

## VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atendeu-se aos pressupostos de recorribilidade. A peça recursal, subscrita por Procuradora da Fazenda Nacional, foi protocolada no prazo assinado em lei.

Cumpra afastar o que articulado pelo Município de São José da Coroa Grande em relação à suposta violência reflexa ao texto constitucional ou necessidade de reinterpretação da legislação de regência. A constitucionalidade da controvérsia foi assentada quando do exame pelo chamado Plenário Virtual, em 13 de junho de 2014. Houve 10 votos favoráveis à existência de tema a ser apreciado pelo Supremo, porquanto o Tribunal de origem adotou entendimento considerada a Constituição Federal.

Sob o ângulo do prequestionamento, a significar debate e decisão prévios da matéria veiculada nas razões do extraordinário, tem-se a configuração.

Está em jogo a higidez constitucional da restrição na expedição da certidão de regularidade fiscal ao Município, em virtude de débitos oriundos da Câmara de Vereadores.

O tema remete a fenômeno corriqueiro no território nacional: verdadeira peregrinação dos Municípios à Receita Federal, buscando a renovação de certidões negativas de débitos – CND ou positivas com efeito de negativas – CPD/EN, para recebimento de recursos públicos federais, no que informados de óbices alusivos a débitos previdenciários do Órgão legislativo municipal. Visando afastar a restrição, articulam com o princípio da intranscendência subjetiva das sanções.

Levando em conta o paradigma de gestão das contas públicas introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 /2000 – o legislador estabeleceu requisitos para o repasse de verbas. Confirmam o teor do inciso IV da alínea “a” do § 1º do artigo 25 do referido diploma:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência

financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

[...]

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

A certidão de regularidade fiscal tem como objetivo atestar a situação do receptor, concretizando o controle das finanças públicas.

Cumprido ressaltar dois pontos fundamentais para a solução da controvérsia.

O primeiro diz respeito à impropriedade de invocar-se o princípio da intranscendência subjetiva das sanções, considerado o modelo federativo brasileiro. O Município, na condição de ente federado, é uno, no que descabe concluir não refletirem, na respectiva situação jurídica, os débitos de órgãos estranhos ao Executivo, tendo em vista a relação obrigacional mantida com a União e ante a impessoalidade a reger a Administração Pública.

Conforme fiz ver no exame do agravo regimental na ação civil originária nº 2.099, Pleno, relator o ministro Teori Zavascki, acórdão publicado no Diário da Justiça de 22 de fevereiro de 2016, “se órgão do Estado se mostra inadimplente, não cabe lançar, no cadastro da União, esse órgão, mas, sim, o Estado que o apresenta, na dicção de Pontes de Miranda”. Guardada a peculiaridade de tratar-se de ente federado diverso, a lógica a ser seguida é a mesma.

No julgamento do agravo regimental na ação cível originária nº 3.047, Pleno, relator o ministro Edson Fachin, acórdão veiculado no Diário da Justiça do dia 11 de setembro de 2018, reiterarei o entendimento:

Não posso, em relação ao Estado, agasalhar o princípio da intranscendência subjetiva das sanções. Trata-se de responsabilidade do próprio Estado, vingando a impessoalidade. Pouco importa que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal tenha sido causado por órgão sobre o qual o Poder Executivo não possui

ingerência administrativa. Conforme fiz ver ao deferir a liminar na ação cautelar nº 259, de minha relatoria, referendada pelo Pleno em 19 de agosto de 2004, há de buscar-se posição de equilíbrio, muito embora seja necessária a adoção de providências para compelir a Administração Pública ao atendimento das obrigações assumidas.

Impossível concluir no sentido da intranscendência subjetiva, quando há apenas uma pessoa jurídica a relacionar-se com a União – o Estado ou o Município.

Como bem apontado no parecer da Procuradoria-Geral da República, “o município, como sistema complexo e fechado que externa uma vontade única e indivisível, funciona, aqui, como instância global de atribuição de responsabilidades.”

Ainda que assim não fosse, há de atentar-se para o caráter meramente declaratório do documento. Descabe falar em sanção. A modalidade da certidão a ser expedida – positiva, negativa ou positiva com efeitos de negativa – apenas informa determinada situação, surgindo a restrição nas transferências voluntárias como consectário lógico desse quadro, a revelar o descumprimento das condições versadas no diploma normativo.

Em outra via, destaca-se a razão de ser do documento, cuja exigência está inserida num contexto de reestruturação fiscal. Ante o reiterado histórico de ineficiência na gestão das contas municipais, buscou-se maior rigor no controle dos gastos públicos.

A ressaltar a óptica, confirmam a lição de Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega:

“no que se refere à autonomia dos entes federados, é sabido que a imposição de modelos de gestão fiscal da dimensão do nosso, em federações tão descentralizadas como a brasileira, é tarefa difícil e que inevitavelmente requer o estabelecimento de regras rígidas por parte do Governo Central.” ( *Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 174.)

A condição surge como estímulo à observância de agenda voltada ao ajuste fiscal. Permitir a emissão da certidão, ainda que pendentes débitos de órgão integrante da unidade da Federação, significa dar salvo-conduto ao descumprimento de obrigações. É tornar letra morta o contido na legislação de regência, em claro incentivo à inobservância aos requisitos previstos para ter-se transferências voluntárias.

Imaginem editada lei com este comando: “Os débitos oriundos dos diversos Poderes integrantes da esfera municipal serão desconsiderados para fins de certificação da regularidade fiscal do município e do recebimento de transferências voluntárias.”

O ato discreparia, a mais não poder, do figurino constitucional. Tomando de empréstimo célebre expressão do ministro Sepúlveda Pertence, a inconstitucionalidade revelar-se-ia chapada. Mas é exatamente o que se estará a placitar, caso confirmada a tese assentada no acórdão recorrido.

Integram a Federação brasileira 5.570 Municípios. A permissividade no descumprimento de deveres subverte a lógica do federalismo cooperativo, no que se revela essencial o cumprimento de obrigações assumidas reciprocamente, dando ensejo a abalo sistêmico do Estado nacional, carente de boa governança nas contas públicas.

Não se pode potencializar argumentos metajurídicos, considerada a renitente crise financeira enfrentada pela quase totalidade dos entes federados, para ter-se a chancela, pelo Supremo, guarda último da Constituição Federal, do inadimplemento de obrigações pactuadas, sob pena de agasalhar verdadeira moratória à margem da legislação de regência.

Conheço do recurso extraordinário e o provejo para, reformando o acórdão proferido pelo Colegiado de origem, assentar constitucional a restrição, imposta ao Município, à expedição da certidão de regularidade fiscal, em decorrência de débitos oriundos da Câmara de Vereadores.

Ante o fato de haver sido admitido o recurso sob o ângulo da repercussão geral, proponho a seguinte tese: “Surge constitucional restrição, imposta a Município, à obtenção de certidão de regularidade fiscal, em decorrência de débito da Câmara de Vereadores.”

É o voto.