



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 61282/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR

Recurso Extraordinário 770.149 - PE

Relator: Ministro **Marco Aurélio**

Recorrente: União

Recorrido: Município de São José da Coroa Grande

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 743. POSSIBILIDADE DE MUNICÍPIO CUJA CÂMARA MUNICIPAL ESTÁ EM DÉBITO COM A FAZENDA NACIONAL OBTER CERTIDÃO POSITIVA DE DÉBITO COM EFEITO DE NEGATIVA – CPDEN. SEPARAÇÃO DE PODERES, INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES JURÍDICAS E AUTONOMIA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS POSTULADOS. MUNICÍPIO COMO UNIDADE DE CARIZ CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO COOPERATIVO. INTERAÇÃO HARMÔNICA E NECESSÁRIA ENTRE RAMOS DE PODER. PROVIMENTO.

1 - Restrições de repasses voluntários e das possibilidades de endividamento mediante prestação de contragarantia da União, consoante obstrução preconizada pela LRF, não tem por objetivo prejudicar qualquer dos Poderes municipais, individualmente. Funciona, sim, como instrumento que impulsiona o município como um todo unitário a diligenciar suas obrigações no contexto do Federalismo de cooperação.

2 - A fluência desse diálogo institucional dá concretude ao mandamento dirigente do art. 2º da Constituição Federal, que reclama harmonia e equilíbrio entre Poderes no seio da Federação, do que se depreende a inexistência de violação aos postulados da separação de Poderes, da intranscendência das sanções e da autonomia municipal na espécie.

3 – Parecer pelo provimento do recurso extraordinário.

Trata-se de recurso extraordinário interposto pela União, em face do Município de São José da Coroa Grande, com repercussão geral reconhecida, paradigma do Tema 743: Possibilidade de município cuja Câmara Municipal está em débito com a Fazenda Nacional obter Certidão Positiva de Débito com Efeito de Negativa – CPDEN.

Na origem, cuidou-se de ação cautelar ajuizada para impedir que o descumprimento de qualquer obrigação tributária, ainda que acessória, pelo Poder Legislativo municipal desse ensejo a anotações cadastrais federais em nome do município, o que poderia reverberar na restrição do recebimento de transferências voluntárias da União e da concessão de garantia e autorização para operações de crédito.

A Primeira Turma do Tribunal *a quo*, enfrentando o mérito da ação, afirmou o direito do recorrido para obter Certidão Positiva de Débito com Efeito de Negativa, por incidência do princípio da intranscendência das sanções.

O julgado foi ementado nos seguintes termos:

AÇÃO CAUTELAR INCIDENTAL. CERTIDÃO POSITIVA DE DÉBITO COM EFEITO DE NEGATIVA – CPD/EN. IRREGULARIDADES POR OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA ACESSÓRIA PRATICADA PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL, A IMPEDIR A EXPEDIÇÃO DE CND AO MUNICÍPIO REQUERENTE. LIMINAR DEFERIDA COM FUNDAMENTO EM

PRECEDENTE DO STF CONSUBSTANCIADO NO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES E DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE ORDEM JURÍDICA. MANUTENÇÃO DA LIMINAR ATÉ O JULGAMENTO DA APELAÇÃO INTERPOSTA. PROCEDÊNCIA DA CAUTELAR. REGIMENTAL PREJUDICADO.

1. Trata-se de Ação Cautelar, com pedido de liminar, proposta pelo Município de São José da Coroa Grande – PE em desfavor da União (Fazenda Nacional), objetivando a concessão de provimento jurisdicional que lhe assegure a obtenção de Certidão Positiva de Débitos com Efeitos de Negativa – CPD/EN, sem que sejam considerados na sua expedição os débitos fiscais ou irregularidades por obrigação tributária acessória praticada pelo Poder Legislativo Municipal, até o julgamento da apelação interposta na ação principal (Processo n.º 2009.83.00.00.8452-1).

2. Liminar deferida ao fundamento de que a tese defendida pelo município requerente encontra respaldo na jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal, consubstanciada no princípio da intranscendência das sanções e das medidas restritivas de ordem jurídica, conforme se verifica a partir da decisão proferida na AC/2197.

3. Em virtude desse princípio, o município requerente não pode ser privado da obtenção de Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa – CPD/EN, em razão de débitos fiscais ou irregularidades por obrigação tributária acessória praticada pelo Poder Legislativo Municipal, conforme restou decidido na liminar concedida que deverá se manter até que seja julgada a apelação interposta.

4. O risco de lesão grave e de difícil reparação está configurado em face das restrições impostas à realização de novos convênios e à percepção dos repasses dos convênios já firmados.

5. Ação cautelar procedente.

6. Agravo Regimental prejudicado. (*DJe*, 12 nov. 2010)

Os embargos de declaração opostos pela recorrente na sequência foram conhecidos, porém desprovidos.

A União foi pessoalmente intimada aos 14 de março de 2011, interpondo recursos especial e extraordinário em 18 de março de 2011.

Admitidos ambos os recursos pelo Tribunal de origem, houve remessa dos autos ao Superior Tribunal de Justiça, que os encaminhou ao Supremo Tribunal Federal por considerar que o debate subjacente foi travado em seara constitucional.

Na Suprema Corte, foi reconhecida a repercussão geral do tema, por decisão publicada no *DJe* de 12 de agosto de 2014¹.

O presente recurso, aviado com base no permissivo do art. 102, III, *a*, veicula debate sobre suposta ofensa, pelo acórdão de mérito acima referenciado, aos preceitos dos artigos 2º, 29 e 31 da Constituição Federal, por malferimento dos princípios da separação de Poderes e da autonomia administrativo-financeira do Poder Legislativo.

Sustenta a recorrente que não é dado ao município eximir-se de sua responsabilidade, uma vez que a ele se imputam os atos de

1 “MUNICÍPIO – PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO – DÉBITO – CERTIDÃO POSITIVA DE DÉBITO COM EFEITO DE NEGATIVA – INADIMPLÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO – ALCANCE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia atinente ao direito do Município, como entidade da Federação, à Certidão Positiva de Débito com Efeito de Negativa – CPDEN, apesar da inadimplência do Poder Legislativo local quanto ao cumprimento de obrigações tributárias acessórias.”

seus órgãos, que não detêm personalidade jurídica própria, não havendo falar, no ponto, em violação da autonomia do Legislativo.

Ao enfrentar o mérito recursal, o recorrido defendeu o acerto do Juízo *a quo* ao fazer incidir o princípio da intranscendência das sanções (art. 5º, XLV, da CF/88) na espécie. Colacionou jurisprudência a respeito e concluiu:

Com efeito, o Poder Legislativo goza de independência e autonomia administrativa e financeira [...] sendo de sua alçada exclusiva o pagamento da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento de seus membros e servidores, para tanto dispondo de orçamento próprio.

Vieram, então, os autos com vista à Procuradoria-Geral da República para a emissão de parecer.

Esses, em síntese, são os fatos de interesse.

O Supremo Tribunal Federal conta com decisões recentes acerca da problemática de fundo do presente recurso, eleito como paradigma na sistemática da repercussão geral. Dentre elas, a do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 768.238, submetido ao crivo da Segunda Turma do Tribunal, que, por votação unânime, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Ministro Relator, Ricardo Lewandowski. O julgado foi assim ementado:

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, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe, 5 mar. 2014)

No mesmo esteio, conta-se com o precedente do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 797.945, cuja ementa segue transcrita:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITO DE NEGATIVA PARA MUNICÍPIO. ALEGADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 29 E 31 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DESVINCULAÇÃO DO PODER EXECUTIVO LOCAL DO PODER LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, *DJe*, 10 abr. 2014)

Todavia, permanece a Procuradoria-Geral da República convicta da inadequação do entendimento adotado, que está em descompasso com as bases fiscais que o regime constitucional do Federalismo cooperativo assenta.

A argumentação em favor do posicionamento jurídico da Suprema Corte se desenvolve em dois eixos que, como se passa a ver, não contam com amparo suficientemente sólido.

O primeiro está na suposta impossibilidade de que o Poder Executivo do ente municipal venha a ser cerceado com a restrição do repasse de receitas federais por transferências voluntárias, quando a responsabilidade é atribuível a outra esfera de Poder, isto é, ao Legislativo.

O segundo eixo está articulado na esfera do princípio da separação de Poderes. Diz-se que o postulado impede a ingerência do Executivo nos demais, e vice-versa (art. 2º da Constituição Federal).

Ambas as premissas, como se passa a expor com mais vagar, partem do pressuposto enviesado de que as sanções do § 1º do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF aplicam-se, de forma atomizada, aos ramos de Poder do município, desconsiderando a

externalização desse ente como totalidade autônoma dentro do cenário Federativo.

A essência do princípio da intranscendência das sanções e das medidas restritivas de ordem jurídica tem sido afirmada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consoante parâmetros apresentados pelo Ministro Celso de Mello nos autos da AC-AgR-QO 1.033 (*DJ*, 16 jun. 2006). Eis a síntese por ele proposta:

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.).

A aplicação dessa máxima interpretativa ao sistema de repartição de Poderes dentro da Federação tem sido amplamente de-

mandada por aqueles entes que se veem diante da imposição das limitações previstas no art. 25, § 1º, da LRF.

Buscam emplacar, geralmente sem fundadas razões, a tese com relação, por exemplo, a (i) débitos pecuniários e de prestação de contas de convênios pactuados por governos anteriores; (ii) inadimplência imputada a entidades da administração direta ou indireta; (iii) descumprimento dos limites globais de despesas com pessoal pelos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e pelo Ministério Público; e (iv) não atendimento de outros deveres em face da União, tal qual o adimplemento de obrigações tributárias principais e acessórias, como no caso vertente.

Com abertura democrática da década de 1980, os governos locais ganharam preponderância, dada a adoção de políticas de descentralização de poder. O processo culminou no evidente reconhecimento atual de sua autonomia e, na prática, os Estados deixaram de ser ponte necessária nas relações entre a União e os Municípios.

Ao ganho de autonomia correspondeu o aumento gradual das responsabilidades. Especificamente no que tange aos limites de endividamento público municipal na esfera do Poder Legislativo, o Constituinte derivado preocupou-se com a inserção de regra específica, na Carta de 1988, que contemplasse percentual máximo de

despesa com a remuneração de Vereadores (art. 29, VII, da CF/1988, incluído pela Emenda Constitucional 1/1992).

Anos depois, novamente incumbiu-se do tema, inserindo, por meio da Emenda Constitucional 25, de 14 de fevereiro de 2000, o art. 29-A, que limitou o total da despesa do Poder Legislativo municipal a percentual do montante composto pela receita tributária do ente e pelas transferências constitucionais de parcela dos impostos arrecadados por Estados e União.

E foi nesse contexto que foi aprovado o texto da LRF, em 4 de maio de 2000. À referida lei cumpriria, a partir de então, estabelecer mecanismos de restrição do endividamento municipal, controle das contas públicas e aumento da transparência fiscal, em defesa do conteúdo ético da gestão pública².

A prudência fiscal passou a revelar-se como desdobramento relevante dos princípios da moralidade e da eficiência na Administração Pública municipal e os limites da LRF vieram sendo paulatinamente examinados na última quinzena de anos.

2 A propósito, tomam-se de empréstimo as lições de Sérgio Assoni Filho: “[...] o ordenamento brasileiro está, na atualidade, em sintonia com o clamor dos cidadãos pela emergência de um novo padrão de gestão da coisa pública, caracterizado pela participação popular e pela responsabilização dos administradores, pois, como visto ao longo do presente trabalho, seus princípios e dispositivos jurídicos expressam o entendimento de que as finanças governamentais devem ser administradas essencialmente de maneira transparente e responsável”. ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e Democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009, p. 194.

No limite da interação entre Poderes, a LRF chegou a incluir, em seu art. 9º, § 3º³, previsão de ingerência direta do Poder Executivo sobre as finanças dos demais Poderes, por descumprimento de limites de gastos. A eficácia do preceito, no entanto, foi suspensa em juízo cautelar pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238 (Relator Ministro Ilmar Galvão, *DJe*, 11 set. 2008).

E foi por influência desse precedente que se adotou o entendimento, o qual, do mesmo modo que ao Executivo não cabe imiscuir-se nas finanças dos outros Poderes, para impedir o gasto indevido ou prevenir o descumprimento de obrigações junto à União, tampouco é apropriado apená-lo nos termos da LRF em caso de inadimplência dos demais ramos de Poder.

Sem embargo, a situação versada não se identifica com mencionada ingerência indevida entre Poderes.

Como vem registrando a Procuradoria-Geral da República nos conflitos federativos que verberam a mesma questão no nível

3 “Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. [...] § 3º **No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.**” (Grifos aditados)

de relações entre Estados e União, a intervenção jurisdicional, de forma a obstaculizar a aplicação dos impedimentos legais decorrentes da desobediência aos parâmetros da LRF, deve ser excepcional, reservada aos casos de evidente ilegalidade ou afronta ao devido processo legal.

A obstrução de transferências voluntárias e, mesmo, a não concessão de autorização e garantia para realização de operações de crédito são legítimos mecanismos institucionais de garantia do adimplemento das obrigações federais por parte do Estado-membro ou do município interessado no financiamento de seus projetos.

Do contrário, a situação fiscal dos municípios brasileiros, historicamente endividados, redundará em completa desordem administrativa. Aquela mesma desordem que ocasionou, em 1998, a instituição do denominado Programa de Estabilidade Fiscal, que se consagrou como conjunto de medidas drásticas para estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da Economia⁴.

É certo que as sanções não podem ultrapassar os limites subjetivos e de responsabilidade do ente federativo. Entretanto, é igualmente verdadeiro que o critério principal para aferir tais limi-

4 MOREIRA BRUNO, Reinaldo. *Lei de responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 34.

tes subjetivos é o grau de autonomia administrativa, financeira e orçamentária das entidades envolvidas, que há de ser analisado caso a caso, mediante juntada da respectiva documentação.⁵

A teoria da imputação volitiva, ou teoria do órgão, desenvolvida por Otto Gierke, emerge, aqui, como recurso para encaminhar solução no caso dos autos. Ensina que a vontade externada pelo agente público deve ser imputada ao Estado, mas a responsabilização - que é, na espécie, a restrição das possibilidades de auxílio financeiro Federal - depende da existência prévia de personalidade jurídica.

O município, como sistema complexo e fechado que externa uma vontade única e indivisível, funciona, aqui, como instância global de atribuição de responsabilidades⁶.

A contar do momento em que o Constituinte enumerou, dentre os integrantes da Federação, os municípios (art. 18), delimitou a existência de uma unidade política plena e funcionalmente apta a autorregular-se pelo prisma administrativo, político, legislativo e econômico.

5 Nesse sentido, os seguintes precedentes: AC 1.761/AP, Rel. Min. EROS GRAU, *DJe*, 27 set. 2011; AC 2.197-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *DJe*, 13 nov. 2009; AC 1.936/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, *DJe* de 29 fev. 2008; AC 2.104-MC/RO, Rel. Min. LUIZ FUX, *DJe*, 4 ago. 2008; AC 2.228/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO, *DJe*, 17 dez. 2008; AC 1.033-QO/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *DJ* de 16 jun. 2006.

6 E, assim como ele, também apresentam-se como centros unitários de imputação volitiva as demais pessoas jurídicas de direito público interno enumeradas no art. 41 do Código Civil.

Enquanto unidade de cariz constitucional, os municípios respondem como entidades orgânicas dentro das relações federais e externam suas vontades mediante atos de seu representante político, presente na figura do Chefe do Poder Executivo. A regra se mantém ainda que o interesse defendido atenda, particularmente, aos anseios de órgãos do Poder Legislativo.

Controvérsias podem advir, é bem verdade, de situações em que a defesa de um direito do Poder Legislativo é submetida à boa vontade e ao comprometimento do Executivo, e isso não ocorre. Aliás, é justamente nesses casos que o Poder Judiciário é chamado a intervir para garantir a independência do Legislativo. Sem embargo, a regra é que, independentemente de o interesse tutelado provir de um ou outro ramo de Poder, em termos de diálogo federativo, no contexto do Federalismo de cooperação, quem assume responsabilidades externas, perante a União, é o município, unidade totalizadora autônoma.

A ele não competirá intervir no Legislativo para prevenir ou remediar a inadimplência com a União, hipótese que a Suprema Corte acertadamente rechaçou. Sua responsabilidade despontará, contudo, no que se refere ao acionamento da via adequada para compelir o Legislativo a regularizar suas obrigações: o Poder Judiciário.

Note-se que as restrições de repasses voluntários e das possibilidades de endividamento mediante prestação de contragarantia da União, consoante obstrução preconizada pela LRF, não tem por objetivo prejudicar qualquer dos Poderes municipais, individualmente. Funciona, sim, como instrumento que impulsiona o município como um todo a diligenciar suas obrigações. A fluência desse diálogo institucional dá concretude ao mandamento dirigente do art. 2º da Constituição Federal, que reclama harmonia e equilíbrio entre Poderes no seio da Federação.

Esse entendimento não destoaria da organização autônoma adotada pelo Constituinte de 1988. Pelo contrário: com ela se harmoniza, reforçando o laço colaborativo que, necessariamente, envolve as relações entre os ramos de Poder.

O problema da irresponsabilidade fiscal dos municípios e o endividamento cíclico e profundo que propicia estão fortemente imbricados na manutenção do retrato de subdesenvolvimento socioeconômico desses entes.

Nesse esteio, o primeiro índice FIRJAN de gestão fiscal⁷, relativo ao ano de 2011 e divulgado no ano de 2013, deixa nítidas as dificuldades no controle do uso de rendas públicas pelos mais de cinco mil municípios brasileiros:

Refletindo o resultado geral, a maioria dos municípios (66,2%) registrou pontuação abaixo de 0,6 pontos. Isso significa que 3.418 municípios brasileiros estão em situação fiscal difícil ou crítica: 2.328 (45,1%) foram avaliados com conceito C e 1.090 (21,1%) com conceito D. Por outro lado, 1.662 (32,2%) obtiveram conceito B (IFGF entre 0,6 e 0,8 pontos), indicativo de uma boa gestão fiscal, e apenas 84 (1,6%) o conceito A, referente à gestão de excelência (IFGF acima de 0,8 pontos).

Promover a flexibilização da incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal, diante desse quadro, é sinônimo de indiferença com relação ao controle de contas e obrigações absolutamente necessário que esses entes – principalmente os mais deficitários – devem alcançar para, em termos orçamentários equilibrados, investir mais no sociodesenvolvimento.

7 “O IFGF utiliza-se exclusivamente de estatísticas oficiais e é composto por cinco indicadores: *Receita Própria*, *Gastos com Pessoal*, *Investimentos*, *Liquidez* e *Custo da Dívida*. A leitura dos resultados é bastante simples: a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação. Outra importante característica do IFGF é que sua metodologia permite tanto comparação relativa quanto absoluta, isto é, o índice não se restringe a uma fotografia anual, podendo ser comparado ao longo dos anos.” <http://www.firjan.org.br/ifgf/downloads/> .Último acesso em 14 de abril de 2015.

Reitere-se que a obstrução do financiamento federal voluntário de projetos não alcança as áreas de assistência social, saúde e educação nos entes inadimplentes, por ressalva expressa do art. 25, § 3º, da LRF.

De mais a mais, cumpre observar que o efetivo dever municipal de adimplemento de obrigações exigidas pela União sempre poderá ser judicialmente debatido (art. 5º, XXXV, da CF/1988), assegurados o contraditório e a ampla defesa, com exame percuciente dos elementos de fato e de direito que porventura venham a influir no desfecho da controvérsia.

Por fim, ainda que a Suprema Corte venha a rejeitar o posicionamento que ora se adota, recomenda-se, em caráter sucessivo, a adoção de tese intermediária, que tome em conta a inércia dos Poderes municipais em agir para investigar e punir, na forma da lei, os responsáveis por inadimplementos ante a Fazenda Pública Federal.

No patamar dos Estados, constatada inadimplência ou irresponsabilidade fiscal pelo Poder Judiciário ou pelo Ministério Público, pode-se, por exemplo, favorecer o *accountability* por comunicação ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente. Já em níveis estadual e municipal, a inadimplência do Executivo e do Legislativo deve ser levada a conhecimento da Corte de Contas responsável.

Nesse particular, a Lei 10.522/2010, após a inclusão do art. 26-A, pela Lei 12.810/2013, tem previsão expressa da suspensão do registro de inadimplência do ente devedor do Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais – CADIN, desde que sejam adotados os procedimentos institucionais hábeis a contornar e reprimir a inadimplência de entes públicos em face da União. *In litteris*:

Art. 26-A. O órgão ou entidade que receber recursos para execução de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias na forma estabelecida pela legislação federal estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o disposto nos §§ 1º a 10 deste artigo.

§ 1º Norma específica disporá sobre o prazo para prestação de contas e instauração de tomada de contas especial, se for o caso.

§ 2º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido, será concedido o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

§ 3º Para os convênios em que não tenha havido qualquer execução física nem utilização dos recursos, o recolhimento à conta única do Tesouro deverá ocorrer sem a incidência de juros de mora, mas com os rendimentos da aplicação financeira.

§ 4º Apresentada a prestação de contas, o concedente deverá apreciá-la aprovando ou rejeitando, total ou parcialmente, as contas, de forma motivada.

§ 5º Na ocorrência de uma das hipóteses de inadimplência previstas nos §§ 1º a 4º, ou no caso de as contas prestadas serem rejeitadas total ou parcial-

mente, o concedente registrará a inadimplência no sistema de gestão do instrumento e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial, ou outro procedimento de apuração no qual sejam garantidos oportunizados o contraditório e a ampla defesa das partes envolvidas.

§ 6º Confirmada a existência de prejuízo ao erário ou desvio dos recursos na forma do § 5º, serão implementadas medidas administrativas ou judiciais para recuperação dos valores, sob pena de responsabilização solidária.

§ 7º Cabe ao prefeito e ao governador sucessores prestarem contas dos recursos provenientes de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias firmados pelos seus antecessores.

§ 8º Na impossibilidade de atender ao disposto no § 7º, deverão ser apresentadas ao concedente justificativas que demonstrem o impedimento de prestar contas e solicitação de instauração de tomada de contas especial.

§ 9º Adotada a providência prevista no § 8º, o registro de inadimplência do órgão ou entidade será suspenso, no prazo de até 48 (quarenta e oito) horas, pelo concedente.

§ 10. Norma específica disporá sobre o prazo para registro de inadimplência no sistema de gestão do instrumento e a forma de notificação prévia com os referidos prazos. (Grifos aditados)

Configurada inércia da Chefia do Poder Executivo em acionar o Tribunal de Contas responsável pela apuração da inadimplência de obrigações federais do Legislativo, não há escusas que permitam flexibilizar as consequências preestabelecidas pela LRF.

Portanto, a aplicação de todo o potencial normativo do art. 25, § 1º, da LRF justifica-se na hipótese examinada, recomendando fortemente o integral provimento do recurso extraordinário.

Ante o exposto, o parecer é pelo provimento do recurso da União.

Brasília (DF), 16 de abril de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

JCCR/RNSL