

Elaborados com base nos informativos divulgados pelo Supremo Tribunal Federal¹

PLENÁRIO

DIREITO ADMINISTRATIVO – PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inserção de Estado-membro em cadastro de inadimplência: ampla defesa e contraditório

O Plenário, por maioria, deu provimento a agravo regimental em ação cível originária para determinar à União que se abstenha de proceder à inscrição do Estado de Mato Grosso no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CADIN) e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CAUC), até o exaurimento da Prestação de Contas Especial, observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

No caso, o Estado agravante foi inscrito no cadastro restritivo pela União, em decorrência de pendências do Convênio 627.665/2008, antes da conclusão da tomada de contas especial, sob o fundamento de que a administração anterior havia preenchido os requisitos para fazer incidir as restrições legais e administrativas ao repasse de recursos federais. Assim, cumpriria à atual administração demonstrar a adoção das medidas cabíveis de apuração de responsabilidade e de regularização da situação de inadimplência, sem que isso significasse afronta ao princípio da intranscendência subjetiva das sanções financeiras.

Prevaleceu o voto do ministro Alexandre de Moraes. De início, considerou que, ainda que a conduta a gerar inadimplência tenha sido causada pela gestão anterior, a nova administração estadual assume todas as obrigações decorrentes da situação financeira do ente federado.

Entretanto, o cadastro restritivo não deve ser feito de forma unilateral e sem acesso à ampla defesa e ao contraditório. Isso porque, muitas vezes, a inscrição pode ter, além de motivação meramente financeira, razões políticas.

1 Elaborado com base nos informativos 951, 952, 953 e 954 do STF

Assim, ao poder central é possível suspender imediatamente o repasse de verbas ou a execução de convênios, mas o cadastro deve ser feito nos termos da lei, ou seja, mediante a verificação da veracidade das irregularidades apontadas. Isso porque o cadastro tem consequências, como a impossibilidade da repartição constitucional de verbas das receitas voluntárias.

Lembrou, ainda, que a tomada de contas especial, procedimento por meio do qual se alcança o reconhecimento definitivo das irregularidades, com a devida observância do contraditório e da ampla defesa, tem suas regras definidas em lei. Ao final, é possível tornar o dano ao erário dívida líquida e certa, e a decisão tem eficácia de título executivo extrajudicial.

Vencido o ministro Edson Fachin (relator), que negou provimento ao agravo, no que acompanhado pelos ministros Gilmar Mendes e Marco Aurélio, por entender que condicionar a inserção no cadastro restritivo ao término da tomada de contas especial significa estimular a inadimplência. A União notifica previamente o ente federado sobre a irregularidade, e esse requisito é suficiente para que se proceda ao cadastro.

ACO 2892 AgR/DF, rel. orig. Min. Edson Fachin, red. p/o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 11.9.2019. (ACO-2892)

DIREITO CONSTITUCIONAL – COMPETÊNCIA

Resolução do Senado Federal:

operação de crédito e cessão de dívida ativa a bancos – 2

O Plenário, por maioria, julgou procedentes os pedidos formulados em ações diretas para declarar a inconstitucionalidade da Resolução 33/2006 do Senado Federal, por meio da qual se autorizou estados, Distrito Federal e municípios a transferirem a cobrança de suas dívidas ativas, por meio de endossos-mandatos, a instituições financeiras (Informativo 906).

Inicialmente, o Tribunal considerou que as associações requerentes cumprem o requisito da pertinência temática, pois o ato impugnado legislou sobre cobrança da dívida ativa tributária, matéria incluída nas funções dos procuradores de estado e fiscais de tributos estaduais.

No mérito, entendeu que a resolução impugnada atuou fora dos limites da capacidade normativa cometida ao Senado Federal pelo art. 52, VII⁽¹⁾, da Constituição Federal (CF).

Segundo esse dispositivo, compete privativamente ao Senado dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal.

O conceito constitucional de operação de crédito, ainda que por antecipação de receita, deve estar em consonância com a definição prevista no art. 29, III⁽²⁾, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No entanto, a cessão a instituições financeiras, por endosso-mandato, de valores inscritos em dívida ativa estatal não caracteriza nenhuma das espécies de operação de crédito previstas na legislação complementar. Inexiste correspondência entre o conceito de operação de crédito da LRF e a “cessão” disciplinada pela resolução.

A alteração na forma de cobrança da dívida ativa, tanto tributária quanto não tributária, demanda tratamento estritamente legal, afastada a competência do Senado para disciplinar a matéria por meio de resolução.

Vencido o ministro Marco Aurélio, que, de início, não reconheceu a legitimidade das associações requerentes, por falta de pertinência temática. No mérito, votou pela improcedência dos pedidos, por considerar que a cessão de dívida ativa a instituições financeiras é uma operação de crédito, portanto, sujeita à regulamentação senatorial.

⁽¹⁾ CF: “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal.”

⁽²⁾ LRF: “Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: (...) III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.”

ADI 3786/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 3.10.2019. (ADI-3786)

ADI 3845/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 3.10.2019. (ADI-3845)

DIREITO CONSTITUCIONAL – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Controle de serviços jurídicos da administração pública estadual indireta

O Plenário, por maioria, julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada contra dispositivos da Lei Complementar 226/2002 do Estado de Santa Catarina, a qual confere à Procuradoria-Geral do Estado competência para

controlar os serviços jurídicos de entidades da administração estadual indireta, inclusive a representação judicial, com a possibilidade de avocação de processos e litígios judiciais, de empresas públicas e sociedades de economia mista.

O Colegiado declarou a inconstitucionalidade da expressão “sociedades de economia mista e empresas públicas estaduais”, constante dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, VI, 12, *caput* e parágrafo único, 16, *caput* e II, e 17 da lei impugnada.

Entendeu que os referidos dispositivos violam o art. 132 da Constituição Federal (CF)⁽¹⁾, que confere às procuradorias dos estados atribuições para as atividades de consultoria jurídica e representação judicial das respectivas unidades federadas, mas apenas relativamente à administração pública direta, autárquica e fundacional.

Asseverou que a lei cria uma ingerência indevida do Governador na administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado, o que impede a defesa dessas entidades. No ponto, observou que o chefe do poder executivo estadual é quem escolhe o Procurador-Geral do Estado. Num eventual litígio, por exemplo, entre uma sociedade de economia mista e a administração pública direta, o Governador poderia determinar a avocação do processo e defender o seu próprio interesse. Haveria, portanto, partes conflituosas, no mesmo litígio, com o mesmo advogado.

Vencidos os ministros Roberto Barroso e Luiz Fux, que julgaram o pleito improcedente.

Consideraram que as empresas públicas e sociedades de economia mista, embora possuam personalidade jurídica de direito privado, constituem instrumentos de ação do Estado para a consecução de interesses públicos. Em decorrência disso, podem ser supervisionadas e representadas judicialmente pela Procuradoria-Geral do Estado.

Esclareceram que o art. 132 da Constituição, ao dispor sobre a advocacia pública dos Estados e do Distrito Federal, não exauriu as suas funções, deixando amplo espaço para a legítima atuação dos poderes constituídos locais. No caso das entidades privadas da Administração Pública, a representação judicial pela Procuradoria-Geral do Estado não é, de fato, impositiva. Entretanto, isso não significa que norma legal que contém essa previsão seja inconstitucional.

⁽¹⁾ CF: “Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.”

ADI 3536/SC, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 2.10.2019. (ADI-3536)

REPERCUSSÃO GERAL

DIREITO PROCESSUAL CIVIL – RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Repercussão geral e suspensão nacional

O Plenário iniciou julgamento de agravo regimental interposto de decisão proferida nos autos de recurso extraordinário, paradigma de repercussão geral (Tema 1.016), mediante a qual foi deferido pedido de suspensão nacional dos processos que envolvam discussão sobre expurgos inflacionários dos planos econômicos em depósitos judiciais.

Na decisão impugnada, o ministro Edson Fachin (relator) assentou que, reconhecida a repercussão geral, impende a suspensão do processamento dos feitos pendentes que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.

As agravantes sustentam ter sido inaugurado novo entendimento sobre a matéria, considerada infraconstitucional até manifestação positiva da repercussão geral, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Afirmam que a determinação de suspensão nacional deveria ser reservada a situações especialíssimas e hipóteses extremas. Requerem o afastamento da determinação de suspensão nacional e, quando não, o sobrestamento apenas dos recursos extraordinários que tratem do assunto.

Em contrarrazões, a agravada alega ser incabível o agravo interno, pois não se trata de intempestividade do recurso extraordinário, circunstância em que seria possível impugnar sobrestamento mediante pedido ao presidente ou vice do tribunal de origem. Além disso, a suspensão nacional é ato discricionário do relator do recurso extraordinário paradigma e, assim, não cabe recurso direcionado à apreciação colegiada do pedido. Por fim, argumentam que não se cuida de tema infraconstitucional e inexistente diferença substantiva entre a matéria tratada e a questão relativa à caderneta de poupança, que é uma modalidade de depósito.

O relator negou provimento ao agravo regimental, mantida a decisão anteriormente proferida.

Em divergência, o ministro Marco Aurélio deu provimento ao recurso.

A seu ver, o art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil (CPC)⁽¹⁾ confere a um julgador poder extremado. Isso, porque o dispositivo carece de razoabilidade, proporcionalidade, além de estar em conflito com a garantia constitucional do cidadão de livre acesso ao Judiciário.

Nesse sentido, o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal (CF) revela que a lei não poderá excluir do Judiciário lesão a direito ou ameaça de lesão a direito. Essa

garantia encerra a tramitação do processo de forma regular numa marcha que visa seu desfecho final.

Em seguida, o ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos.

⁽¹⁾ CPC: “Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo. (...) § 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.”

RE 1141156 AgR/RJ, rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 11.9.2019. (RE-1141156)

DIREITO ADMINISTRATIVO – SERVIDORES PÚBLICOS

Servidor Público: Reajuste de vencimentos e dever estatal de indenização – 6

O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988⁽¹⁾, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão.

Com base nessa orientação, o Plenário, em conclusão de julgamento e por maioria, ao apreciar o Tema 19 da repercussão geral, negou provimento a recurso extraordinário em que discutida a existência do direito a indenização, devida a servidores públicos em decorrência da desvalorização anual de seus vencimentos em face da inflação e da ausência de norma que promova o reajuste periódico do montante percebido (Informativos 630, 741 e 761).

Prevaleceu o voto do ministro Roberto Barroso, o qual, em assentada anterior, afirmou não vislumbrar no art. 37, X, da CF dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais e, tampouco, em percentual obrigatoriamente correspondente à inflação apurada no período. A exegese do termo “revisão” abarca entendimento no sentido de que o dispositivo em questão exige uma avaliação anual, que pode resultar, ou não, em concessão de aumento.

O preceito em questão deve ser interpretado em conjunto com outros dispositivos que se distanciam da lógica de reajustes automáticos e de indexação econômica (CF, arts. 7º, IV, e 37, XIII).

A tese segundo a qual a adoção de índice inferior à inflação de determinado período importaria automaticamente em degradação do direito de propriedade merece temperamentos. Isso porque a indexação, embora legítima na tentativa

de neutralizar o fenômeno inflacionário, tem como efeito colateral a retroalimentação desse mesmo processo de inflação. Em realidade os reajustes devem ser condicionados às circunstâncias econômicas de cada momento.

O que o art. 37, X, da CF impõe é que o chefe do Poder Executivo deve se pronunciar anualmente e de forma fundamentada sobre a conveniência e a possibilidade de reajuste anual do funcionalismo.

Na sessão de 2.10.2014, o ministro Teori Zavascki, ao acompanhar divergência inaugurada pelo ministro Roberto Barroso, também negou provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelos ministros Rosa Weber e Gilmar Mendes.

Naquela oportunidade, o ministro Teori registrou que, de fato, o inciso X do art. 37 da CF, na redação dada pela EC 19/1998, estabelece o direito dos servidores públicos à revisão anual de sua remuneração e, em contrapartida, o dever da Administração Pública de encaminhar, aprovar e cumprir lei específica sobre a matéria.

Entretanto, a Constituição não fixa critérios ou índices a serem observados na revisão. Determina, apenas, que ela seja efetuada sem distinção de índices entre os beneficiados. Por isso, não há a possibilidade de se extrair do texto constitucional qualquer indicação de índice mínimo, ainda que para efetuar a manutenção real do poder aquisitivo dos servidores públicos. Portanto, não existe na Constituição nenhuma disposição que garanta a reposição anual dos índices inflacionários.

De todo modo, não cabe, no caso, invocar o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos, visto que a jurisprudência do STF é no sentido de que sua eventual ofensa se dá quando há redução do valor nominal dos vencimentos, mas não quando se deixa de reajustá-los para repor seu poder de compra.

A pretensão deduzida no recurso extraordinário em comento acaba por transferir a ausência de lei específica de revisão de vencimentos para o domínio da responsabilidade civil do Estado. Em razão da ausência de previsão constitucional relativa a índices mínimos de revisão anual dos vencimentos, suprir essa falta por sentença equivaleria a legislar.

Vencidos os ministros Marco Aurélio (relator), Cármen Lúcia, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski, que deram provimento ao recurso extraordinário para impor ao Estado-membro a obrigação de indenizar os autores diante do descompasso entre os reajustes porventura implementados e a inflação do período.

⁽¹⁾ CF: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão

ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.”

RE 565089 /SP, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgamento em 25.9.2019. (RE-565089)

PRIMEIRA TURMA

DIREITO CONSTITUCIONAL – FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

Ação de improbidade administrativa e atuação de procurador do estado

A Primeira Turma retomou julgamento de agravo regimental em recurso extraordinário com agravo, em que se discute se procurador do Estado de Sergipe pode ajuizar ação por ato de improbidade administrativa sem autorização do governador e do procurador-geral daquela unidade federativa.

Na espécie, o acórdão impugnado pelo recurso extraordinário concluiu que não se pode falar em autonomia funcional de procurador do estado em ajuizar ação civil pública sem a aludida autorização.

O ministro Marco Aurélio (relator) negou provimento ao agravo e impôs multa ao agravante.

Ponderou que os autos versam matéria estritamente legal, ou seja, saber quem tem legitimidade para atuar no âmbito da procuradoria estadual.

Ressaltou que o pronunciamento do tribunal de origem envolveu a interpretação da Lei Complementar (LC) sergipana 27/1996, mais precisamente do que se contém em seu art. 7^a(1).

Em divergência, o ministro Alexandre de Moraes deu provimento ao agravo e ao recurso extraordinário, por entender que a restrição imposta pelo tribunal *a quo* não encontra respaldo na lei orgânica da procuradoria-geral — LC estadual 27/1996 — e ofende o art. 132 da CF(2).

De início, avaliou tratar-se de tema com assento constitucional: se procurador-geral de estado deve obrigatoriamente assinar todas ações de improbidade.

Assinalou que, em determinadas leis orgânicas de procuradorias estaduais, é exigida a assinatura do procurador-geral do estado nas ações por ato de improbidade. Na divisão orgânica da carreira, estipulam essa necessidade. Em outras, as funções são divididas e não se exige a subscrição.

Explicitou constar da CF que lei complementar irá organizar a carreira. No caso do Estado de Sergipe, a LC 27/1996, que rege a atuação dos seus procuradores, não exige a assinatura do procurador-geral ou do governador nas ações de improbidade. A norma não impôs a obrigatoriedade da assinatura por opção legislativa do próprio estado. Logo, essa é uma função típica de procurador do estado de Sergipe atuante naquela área de contencioso.

Em seguida, o ministro Roberto Barroso pediu vista dos autos.

- ⁽¹⁾ LC 27/1996: “Art. 7^a – Compete ao Procurador-Geral do Estado: I – dirigir a Procuradoria-Geral do Estado, coordenar e controlar suas atividades e orientar-lhe a atuação; (...) VII – desistir, transigir, formar composição e confessar, nos feitos de interesse do Estado, mediante autorização do Governador do Estado; (...)”
- ⁽²⁾ CF: “Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.”

ARE 1165456 AgR/SE, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 17.9.2019. (ARE-1165456)

