes do auto de infração decorrente dos Procedimentos Fiscais ns. 0410100.2023.00708 e 0410100.2023.00711 e que se abstivesse de inscrever Alagoas em cadastros de inadimplência e de negar a expedição de *“Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União”*, com base na existência desses créditos tributários (e-doc. 19).

4. Em 22.5.2024, a União contestou, alegando, em preliminar, a incompetência deste Supremo Tribunal para conhecer da ação, pois *“a título de pedido principal, o autor requer a suspensão da exigibilidade dos créditos tributários”*. Salientou que *“questões meramente patrimoniais ou financeiras, tais como a cobrança de tributos, não são abarcadas pela competência originária da Corte”* (fl. 5, e-doc. 29).

No mérito, defendeu a regularidade do procedimento fiscal, que *“teve como início a comunicação do Termo de Início de Procedimento Fiscal (TIPF) ao Estado de Alagoas, pelo qual a Receita Federal informou a respeito da instauração dos Procedimentos nº 0410100.2023.00708 e nº 0410100.2023.00711, para verificação de irregularidades praticadas pela*

## ACO 3675 / AL

*Secretaria de Saúde no recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social” (fl. 7, e-doc. 29).*

*Assinalou que, “na referida comunicação, foi solicitada ao Estado de Alagoas a exibição de documentos relacionados às contribuições previdenciárias reguladas pela Lei nº 8.212/1991” e que, “apesar da concessão de sucessivos prazos adicionais, o Estado-contribuinte deixou de apresentar a documentação referida, sem que formulasse qualquer manifestação ou esclarecimento adicional” (fls. 7-8, e-doc. 29).*

*Argumentou que “o Processo Administrativo Fiscal observou os princípios do contraditório e da ampla defesa” (fl. 9, e-doc. 29).*

*Realçou que, “a partir do exame do Relatório do Auto de Infração (doc. anexo à contestação), não se verificam indícios de que a RFB tivesse incluído a remuneração de agentes alheios ao RGPS na base de cálculo dos créditos apurados” (fl. 12, e-doc. 29).*

*Pediu fosse “declarada a incompetência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a demanda, diante na inexistência de conflito federativo (art. 102, I ‘f’, CF)”, e “a improcedência da ação, face à regularidade do Processo Administrativo Fiscal” (fls. 15-16, e-doc. 29).*

**5.** Em 24.5.2024, foi dada vista a Alagoas, para manifestar-se sobre a contestação apresentada pela ré, e determinou-se manifestação sobre provas (e-doc. 33).

**6.** Em 19.6.2024, Alagoas apresentou réplica e esclareceu que “não se busca especificamente a análise dos elementos conformadores do crédito tributário, de forma satisfativa e exauriente” (fl. 3, e-doc. 36).

*Explicou: “pretende-se a suspensão da sua exigibilidade e o conseqüente afastamento dos efeitos devastadores das inscrições desabonadoras da União, a*

## ACO 3675 / AL

*fim de assegurar a manutenção dos serviços públicos alagoanos enquanto a discussão satisfativa e exauriente dos elementos definidores do crédito tributário ocorre na via administrativa ou, não sendo lá resolvida, no âmbito de embargos à execução fiscal, os quais possuem efeitos suspensivos automáticos” (fl. 3, e-doc. 36).*

Reiterou que *“este feito não se presta à discussão satisfativa do crédito tributário em si, mas, evitar as consequências de sua cobrança imediata, os quais são demasiadamente prejudiciais aos serviços públicos e à coletividade alagoana, sem prejuízo da sua (re)análise profunda na seara administrativa” (fl. 5, e-doc. 1).*

Conclui pela competência deste Supremo Tribunal Federal para conhecer da ação que entende ter *“potencialidade ofensiva capaz de afetar a harmonia e equilíbrio nas relações entre os entes federados, a atrair a competência do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso I, alínea ‘f’, da Constituição Federal” (fl. 5, e-doc. 1).*

Requer *“a rejeição dos fundamentos lançados pela União em sua Contestação, bem como o provimento da presente ação, nos termos apresentados na petição inicial” (fl. 19, e-doc. 1).*

7. União e Alagoas informaram não ter provas a produzir (e-doc. 39 e e-doc. 43).

8. Em 7.8.2024, declarei saneado o processo e dei vista sucessiva às partes para razões finais (e-doc. 45).

9. Em 29.8.2024, a União apresentou razões finais e requereu a *“revogação da medida liminar, ou, subsidiariamente, de sua adequação aos termos dos pedidos formulados pelo autor, para que a tutela permaneça vigente apenas “até o deslinde do processo administrativo noticiado ou até o ajuizamento*

*da execução fiscal pela União (quando o Estado de Alagoas poderá manejar os respectivos embargos à execução com efeito suspensivo” (e-doc. 49).*

**10.** Alagoas apresentou razões finais em 30.8.20204 (fl. 5, e-doc. 50).

**11.** O Procurador-Geral da República opinou pela procedência do pedido:

*“Ação cível originária. Administrativo. Tributário. Exigibilidade de crédito tributário. Possibilidade de inscrição de Estado-membro em cadastro federal de inadimplência. Princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Tema n. 327 da Repercussão Geral. Parecer por que se julgue procedente o pedido” (e-doc. 53).*

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

**12.** Este Supremo Tribunal assentou ser necessário examinar os aspectos políticos e institucionais da lide para aferir se há, na questão judicializada, conflito real ou potencial apto a abalar o equilíbrio da Federação, fragilizando a harmonia nas relações estatuídas entre os componentes. Esses os elementos balizadores da fixação da competência originária estabelecida na al. f do inc. I do art. 102 da Constituição da República.

**13.** Alagoas ajuíza a presente ação e pede seja suspensa a exigibilidade dos créditos tributários objeto dos Procedimentos Fiscais ns. 0410100.2023.00708 e 0410100.2023.00711 *“enquanto pendente qualquer ato, administrativo ou judicial, de impugnação dos créditos (...) ou enquanto não ajuizada a execução fiscal pela União (quando o Estado de Alagoas poderá manejar os respectivos embargos à execução com efeito suspensivo)” (fl. 15, e-doc. 1).*

Pede, ainda, seja determinado à União que se abstenha de “inscrever o Estado de Alagoas no Cauc/Siafi/Cadin, bem como de negar a expedição de sua [Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos]” (fl. 15, e-doc. 1).

Alagoas, em réplica, esclareceu que “este feito não se presta à discussão satisfativa do crédito tributário em si, mas, evitar as consequências de sua cobrança imediata, os quais são demasiadamente prejudiciais aos serviços públicos e à coletividade alagoana” (fl. 5, e-doc. 1).

Em sua manifestação, o Procurador-Geral da República salientou:

*“a análise limita-se à verificação da legalidade da eventual inscrição do autor em cadastro federal de inadimplência, sem exame sobre supostos vícios no lançamento de crédito tributário, o que há de ser apurado nas vias administrativas ou judiciais adequadas.*

*A exigibilidade do crédito tributário deve ser suspensa enquanto este for objeto de questionamento administrativo, para que o Estado não seja obstado de receber transferências voluntárias, repasses de verbas, e firmar acordos de cooperação, convênios e operações de crédito com entidades federais sem a certeza de que o crédito constituído é efetivamente devido” (e-doc. 53).*

Assim, a matéria tributária posta nos Procedimentos Fiscais ns. 0410100.2023.00708 e 0410100.2023.00711 não é objeto da presente ação, mas apenas a possibilidade de se inscrever Alagoas em cadastros de inadimplência administrados pela União enquanto pendente discussão a respeito de crédito tributário.

**14.** Este Supremo Tribunal tem reconhecido conflito federativo em situações nas quais, valendo-se de registros de pretensas inadimplências dos Estados nos cadastros federais, a União impossibilita recebimento de repasses de verbas, acordos de cooperação, convênios e operações de crédito entre esses Estados e entidades federais. Assim, por exemplo:

“AGRAVO INTERNO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO FEDERAL DE INADIMPLENTES. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ART. 102, I ‘F’, DA CRFB/88. AFIRMAÇÃO DA LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO PROVIDO. 1. O Supremo Tribunal Federal é originariamente competente para processar e julgar as causas que revelem potencial conflito federativo entre a União e os Estados-membros (art. 102, I, ‘f’, da CRFB/88), como nos casos em que se discute a inscrição destes nos cadastros federais de irregularidades ou inadimplência. 2. A União é parte legítima para figurar no polo passivo das ações em que Estado-membro impugne inscrição em cadastros federais de inadimplentes e/ou de restrição de crédito. 3. Agravo interno provido, para que se dê prosseguimento à ação” (ACO n. 2.764-AgR/AC, Redator para o acórdão o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 2.2.2018).

“REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA – SIAFI. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. ÓBICE AO REPASSE DE VERBAS E À CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS. SUSPENSÃO DO REGISTRO DE INADIMPLÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR. REFERENDO. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO. 1. A União detém legitimidade para figurar no polo passivo da ação na qual se pleiteia a suspensão da inscrição de Estado-Membro no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin ou no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – Cauc. 2. O Supremo Tribunal Federal reconhece conflito federativo em situações nas quais a União, valendo-se de registros de apontadas inadimplências dos Estados no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, impossibilita

*o repasse de verbas federais e a celebração de convênios. 3. O registro da entidade federada, pela alegada inadimplência, nesse cadastro federal pode sujeitá-la a efeitos gravosos, com desdobramentos para a transferência de recursos. 4. Em cognição primária e precária, estão presentes os requisitos para o deferimento da medida cautelar. 5. Medida cautelar referendada. Agravo regimental prejudicado” (ACO n. 2.733-AgR/AC, de minha relatoria, Plenário, DJe 22.9.2018).*

Assim, reconheço a competência do Supremo Tribunal Federal para conhecer da presente ação com fundamento na alínea *f* do inc. I do art. 102 da Constituição da República.

15. A jurisprudência deste Supremo Tribunal assentou-se no sentido de que a inclusão do ente federado em cadastros de inadimplência, quando capazes de impossibilitar o recebimento de repasses de verbas, acordos de cooperação, convênios e operações de crédito entre os Estados e outras entidades federais deve ser precedida do devido processo legal. Confirmam-se, por exemplo, os seguintes julgados:

*“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INSCRIÇÃO DO TOCANTINS NO SISTEMA AUXILIAR DE INFORMAÇÕES PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS – CAUC. CONTRATO DE REPASSE N. 0227.257-90. NECESSIDADE DE CONCLUSÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 1.067.086-RG. TEMA 327. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO COM APLICAÇÃO DE MULTA DE 1% SOBRE O VALOR ATUALIZADO DA CAUSA, SE UNÂNIME A VOTAÇÃO” (ACO n. 3.450-AgR, de minha relatoria, Plenário, DJe 16.5.2022).*

*“Direito Constitucional e Financeiro. Agravo interno em ação cível originária. Inscrição de ente federativo em cadastros federais de inadimplência. 1. A inscrição de Estado-membro nos cadastros federais de inadimplência, em caso de descumprimento parcial ou total*

*de convênio, antes da instauração e do julgamento de tomada de contas especial viola o devido processo legal. Tal conclusão compõe a tese firmada pelo Plenário desta Corte no julgamento do RE 1.067.086, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber. 2. Agravo interno a que se nega provimento. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente” (ACO n. 3.027-AgR, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, Plenário, DJe 24.8.2021).*

*“Agravo regimental em ação cível originária. Incompetência do Supremo Tribunal para apreciar, originariamente, regularidade na aplicação de verba recebida em convênio. Competência originária para apreciar legalidade da inscrição de ente estadual em cadastro restritivo federal. Conflito federativo configurado. Precedentes. Conhecimento parcial da demanda. Procedência do pedido. CAUC/SIAFI. Matéria submetida à sistemática da repercussão geral. Inexistência de óbice à apreciação do mérito de ação cível de competência originária do Supremo Tribunal. Princípio do devido processo legal. Necessidade de prévia tomada de contas especial. Precedentes. Agravo regimental não provido. 1. Ação cível originária movida por autarquia estadual contra a União. Conhecimento parcial da ação – afastada lide de natureza meramente patrimonial – e, na parte de que se conheceu, pela procedência do pedido de suspensão pela União da inscrição da UNIMONTES, autarquia estadual, nos cadastros federais de inadimplência. Competência originária da Suprema Corte para a apreciação desse tema, porquanto as restrições decorrentes da inscrição de entidades estatais, de pessoas administrativas ou de empresas governamentais em cadastros de inadimplência tem potencialidade ofensiva apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Precedentes. 2. O reconhecimento da existência de repercussão geral da questão constitucional veiculada em recurso extraordinário implica a possibilidade de sobrestamento tão somente de recursos que versem a mesma controvérsia, efeito que não atinge as ações de competência originária do Supremo Tribunal Federal.*

*Inexistência de óbice à apreciação do mérito da presente ação. Precedentes: ACO nº 2.591-AgR/DF, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 2/12/16; e ACO nº 2.128-AgR-ED/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 3/3/16. 3. O Plenário do Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que viola o postulado constitucional do devido processo legal a inscrição do ente federativo no cadastro de inadimplentes sem a garantia do contraditório e da ampla defesa. Precedentes. 4. *Sem a conclusão de tomadas de contas especial, ou de outro procedimento específico instituído por lei que permita a apuração dos danos ao erário federal e das respectivas responsabilidades, fica inviabilizada a imposição de restrições para a transferência de recursos entre entes federados. Precedentes.* 5. *Agravo regimental não provido. Remessa dos autos ao juízo federal de primeiro grau competente para a apreciação da parte da ação de que não se conheceu” (ACO n. 3.011-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 13.6.2018, grifos nossos).**

*“Agravo em ação cível originária. 2. Administrativo. Repasse de verbas públicas. Convênios. 3. Irregularidade. Inscrição em cadastro. 4. Legitimidade passiva da União para figurar no polo passivo da demanda. Precedentes. 5. Tomada de contas especial. Necessidade. Jurisprudência. 6. Matéria submetida à repercussão geral. Sobrestamento do feito. Indeferimento. 7. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 8. Votação caso unânime, aplicação da multa do art. 1.021, § 4º, do CPC no percentual de 5% do valor atualizado da causa. 9. Majoração dos honorários advocatícios (art. 85, § 11, do CPC)” (ACO n. 2.849-AgR/DF, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 29.5.2019).*

*“AGRAVO INTERNO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E*

DA AMPLA DEFESA NA VIA ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A União é parte legítima para figurar no polo passivo das ações em que Estado-membro impugne inscrição em cadastros federais de inadimplentes e/ou de restrição de crédito. Precedente: ACO 1.995, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 4/8/2015. 2. Em razão de expressa determinação constitucional, na medida em que a atuação da Administração Pública é pautada pelo princípio da legalidade (CF, art. 37, caput), inexistente, em princípio, qualquer ilegalidade na atuação da União em proceder à inscrição do órgão ou ente nos cadastros de restrição. 3. In casu, diante de hipótese excepcional, autoriza-se a exclusão judicial da inscrição nos cadastros de inadimplência, no afã 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. 4. A anotação de ente federado em tais cadastros exige a prévia e efetiva observância do devido processo legal, em suas dimensões material e processual. 5. A tomada de contas especial é medida de rigor com o ensejo de alcançar-se o reconhecimento definitivo de irregularidades, permitindo-se, só então, a inscrição do ente nos cadastros de restrição ao crédito organizados e mantidos pela União. Precedentes: ACO 1.848-AgR, rel. Min. Celso Mello, Tribunal Pleno, DJe de 6/11/2014; AC 2.032, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 20/03/2009. 6. O princípio da intranscendência subjetiva das sanções inibe a aplicação de severas sanções às administrações por ato de gestão anterior à assunção dos deveres públicos. Precedentes: ACO 1.848-AgR, rel. Min. Celso Mello, Tribunal Pleno, DJe de 6/11/2014; ACO 1.612-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 12/02/2015. 7. Agravo interno a que se nega provimento” (ACO n. 2.795-AgR/DF, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 13.12.2018).

*“Ação cível originária. Conflito federativo. Cadastros restritivos federais. Inscrição. CAUC/SIAFI. Necessidade de tomada de contas*

*especial ou de procedimento específico previsto em lei. Contraditório. Ampla defesa. Ausência de observância. 1. O entendimento da Corte é firme no sentido de que, para a inscrição em cadastros restritivos, há de se garantir o contraditório e a ampla defesa ao ente estadual, por meio de tomadas de contas especial ou de procedimento específico previsto em lei. 2. A discussão quanto à existência da dívida com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) não se confunde com a relativa à aplicação de sanções por desatendimento de norma legal, que exige defesa própria. 3. Ausência de observância de procedimento específico previsto em lei que tenha permitido a realização de defesa pelo ente estadual antes de sua inscrição nos cadastros de restrição federal, especificamente no que se refere à notificação fiscal nº 506.332.658. 4. Nas causas em que for inestimável o proveito econômico ou, ainda, quando o valor da causa for muito baixo, o valor dos honorários será fixado por apreciação equitativa (art. 85, §§ 2º, 8º, CPC) Agravo regimental da União a que se nega provimento. Agravo do Estado do Rio Grande do Norte provido para fixar os honorários advocatícios em R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para cada parte” (ACO n. 1.883-AgR/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 24.8.2018).*

16. Na sessão virtual de 4.9.2020 a 14.9.2020, este Supremo Tribunal julgou o Recurso Extraordinário n. 1.067.086-RG, Tema 327, e fixou a seguinte tese:

*“A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido: a) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada); após*

*a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial” (grifos nossos).*

O acórdão tem a seguinte ementa:

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO E CONSTITUCIONAL. INSCRIÇÃO NO CADASTRO DE INADIMPLENTES DO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL SIAFI/CADIN. DIREITO DA UNIÃO E DOS ESTADOS DE CONDICIONAR A ENTREGA DE RECURSOS AO PAGAMENTO DE SEUS CRÉDITOS, INCLUSIVE DE SUAS AUTARQUIAS. ART. 160, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE CONFLITO COM A GARANTIA DO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E DEVIDO PROCESSO LEGAL. ART. 5º, LIV e LV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. VINCULAÇÃO AOS CADASTROS PARA A ENTREGA DE NOVOS RECURSOS. OBRIGAÇÃO LEGAL DIVERSA DO OBJETO DA AÇÃO. CARACTERIZAÇÃO DA INADIMPLÊNCIA PARA INSCRIÇÃO DE RESTRIÇÃO EM CADASTROS. MOMENTO. PRÉVIO JULGAMENTO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NECESSIDADE NOS CASOS DE POSSIBILIDADE DE REVERSÃO DA INADIMPLÊNCIA. FIXAÇÃO DE TESE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Não viola o art. 160, I, da Constituição Federal a exigência do julgamento da tomada de contas especial para inscrição, em cadastro de inadimplentes, de ente subnacional que pretende receber recursos da União. 2. É requisito para a inscrição de ente subnacional em cadastro de inadimplentes o julgamento da tomadas de contas especial ou de outro procedimento específico*

*instituído por lei que permita a apuração dos danos ao erário federal e das respectivas responsabilidades, desde que cabível à hipótese e possa resultar em reversão da inadimplência. Garantia do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Inteligência do disposto no art. 5º, LIV, e LV, da Constituição Federal. 3. É dispensável o julgamento ou mesmo a instauração da tomada de contas especial para a inscrição de ente subnacional em cadastro de inadimplentes, quando tal procedimento não puder resultar em reversão da inadimplência, bastando, nestas hipóteses, a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto. 4. Fixação da seguinte tese em repercussão geral: A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido: a) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada) e; b) após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com fixação de tese em repercussão geral” (RE n. 1.067.086-RG, Tema 327, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 21.10.2020).*

17. Alagoas anota que pretende evitar as consequências de uma cobrança imediata do crédito tributário em discussão e uma inscrição em cadastros de inadimplência “os quais são demasiadamente prejudiciais aos serviços públicos e à coletividade alagoana” (fl. 5, e-doc. 1).

## ACO 3675 / AL

Assiste razão jurídica ao autor. Imprescindível que qualquer inscrição do ente federado em cadastro de inadimplência seja precedida do devido processo legal, pelo que necessária a conclusão dos Procedimentos Fiscais ns. 0410100.2023.00708 e 0410100.2023.00711 nos quais se impugna, administrativamente, o crédito tributário.

18. O autor conferiu à causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Entretanto, o crédito tributário tratado nos Procedimentos Fiscais ns. 0410100.2023.00708 e 0410100.2023.00711, no importe de R\$ 768.133.414,94 (setecentos e sessenta e oito milhões, cento e trinta e três mil, quatrocentos e catorze reais e noventa e quatro centavos), não é objeto da presente ação.

A discussão posta na espécie limita-se à possibilidade de inscrição de Alagoas antes da conclusão de procedimentos fiscais, pelo que os honorários devem ser fixados de forma equitativa fundada no § 8º do art. 85 do Código de Processo Civil.

**19. Pelo exposto, julgo procedente a presente ação para determinar à União que, enquanto não concluídos os Procedimentos Fiscais ns. 0410100.2023.00708 e 0410100.2023.00711, suspenda a exigibilidade do respectivo crédito tributário, abstendo-se de inscrever Alagoas em cadastros de inadimplência e de negar a expedição de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, com base na existência desses créditos tributários (inc. I do art. 487 do Código de Processo Civil e § 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).**

**16. Condeno a ré ao pagamento de honorários advocatícios, que**

**ACO 3675 / AL**

**fixo em R\$ 1.000,00 (mil reais)** (§§ 8º e 10 do art. 85 do Código de Processo Civil).

**Publique-se.**

Brasília, 19 de dezembro de 2024.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora