



**MARCIELY FERREIRA DE PAULA**

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS  
SANÇÕES PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ÀS RESTRIÇÕES IMPOSTAS  
PELA UNIÃO AOS ENTES FEDERADOS**

BRASÍLIA,  
2019

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO**

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS  
SANÇÕES PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ÀS RESTRIÇÕES IMPOSTAS  
PELA UNIÃO AOS ENTES FEDERADOS**

Marciely Ferreira de Paula

Dissertação apresentada como requisito parcial a obtenção do título de Mestre, no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional do IDP, linha de pesquisa de *Direito do Estado, Direitos Fundamentais e Teoria do Direito*, da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP.

Orientador: Prof. Pós-Doutor João Paulo Bachur.

BRASÍLIA,  
2019

### **MENSAGEM FRATERNA**

*Meu irmão: Tuas preces mais singelas  
São ouvidas no espaço ilimitado,  
Mas sei que às vezes choras, consternado,  
Ao silêncio da força que interpelas.*

*Volve ao teu templo interno abandonado,  
- À mais alta de todas as capelas -  
E as respostas mais lúcidas e belas  
Hão de trazer-te alegre e deslumbrado*

*Ouve o teu coração em cada prece.  
Deus responde em ti mesmo e te esclarece  
Com a força eterna da consolação;*

*Compreenderás a dor que te domina,  
Sob a linguagem pura e peregrina  
Da voz de Deus, em luz de redenção.*

*Auta de Souza*

## AGRADECIMENTOS

A Allan Kardec e Chico Xavier por me apresentarem o mapa para o encontro com Deus e Jesus, o pai e irmão mais velho, cujas presenças amorosas passei a sentir me sustentando dia após dia, com um sincero desejo de me entregar ao trabalho do ourives divino para a lapidação do meu espírito imortal.

Aos amigos e benfeitores do plano maior da vida por não me faltarem com a assistência no curso dessa jornada evolutiva.

Aos meus pais amados Marcílio e Suely por terem me dado tudo de que eu precisava, obrigada pela oportunidade da matrícula na escola da vida; ao meu irmão adorado Marcílio Júnior pela alegria de compartilhar essa existência e a minha cunhada, Fernanda Angélica, pelo carinho e parceria.

Ao meu grande amor, meu sobrinho Marcílio Neto, que antes mesmo de aportar no plano terreno já fazia meu coração bater mais forte, mas depois, mais que motivos para continuar, me deu milhões para sorrir, me fazendo experimentar um sentimento tão intenso que jamais imaginei ser possível caber dentro de mim.

Ao queridíssimo Prefeito Roberto Naves minha profunda e eterna gratidão pela confiança e oportunidade de estar à frente da Procuradoria Geral do Município de Anápolis.

Aos doutores Fernando Demartini, Luciana Garcia, José Maria e Leonardo Pedroso, nas pessoas de quem, agradeço a todos os colegas Procuradores pela paciência, compreensão, incentivo, parceria e carinho desde o início.

Aos meus anjos tutelares Jéssica, Fernando Custódio e Weverson pela dedicação e cuidado que tenho experimentado, em nome de vocês, agradeço sinceramente a todos os integrantes da PGMA.

Ao filho querido gerado pelo meu coração, Felipe Neiva, gratidão eterna.

Nas pessoas dos irmãos que Jesus me permitiu reencontrar Marília Fontineli e Thiago Dayan agradeço a todos os colegas do IDP que deram um novo colorido ao meu mundo íntimo.

Ao meu estimado e admirado orientador João Paulo Bachur minha gratidão pela confiança e por ter acreditado em mim.

Aqueles que a vida profissional me permitiu reencontrar e a todos que direta ou indiretamente fazem parte da minha história e estão me auxiliando a escrever um *romance em cadeia*, minha eterna e profunda Gratidão.

## RESUMO

A abordagem do princípio da intranscendência subjetiva das sanções, postulado originário dos direitos fundamentais como garantia de natureza penal, impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator. Sob esse enfoque, o modelo de federalismo cooperativo, baseado na repartição de competências, possibilitou a atuação conjunta entre os entes federados para o aprimoramento de políticas públicas realizadas através de repasses da União, cuja efetivação depende da comprovação de regularidade quanto ao cumprimento das obrigações decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, constada alguma restrição, o ente federado tem suspensos, imediatamente, os repasses ou a execução de convênios. Ocorre que, a União inscreve os entes em seus cadastros, independentemente de quem tenha dado causa à irregularidade, razão pela qual, os Estados postularam junto ao STF, com fundamento no princípio da intranscendência, a exclusão ou suspensão dos efeitos restritivos, visando evitar os prejuízos decorrentes das sanções impostas, por situação a que não tenha dado causa, vez que tais atos foram praticados por pessoas jurídicas integrantes da administração indireta, órgãos constitucionais e poderes sob os quais o Executivo não tem ingerência, e, por si só, não poderia resolver a situação face a autonomia dessas instituições, some-se a isso, os casos em que as restrições tenham sido praticadas pelo próprio Executivo, porém, por administrações anteriores, sendo acirrada a discussão quanto a aplicação do princípio da intranscendência compatibilizada com a impessoalidade da administração pública, que possui meios para compelir e sancionar o gestor irresponsável, devendo haver ponderação no caso concreto para que não haja uma aplicação indiscriminada do princípio, mas, uma vez aplicação condicionada.

**Palavras-chave:** Princípio da Intranscendência; Entes Federados; Restrições; Responsabilidade; Supremo Tribunal Federal.

## **ABSTRACT**

*The approach of the principle of sanction's subjective intranscendence, principle originated as a fundamental right of criminal nature's guarantee, prevent that sanctions and legal restrictions overcome the lawbreaker's personal dimension. Under that, the model of cooperative federalism, based on the division of competence, allowed the joint action among the federated entities towards the enhancement of public policies through Federal government's financial aid, which effectiveness depends on the proof of regularity related to the obligations coming from the Tax Liability Law. However, if a restriction is found, the federal entity will have suspended, immediately, all financial aid or convention. What happens is that the Federal government inserts the entities in its data bank, regardless of who is responsible for the irregularity, for that reason, the States filed a lawsuit in the Brazil's Federal Court of Justice, based on the principle of sanction's subjective intranscendence, pledging the exclusion or suspension of the restrictive effects, avoiding losses originated from those imposed sanctions, which is not its fault, once those misbehaviors were done by indirect Administration's legal entities, constitutional entities and other branches of power which the Executive does not manage and by that cannot solve the situation because of the autonomy of those institutions. Adds to that the restrictions originated from the Executive's own fault made by previous administrations allowing a complex discussion about the application of the principle of intranscendence summed up with Public Administration's impersonality, on which has many ways to constrain and punish the irresponsible manager, observing the fact and its consequences, applying moderation, avoiding an indiscriminate use of that principle.*

**Key Words:** *Principle of Intranscendence; Federated Entities; Restrictions; Responsibility; Federal Court of Justice.*

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
2 - FEDERAÇÃO BRASILEIRA: UM CASO SINGULAR .....	14
2.1 - Surgimento do Estado Federal .....	14
2.1.1 - Características do Estado Federal.....	17
2.2 - Tipos de Federalismo .....	18
2.2.1 - Federalismo por agregação e segregação .....	18
2.2.2 - Federalismo Simétrico e Assimétrico.....	19
2.2.3 - Federalismo clássico ou dual e cooperativo .....	20
2.3 - O Estado Federal Brasileiro .....	24
2.3.1 - Peculiaridades da Federação Brasileira .....	25
2.3.2 - Características dos entes federados brasileiros .....	29
2.4 - Considerações sobre a Federação brasileira .....	31
3 - FUNDAMENTO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA.....	33
3.1 - Os Direitos Fundamentais como princípios .....	33
3.1.1 - Aspectos gerais sobre a teoria dos princípios .....	34
3.2 - O princípio da intranscendência na CF/1988 .....	37
3.2.1 - Origem.....	39
3.2.2 - Fundamento constitucional como garantia de natureza penal.....	40
3.2.3 - Fonte no direito penal .....	42
3.2.4 - Vertentes para análise do princípio .....	43
3.3 - Controvérsia em relação a aplicação do princípio às pessoas jurídicas .....	44
3.3.1 - Aplicação do princípio às pessoas jurídicas de direito público .....	44
3.4 - Competência do STF .....	48
3.4.1 - Reflexo da competência .....	49
3.5 - Cadastros da União .....	50
3.5.1 - Efeitos da inscrição nos cadastros: convênio como mecanismo de cooperação .....	52
3.6 - Considerações finais.....	54
4 - SITUAÇÕES FÁTICAS DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA PELO STF .....	57
4.1 - Aplicação do princípio nas hipóteses de ingerência do Poder Executivo .....	58
4.1.1 - Conduta praticada por entidades integrantes da administração indireta .	58
4.1.2 - Condutas originárias de outros Poderes e órgãos constitucionais .....	61

4.1.3 - Considerações sobre a aplicação do princípio aos casos de ingerência do Executivo .....	64
4.2 - Restrições em face de atos praticados por gestões anteriores do Poder Executivo .....	66
4.4 - Breve demonstração da importância do princípio da intranscendência ante o reconhecimento da Repercussão Geral da matéria .....	74
4.5 - Considerações finais sobre o capítulo .....	76
CONCLUSÃO.....	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	84
ANEXO.....	89



## INTRODUÇÃO

A situação peculiar da República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal<sup>1</sup>, nos torna o único modelo federativo que elevou, com o advento da CF/1988, os Municípios à categoria de ente.

Em decorrência do próprio sistema federativo de repartição constitucional de receitas, cuja maior fonte de arrecadação não é própria e sim decorrente de distribuições constitucionais originárias do Fundo de Participação dos Estados – FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM, bem como as consideráveis diferenças regionais em um país de dimensões continentais, verifica-se que tanto os Estados quanto os Municípios, por razões econômicas, financeiras e fiscais, ficam à mercê da União para implementar, materializar e manter obras e serviços de grande vulto, relevância social e interesse público.

Nesse cenário, o modelo federativo brasileiro estabelecido pela CF/1988, cuja repartição de competências foi inspirada na Lei Fundamental de Bonn, sede dessa sistemática verificada no federalismo contemporâneo, propiciou o compartilhamento e mútuo entrelaçamento de atuação entre os entes federados, no caso, observando as peculiaridades de uma federação, não de segundo grau, como observado em outros países do mundo, mas de terceiro, considerando que os Municípios são integrantes desse pacto federativo.

Assim, a repartição de competências delineada no texto constitucional, fundada na predominância de interesses, promove e faz emergir uma nova expressão de Estado Federado, o federalismo cooperativo, onde se constata um incentivo para que os entes possam atuar de forma conjunta visando o aprimoramento na implementação de políticas públicas, passando o novo modelo a inspirar e a promover a realização de transferências voluntárias, sob a forma de repasses pela União aos demais entes que passam a usufruir de benefícios por ela disponibilizados.

Ocorre que, para a realização dessas transferências, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, devem os entes federados, potencialmente beneficiários, comprovar que estão em dia com as determinações legais dela decorrentes.

---

<sup>1</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Isso porque, considerando que o paradigma do Estado Democrático de Direito assenta-se no *rule of law*, cujo substrato pode ser aferido no princípio da legalidade, tem-se que, em caso de descumprimento das normas, uma das sanções aplicadas no âmbito jurídico-financeiro pela União é a inscrição dos entes federativos nos cadastros de restrição ao crédito, onde as solicitações de transferências voluntárias ou de contratação de operações em instituições financeiras vinculadas à União ficam, são negadas ou suspensas até a regularização de todas as pendências como decorrência de sanções previstas, dentre outras, na LRF.

A problemática cinge-se ao fato de que as restrições impostas pela União aos entes federados, considerando que este é uno, implica no fato de que as inscrições deixam de observar quem efetivamente tenha dado causa ao ato ensejador das pendências, desconsiderando a existência de pessoas jurídicas, órgãos constitucionais ou outros poderes sob os quais o Executivo não tem ingerência, e, até mesmo, atos decorrentes de administrações anteriores.

Nesse contexto, o presente estudo nasce da relevância de se buscar o fundamento e a fonte constitucional para assegurar, nas relações entre os entes federativos, pactuações com a União, seus órgãos ou administração indireta, ainda que os entes estejam em situação de inadimplência registrados, via de regra, no SIAFI, CAUC e CADIN.

Nesse cenário, considerando que os serviços e políticas públicas prestados pelos Estados não poderiam sofrer dissolução de continuidade, o STF, sob o fundamento do princípio da intranscendência subjetiva das sanções, insculpido no art. 5º, XLV da CF/1988, tem aplicado o postulado nas relações jurídicas em que os entes estejam em situação de inadimplência perante os órgãos de cadastro federal, excluindo ou suspendendo os efeitos negativos decorrentes das restrições impostas.

Desse modo, considerando que os princípios “exigem que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” de modo que “não dispõem da extensão de seu conteúdo em face dos princípios colidentes e das possibilidades fáticas”<sup>2</sup>, tem-se que, originariamente, o princípio da intranscendência é voltado à contenção de processos de criminalização, impedindo que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal

---

<sup>2</sup> Alexy, p. 112.

do infrator, de modo que, sob o fundamento extraído do direito penal, o princípio também tem se projetado para as relações entre pessoas jurídicas de direito público em significativa ampliação e extensão de sua carga axiológica.

Nesse contexto, a negatização imposta pela União fez com que os Estados, em face dos efeitos potencialmente gravosos decorrentes da situação de inadimplência, buscassem o Poder Judiciário, através do STF, que, em face da competência originária configurada pelo potencial conflito federativo, aferido em razão do envolvimento direto de recebimento, planejamento, aplicação, controle e a fiscalização de receitas públicas e orçamentárias, materializada através de Ações Cíveis Originárias, obtivessem a exclusão ou a suspensão dos efeitos de sua negatização junto aos órgãos da União no intuito de evitar os prejuízos dela decorrentes.

Nesse contexto, o STF passou a analisar a aplicação do princípio da intranscendência nas situações em que o ente encontrava-se inadimplente por atos praticados por pessoas jurídicas integrantes da administração indireta, órgãos institucionais constitucionais como Tribunais de Contas e Ministério Público, Poderes Legislativo e Judiciário, e, ainda, por administrações anteriores.

Isto posto, em face da aplicação do princípio protagonizada nas decisões do STF quando da análise das relações entre a União e os Estados, considerada a relevância e importância política e social do tema, referido princípio transcendeu sua aplicação, quando nas mesmas situações de inadimplência, *mutatis mutandis*, se encontrassem os Municípios em relação à União.

Desse modo, o presente estudo será desenvolvido em 03 (três) capítulos abrangendo a peculiaridade da federação brasileira, o fundamento do princípio da intranscendência e as situações fáticas de aplicação do princípio pelo STF.

No primeiro capítulo serão abordados os aspectos referentes a federação brasileira, face a importância da compreensão de suas características para a análise das relações estabelecidas entre os entes, considerando sua singularidade quando comparada as mais diversas federações mundiais, inclusive, aquelas nas quais nos inspiramos para formação de nosso Estado.

Também serão mencionadas as características e os tipos de federalismos, com enfoque no modelo de cooperação, além da pontual questão atinente aos Municípios como ente federados, sendo de fundamental importância a compreensão sobre o nosso modelo federativo.

No segundo capítulo analisaremos o fundamento constitucional do princípio da intranscendência enquanto direito fundamental, mencionando sua fonte na CF/1988 e passando por uma visão dos princípios no ordenamento jurídico sob a ótica de Alexy e Dworkin, trabalhando ainda sua origem, enquanto garantia de natureza penal e respectiva aplicação nessa seara, apontando sua fonte e vertentes aplicáveis.

Também será abordada a aplicação do princípio da intranscendência às relações estabelecidas entre os entes federados no tocante à controvérsia aplicável aos direitos fundamentais às pessoas jurídicas, em especial, as de direito público, bem como a competência do STF para julgamento de Ações Cíveis Originárias.

Finalizando esse capítulo, analisaremos os cadastros federais, CAUC, SIAFI e CADIN, onde são registradas as inscrições em face dos entes, mencionando um dos mecanismos materializadores das pactuações, sua adequação e correlação a institutos jurídicos aplicáveis no âmbito do direito administrativo e financeiro, como os convênios e as obrigações decorrentes da LRF que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, prevendo sanções aos descumpridores das normas por ela estabelecidos, inclusive, a suspensão de repasses provenientes de transferências voluntárias, obtenção de garantias e de contratação de operações de crédito.

No quarto e último capítulo serão analisadas as questões fáticas levadas a apreciação do STF em sede de sua competência originária, em especial, a aplicação do princípio da intranscendência nas hipóteses de ingerência do Poder Executivo, esta subdividida nos casos de inadimplência ou irregularidade praticada por pessoas jurídicas integrantes da administração indireta, que não estão subordinadas ao ente que as criou, ou pelos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como por órgãos de estrutura constitucional, como os Tribunais de Contas e Ministério Público. Em ambos os casos, será verificado que o Executivo não pode, por si só, resolver a situação de inadimplência ou irregularidade, portanto, considerando o conceito do princípio, a necessidade de sua aplicação será realçada.

Ocorre que, também será analisada a situação onde a negativação decorre de conduta praticada pelo próprio poder executivo, porém, por administrações anteriores, permanecendo acirrada a discussão na doutrina e jurisprudência considerando o cumprimento da LRF, bem como na impessoalidade que deve imperar na administração pública, mas também, a aplicação do princípio da intranscendência

para proteger a coletividade e estabelecer obrigações às atuais administrações que possui meios para compelir e sancionar o gestor irresponsável.

O diálogo com a situação posta será compatibilizado pela inviabilidade de aplicação indiscriminada do princípio, mas sua aplicação condicionada, considerando que a pessoa jurídica de direito público não pode ser confundida com a pessoa física que a conduz, entretanto, deve ser aferida a aplicação do princípio no caso concreto para assegurar a garantia daqueles que sofrerão direta e indiretamente seus impactos.

Por fim, faremos uma breve referência a importância do princípio considerando a existência de repercussão geral reconhecida em sede de Recurso Extraordinário, nos termos do Tema 743, para os casos em que, nas mesmas situações fáticas, possam se encontrar os Municípios em relação à União.

Nesse contexto, para estudo do tema posto a metodologia desenvolvida no presente trabalho foi do tipo bibliográfica, com destaque para obras doutrinárias, trabalhos monográficos, artigos, legislação pertinente e jurisprudência aplicável, especialmente análise de decisões proferidas pelo STF relacionados ao tema através do emprego de métodos descritivos e dedutivos de análise qualitativa.

O enfoque do presente trabalho é analítico descritivo, com perspectiva dogmática e dimensão empírica no exame da aplicação do tema tratado nesta dissertação, constante da aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções aos casos em que a União inscreve nos órgãos de restrição ao crédito os entes federados, fazendo com que os mesmos experimentem as consequências decorrentes de tal negativação, de modo a trabalhar o princípio numa vertente jurisprudencial em compatibilização com sua aplicação prática, garantindo aos destinatários das políticas públicas a continuidade na fruição dos benefícios sem experimentarem prejuízos decorrentes da prática de ato ou omissão atribuída a quem não lhe deu causa.

## 2 - FEDERAÇÃO BRASILEIRA: UM CASO SINGULAR

Tradicionalmente são elementos constitutivos do Estado o povo, território e governo soberano ou independente, organizando-se este de determinada forma. Ao longo da história, o Estado Moderno e Contemporâneo têm assumido, basicamente, ou a forma federada ou federativa, quando se conjugam vários centros de poder autônomo a partir de uma distribuição espacial do poder, ou a forma unitária, caracterizada por um poder central que conjuga o poder político, cujas espécies de atuação podem ser observadas, dentre outros, na Espanha, França e Portugal.

Desse modo, considerando que nos termos do art. 1º da CF/1988<sup>3</sup> o Estado Brasileiro é uma República Federativa, trataremos no presente capítulo das questões atinentes ao Estado Federal, face a relação político-jurídica estabelecida entre os entes que integram o respectivo Estado, cujo pacto é originário da própria Constituição, que atribui ao órgão central o poder de proferir decisões de natureza cogente a todos os integrantes da federação, desde que nos limites da competência instituída pelo texto constitucional, considerando a predominância do interesse, bem como sua dependência em relação às características atinentes à identidade nacional, especificidades do Estado e sua inserção no cenário mundial<sup>4</sup>.

### 2.1 - Surgimento do Estado Federal

A idealização clássica do Estado Federal é atribuída aos estadunidenses que, em resposta às dificuldades enfrentadas pelas ex-colônias inglesas americanas, após a conquista da independência, se reuniram em convenção na Filadélfia, no ano de 1787, onde o então modelo de Confederação que conferia soberania própria a cada ex-colônia, cedeu lugar a um processo de descentralização do poder político capaz de sustentar e caracterizar a sistemática do federalismo, configurando, desse modo que

O sistema federativo é oposto da hierarquia ou centralização administrativa governamental a qual distingue, *ex aequo*, as democracias imperiais, as monarquias constitucionais e as repúblicas unitárias. A sua lei fundamental, característica, é esta: na federação, os atributos da autoridade central especializam-se e restringem-se, diminuem de número, de intermediários, e se ouso assim dizer, de intensidade, na medida em que a Confederação se desenvolve pela acessão de novos Estados. (...)

---

<sup>3</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

<sup>4</sup> Canotilho, p. 237.

O sistema federativo é aplicável a todas as nações e a todas as épocas, pois que a humanidade é progressiva em todas as suas gerações e em todas as suas raças, e que a política do progresso, consiste em tratar cada população, no momento que se indicará, segundo um regime de autoridade e de diminuição da centralização, correspondente ao estado dos espíritos e dos costumes.<sup>5</sup>

Com o advento da Constituição norte-americana de 1787 surge uma nova estrutura estatal, constituída por uma complexa organização política que partilha competências entre o órgão central e as diversas regiões, promovendo, através da descentralização, a diversidade necessária dos ordenamentos que é integrada por um modelo vertical de separação do poder estatal ao lado da separação horizontal realizada entre Executivo, Legislativo e Judiciário onde

Os patriarcas da Federação norte-americana, visivelmente influenciados por Montesquieu, bem souberam estabelecer uma magnífica organização duplo-limitativa de Poder, tanto em nível horizontal (dividindo-o em Executivo, Legislativo e Judiciário) como em nível vertical (dividindo-o em níveis regionais-estaduais e central federal). Este sistema binário, acreditava a sabedoria moderadora, legaria a operacionalização do novo modelo, alcançando-se o êxito da descentralização política onde seria necessário que houvesse dispositivos delimitadores do poder político em nome da liberdade individual<sup>6</sup>.

Assim, Constituição formal e federalismo se identificam como instituições políticas que visam delimitar o Poder, seja através da divisão vertical, apresentada como um dos grandes focos da implantação dos ordenamentos estatais federativos ao exprimir o propósito descentralizador, seja pela repartição horizontal que considera não só os poderes e restrições atribuídos, mas também a inexistência de hierarquia entre leis federais e estaduais, posto estarem ambas igualmente subordinadas às competências estabelecidas na Constituição Federal, cuja observância está garantida por um órgão jurisdicional encarregado de solucionar eventuais conflitos.

Na etimologia da palavra federal, federalismo, federação, encontra-se a derivação de *foedus*, *foederis*, que significa pacto, contrato, ajuste, convenção, tratado, aliança, de modo que, a instituição de uma Federação deve se dar por meio de uma Constituição, via de regra, formal e rígida que deve existir como um ato de organização atributiva de competências formalmente delineadas e juridicamente

---

<sup>5</sup> Proudhon, p. 91 e 103. *Ex aequo* pode ser livremente traduzido por "em igualdade de circunstâncias".

<sup>6</sup> Lopes Filho *apud* Zimmermann, p. 22.

delimitadas, constituindo um Estado perante a comunidade internacional e, seus membros, entes autônomos para os fins constitucionalmente estabelecidos.

Para tanto, o êxito do Federalismo está na compreensão dos desníveis socioeconômicos ou mesmo das dimensões territoriais dentre os entes políticos federados, sendo a forma federativa de Estado uma das mais complexas, vez que a ordem política e seu ordenamento encontram-se distribuídos em diferentes unidades autônomas de poder, dispostas em vários territórios de uma mesma nação<sup>7</sup>.

Nesse cenário, a experiência federativa é constituída a partir da criação de um Estado único cuja base jurídica é uma Constituição, que, ao tornar o vínculo associativo indissolúvel, estabelece que todos os componentes do pacto federativo estão submetidos a ordem jurídica nela estabelecida, portanto, o pacto federal tem por finalidade uma ordenação permanente, não uma simples ordenação passageira.

Por isso, no dizer de Carl Schmitt<sup>8</sup>, toda federação é eterna e baseada na livre associação e a serviço do fim comum de autoconservação de todos os membros, resultando a finalidade do pacto federativo no pacto constitucional decorrente de acordo estabelecido pelo próprio poder constituinte, cujo conteúdo é ao mesmo tempo da constituição federal e um elemento da Constituição de cada um dos Estados-membros.

Assim, afere-se que a origem do Estado Federal está intimamente ligada às técnicas de pulverização do poder, seja pela sua constituição em três poderes independentes e harmônicos, Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>9</sup>, seja pela autonomia entre os entes federados, União e Estados-membros.

Nesse contexto, surge o Estado Federal como uma proposta de organização estatal na qual a ideia de descentralização e limitação realizada através da separação de poderes, bem como a divisão da atuação governamental em dois níveis, onde nenhum deles pudesse interferir nas responsabilidades ou tarefas do outro sem autorização política ou judicial, se mostrou capaz de consolidar uma forma de Estado apta a conciliar esforços, prerrogativas, competências e poderes entre a União e os Estados-membros<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Zimmerman, p. 38.

<sup>8</sup> Schmitt. Tradução livre, p. 348-350.

<sup>9</sup> O artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 estabelecia que uma sociedade que não assegure a garantia de direitos nem estabeleça a separação de poderes, não tem constituição.

<sup>10</sup> Tavares, p. 15.



### **2.1.1 - Características do Estado Federal**

O federalismo concebe a União e os Estados-membros como os seus dois elementos fundamentais de existência, no Estado Federal a descentralização político-administrativa fixada pela Constituição prevê uma distribuição de competências através da outorga de poderes próprios a cada um dos entes federados, de modo que, são constituídos como elementos formadores de um estado federal, o fato da Constituição outorgar poderes aos Estados-membros e ao poder central que se relacionam diretamente como requisito essencial para a manutenção do equilíbrio no sistema federativo, pedra de toque dessa sistemática do Estado.

O Estado Federal também apresenta uma dupla face, pois é ele quem titulariza a soberania, mas seu exercício é atribuído à União que se caracteriza como uma organização político-administrativa federal, manifestando-se tanto em nome próprio, como pessoa jurídica de direito público interno, como em nome do Estado Federal, perante o direito público internacional. Os Estados-membros são pressupostos na formação da vontade geral caracterizadora do Estado Federal, e, embora dotados de autonomia, devem exercer a capacidade de autodeterminação dentro dos limites traçados pela Constituição.

No caso, tanto a autonomia quanto a subordinação ao texto constitucional representam corolário de eficácia do Estado federal que pressupõe uma divisão de competências livre no campo a ele deixado pela Constituição que, apesar de fixar a organização do todo, cria um espaço para definições acerca de auto-organização, descentralização legislativa, administrativa e política, capacidade de auto-organização e poder de colaboração na formação da vontade nacional.

Nesse cenário, como posto em linhas anteriores, com a Constituição norte-americana de 1787, nasce o primeiro modelo federal da história, de modo que, as características observadas na Federação são extraídas do primeiro país que adotou a sistemática federativa.

Nesse sentido, como observa Liziero e Carvalho<sup>11</sup>, quatro são os traços característicos do Estado Federal, quais sejam, a repartição de competências entre a União e os Estados membros; a instituição de mecanismos de participação dos Estados membros nas instituições federais de governo; a previsão de um poder

---

<sup>11</sup> Liziero e Carvalho, p. 1491.

judiciário federal que tenha como órgão máximo um Tribunal Supremo; e, a existência de normas constitucionais que dificultem a modificação do seu próprio texto.

Some-se a isso o acréscimo feito por Ramos<sup>12</sup>, no sentido de que, para a configuração de qualquer sistema federal, devem estar presentes, no mínimo, algumas das seguintes características: a) constituição escrita e rígida; b) duas ordens jurídicas; c) indissolubilidade do pacto federativo ou impossibilidade de secessão; d) vontades parciais representadas na elaboração da vontade geral por meio do Senado Federal; e) existência de um Tribunal Constitucional como guardião das competências; f) possibilidade de intervenção federal; g) existência de bicameralismo; h) previsão de recursos próprios.

Desse modo, as características dominantes do federalismo foram recolhidas nos modelos diversificados da edificação constitucional do Estado Federal, sem a homogeneidade de modelo único e exclusivo, especialmente considerando a pluralidade das manifestações concretas do federalismo, conferindo à forma de Estado federal a capacidade de conciliar a unidade e a diversidade, bem como a autoridade e a liberdade face à análise dos seus diferentes tipos.

Isto posto, o levantamento das características comuns ao Estado Federal foram extraídas da reunião das regras constitucionais disseminadas nas Constituições Federais, em especial, a existência de um Supremo Tribunal dotado de jurisdição conclusiva na interpretação e na aplicação da lei federal e da Constituição, no modelo norte-americano; ou, de um Tribunal constitucional Federal para o exercício concentrado da jurisdição, na mais recente criação do federalismo europeu.

## **2.2 - Tipos de Federalismo**

Sendo múltiplo na sua edificação constitucional, o Estado Federal não se acomoda a uma concepção única e exclusiva, repartindo-se, ao contrário, em espécies variáveis no tempo e no espaço, de modo que podemos verificar, sem esgotar o conteúdo, algumas formas e modelos importantes de constituição e aprimoramento do federalismo.

### **2.2.1 - Federalismo por agregação e segregação**

---

<sup>12</sup> Ramos, p. 24.

Nesse sentido, o Federalismo pode ser associado a uma prática descentralizadora onde

Duas são as origens primeiras do Estado Federal, podendo ele surgir da prévia união de antigos Estados soberanos ou através da transformação de um antigo Estado unitário em sistema federativo. Ao primeiro caso, a doutrina denomina federalismo por agregação; ao segundo, de federalismo por desagregação<sup>13</sup>.

Originariamente, o federalismo resultou da agregação de dois ou mais Estados soberanos que passaram a compor um pacto constitucional de união perpétua viabilizado pela coexistência de ordens políticas distintas, porém, harmônicas. Federações como os EUA, Suíça e Alemanha representam esse tipo de formação, que sucederam a confederação por meio de pactos constitucionais que garantiram, dentre outros, uma forte unidade federativa autonomista considerando as peculiaridades socioculturais e econômicas existentes.

Na experiência do federalismo norte-americano, os Estados abdicaram de sua ampla independência política e jurídica em prol de uma união constitucionalmente fundamentada, que, após adquirir personalidade jurídica própria, passou a se denominar União Federal, responsável pelo exercício da soberania, mas atraída por uma força centrípeta capaz de aproximar os Estados-membros autônomos para exercer poderes políticos e jurídicos dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal.

Já o federalismo por desagregação é fruto de uma descentralização político-constitucional de um estado unitário, realizado através de um movimento centrífugo, caracterizado pela dimensão territorial e consideráveis diferenças regionais e culturais, sendo esse tipo de federalismo verificado no Brasil quando as então províncias foram agraciadas por uma autonomia constitucional advinda da proclamação da república.

### **2.2.2 - Federalismo Simétrico e Assimétrico**

No sentido aqui posto, destaca-se a existência de simetria ou assimetria dentro do mesmo nível federativo ou entre níveis federativos distintos, de modo que, diz-se simétrico quando se dá o mesmo tratamento orgânico e material a todos os entes, e,

---

<sup>13</sup> Zimmerman, p. 54.

assimétrico, quando estabelecidos diferentes tratamentos às unidades federativas com prerrogativas distintas e mesma estruturação orgânica diferenciada, logo, o

federalismo simétrico corresponderá a uma estrutura normativa, distribuída em planos distintos, que identificam a concepção federal e assinalam sua autonomia no conjunto das formas políticas. Projetada na concepção de Kelsen, a simetria federal, dentro de tipologia constante, envolve a existência do ordenamento jurídico central, sede das normas centrais do Estado Federal e de ordenamentos jurídicos parciais, responsáveis, respectivamente, pelas normas federais da União e as locais dos Estados-membros, organizados e comandados pela Constituição Federal na função de Constituição total, fonte da repartição de competências, que alimenta o funcionamento do ordenamento central e dos ordenamentos parciais<sup>14</sup>.

Assim, considerando ser os EUA o modelo primeiro de estado federal, este é o caso paradigmático de federalismo simétrico, vez que o povo norte-americano possui um grau razoável de homogeneidade e se expressa num mesmo idioma básico. Já o federalismo assimétrico é verificado quando ocorrem rupturas no federalismo simétrico, especialmente com deformações no estilo e nas regras federais em razão do funcionamento do sistema federal, que poderá localizar-se no fenômeno fático, advindo sempre de deformações e abusos no funcionamento das instituições, de modo a operar mutações na concepção constitucional.

### **2.2.3 - Federalismo clássico ou dual e cooperativo**

A clássica repartição de competências concebida no texto norte-americano de 1787, compreendia a dual distribuição dos poderes e competências delegadas à União e aos Estados, concebido, nos séculos XVIII e XIX, como dualista a forma de federalismo. Nesse modelo de federação, corolário do Estado Liberal, cuja ideologia rechaçava qualquer forma de concentração de poder político, reduzida é a atuação estatal, posto inexistir na distribuição de competências áreas comuns ou concorrentes, sendo conferidas aos Estados-membros competências remanescentes.

O modelo de federalismo norte-americano do início do século XIX até os anos de 1930, pode ser dividido em duas fases, uma que vai até a eclosão da guerra civil em 1861, onde vários Estados do sul declararam secessão da União e outra que se inicia no período pós-guerra civil, estendendo-se até o *New Deal* dos anos 30. Nesse contexto, as bases foram assentadas no modelo do federalismo dual, havendo clara

---

<sup>14</sup> Horta. 2019, p. 227-228.

separação nas competências dos Estados e da União, caminhando até o ponto em que surge a necessidade de um mútuo compartilhamento das competências e atuações entre os entes.

O federalismo dual perdurou nos EUA até quando houve a necessidade de intervenção do governo federal para resolver os problemas causados pela crise econômica de 1929. Nessa época, era nítida a supremacia do poder central em relação às unidades federadas que se apoiavam financeiramente na União, e, uma vez fortalecido o governo central, teve origem uma nova fase do Estado federal, o federalismo cooperativo.

Ocorre que, a crença de que um estado mínimo seria capaz de atender às demandas sociais, foi abalada quando a evolução capitalista passou a exigir uma maior intervenção estatal em face do surgimento de novas técnicas de repartição de competências federativas, sendo esse marco aferido com a Constituição de Weimar, de 1919, que consagrou um Estado Social intervencionista.

Nesse contexto histórico, em meados do século XX, com o agravamento de problemas sociais em razão de situações impensáveis antes da Revolução Industrial, a tensão na Europa alcançou ponto significativo, e a rigidez da repartição dos poderes conferidos à União e aos Estados na forma como estabelecido pelo federalismo dual, foram cedendo espaço ante o surgimento do Estado de bem-estar social, que culminou numa forma de federalismo cooperativo que, naquele cenário, não dispunha de fronteiras definidas quanto à distribuição das competências dentre os níveis autônomos de poder, mas objetivava a promoção de uma livre cooperação da União com as unidades federadas.

Assim, ante a necessidade de um mútuo entrelaçamento da atuação e competências, o rígido modelo do federalismo dual faz emergir o federalismo cooperativo como manifestação das novas tendências do Estado moderno, cuja intervenção em diferentes setores se tornou um imperativo da política contemporânea, caracterizando-se como forma de atuação conjunta dos entes federados que passam a ter zonas comuns de atuação, especialmente na implementação de políticas públicas, de modo que, "o federalismo dualista evoluiu, graças aos processos de cooperação e coordenação política, criando uma espécie de federalismo intergovernamental ou cooperativo"<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Baracho, p. 49.

Esse modelo impõe uma atuação conjugada em vários setores permitindo e fomentando pactos, convênios e acordos em áreas que não sejam expressamente compartilhadas no plano constitucional, de modo que, tanto uma divisão de competências legislativas e materiais, como alianças pactuadas e específicas para a soma de esforços, passaram a ser comuns na vida das federações, sob a coordenação do ente central que passou a ter mais ascendência no jogo federativo, como alternativa para a implementação de políticas sociais.

Desse modo, a repartição de competências que representa o centro de gravidade do poder federal, na sua nova roupagem, passa a adotar uma técnica que assinala, no tempo, a separação entre a repartição clássica, consagrada inicialmente na Constituição norte-americana de 1787, e, a repartição contemporânea de competências, introduzida nas Constituições de Weimar de 1919 e da Áustria de 1920, para atingir sua forma mais evoluída na Lei Fundamental de Bonn de 1949<sup>16</sup>, sede da repartição de competências do federalismo contemporâneo.

As inovações concebidas na repartição de competências dessas Constituições, conferiram uma maior flexibilidade e enriquecimento à técnica que individualiza o Estado Federal no campo das formas estatais, isso, sem prejuízo das regras de coexistência, demarcando, com maior amplitude do que na técnica dual do federalismo norte-americano, as fronteiras normativas do Estado Federal.

Nesse contexto, embora a Constituição ainda estabeleça a divisão dualista dentre os níveis verticais de poder, hoje isso não mais significa que o governo federal e os governos estaduais devam atuar isoladamente, cada qual nos limites rígidos de suas competências específicas ou de maneira compartimentalizada, mas, envolvendo a cooperação e a participação recíproca das diversas entidades federadas nos destinos do Estado.

---

<sup>16</sup> Promulgada no dia 23 de maio de 1949 esta Constituição é a pedra fundamental que não só fundou a República Federal da Alemanha, reconstruindo a democracia, como também foi o sustentáculo da reunificação em 1990. Para além de sua profunda importância para todo o povo alemão, teve e ainda tem influência no desenvolvimento da democracia em diversas Constituições de todo o mundo. É a ela atribuída o germen de uma nova cultura jurídica, que se constitui em paradigma da própria ideia do Estado constitucional de Direito, destacando-se como características, a importância conferida aos princípios e valores como componentes elementares dos sistemas jurídicos constitucionalizados; ponderação como método de interpretação/aplicação dos princípios e de resolução dos conflitos entre valores e bens constitucionais; a compreensão da Constituição como norma que irradia efeitos por todo o ordenamento jurídico, condicionando toda a atividade jurídica e política dos poderes do Estado e até mesmo dos particulares em relações privadas; o protagonismo dos juízes em relação ao legislador na tarefa de interpretar a Constituição; e, a aceitação de alguma conexão entre Direito e Moral. Conforme discurso proferido na Embaixada em comemoração aos 60 anos de sua promulgação.

Isto posto, a concepção do federalismo dual se expandiu nos EUA fundada nas relações de justaposição entre os ordenamentos da União e dos Estados, intensificada a partir do governo Roosevelt, sob a forma de programas e convênios, flexibilizando a rigidez dualista e conferindo em diversas matérias um grau de competência comum e concorrente aos níveis verticais de poder. Para tanto, distingue-se o federalismo contemporâneo pela cooperação, cujo procedimento não se detém no tratamento global e sistemático, mas, para além de técnicas legislativas, situam-se no plano do federalismo cooperativo norte-americano, os organismos de relacionamento entre o governo federal e os governos estaduais.

No Brasil, tentando promover um rompimento com o passado, a CF/1988 destacou medidas voltadas a garantir maior autonomia aos entes, e, em que pese haver grande centralização na prática político-constitucional, é certa a opção por um federalismo cooperativo, conforme revela não só a previsão de competências comuns e concorrentes (arts. 23 e 24), como também a colaboração mediante pactos de cooperação e consórcios (art. 241), sendo

três as dimensões que inovaram o federalismo e, por isso, representam o federalismo de hoje, projetando o federalismo na modernidade.

Na repartição de competências, o ingresso da competência concorrente ou mista, com participação dos Estados-membros em ampla matéria, superou o dualismo da solução norte-americana - poderes enumerados e poderes reservados -, que atendia a peculiaridades da organização federal daquele País, sem correspondência em outros Estados Federais, como o brasileiro, o argentino, o mexicano, que imitaram o modelo de federalismo clássico.

O federalismo cooperativo exprime inovadora concepção federal de nossos dias. Substituiu o retraimento e as reservas nas relações intergovernamentais do federalismo clássico pela cooperação entre a União e os Estados, através da ajuda financeira, a atuação de órgãos de desenvolvimento regional e a participação das unidades federadas em parcelas da tributação da União, ou das entidades municipais nos percentuais de arrecadação estadual, como se pratica no federalismo brasileiro<sup>17</sup>.

No contexto apontado, o federalismo cooperativo retrata a situação na qual as relações entre as três esferas de governo não podem mais ocorrer de forma isolada, ou seja, os três níveis de governo precisam agir de maneira conjunta e de forma cooperativa, tanto pelas cooperações horizontais entre as comunidades federadas, quanto pelas cooperações verticais estabelecidas entre o poder federal e os poderes federados.

---

<sup>17</sup> Horta, 2019, p. 246-247.

O federalismo cooperativo requer uma forma de coordenação resultante da realização de acordos intergovernamentais para a aplicação de programas e financiamentos conjuntos, pois as políticas tendem a serem conduzidas por meio da atuação de mais de um nível de governo, de forma interdependente e coordenada. De modo que, a relação entre federalismo e cooperação visa evitar a disparidade entre serviços e prestações oferecidas pelos governos federais, decorrente da desigualdade da repartição de riquezas e fontes de arrecadação<sup>18</sup>.

Ao fim e ao cabo, observa-se o federalismo cooperativo como uma evolução do federalismo dual originário dos EUA, que se baseava no pensamento liberal de não interferência do governo central no domínio econômico, garantindo às unidades federadas e à União, a plena soberania sobre o domínio determinado de cada uma, portanto, a evolução para uma sistemática de cooperação onde o incremento de políticas públicas caminharam para um compartilhamento de competências, tem sido experimentado em diversas partes do mundo globalizado, como forma de incrementar a relação entre os entes federados.

### **2.3 - O Estado Federal Brasileiro**

Formalmente, a forma federativa de Estado chega ao Brasil junto com a República<sup>19</sup>, quando as províncias do Império foram transformadas nos Estados da República. A Federação brasileira foi institucionalizada pela Constituição de 1891 que adotou o federalismo dual de influência norte-americana com rígida repartição de competências, e, desde a proclamação da República, todas as constituições republicanas, a exceção da de 1937, estabeleceram o modelo federativo como cláusula pétrea<sup>20</sup>.

No caso brasileiro, após a Revolução de 30, a forma clássica foi cedendo espaço ao caráter cooperativo, que atingiu o seu ápice com o advento da CF/1988, atribuindo uma maior autonomia aos Estados-membros, mas primando pelo reequilíbrio federativo, de modo que, expandida a autonomia estadual, também se restabelece o federalismo cooperativo, ponto fundamental para o seu êxito, que leva

---

<sup>18</sup> Baracho, p. 53.

<sup>19</sup> Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.

<sup>20</sup> Vide art. 60, § 4º, I da CF/1988 - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.



em consideração não só os desníveis socioeconômicos, mas também as dimensões territoriais dentre os entes políticos federados.

Cumprе salientar que a repartição de competências no Brasil, sofreu influências diretas, em momentos diferentes, tanto da Constituição norte-americana, quando, ainda sob a égide da Constituição de 1891 previa a distribuição de competências de forma semelhante, através dos poderes enumerados a União e poderes residuais para os Estados; quanto do federalismo alemão, especialmente na técnica de repartição de competências da CF/1988, onde o modelo clássico da repartição de competências convive com o modelo contemporâneo do federalismo alemão, tornando possível a convivência de poderes enumerados, reservados e concorrentes.

Nesse contexto, tanto as federações norte-americana quanto a alemã são modelos que serviram de inspiração para o desenvolvimento do Estado federal brasileiro, sendo as estruturas norte-americanas reproduzidas no Brasil a partir da proclamação da República, e, o modelo alemão, notado pela busca do federalismo de cooperação, correspondente ao desenvolvimento do constitucionalismo social.

Nesse cenário, afere-se que a CF/1988 optou pela instituição do federalismo cooperativo ao definir competências comuns e concorrentes a todos os entes integrantes do pacto federativo, que devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição.

Na oportunidade, vislumbra-se a cooperação em dois momentos: o primeiro, em nível federal de forma centralizada, quando as medidas a serem adotadas são determinadas de modo a uniformizar a ação de todos os poderes competentes; e, o segundo, se dá em nível municipal ou estadual, de forma descentralizada, quando o ente federado adapta sua decisão em conjunto a sua realidade. Para tanto, coexistem a repartição horizontal, através das competências exclusivas conferidas aos entes e vertical de competências, através da atribuição de uma competência concorrente.

No federalismo brasileiro de modo geral, e, no federalismo de 1988 de forma particular, o controle da autonomia constitucional do Estado-membro decorre de técnica e de regras constantes da Constituição Federal, subordinando a organização dos Estados à observância dos princípios constitucionais e considerando reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição, de modo a vislumbrar a promoção de uma livre cooperação da União com as demais unidades federadas.

### **2.3.1 - Peculiaridades da Federação Brasileira**

Como visto, tradicionalmente, a instituição de federações se dá em dois níveis ou graus, cujos entes integrantes são, via de regra, a União e os Estados-Membros, competindo à Constituição, promover a descentralização política compondo toda a complexa sistemática federativa no exercício de sua soberania.

Nesse contexto, com o advento da CF/1988, inovou o legislador constituinte originário, ao alçar os Municípios à categoria de ente federado<sup>21</sup>, demonstrando uma opção de descentralização política constituída por uma federação de três graus, e não dois, como tem sido em grande parte dos Estados Federados, onde se tem uma ordem central que é a União, e, ordens regionais, os Estados. No Estado Federado brasileiro, além destes, também temos ordens locais constituídas pelos Municípios, de modo a se identificar um terceiro grau de competências que partilha o poder político entre os governos federal, estaduais e municipais.

No federalismo brasileiro, os Municípios desfrutam de autonomia similar a dos Estados-Membros, possuindo campo de atuação, leis e autoridades próprias por força do reconhecimento constitucional. Desse modo, o constituinte de 1988, ao conferir autonomia inédita aos Municípios como integrantes do pacto federativo, estabelece um equilíbrio entre os todos os entes, através da concessão de um significativo rol de competências sob a visível influência da técnica de repartição constante da Lei Fundamental da Alemanha de 1949, vez que

A Constituição de 1988, ultrapassando o dualismo dos poderes enumerados e dos poderes reservados, poderosa criação do federalismo clássico, acrescentou e desenvolveu, na repartição de competências, a competência comum, de caráter cooperativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I a XII) e a competência concorrente, de natureza legislativa, da União, dos Estados, e do Distrito Federal (...). No domínio da competência legislativa concorrente, a Constituição limitou a competência da União ao estabelecimento de "normas gerais" (art. 24, §§ 1º, 2º e 3º). Na linha da "Lei Fundamental", que admitiu o ingresso dos Estados-membros no domínio da competência legislativa exclusiva da Federação (art. 71), a Constituição Federal de 1988 dispõe que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre "questões específicas" de matérias da competência legislativa privativa da União (art. 22, parágrafo único), em potencial ampliação da competência legislativa dos Estados no condomínio legislativo, que a Constituição implantou na competência de legislação concorrente<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>22</sup> Horta, Novas tendências, p. 17.

Debalde, não é pacífica a aceitação do Município como ente federado, e, de consequência, também não é pacífica a questão de que o Brasil seria uma federação de terceiro grau, vez que,

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é "entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo". *Data venia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação.<sup>23</sup>

De forma veemente, entendimento similar afirma que

Inegavelmente, a teoria geral do federalismo (...) não pressupõe o Município como entidade federada. Os únicos entes federativos são o Estado Federal e os Estados-membros ou federados.

A Federação, dessarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercitamento de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e a da participação. Não se vê, então, participação dos Municípios na formação da Federação. (...)

É o Município entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais. É dizer: possui o Município dignidade constitucional (...). Não se confunde com a autonomia municipal, pois os Municípios não são entes federativos, a despeito de integrarem, como membros, a República. Integram a Federação, mas não a formam. (...)

Entre os entes federados - União, Estados e Distrito Federal - não estão os Municípios, que não integram a disposição paragrafária. (...)

Os Municípios, a despeito de autônomos, não possuem a autonomia constitucional na mesma dimensão dos Estados e do Distrito Federal, a teor do artigo 18 da Constituição da República, assim como, a par da incorreção da expressão, cunhada no mesmo artigo 18, a autonomia constitucional dos Estados e do Distrito Federal, compondo comunidades jurídicas parciais, não se confunde com a da União, dotada de soberania, e não de autonomia, apesar da expressão "todos autônomos, nos termos desta Constituição. (...)

Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. (...)

De consequência, os Municípios não são unidades federadas.<sup>24</sup>

Ainda sob o argumento de que os Municípios não seriam entes federativos, tem-se que

Mas tanto não foi pretendido pelo constituinte pátrio, que, bem entendido, limitou-se a dizer que os Municípios integram a organização político-administrativa do Brasil, que é uma federação porque os Estados-Membros

<sup>23</sup> Silva, p. 474-475.

<sup>24</sup> Castro, p. 27, 29-30, 32-34.

participam da formação da vontade política nacional (art. 18). Dizer a Constituição (art. 1º), por outro lado, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal não quer dizer que todos eles sejam entidades federadas, mas tão somente que formam o Estado brasileiro, que é do tipo federativo pelas razões já apontadas. Ou seja, a autonomia dos Municípios, destacada no artigo 18, não serve de modo algum para carrear-lhes esta pretendida federalização, na medida em que de similar autonomia gozam os municípios da maioria dos Estados tidos por unitários<sup>25</sup>.

Em que pese os argumentos apresentados quanto à impossibilidade dos Municípios serem considerados como entes federativos, o fato é que o legislador constituinte, fez uma opção pela descentralização do Estado Federal brasileiro em três graus, até porque, o federalismo "não é um modelo fechado que só pode ser adotado por determinado país se seguir exatamente os mesmos roteiros, ingredientes, quantidade e qualidade dos elementos presentes na sistemática americana"<sup>26</sup>.

Ante o exposto, não se pode afirmar que só é federal aquela forma de Estado que preencha todos os requisitos do federalismo americano, uma vez que cada Estado federal apresenta características próprias, seja na forma de repartir suas competências e atribuições, seja no grau de federalismo adotado.

Assim, em que pese a afirmação de uma minoria no sentido de que o Município não é ente federado, isso não coaduna com a realidade posta, especialmente porque se é a Constituição que estabelece a forma federativa, cabe a ela estabelecer quem são os entes que a compõem, bem como suas respectivas atribuições, portanto, não é porque não há nenhuma outra federação nos moldes da brasileira, que podemos desconsiderar a autonomia conferida aos Municípios pela Constituição, tampouco se cogitar de uma *obrigatoriedade* em seguir o modelo federativo de quem quer que seja.

Cabe ao legislador constituinte originário estabelecer a forma de constituição da federação, e, em que pese os EUA ser uma federação de segundo grau (União e Estados), não significa que o Brasil, enquanto entidade soberana, deva literalmente copiar seu modelo, ou dizer que por adotar modelo diverso essa não poderia ser considerada uma federação, logo, o Brasil é uma federação composta de três graus, posto que na CF/1988 o Município foi elevado à categoria de ente federativo.

Ao fim e ao cabo, o certo é que foi conferido aos Municípios o poder de auto-organização, sujeitos aos princípios da Constituição Federal e aos da Constituição do

---

<sup>25</sup> Bahia. p. 9.

<sup>26</sup> Ramos, p. 24.

respectivo Estado, além de estarem obrigados ao respeito a uma série de preceitos expressos, de modo que a instância municipal forma com os poderes estadual e federal um diferenciado sistema federativo em três graus, que, dentre todas as instituições políticas, a municipal é, sem dúvida, a que melhor transmite o sentimento de proximidade do cidadão.

### **2.3.2 - Características dos entes federados brasileiros**

O papel da Constituição não se exaure na instituição do Estado Federal, ela também fornece o fundamento axiológico que servirá de parâmetro e limitador para a atuação material e legislativa, bem como de orientação hermenêutica sobre suas disposições, servindo como fundamento de validade das ordens jurídicas, estabelecendo ainda, o equilíbrio da repartição de competências dos entes federados.

No âmbito da Constituição de 1988 a soberania é titularizada pela federação, que não se confunde com a União, que também é um ente componente do pacto federativo. Detém a soberania, a República Federativa do Brasil, e, como a Constituição Federal é o símbolo do *pacto federativo* e instrumento de manifestação da soberania popular, esta é quem determina as competências da União, bem como a dos demais entes federativos.

A autonomia conferida aos entes federativos pressupõe o exercício dos poderes de auto-organização, consistente na capacidade dos Estados, Municípios e Distrito Federal definirem, nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, suas instituições básicas, funcionamento e o modo de se relacionarem; autolegislação, prerrogativa conferida aos entes federativos para editar normas jurídicas no âmbito de suas competências; autogoverno, poder conferido aos entes federados para determinar a implementação de políticas públicas a serem priorizadas e materializadas, visando atingir os objetivos dispostos na própria Constituição, além da escolha democrática dos representantes do poder executivo e legislativo; e, autoadministração, como forma de determinar o exercício de suas competências materiais, devendo todas essas características serem sempre mediadas pela Constituição Federal.

Nesse cenário, para que se torne efetiva a autonomia dos entes federativos, necessário que seja assegurada independência financeira, tendo a CF/1988 reforçado tal característica ao assegurar renda para os entes através da repartição de competências tributárias, bem como pela divisão de receitas. As competências

estabelecidas pela Constituição foram distribuídas considerando o princípio da predominância do interesse, cabendo à União as matérias de interesse nacional ou predominantemente geral; aos Estados, competências residuais para tratar de matérias de conveniência regional; aos Municípios as matérias de interesse local; e, ao Distrito Federal, em razão de sua híbrida natureza, foi atribuído o conjunto de competências que integram matérias de interesse local e regional.

Sendo a federação uma reunião de distintas partes, estabelecendo uma unicidade política perante a ordem jurídica internacional, as características dos entes federados são conferidas pelo próprio texto constitucional, entretanto, ainda que superficialmente, podem ser mencionados outros atributos a eles especificamente atinentes.

A União é uma organização político-administrativa federal, compreendida como sua primeira unidade integrante, que tanto pode se manifestar em nome próprio, perante o direito público interno, como também em nome do Estado como um todo, perante o direito público internacional. No caso dos Estados-membros, embora dotados de efetiva autonomia garantida pelo direito público interno, a Constituição Federal atribuiu a essas unidades federativas regionais uma concreta participação no exercício do poder estatal, ao concorrer para a formação da vontade do Estado Federal, via representação no Senado Federal.

Destarte, o federalismo concebe a União e os Estados-membros como os seus dois elementos fundamentais de existência, entretanto, a recepção do Município como ente federativo, uma heterodoxia peculiar à organização federativa do Estado brasileiro,

conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. (...). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. (...).<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Excerto extraído da ADI 1842, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000191091&base=baseAcordaos>.

A inclusão do Município como ente federado, com autonomia política, administrativa e financeira, com governo próprio e competências exclusivas foram determinadas explicitamente pela CF/1988, entretanto, um dos maiores problemas que afetam essa autonomia, é a falta de capacidade para gerar recursos financeiros próprios pela maioria dos municípios brasileiros, o que faz com que estes dependam das transferências de receitas constitucionais para execução de suas atribuições.

Cumprido salientar que a CF/1988, visando assegurar a observância dos princípios constitucionais sensíveis, dentre eles, a autonomia municipal, assegurou em seu art. 34, VII, c que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para a preservar, garantir e assegurar essa autonomia.

Por fim, a criação do Distrito Federal se deu em decorrência da necessidade de um território neutro para instalação da sede do governo federal, abrigando características de natureza híbrida por possuir especificidades atribuídas aos Estados e aos Municípios.

#### **2.4 - Considerações sobre a Federação brasileira**

Restou demonstrado que a forma federativa de Estado implica em um pacto originário da própria Constituição, que, ao materializar a repartição de competências entre os entes federados, estabelece os limites de atuação de todos os componentes do pacto federativo submetendo-os à ordem jurídica nela estabelecida.

Nesse contexto, em um país de dimensões continentais e marcado por significativas diferenças regionais, sociais, culturais, econômicas e financeiras como o Brasil, o mútuo compartilhamento de competências proporciona o incremento de atuações conjuntas, de modo que, esse modelo de Estado cooperativo, fomentado e adotado pela CF/1988, aponta aos governos a necessidade da colaboração por meio de pactos de cooperação e consórcios, mediante acordos para a execução de programas e financiamentos, sem prejudicar as regras de coexistência que demarcam as fronteiras normativas do Estado Federal.

Essa atuação conjunta que permite e fomenta pactos, programas, convênios e acordos entre os entes federados, passou a ser viabilizada como alternativa para a promoção de políticas públicas ao envolver a participação recíproca dos entes nos destinos do Estado, mediante uma especial forma de cooperação da União com os demais entes federados, visando evitar a disparidade entre serviços e prestações por

ela oferecidas ao incrementar a relação entre os entes, de modo a tornar possível que todos os integrantes da federação colaborem para a execução das tarefas determinadas pela Constituição.

Pelo exposto, o Estado Federado brasileiro, nos termos da CF/1988, promoveu a descentralização política ao partilhar competências e atribuições entre os governos federal, estaduais e municipais, inclusive, trazendo ainda uma peculiaridade ao elevar o Município à categoria de ente federativo. Logo, o papel da Constituição não se exaure na instituição do Estado Federal e no equilíbrio da repartição de competências entre a União e demais entes federativos, mas também, para efetivar sua autonomia, através da garantia de independência financeira por meio de rendas provenientes da divisão e repartição das receitas tributárias.

Ocorre que, além dos 26 (vinte e seis) Estados que compõem a República Federativa do Brasil, do Distrito Federal e dos mais de cinco mil Municípios brasileiros, todos entes federados dotados de autonomia política, administrativa e financeira, verifica-se uma constante incapacidade na geração e incremento da receita própria, fazendo com esses entes dependam significativamente de transferências de recursos financeiros, principalmente por parte da União, para a execução de suas atribuições e promoção de obras e serviços de grande vulto.

Nesse contexto, traçadas as linhas sobre a forma federativa do Estado, em especial da federação brasileira, verifica-se que a sua compreensão é questão basilar para análise da relação jurídica estabelecida entre os entes, de modo que, após a análise dos entes que compõe a ordem política brasileira, cumpre justificar e pontuar a aplicação de princípios constitucionais em relação às pactuações formalizadas, especialmente quando envolver transferências financeiras no âmbito dessa atuação e nas relações dele advindas.

Por fim, trataremos no próximo capítulo do fundamento da aplicação do princípio da intranscendência nas relações estabelecidas entre os entes federados, de modo que será possível aferir a prospecção de um princípio de berço penal, enquanto direito fundamental constante do art. 5º da CF/1988, para relações jurídicas estabelecidas entre os entes federados quando, diante de alguma irregularidade nos sistemas de cadastro federal, os demais entes se vejam impedidos de receberem recursos originários da União.



### **3 - FUNDAMENTO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA**

No capítulo anterior foram tratados os aspectos relativos à forma Federativa de Estado com enfoque na Federação brasileira, considerando sua peculiaridade no cenário mundial em razão de sua estrutura política-organizacional ser integrada não só pela União e Estados, mas também pelo Distrito Federal e Municípios, expressando uma modalidade de federalismo cooperativo que possibilita e incentiva o compartilhamento de competências entre os entes, levando-os a buscar o ente central a fim de promover a integração para a consecução de interesses comuns.

No presente, será explanado o princípio da intranscendência que se encontra expresso na CF/1988 no rol integrante dos direitos fundamentais, cuja fonte originária é fruto do direito penal como garantia da individualização da pena, mas que, em razão do postulado aberto dos princípios, tem sido aplicado pelo STF nos casos em que a União, em razão do registro de alguma situação de irregularidade ou inadimplência, inscreve essa restrição em seus órgãos cadastrais impedindo que os entes federados, enquanto pessoas jurídicas de direito público, estabeleçam pactuações com a União e pessoas integrantes da administração indireta, o que, via de regra, poderá causar significativos prejuízos na concretização das políticas públicas.

#### **3.1 - Os Direitos Fundamentais como princípios**

A Constituição é o instrumento formal e material que estabelece as normas originárias e estruturantes do Estado, cujo núcleo é formado pela Estrutura do Estado, Organização dos Poderes e Direitos Fundamentais. No âmbito da CF/1988, a forma, estrutura e os fundamentos do Estado brasileiro, expressando as decisões políticas e fundamentais do legislador constituinte, encontram-se estabelecidos no art. 1º; a divisão dos poderes no art. 2º; e, os direitos fundamentais, em regra, no art. 5º.

Destarte, estabelecidas as diretrizes quanto à Estrutura do Estado Federado, necessária a análise dos direitos fundamentais considerando que o princípio da intranscendência integra o rol dele constante, até porque, o "catálogo de direitos fundamentais regula de forma extremamente aberta questões em grande parte muito controversas acerca da estrutura normativa básica do Estado e da Sociedade"<sup>28</sup>.

No que tange aos direitos fundamentais, verifica-se que essa expressão foi cunhada durante o movimento político e cultural de 1789 que ensejou na Declaração

---

<sup>28</sup> Alexy, 2017, p. 26.

Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, tendo como fonte de inspiração o ideário da Revolução Francesa de Liberdade, Igualdade e Fraternidade, cuja sequência de surgimento nos textos constitucionais foram a ela atribuídos.

Ressalta-se que os direitos fundamentais não surgiram simultaneamente, razão pela qual sua consagração nos textos constitucionais inspirou o estudo das dimensões considerando suas características próprias, especialmente o fato de surgirem e se desenvolverem no curso e ao longo da história.

Nesse contexto, "a existência e a preservação dos direitos fundamentais são requisitos fundamentais para se estruturar o Estado Constitucional, tanto no âmbito formal quanto material"<sup>29</sup>, surgindo a "ideia geral de que os direitos fundamentais de uma Constituição são considerados princípios"<sup>30</sup>, cujas consequências interferem em todo sistema jurídico, sendo nítida a importância dos princípios para o Estado Democrático de Direito, cuja noção "demanda a existência de um núcleo (básico) que albergue as conquistas civilizatórias assentadas no binômio democracia e direitos humanos fundamentais-sociais"<sup>31</sup>.

Forçoso observar que como o tema central cinge-se à aplicação do princípio da intranscendência às relações jurídicas estabelecidas entre a União e os entes federados, e, considerando que esse princípio integra o rol dos direitos fundamentais, serão pontuadas algumas questões importantes acerca da aplicação dos princípios pelo ordenamento jurídico.

### **3.1.1 - Aspectos gerais sobre a teoria dos princípios**

As garantias estabelecidas pelas disposições de direitos fundamentais no ordenamento constitucional devem ser compreendidas como princípios, uma vez que assumem esse caráter independentemente de sua formulação, de modo que se faz necessário traçar alguns comentários sobre os princípios, pois os direitos fundamentais são assim considerados.

A problemática envolvendo os princípios tem no alemão Robert Alexy e no norte-americano Ronaldo Dworkin, os dois grandes expoentes do tema, cujo contributo, apesar de amplamente adotado e estudado pela doutrina e jurisprudência

---

<sup>29</sup> Abboud, p. 748.

<sup>30</sup> Barba, p. 71.

<sup>31</sup> Canotilho, p. 237.

brasileira, encontra vozes dissonantes que se rebelam contra essa dogmática<sup>32</sup>. Apesar disso, considerando que os direitos fundamentais são caracterizados como princípios, necessário traçar um paralelo sobre sua aplicação, vez que a "distinção entre regras e princípios é uma das colunas-mestras do edifício da teoria dos direitos fundamentais"<sup>33</sup>.

De início, o autor norte-americano defende a amplitude do conteúdo dos princípios que em conflito "interagem uns com os outros, de modo que cada princípio relevante para um problema jurídico particular fornece uma razão em favor de uma determinada solução"<sup>34</sup>, e, por possuírem a dimensão do peso ou importância, quando estes se inter cruzam, o conflito será resolvido levando em conta a relativa força de cada um no caso concreto definindo aquele que prevalecerá<sup>35</sup>, enunciando apenas uma razão em determinada direção e reafirmando sua natureza como mandamentos deontológicos<sup>36</sup>.

Sob outro ângulo, extrai-se do alemão Alexy que os princípios possuem força normativa veiculadora de um comando<sup>37</sup>, e, por estarem os direitos fundamentais inseridos na categoria de princípios, vez que dotados de estrutura semântica aberta e apresentados através de uma dogmática complexa, propõe, na sua Teoria dos Direitos Fundamentais, "uma estrutura dogmática e normativa"<sup>38</sup> para que os direitos fundamentais sejam interpretados e aplicados. Desse modo, cabe à Constituição estabelecer o rol de direitos e garantias fundamentais, e, à dogmática, esclarecer as normas indeterminadas, cuja colisão será resolvida pela ponderação entre os princípios, onde um deles prevalecerá em determinadas circunstâncias aferíveis no caso concreto<sup>39</sup>.

Afirma Alexy que os princípios são *mandamentos de otimização* ao ordenar que algo seja realizado na máxima medida em relação às possibilidades fáticas e jurídicas

---

<sup>32</sup> Um dos maiores contrapontos acerca da distinção entre regras e princípios é feito por Humberto Ávila que propõe três critérios para a diferenciação entre regras e princípios: natureza do comportamento prescrito; natureza da justificação exigida de quem aplica a norma; e, a medida da sua contribuição para a decisão. Sua teoria trata dos postulados normativos como uma terceira espécie de normas, que não se confunde com as regras e princípios, entendida no fato de que os primeiros representam metanormas, ou normas de 2º grau, que instituem critérios para aplicação de outras normas.

<sup>33</sup> Alexy, 2017, p. 85.

<sup>34</sup> Dworkin, 2017, p. 114.

<sup>35</sup> Idem, p. 42

<sup>36</sup> Viana, p. 155.

<sup>37</sup> Fonteles, p. 103.

<sup>38</sup> Barba, 72.

<sup>39</sup> Ávila, 2019, p. 57-58.

existentes, de modo que "o grau de cumprimento do que o princípio prevê é determinado pelo seu cotejo com outros princípios e regras opostas (possibilidade jurídica) e pela consideração da realidade fática sobre a qual operará (possibilidade real)"<sup>40</sup>. Desse modo, os princípios expressam deveres *prima facie*, devendo ser objeto de ponderação<sup>41</sup> quando colidentes no caso concreto, de modo a se buscar uma "solução, total ou parcialmente, em razão de colisão com outros princípios que apontem direção contrária"<sup>42</sup>.

Nesse contexto, considerada a alta carga axiológica dos princípios, sua aplicação no caso concreto se dará através da ponderação dos interesses, cuja teoria se vincula à regra da proporcionalidade, que implica na observância de três critérios quando da solução racional de colisão de princípios, efetivada pela máxima da proporcionalidade, através do sopesamento dos critérios da adequação, vista como uma medida adotada para promover o fim colimado; necessidade, através da eleição do meio menos oneroso ao titular do direito sacrificado, ou seja, buscando o modo menos invasivo; e, proporcionalidade em sentido estrito, que visa o balanceamento entre o ônus e o bônus do fim, de modo que, considerando os direitos em jogo, envolva uma relação de custo-benefício<sup>43</sup>.

Logo, considerando que o caráter principiológico das normas de direitos fundamentais<sup>44</sup> é latente, "os tipos de colisão são temas centrais da dogmática dos direitos fundamentais", vez que não é possível a existência de um "catálogo de direitos fundamentais sem colisão"<sup>45</sup>.

Ante os argumentos acima postos, verifica-se que os direitos fundamentais são interpretados como princípios, e, como tal, possuem um caráter aberto, o que possibilita sua aplicação a diversos ramos e situações aferíveis no caso concreto. Tal é o caso do princípio da intranscendência que, apesar de ser um direito fundamental extraído do direito penal enquanto garantia de natureza individual e pessoal, tem sido levado à análise do STF quando a União promove a restrição dos entes federados, e, de consequência, impede a formalização de pactuações diversas e, de consequência, a transferência de recursos.

---

<sup>40</sup> Mendes, p. 81.

<sup>41</sup> Alexy, 2018, p. 85.

<sup>42</sup> Sarmiento, p. 337.

<sup>43</sup> Fonteles, p. 108.

<sup>44</sup> Alexy, 2017, 116

<sup>45</sup> Alexy, palestra, p. 03.

### 3.2 - O princípio da intranscendência na CF/1988

Forçoso observar que as normas constitucionais estão no topo da pirâmide normativa, razão pela qual é de observância obrigatória pelo ordenamento jurídico e pelo Estado, em razão da tutela dos valores constitucionais que devem expressar a vontade da Constituição<sup>46</sup>.

Assim, considerando ser atribuição do legislador constituinte adotar e proteger direitos, cujo conteúdo, estrutura e amplitude podem sofrer variações de acordo com o plano político de cada Estado, o Constituinte de 1988 optou por dedicar um Título próprio aos Direitos e Garantias Fundamentais, subdividindo este em diversos capítulos, nos interessando, para os fins a que se destina, o Capítulo I, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, que, sem esgotar outros e demais deveres e direitos espalhados no texto constitucional, concentra no art. 5º a maior parte deles, ao conferir direitos relativos a igualdade, vida, liberdade, segurança e propriedade.

Nesse cenário, a CF/1988 foi a primeira a utilizar a expressão *Direitos e Garantias Fundamentais* abrangendo as diversas espécies de direitos, que, positivados, são chamados de direitos e deveres individuais e coletivos, portanto, os direitos e garantias fundamentais são gênero, dos quais seriam espécies as demais categorias, tendo o constituinte brasileiro aderido à tendência dominante no direito comparado, especialmente a Constituição Alemã<sup>47</sup>.

Os direitos e garantias fundamentais "são direitos constitucionais na medida em que se inserem no texto de uma constituição cuja *eficácia e aplicabilidade* dependem muito de seu próprio enunciado", objetivando "reduzir a ação do Estado aos limites impostos pela Constituição, sem contudo desconhecem a subordinação do indivíduo ao Estado, como garantia de que eles operem dentro dos limites impostos pelo direito"<sup>48</sup>, de modo que o

reconhecimento e declaração de um direito no texto constitucional são insuficientes para assegurar sua efetividade. São necessários mecanismos capazes de protegê-lo contra potenciais violações. As garantias não são um fim em si mesmo, mas um meio a serviço de um direito substancial. São instrumentos criados para assegurar a proteção e efetividade dos direitos fundamentais<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Hesse, p. 27.

<sup>47</sup> Sarlet, p. 312-313.

<sup>48</sup> Moraes, p. 45.

<sup>49</sup> Novelino, p. 312.

Extrai-se das questões postas que além do rol expresso no texto constitucional, outros direitos e garantias poderão ser reconhecidos, posto que verdadeiras normas constitucionais de caráter vinculante, inclusive ao próprio legislador, possuindo o catálogo de direitos fundamentais, nos termos de suas normas definidoras, aplicação imediata.

No âmbito da política estabelecida para o Estado brasileiro, os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais do qual o Brasil seja signatário, conforme previsão constante dos §§ 1º e 2º do art. 5º, da CF/1988<sup>50</sup>.

Isso porque, os direitos fundamentais, além de serem elementos essenciais da ordem jurídica nacional, ultrapassam o próprio sistema por contemplar direitos humanos que independem de positivação<sup>51</sup>, portanto, são direitos fundamentais aqueles consagrados e positivados na Constituição, implícita ou explicitamente, encerrando uma ordem de valores superiores, cujos princípios podem se referir tanto a direitos individuais quanto a interesses coletivos, vez que

O fato de que um princípio se refira a esses tipos de interesses coletivos significa que ele exige a criação ou a manutenção de situações que satisfaçam - na maior medida possível, diante das possibilidades jurídicas e fáticas - critérios que vão além da validade ou da satisfação dos direitos individuais. (...). as normas de direitos fundamentais contêm não apenas direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra o Estado, elas representam também uma ordem objetiva de valores, que vale como decisão constitucional fundamental para todos os ramos do direito, e que fornece diretrizes e impulsos para a legislação, a Administração e a jurisprudência.<sup>52</sup>

Em contraposição ao exposto, no sentido de restringir o conceito de princípios, afirma-se que as normas de direito fundamental somente poderiam ser utilizadas como razões para direitos individuais, não englobando aquelas que se refiram a interesses coletivos, vez que o princípio seria um padrão para observância, não

---

<sup>50</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

<sup>51</sup> Alexy, 1998, p. 01.

<sup>52</sup> Alexy, 2017, p. 115 e 524.

porque promova ou assegure uma situação política, econômica ou social desejável, mas porque consiste numa exigência de equidade ou justiça ou qualquer outra dimensão da moral<sup>53</sup>, de modo que os direitos fundamentais "representam direitos no sentido forte, contra o governo. Além de constituir limitação contra o próprio governo, é a intangibilidade dos direitos fundamentais que permite a proteção do particular contra eventuais maiorias"<sup>54</sup>.

Assim, a fonte do princípio da intranscendência brota da relação elencada no art. 5º da CF/1988, veiculador dos direitos fundamentais no plano interno, conforme especificação constante do princípio no âmbito dos direitos e deveres individuais e coletivos, como delimitado pelo próprio legislador constituinte, portanto, considerando que o princípio da intranscendência integra o rol referente ao dispositivo mencionado, referido postulado trata-se de um direito fundamental.

### **3.2.1 - Origem**

O princípio da intranscendência é também conhecido por diversas denominações como, responsabilidade pessoal, pessoalidade, personalidade, alteridade, personalização, incontangibilidade ou intransmissibilidade, remontando sua origem aos ideários da Revolução Francesa, período no qual, com o despontamento dos ideais iluministas, passou-se a vislumbrar a humanização penal como condição da própria natureza humana.

A concretização da personalidade da pena torna-se referência para aplicação da sanção penal influenciando direta e expressamente a Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, reeditada na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, e, posteriormente projetada no artigo 5 da CADH de 1969, prevendo, em seu item 3 que "A pena não pode passar da pessoa do delinquente".

Ocorre que, o verdadeiro marco na história do princípio da intranscendência ocorre no ano de 1764, ao defender o Marquês de Beccaria a humanização das penas e que estas somente poderiam ser fixadas por lei, vez que apenas o legislador teria autoridade para sua aplicação enquanto representante de toda a sociedade, para ele, as sanções deveriam ser aplicadas proporcionalmente à gravidade do ilícito praticado,

---

<sup>53</sup> Dworkin, 2017, p. 36.

<sup>54</sup> Abboud, p. 752.

possuindo as penas, além de um caráter intimidativo, o dever de promover a regeneração do criminoso, ou seja,

os crimes só podem ser medidos pelo prejuízo que causam à sociedade e que erram aqueles que creem que a verdadeira medida do delito é a intenção de quem o comete, pois isso dependeria da impressão atual dos objetos nos sentidos e a disposição prévia da mente, e ambos podem variar entre os homens e mesmo no mesmo homem em momentos diferentes, segundo suas ideias, paixões e circunstâncias. (...). O objetivo das penas não é tormentar um ser sensível nem desfazer um crime já cometido (...) O objetivo da pena, portanto, não é outro que evitar que o criminoso cause mais danos à sociedade e impedir a outros de cometer o mesmo delito. Assim, as penas e o modo de infligi-las devem ser escolhidas de maneira a causar a mais forte e duradoura impressão na mente de outros, com o mínimo tormento ao corpo do criminoso. (...).Que a pena não seja um ato de violência de um ou de muitos contra um membro da sociedade. Ela deve ser pública, imediata e necessária, a menor possível para o caso, proporcional ao crime e determinada pelas leis.<sup>55</sup>

Nesse período, a pena passa a ser vista como sanção e não punição, inaugurando-se um período de Direito Penal Humanitário, voltado para defesa e garantia de bens jurídicos fundamentais, direcionado para a pessoa do criminoso e as razões que o levaram a cometer a infração penal.

Assim, em nosso ordenamento jurídico, o princípio possui fundamento constitucional, remontando ao direito penal como forma de garantia de sua natureza enquanto princípio norteador para aplicação da pena, com caráter repressivo e preventivo, que visa "punir o infrator pelo seu ilícito e a prevenir que ele não reincida na prática do crime, reeducando-se"<sup>56</sup>, servindo de lastro para interpretação do sistema e orientando a hermenêutica evolutiva e teleológica da Constituição, considerando a necessidade de eficiência do sistema jurídico.

### **3.2.2 - Fundamento constitucional como garantia de natureza penal**

Considerando que os direitos fundamentais, na espécie de direitos individuais são trunfos políticos, é no art. 5º da CF/1988 que encontramos os princípios constitucionais específicos em matéria penal, cuja função precípua consiste em orientar o legislador ordinário na adoção de um sistema de controle voltado aos direitos humanos.

---

<sup>55</sup> Beccaria, p. 26, 37 e 125.

<sup>56</sup> Custódio Filho, 2015, p. 237-264.



Esses princípios devem inspirar todo o nosso sistema normativo como fonte interpretativa e de integração das normas constitucionais, orientando as diretrizes políticas, filosóficas e ideológicas da Constituição, que também norteiam a interpretação das normas infraconstitucionais. Os princípios constitucionais penais devem funcionar como limitações materiais ao direito estatal de punir, seja concernente à atividade judicial, seja à própria atuação legislativa.

Nesse contexto, enquanto princípio informador da pena, a CF/1988, em seu art. 5º, primeira parte do inciso XLV, incorporou ao ordenamento brasileiro, dispositivo que assegura que nenhuma pena passará da pessoa do condenado, impedindo, de consequência, que terceiros alheios a infração possam pagar pelo que não fizeram, tampouco contribuíram para que fosse realizado.

XLV - **nenhuma pena passará da pessoa do condenado** (...);

O princípio extraído desse dispositivo consiste numa garantia tutelada em todas as Constituições do Brasil, a exceção apenas da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, que não abarcou o princípio da intranscendência da pena. Trata-se, portanto, de um princípio histórico do direito constitucional penal brasileiro, ao qual foi dado tratamento singular por consagrar, em um único dispositivo, uma garantia penal de responsabilidade personalíssima<sup>57</sup>.

Forçoso observar que o princípio em estudo pode ser entendido para o caso em que somente o condenado deverá se submeter à sanção que lhe foi aplicada pelo Estado<sup>58</sup>, sendo este, conquista do direito penal no Estado Democrático de Direito, ao veicular proibição de que a pena, abstratamente cominada, seja dirigida a terceiros, pois, no âmbito do direito penal, somente o condenado responderá pela infração praticada, qualquer que seja a pena a ele cominada.

Ante o exposto, afere-se que com a prática do crime nasce para o Estado o poder e o dever de punir o infrator, aplicando-se a ele a sanção penal cominada no preceito incriminador, cabendo ao Estado-juiz, quando da aplicação da pena, observar, dentre outros, os seus princípios informadores que nortearão a aplicação da

---

<sup>57</sup> Carvalho, p. 862.

<sup>58</sup> Greco, p. 159.

sanção penal cominada apenas na pessoa que cometeu o delito ou que para ele concorreu de qualquer modo.

### 3.2.3 - Fonte no direito penal

Configurada a pena dentro da ritualística do processo penal e estipulados seus limites e justificativas, a mesma deve ser direcionada à pessoa do condenado, ou seja, a pena só pode ser aplicada à pessoa do autor da infração penal, daí derivando seu caráter de personalidade.

Como traçado em linhas anteriores, extrai-se do princípio grafado na primeira parte do inciso XLV do art. 5º da CF/88 que a sanção, em matéria penal, não deve ultrapassar a pessoa do condenado, da mesma forma que a pena não pode ser imposta e nem cumprida por terceiro que não tenha contribuído para a infração, até porque, a pena é uma determinação de caráter estritamente pessoal, e, somente o condenado poderá sofrer diretamente a sanção a ele imposta, respondendo pela infração penal por ele praticada.

Para tanto, o princípio da intranscendência pode ser visualizado com um gênero de garantia, do qual a individualização da pena é uma espécie, ou seja, no âmbito do direito penal, a reprimenda não deve exceder a pessoa do condenado, vez que somente este terá de se submeter à sanção que lhe foi aplicada pelo Estado.

Desse modo, quando a responsabilidade do condenado é penal, somente ele, e mais ninguém, responderá pela infração praticada qualquer que seja a natureza da penalidade aplicada, não sendo possível a interpretação de "uma lei penal no sentido de que a pena transcenda da pessoa que é autora ou partícipe do delito. A pena é uma medida de caráter estritamente pessoal, haja vista ser uma ingerência ressocializadora sobre o condenado"<sup>59</sup>. Assim, sendo a pena uma medida de caráter exclusivamente pessoal com o objetivo de aprimorar o princípio, busca-se alcançar uma exegese que preserve, de fato, os indivíduos não envolvidos e seus direitos, vez que

a pena nada mais é do que o efeito (desincentivador) estabelecido pela lei penal para dissuadir a sua própria infração, ou, ainda, garantir-lhe a eficácia, não diverso, entretanto, de qualquer outro tipo de efeito jurídico, cuja previsão por parte de uma norma primária possui sempre o objetivo de assegurar a

---

<sup>59</sup> Greco *apud* Zaffaroni, p. 159.

*eficácia* da norma secundária que disciplina o ato ao qual aquele é imputado<sup>60</sup>.

Cumprido salientar que o princípio da intranscendência, enquanto limitação estabelecida para fins de direito penal, estabelece vedação de que a reprimenda ultrapasse o indivíduo que praticou o delito, significando a derivação constitucional do princípio que quando a responsabilidade é penal, unicamente o condenado, e nenhuma outra pessoa, deverá ser responsabilizada pela infração cometida.

Isso porque, a "natureza eminentemente pessoal do direito à pena resulta dos fins desta", sendo que, é "somente do fim da pena que se pode derivar o caráter eminentemente pessoal do direito de punir e assim se justifica a exigência de que a pena só recaia sobre a pessoa do culpado"<sup>61</sup>.

Ante os argumentos esposados, o princípio da intranscendência, enquanto instituidor de garantia individual no âmbito constitucional, também foi consagrado na legislação infraconstitucional. No plano do direito material, o Código Penal também prevê que o resultado de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa, e que quem, de qualquer modo concorreu para o crime, incide nas penas a este cominadas, portanto, sendo a pena sanção de caráter individual e estritamente pessoal, o postulado consiste num verdadeiro pilar do Estado Democrático de Direito.

#### **3.2.4 - Vertentes para análise do princípio**

Realizadas as ponderações acerca da aplicação do princípio da intranscendência na seara penal, verifica-se que originariamente referido princípio é voltado para a contenção dos processos de criminalização, entretanto, com a evolução do Estado de Direito e as reiteradas decisões proferidas pela suprema corte, o princípio tem se projetado para aplicação a outros ramos e campos do direito, em especial no âmbito do direito administrativo onde estão contidas, em regra, as diretrizes norteadoras e que devem pautar as relações jurídicas estabelecidas entre os entes federados.

Desse modo, a norma contida na primeira parte do inciso XLV do art. 5º da CF/1988, passa a ser analisada sob o prisma negativo e positivo. Sob o enfoque

---

<sup>60</sup> Ferrajoli, p. 224.

<sup>61</sup> Liszt, p. 466 e 467.

negativo, como já analisado em linhas pretéritas, o princípio impede que qualquer sanção de natureza penal extrapole o âmbito estritamente pessoal do infrator, contendo tal determinação a estrutura de um dever definitivo a ser observado na exata medida de sua prescrição, ou seja, a "pena somente pode ser imposta ao autor da infração penal. A norma deve acompanhar o fato"<sup>62</sup>.

Ocorre que, é no aspecto positivo que deve ser considerada a necessidade de definição dos limites da responsabilidade individual, impondo-se o dever da exposição circunstanciada das condutas dos responsáveis pelo delito, bem como narrar com clareza o grau de participação dos acusados, situação essa aferida quando ocorre alguma negatização registrada pela União em face dos entes federados, enquanto representantes do Poder Executivo, e, no caso, pessoas jurídicas de direito público interno.

Desse modo, serão analisadas as questões atinentes ao princípio da intranscendência, não em âmbito penal, mas nas relações estabelecidas entre a União e os entes federados em razão das restrições por ela impostas.

### **3.3 - Controvérsia em relação a aplicação do princípio às pessoas jurídicas**

Restou evidenciado que o princípio constitucional da intranscendência, enquanto espécie da categoria de direitos fundamentais, impede que a responsabilidade penal ultrapasse a esfera pessoal do agente, ou seja, as penalidades e as restrições de ordem jurídica não podem superar a dimensão estritamente pessoal do infrator, sob pena de violação do preceito normativo. Assim, no âmbito penal, plena a incidência do princípio.

Nesse contexto, a aplicação do princípio como direito fundamental visando assegurar garantia de natureza individual quando da fixação da pena, é indiscutível, entretanto, quando o STF aplica o princípio da intranscendência nas relações administrativas estabelecidas entre a União e os entes federados, verifica-se a projeção do princípio para relações firmadas entre pessoas jurídicas de público, de modo que se faz necessário esclarecer a discussão acerca da aplicação dos direitos fundamentais a tais pessoas.

#### **3.3.1 - Aplicação do princípio às pessoas jurídicas de direito público**

---

<sup>62</sup> Veloso *apud* Osório, p. 25.

A controvérsia em relação a aplicação do princípio a outros ramos do direito, em especial nas relações estabelecidas entre pessoas jurídicas, impacta sobremaneira o presente estudo, vez que as pactuações entabuladas entre os entes federados são celebradas pelas respectivas pessoas jurídicas de direito público que representam cada um desses entes.

Isso porque, diversamente da Lei Fundamental da Alemanha, da Constituição da República Portuguesa de 1976, da Convenção Europeia de Direitos Humanos que habilita tanto as pessoas físicas quanto as jurídicas a reclamarem a proteção de direitos humanos, e, do Tribunal Constitucional da Espanha, que reconheceu expressamente a existência de direitos fundamentais relacionados à pessoa jurídica, respeitadas suas características próprias<sup>63</sup>, a CF/1988 não contempla cláusula explícita assegurando a titularidade de direitos fundamentais às pessoas jurídicas.

Ocorre que, mesmo não havendo previsão expressa no texto constitucional, isso não impede o reconhecimento da aplicação do princípio às pessoas jurídicas enquanto "projeções de pessoas físicas, ainda que coletivamente consideradas: as pessoas físicas constituem (fazem parte da estrutura das) pessoas jurídicas, e atingir estas implica atingir necessariamente também os indivíduos que a compõem"<sup>64</sup>.

Salienta-se que não estamos defendendo que as pessoas jurídicas titularizam todos os direitos e garantias das pessoas físicas, mas apenas aqueles que lhes são aplicáveis por compatibilidade com a sua natureza peculiar, logo, a pessoa jurídica não é destinatária de todos os direitos fundamentais, mas somente daqueles cuja violação venha a prejudicar a execução de sua finalidade institucional, sobressaindo a invocação da proteção sempre que ele se conectar com o exercício de sua atividade<sup>65</sup>.

Em sentido contrário, temos que, por se tratar de direito fundamental, o princípio da intranscendência estaria vinculado à dignidade da pessoa humana, razão pela qual não seria possível sua aplicação às pessoas jurídicas vez que

O princípio constitucional da intranscendência das penas, do inciso XLV do art. 5º da CF/1988, deve ser entendido com o significado de intranscendência de quaisquer sanções aplicáveis pelo Estado aos indivíduos, em processo

---

<sup>63</sup> Moraes, 2017, p. 46.

\* A Lei Fundamental alemã consagra que os direitos fundamentais são válidos para as pessoas jurídicas, à medida que, pela sua essência, sejam aplicáveis às mesmas.

<sup>64</sup> Sarlet *apud* Walter Claudius Rothenburg, p. 375

<sup>65</sup> Moraes, 2010, p. 229-246.

administrativo ou judicial; mas não deve ser estendido às pessoas jurídicas. Muito embora sejam aplicáveis às pessoas jurídicas vários dos dispositivos de direitos fundamentais arrolados no art. 5º da CF/1988, especificamente não parece seja esse o caso dos incs. XXXIX a XLVIII. Isso porque a nítida intenção dos direitos fundamentais arrolados naqueles incisos é o da proteção da dignidade da pessoa humana, valor incompatível com a ideia de transferir sanções de um indivíduo a outro, que não praticou a infração<sup>66</sup>.

Nesse contexto, extrai-se que o princípio da intranscendência apresenta contornos específicos quando se trata de sua aplicação no âmbito penal, entretanto, essa clássica exegese com sua aplicação apenas às pessoas humanas, deve ser afastada pelo hermenauta quando da interpretação do princípio em tela, bem como dos demais direitos fundamentais quando atinentes às pessoas jurídicas, vez que a aplicação do princípio não se dá da mesma forma com as pessoas naturais, mas somente quando se mostrarem pertinentes com a realidade desses entes,

inclusive por parte do STF, prevalecendo a regra geral de que, em havendo compatibilidade entre o direito fundamental e a natureza e os fins da pessoa jurídica, em princípio (*prima facie*) reconhece-se a proteção constitucional, o que, por outro lado, não impede que o legislador estabeleça determinadas distinções ou limitações, sujeitas, contudo, ao necessário controle de constitucionalidade. (...) a extensão da titularidade de direitos fundamentais às pessoas jurídicas tem por finalidade maior a de proteger os direitos das pessoas físicas, além do que em muitos casos é mediante a tutela da pessoa jurídica que se alcança uma melhor proteção dos indivíduos<sup>67</sup>.

Ressalta-se que o legislador constituinte brasileiro consagrou o princípio da intranscendência no âmbito penal, sem, contudo, enunciá-lo em âmbito administrativo, onde se situa o norteamto aplicável, em regra, as relações entre os entes federados. Entretanto, com o advento da CF/1988 e a constitucionalização do ordenamento, o direito administrativo passou a ser estudado com amplitude, profundidade e expressividade, o que tornou indispensável a análise do alcance do princípio da intranscendência nas relações de cunho eminentemente administrativo, de modo que

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

---

<sup>66</sup> Custódio Filho, 2015, p. 237-264.

<sup>67</sup> Sarlet, p. 376.

nascem da intenção de garantir uma esfera de liberdade justamente em face dos Poderes Públicos<sup>68</sup>.

Ocorre que,

Questão bem mais controversa diz com a atribuição de titularidade às pessoas jurídicas de direito público, visto que, em regra, consideradas destinatárias da vinculação dos direitos fundamentais, na condição de sujeitos passivos da obrigação de tutela e promoção dos direitos fundamentais, de tal sorte que, em termos gerais, as pessoas jurídicas de direito público têm tido recusada a condição de titulares de direitos fundamentais. Todavia, considerando, especialmente quando se trata de um Estado Democrático de Direito, tal qual consagrado pela nossa Constituição, que o Estado e a sociedade não são setores isolados da existência sociojurídica, sendo precisamente no amplo espaço do público que o indivíduo logra desenvolver livremente sua personalidade, designadamente por meio de sua participação comunitária, viabilizada em especial por meio dos direitos políticos e dos direitos de comunicação e expressão, não há como deixar de reconhecer às pessoas jurídicas de direito público, evidentemente consideradas as peculiaridades do caso, a titularidade de determinados direitos fundamentais<sup>69</sup>.

Assim, em que pese a legislação administrativa não conferir tratamento claro e sistematizado ao princípio, à falta de comandos legais expressos e o fato de que a abertura dos princípios permite que a Constituição se adapte mais facilmente a mudanças, a mutação constitucional amplia a capacidade de se acompanhar as transformações que ocorrem ao longo do tempo<sup>70</sup>, sendo este o caso da aplicação do princípio da intranscendência nas relações jurídicas estabelecidas entre os entes federados.

O exame do princípio da intranscendência nas relações entre pessoas jurídicas no âmbito do Direito Administrativo, deve se desvencilhar dos tradicionais paradigmas insculpidos esculpido para as pessoas físicas no campo do direito penal, para adotar seus próprios modelos, eis que não só a culpabilidade das pessoas jurídicas não se equipara a das pessoas naturais, como também a culpabilidade do Direito Administrativo não se iguala à do direito criminal.

Nesse contexto, o princípio da intranscendência requer um novo desenho que não se apoie exclusivamente no estudo clássico das garantias do Direito Penal aplicado às pessoas naturais, mas adaptando-se à exegese até então construída sobre o art. 5º, XLV da CF/1988 para as pessoas jurídicas de direito público,

---

<sup>68</sup> Mendes, p. 57.

<sup>69</sup> Sarlet, p. 376-377.

<sup>70</sup> Sarmiento, p. 351.

interpretação esta que se harmoniza com o princípio e prestigia o sistema jurídico dos direitos e garantias fundamentais.

Assim, o princípio da intranscendência pode ser aplicado às relações entre pessoas jurídicas, de direito público ou privado, e, no caso, mais especificamente, no âmbito do Poder Executivo, sendo este o fundamento para a aplicação do princípio da intranscendência nas relações entre os entes federados apreciados pela Suprema Corte.

### **3.4 - Competência do STF**

Nos termos do art. 102 da CF/1988, compete ao STF, precipuamente, a guarda da Constituição exercida em três níveis: originária, recursal ordinária e recursal extraordinária. Tais competências não podem ser ampliadas para além das hipóteses previamente fixadas pela Constituição. Desse modo, ao mesmo tempo em que a corte constitucional titulariza competências recursais à moda da suprema corte americana, também exerce o controle de constitucionalidade nos moldes dos tribunais constitucionais europeus<sup>71</sup>.

Nesse contexto, dentre os casos de competência originária atribuídos ao STF, estão as demandas que envolvem conflito federativo nos termos do que dispõe o art. 102, I, *f*, da CF/1988, competindo à corte processar e julgar originariamente "as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta".

Debalde, não é qualquer causa que legitima a atuação da suprema corte, mas apenas aquelas que estejam pautadas em motivação capaz de justificar a existência de um potencial risco de abalo do pacto federativo, já que o objetivo é resguardar o equilíbrio entre os entes federados, não sendo da competência originária do STF as causas de menor relevância ou que envolvam simples conflito patrimonial, tampouco os casos que envolvem conflitos com Municípios, os quais deverão ser solucionados pelo órgão jurisdicional competente.

Através de uma interpretação finalística acerca do fundamento contido no dispositivo constitucional é possível constatar significativa diferença entre conflito entre entes federados e conflito federativo. No primeiro, há litigância judicial promovida pelos membros da federação; no segundo, para além de sua participação na lide, a

---

<sup>71</sup> Novelino, p. 775.



conflituosidade deve importar potencial desestabilização do próprio pacto federativo<sup>72</sup>, ou seja, para a configuração da competência delimitada no art. 102, I, *f* da CF/1988, o STF exige a presença simultânea de dois elementos: a potencial capacidade do conflito abalar o pacto federativo e a incompatibilidade de interesses entre os entes mencionados no dispositivo.

Nesse contexto, parte significativa das ações que chegam ao STF para processamento e julgamento pelo citado dispositivo, diz respeito a relações que envolvem diretamente a atividade financeira do Estado, posto abarcarem o recebimento e aplicação de recursos públicos<sup>73</sup>, de modo que, nas causas que versem sobre situações nas quais a União ou suas entidades inscrevam Estado-membro da federação em seus sistemas de cadastros, geralmente em razão de supostas irregularidades ou inadimplências, resta configurada a competência originária do STF, considerado a existência de

potencial conflito federativo nesses casos, já que, pela inscrição nos mencionados cadastros federais, restringe-se a possibilidade de que os Estados-membros inscritos firmem acordos de cooperação, convênios e operações de crédito com entidades federais, de modo a submetê-los a efeitos potencialmente gravosos, notadamente por dificultar o recebimento de novas verbas e por envolver a aplicação de recursos públicos<sup>74</sup>.

Pelo exposto, verifica-se que a discussão travada junto a corte constitucional, diz respeito à negatização registrada pela União, em seus cadastros, em face dos entes federados, vez que a situação de irregularidade ou inadimplência diz respeito ao fato de, nesse caso, ocorre o impedimento imediato de obtenção e até mesmo a continuidade do repasse de transferências voluntárias, em especial, recursos financeiros, bem como a realização de operações de crédito com entidades federais.

### **3.4.1 - Reflexo da competência**

Considerando tratar-se de discussão efetivada em âmbito jurisdicional, a lide envolvendo a União e os Estados, possibilita a desestabilização do pacto federativo, vez que, promove o enfraquecimento da autonomia do Estado na medida em que este

---

<sup>72</sup>ACO 1.295 AgR-segundo, rel. min. Dias Toffoli, j. 14-10-2010, P, *DJE* de 2-12-2010.] ACO 1.846 AgR, rel. min. Marco Aurélio, j. 25-2-2014, 1ª T, *DJE* de 19-3-2014. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>. Acesso em setembro de 2019.

<sup>73</sup> Arabi, p. 66.

<sup>74</sup> Idem, p. 67.

fica impedido de contratar operações de crédito, celebrar convênios e receber transferências de recursos financeiros. De modo que, a Suprema Corte tem se pronunciado acerca da discussão sobre a exclusão ou suspensão dos efeitos decorrentes das negativas objeto das inscrições nos cadastros federal de inadimplência ou situação de irregularidade até que seja promovida a devida regularização da pendência constada no sistema cadastral.

*Prima facie*, não há ilegalidade quando a União inscreve em seus cadastros o ente federado inadimplente em relação a pagamentos devidos, ou, que tenha cometido alguma irregularidade em face de deveres e obrigações legais. Até porque, a atuação da Administração Pública, nos termos do art. 37, *caput* da CF/1988, deve ser pautada, dentre outros, no princípio da legalidade, entretanto, configurada no caso concreto hipótese excepcional ensejadora de exclusão ou suspensão judicial dos efeitos da inscrição dos entes nos cadastros federais, a liberação dos recursos, autorização para celebração de convênios, recebimento de transferências voluntárias, realização de operações de crédito ou prestação de garantias, é medida imperiosa que visa resguardar e preservar o interesse público.

Pelo exposto, a aplicação do princípio da intranscendência pelo STF nas relações entre os entes constitucionais, demonstram a atuação da corte na verificação das situações fáticas do caso concreto, de modo a conceder medidas que visam evitar prejuízos ainda maiores aos entes que se encontrem em situação de irregularidade junto aos cadastros federais.

### **3.5 - Cadastros da União**

A exigência de regularidade para com os órgãos cadastrais da União, em especial, o SIAFI, CAUC e CADIN, decorre de obrigação legal, em especial, aquelas originárias da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, que, já no art. 1º, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe ação planejada e transparente, visando a prevenção de riscos e a correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, através do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a observância a limites e condições quanto à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social, dentre outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

O mesmo diploma legal, conceitua em seu art. 25, a transferência voluntária como "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 SUS"<sup>75</sup>.

Referido dispositivo ainda estabelece que, dentre outros requisitos, para a efetivação das transferências voluntárias pela União aos entes federados, nos termos do prescrito no inciso IV do § 1º, deve o beneficiário comprovar a adimplência quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de recursos dele recebidos anteriormente; o atendimento aos limites constitucionais relativos a saúde e educação e dívidas consolidada e mobiliária de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, inscrição em restos a pagar e despesa total com pessoal; e, previsão orçamentária de contrapartida. O cumprimento de tais requisitos são aferidos através da verificação dos cadastros federais, em regra, SIAFI, CAUC e CADIN.

Nesse contexto, concebe-se o SIAFI como um sistema informatizado que processa e controla, por meio de terminais instalados em todo o território nacional, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública Direta Federal, das autarquias, fundações e empresas públicas federais e das sociedades de economia mista que estiverem contempladas no orçamento fiscal e/ou no orçamento da Seguridade Social da União. Nesse sistema, também podem ser obtidas as estatísticas a respeito das transferências voluntárias.

O CADIN consiste num cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal. Trata-se de um banco de dados no qual estão registrados os nomes de pessoas físicas e jurídicas em débito para com órgãos e entidades federais, sendo de competência da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, a expedição de orientações acerca de sua natureza normativa, e, do Banco Central do Brasil - BCB, administrar e

---

<sup>75</sup> A LRF não define o conceito de recursos correntes ou de capital, devendo ser utilizados aqueles dispostos na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, de modo que são classificadas as receitas e duas categorias econômicas: Receitas Correntes são as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes; e, Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

disponibilizar, através do SISBACEN<sup>76</sup>, as informações que compõem o banco de dados do cadastro, nos termos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e demais normativas regulamentadoras aplicáveis.

Assim, o CADIN contém a relação nominal de todas as pessoas que sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, dentre outras.

Por fim, o CAUC é o Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, entendidas estas como 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 SUS, por meio da formalização de convênios ou contratos de repasse, possuindo caráter meramente informativo e facultativo, refletindo o registro de informações que estiverem disponíveis nos cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelo Governo Federal.

Nesse contexto, verifica-se que para a realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos, concessão de incentivos fiscais e financeiros, bem como para celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos e respectivos aditamentos, é obrigatória, conforme se pode extrair do art. 25 da LRF, a realização de consulta prévia pela Administração Pública Federal junto ao CAUC, que é alimentado pelo banco de dados do SIAFI e CADIN.

### **3.5.1 - Efeitos da inscrição nos cadastros: convênio como mecanismo de cooperação**

Considerando que o CAUC é o meio de que se utiliza a União para verificação de débitos e pendências dos entes federados junto ao Governo Federal, uma vez constatada alguma restrição, haverá o impedimento de contratar operações de crédito, celebrar convênios e receber transferências voluntárias, reconhecendo-se que

o aumento das responsabilidades estatais em relação à oferta de serviços públicos, a partir da segunda metade do século passado e, sobretudo, (entre nós), com a promulgação da Constituição Federal de 1988, gerou para o

---

<sup>76</sup> O Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen) é o conjunto de sistemas e recursos de tecnologia da informação para suporte e condução de processos de trabalho do BC. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/sisbacen>.

Estado desafios tanto de ordem financeira quanto orgânico-estruturais, ante a necessidade de gerar receitas e de se estabelecer todo um aparato necessário a consecução das obrigações constitucionais<sup>77</sup>.

Nesse sentido, em decorrência da patente assimetria existente entre os entes federados, restou patente a intenção do legislador ao atribuir competências comuns, visando fomentar uma atuação conjunta por meio do compartilhamento de ações para a elaboração e implantação de políticas sociais, vez que, em princípio, Estados e Municípios não conseguem realizá-las sem o apoio do governo federal em face das notórias desigualdades financeiras, políticas e administrativas.

Ressalta-se que os municípios talvez sejam os entes que mais sofrem os efeitos das disparidades regionais, entretanto, com os Estados-membros não é diferente, razão pela qual a própria CF/1988 reconheceu a possibilidade de celebração de ajustes entre as entidades federativas, através de instrumentos próprios do federalismo cooperativo como os convênios, que visam proporcionar "serviços de alto custo que jamais estariam ao alcance de uma Administração menos abastada"<sup>78</sup>.

Assim, como "instrumento de cooperação entre os entes estatais, apto à concretização do federalismo cooperativo"<sup>79</sup> foram estabelecidos e fomentados pela própria Constituição mecanismos para que os entes federativos possam atuar em conjunto visando à satisfação de interesses comuns<sup>80</sup>, em especial, através do convênio como instrumento de transferência voluntária, no qual os recursos repassados são vinculados.

Essa modalidade de instrumento sujeita o seu executor ao controle orçamentário e financeiro do Tribunal de Contas da União - TCU, a quem compete, nos termos do art. 71, VI da CF/1988 "fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município".

---

<sup>77</sup> Vilela *apud* Miragem, p. 125.

<sup>78</sup> Pires *apud* Hely Lopes Meirelles, p. 143.

<sup>79</sup> Vilela, 2015.

<sup>80</sup>A título de exemplo cumpre mencionar o inteiro teor do art. 241, que nestes termos dispõe: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Forçoso observar que a Constituição é a grande fomentadora da colaboração entre os entes, constituindo os convênios forma efetiva de repasse de verbas, celebrado por meio de um acordo de vontades para o desempenho de competências administrativas de interesse comum, objetivando a realização de atividades orientadas a interesses harmônicos e recíprocos entre os partícipes<sup>81</sup>, de modo que, "normalmente, essa cooperação se formaliza por meio de convênio, consórcio, ou outros instrumentos hábeis para esse fim"<sup>82</sup>.

Desse modo, o objeto dos convênios é o exercício conjunto de "competências para a regulação ou prestação de atividades administrativas em geral, e não apenas de serviços públicos"<sup>83</sup>, até porque, um convênio pode ser celebrado em qualquer matéria administrativa, de serviços públicos até ações que envolvam turismo, meio ambiente ou cultura.

Assim, a celebração de convênios entre os entes públicos está relacionada a possibilidade de realização de transferências voluntárias entre si, sendo mera liberalidade desses, que podem ou não, a partir de juízo de discricionariedade, ante a ausência de determinação legal, repassar recursos para outros entes com o fim de promover ações de caráter cooperativo, auxiliar e assistencial.

### **3.6 - Considerações finais**

No presente analisamos o princípio da intranscendência como um direito fundamental positivado no texto constitucional, cuja aplicação, para além dos limites estabelecidos pelo direito penal, enquanto proteção da dignidade da pessoa humana, deve ser aferida no caso concreto, como aliás, deve ocorrer quando se tratar de princípios, que, em razão de sua flexibilidade, devem ser sopesados por meio do postulado da ponderação de interesses.

Assim, visando otimizar a aplicação de princípios, verifica-se que embora comportem atuação simultânea, também podem estar em rota de colisão com outros princípios dispostos no ordenamento, razão pela qual, deve ser aplicado aquele que melhor se amolde às questões postas no caso concreto, vez que o caráter aberto inerente aos princípios possibilita sua aplicação a outros ramos do direito, mostrando-

---

<sup>81</sup> Nohara e Câmara, 2015.

<sup>82</sup> Martins e Nascimento, p. 229.

<sup>83</sup> Pires *apud* Canotilho, p. 144.

se não só possível, mas viável, como é o caso do Princípio da Intranscendência, que, embora voltado ao âmbito penal, se projetou para as relações entre os entes federados.

Nesse contexto, integrando o rol dos Direitos e Garantias Fundamentais, encontramos o princípio da intranscendência no art. 5º, XLV da CF/1988, cuja natureza individual em razão de seu caráter estritamente pessoal para o exercício da dignidade da pessoa humana, prescreve que a pena não pode ultrapassar a pessoa que cometeu o delito, de modo que, sob o aspecto negativo, indiscutível a aplicação do princípio da intranscendência no âmbito penal.

Ocorre que, a projeção da aplicação do princípio a outros ramos do direito, em especial, nas relações entre os entes federados é analisada sob o aspecto positivo, considerando que um princípio de natureza penal - direito fundamental para promoção da dignidade da pessoa humana - foi catapultado para as relações entre os entes, sem, no entanto, subjetivar a pessoa do Estado.

Desse modo, em que pese a CF/1988 não reconhecer explicitamente a titularidade de direitos fundamentais às pessoas jurídicas, isso não impede o seu reconhecimento, vez que é possível constatar pela própria natureza ficcional destas entidades que elas não titularizam todos os direitos e garantias elencados no texto constitucional, mas, apenas aqueles compatíveis com a sua natureza peculiar. Portanto, as pessoas jurídicas gozam de direitos fundamentais, desde que a violação seja capaz de prejudicar a execução de sua finalidade institucional.

Destarte, considerar que o princípio da intranscendência enquanto direito fundamental vinculado à dignidade da pessoa humana não poderia ser aplicado às pessoas jurídicas, em especial as de direito público, seria o mesmo que afastar do Estado, que atua em nome e representação do povo, a titularidade de direitos ofendidos em detrimento dos benefícios que ele deve promover ao seu legítimo titular.

Assim, restou demonstrado que apesar do princípio da intranscendência apresentar contornos específicos quando sua aplicação se der em âmbito penal, em relação às pessoas jurídicas, a análise deve demonstrar a pertinência com o fim a que se destina, ou seja, para a aplicação do princípio nas relações entre pessoas jurídicas de direito público, devem ser afastados os paradigmas penais estabelecidos, ao mesmo tempo em que deve apresentar uma nova roupagem para a peculiaridade dessas relações.

Forçoso observar que em razão dos conflitos que envolvem potencial risco e abalo ao pacto federativo serem resolvidos originariamente pelo STF, o mesmo foi chamado a se pronunciar acerca da aplicação do princípio da intranscendência nos casos em que a União registra em seus cadastros de restrição ao crédito, os Estados-membros em razão de irregularidades ou inadimplência detectada em convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso de recursos públicos, além de eventual cooperação, auxílio ou assistência financeira realizada.

Debalde, considerando a atuação da suprema corte, *prima facie* não há ilegalidade no registro realizado pela União em face dos entes federados, na verdade, incorreria em irregularidade os órgãos federais no caso de recusa ou omissão na efetivação de pactuações, caso existam alguma restrição originária de pendência a ser sanada, entretanto, constatado, no caso concreto, hipótese capaz de ensejar a exclusão ou suspensão dos efeitos dessa inscrição negativa, o interesse público deve ser preservado.

Para tanto, a exigência de regularidade junto aos órgãos de cadastro da União, em especial o SIAFI, CAUC e CADIN, embora decorra de obrigação legal, em especial para controle dos gastos públicos e responsabilização dos entes públicos pelo descumprimento de normas legais, não pode impedir, após análise do caso concreto, que o princípio da intranscendência seja aplicado, vez que compete ao ente federado a adoção de medidas judiciais ou administrativas para retomar a situação de regularidade, bem como promover a responsabilização de quem deu causa a tal situação impeditiva restritiva.

Feitas estas considerações, no próximo capítulo trataremos das situações que tem ensejado a aplicação do princípio da intranscendência pelo STF, podendo estes serem resumidos em três pontos fundamentais, quais sejam, quando a inscrição do ente decorrer de situação provocada por entidades da administração indireta que compõe o ente; quando a inscrição decorrer de irregularidade ou inadimplência provocada por órgãos constitucionais, como os Tribunais de Contas e Ministério Público, bem como pelos poderes Legislativo e Judiciário; e, nos casos de alteração do detentor do mandato eletivo. Ensejando uma dessas situações fáticas, serão ponderados os fundamentos no caso concreto, de modo a se ressaltar a existência de diferentes pontuações não só na doutrina, mas na própria atuação do STF.



#### 4 - SITUAÇÕES FÁTICAS DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA PELO STF

No modelo de federalismo cooperativo adotado pelo Estado Brasileiro, o incremento de políticas públicas caminham para um compartilhamento de competências como forma de aprimorar a relação entre os entes federados, de modo que a transferência de recursos busca estabelecer uma atuação conjunta visando incrementar ações referentes a elaboração e implantação dessas políticas, sendo que a "cooperação entre os entes federativos é comum nas atividades de competência comum definidas no art. 23 da Constituição"<sup>84</sup>.

Como traçado em linhas anteriores, para o recebimento de transferências voluntárias de recursos correntes ou de capital pela União a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, exige a LRF que o ente beneficiário comprove sua situação de adimplência e regularidade para com as determinações e deveres nela especificados.

Para tanto, dentre outros, determina a LRF a comprovação pelo ente de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como a prestação de contas relativas a recursos anteriormente recebidos; quanto aos limites constitucionais referentes à educação e à saúde; quanto à observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; e, quanto à previsão orçamentária de contrapartida.

Em síntese, os entes federados devem comprovar sua situação de adimplência e regularidade junto aos órgãos de cadastro federal<sup>85</sup>. Ocorre que, quando da consulta ao CAUC, SIAFI e CADIN, podem ser constatadas restrições impostas pela União ao ente federado, decorrentes de débitos ou pendências inscritas em face do descumprimento de obrigações legais ou referentes aos instrumentos de pactuação.

Nesse caso, uma vez aferidas tais restrições, os entes federados ficam impedidos de executar convênios ou tem suspenso, imediatamente, o repasse de verbas, como decorrência de sanções previstas na LRF, em face do descumprimento dos limites e obrigações por ela estabelecidos, vez que "seus dispositivos garantem

---

<sup>84</sup> Martins e Nascimento, p. 229.

<sup>85</sup> Nesse ponto, chamamos a atenção para o inteiro teor do disposto no art. 25, § 1º, I, III, IV, a, b, c, d; §§ 2º e 3º da LRF. Também para o prescrito nos art. 167, X e 169 da CF/1988.

que os órgãos de fiscalização tenham substratos objetivos para analisar as decisões tomadas pelos administradores"<sup>86</sup>.

Desse modo, é a partir de situações como estas, dentre tantas outras possíveis, que a União, para aplicação das sanções previstas no ordenamento jurídico-financeiro, bem como para o acompanhamento dos recursos dela originários, inscreve os entes federados em seus cadastros.

Ao fim e ao cabo, considerando que o princípio da intranscendência visa impedir que sanções e restrições superem a dimensão estritamente pessoal do infrator, de modo a não atingir pessoas que não tenham sido causadoras do ilícito, serão analisadas as situações fáticas levadas a apreciação da Suprema Corte, em sede de sua competência originária, que tem ensejado a aplicação do postulado.

#### **4.1 - Aplicação do princípio nas hipóteses de ingerência do Poder Executivo**

A análise cinge-se a aplicação do princípio da intranscendência em duas situações. A primeira é verificada quando a inscrição do Estado-membro nos cadastros federais e as restrições por ele sofridas, decorrem de irregularidade protagonizada por entidade autônoma e independente. Na segunda, quando as restrições são provenientes de irregularidade ou ilegalidade atribuída aos Poderes Legislativo e Judiciário ou a órgãos públicos que, embora despersonalizados, são dotados de autonomia constitucional<sup>87</sup>.

##### **4.1.1 - Conduta praticada por entidades integrantes da administração indireta**

No âmbito do direito positivo brasileiro, a Administração Indireta é composta pelas autarquias; fundações instituídas pelo Poder Público; empresas estatais ou governamentais, constituídas por todas as entidades, civis ou comerciais, de que o Estado tenha o controle acionário, abrangendo as sociedades de economia mista e empresas públicas, bem como suas subsidiárias; e, os consórcios públicos<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Figueirôa, p. 01.

<sup>87</sup> Arabi, p. 70.

<sup>88</sup> Di Pietro, p. 529-530; 549.

\* Aqui não entraremos na discussão tipicamente de direito administrativo acerca da personalidade jurídica dos consórcios, de modo que, sobre a aplicação do princípio da intranscendência nesses casos, vale a leitura do acórdão proferido pelo STJ no REsp 1463921/PR. Rel. Min. Humberto Martins. DJe 15/02/2016.

Tais entidades são pessoas jurídicas, de direito público ou privado, como "conjuntos de pessoas ou de bens arrecadados, que adquirem personalidade jurídica própria por uma ficção legal"<sup>89</sup>, logo, titulares de direitos e obrigações próprios, distintos do ente que a instituiu. Assim, as entidades integrantes da administração indireta são pessoas jurídicas autônomas, com personalidade jurídica própria, e, de consequência, responsáveis pelos seus atos, de modo que, eventuais condutas por elas praticadas, por não serem subordinadas a administração direta, não podem ensejar prejuízo ao ente.

Ocorre que, em que pese as entidades integrantes da administração indireta sejam constituídas por pessoas jurídicas autônomas com inexistência de subordinação em relação ao ente federado que as instituiu, os Estados passaram a experimentar restrições nas pactuações com a União em decorrência de irregularidade ou situação de inadimplência registrada em face de condutas por elas praticadas.

Nesse caso, com a finalidade de evitar prejuízos a execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade, os Estados-membros, com fundamento, dentre outros, no princípio da intranscendência, buscaram junto ao STF, em face de sua competência originária para a solução de demandas que envolvam potencial conflito federativo, o afastamento ou a suspensão das restrições a ele impostas em decorrência de condutas praticadas por entidades integrantes da administração indireta.

Nesse sentido, considerando que o princípio da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator, apenas a entidade que tenha descumprido eventuais obrigações, deve arcar com as consequências decorrentes de seu inadimplemento, entretanto, e apesar disso, a União inscreve em seus cadastros restritivos não apenas as entidades integrantes da administração indireta, mas, o próprio ente federativo.

Assim, extrai-se do postulado da intranscendência, que o Ente federado não pode sofrer limitações em sua esfera jurídica motivada pelo único fato de se acharem, administrativamente a ele vinculadas, pessoas alegadamente inadimplentes ou em situação de irregularidade, e que, por tal motivo, hajam sido incluídas nos cadastros

---

<sup>89</sup> Tartuce, p. 135.

federais, de modo que, em face da personalidade jurídica própria, eventuais restrições somente deve ser imputável a quem lhe deu causa.

Nesse contexto, a aplicação do princípio da intranscendência pelo STF, visa impedir que sanções imputáveis unicamente às pessoas jurídicas que praticaram a irregularidade ou estejam em situação de inadimplência, causem prejuízos ao ente federado, até porque, somente a pessoa que praticou a conduta pode sofrer os efeitos decorrentes das limitações impostas, no caso, não podendo atingir o Ente que a criou. Tal entendimento é corroborado pelo voto paradigma exarado pelo STF, que trabalha o princípio da intranscendência sob esse viés:

(...) 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, em cadastros públicos de inadimplentes, das autarquias, das empresas governamentais ou das entidades paraestatais não podem atingir os Estados-membros, 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 QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO. (...). 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. ACO 1848 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 05-02-2015 PUBLIC 06-02-2015<sup>90</sup>. (grifos nosso).

Afere-se que o postulado da intranscendência visa impedir a imposição de sanções e limitações ao Ente federado derivadas da inscrição de pessoas jurídicas

<sup>90</sup>Disponível

em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000221143&base=baseAcordao>.

\* A título de exemplo, no mesmo sentido podem ser citadas a ACO 266; ACO 1033; ACO 1154; ACO 1305; ACO 1889.

dele diversas, logo, eventuais restrições não podem atingir o ente, vez que sobre ele são projetadas consequências jurídicas desfavoráveis e gravosas, portanto, como as entidades que integram a administração indireta são pessoas jurídicas, eventual inadimplemento obrigacional se revela imputável apenas e tão somente a tais pessoas, só a estas podendo afetar.

Assim, em face das restrições impostas pela União configurarem limitações de direitos, as consequências resultantes da inscrição nos cadastros federais violam o princípio da intranscendência ante a impossibilidade de que sanções ultrapassem a esfera individual das pessoas alegadamente devedoras, portanto, indevida a imposição de sanções ao Estado, motivada pela circunstância de a ele, enquanto ente político maior, acharem-se administrativamente vinculadas as entidades que o integram.

Desse modo, como as restrições impostas implicam no bloqueio de recursos cuja efetivação compromete a execução de programa estruturado para viabilizar a implementação de políticas públicas, nos casos de inscrição dessas entidades em cadastros de inadimplentes organizados e mantidos pela União, tem o STF ordenado a liberação e o repasse de verbas federais, ou, o afastamento dessas restrições, com o propósito de evitar prejuízos que possam comprometer a continuidade dos benefícios colocados a disposição da coletividade.

Ao fim e ao cabo, para os casos em que a situação de irregularidade ou inadimplência for perpetrada por pessoas jurídicas integrantes da administração indireta, ou seja, entidade diversa do ente federado que a criou, constata-se que, acertadamente, a suprema corte tem aplicado o princípio da intranscendência para liberar ou afastar as restrições impostas ao ente, de modo a permitir a realização de transferências e outros instrumentos.

#### **4.1.2 - Condutas originárias de outros Poderes e órgãos constitucionais**

Nos termos do art. 2º da CF/1988 são "Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". O "quadro de divisão de funções entre os Poderes da República, tocam ao Legislativo as tarefas precípua de legislar e de fiscalizar"<sup>91</sup>; ao Judiciário, considerando sua autonomia institucional, a realização de atividade jurisdicional através da "prolação de decisão autônoma, de

---

<sup>91</sup> Mendes e Branco, p. 981.

forma autorizada e, por isso, vinculante, em casos de direitos contestados ou lesados"<sup>92</sup>; e, ao Poder Executivo, nele se confundem o próprio Poder e o governo.

Além dos Poderes expressos na Constituição, seu texto também confere atribuições a órgãos por ela previstos e que exercem importante papel no Estado Democrático de Direito, quais sejam, o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

No caso do Ministério Público, dispõe o art. 127 da Constituição Poliárquica tratar-se de uma "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis".

Já os Tribunais de Contas, em suas atribuições de Controle Externo, exercem, dentre outras, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e suas entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas<sup>93</sup>, não integrando nenhum dos Poderes, sendo "órgão independente e autônomo, cujas funções lhe são atribuídas pela própria Constituição Federal"<sup>94</sup>, como aliás, já se pronunciou a Corte Suprema:

**A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS - ÓRGÃOS INVESTIDOS DE AUTONOMIA JURÍDICA - INEXISTÊNCIA DE QUALQUER VÍNCULO DE SUBORDINAÇÃO INSTITUCIONAL AO PODER LEGISLATIVO - ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE TRADUZEM DIRETA EMANAÇÃO DA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República.** ADI 4190 MC-REF, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2010, DJe-105 DIVULG 10-06-2010 PUBLIC 11-06-2010 EMENT VOL-02405-02 PP-00313 RTJ VOL-00213-01 PP-00436 RT v. 100, n. 911, 2011, p. 379-404<sup>95</sup>. (grifos nosso).

Nesse contexto, tanto os Poderes Judiciário e Legislativo quanto os órgãos constitucionais estão sujeitos, dentre outros, às disposições estabelecidas na LRF que

<sup>92</sup> Mendes *apud* Hesse. In Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha, p. 1063.

<sup>93</sup> Vide artigos 70 a 75 da CF/1988.

<sup>94</sup> Mendes e Branco *apud* José Maurício Conti, Direito financeiro na Constituição de 1988, p. 1606.

<sup>95</sup> Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000162965&base=baseAcordaos>.

prevê sanções e restrições no caso de descumprimento dos limites e obrigações por ela estabelecidos<sup>96</sup>, de modo que, a infração a lei deve ensejar a negativação apenas e tão somente do Poder ou órgão que lhe deu causa, e não do ente federado pelo só fato de serem por eles integrados.

A situação em análise é análoga ao caso das pessoas jurídicas integrantes da administração indireta, vez que a União também inscreve em seus cadastros restritivos os entes federados, ainda que as irregularidades tenham sido praticadas pelos demais Poderes ou órgãos constitucionais.

Também nesse caso, os Estados invocaram a aplicação do princípio da intranscendência por considerarem que o Estado não pode sofrer restrições decorrentes de atos praticados pelo Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, diante da ausência absoluta de ingerência do Executivo sobre eles, pois as "restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes"<sup>97</sup>.

Assim, quando a restrição imposta pela União ao Estado, a despeito da personalidade jurídica una do ente federativo, decorrer de atos praticados por essas instituições que são dotadas de autonomia financeira, institucional, orgânico-administrativa e orçamentária, cujas prerrogativas foram estabelecidas pelo próprio ordenamento constitucional, cristalina a incompetência do Executivo para intervir na esfera orgânica destas instituições:

(...) O Poder Executivo estadual não pode sofrer sanções nem expor-se a restrições emanadas da União Federal, em matéria de realização de operações de crédito, **sob a alegação de que o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público locais teriam descumprido o limite individual a eles imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal** (art. 20, inciso II, "a", "b" e "d"), pois o **Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica de referidas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgada por efeito de expressa determinação constitucional**. ACO 1612 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 27/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 12-02-2015 PUBLIC 13-02-2015.<sup>98</sup> (grifos nosso)

<sup>96</sup> A título de exemplo, os artigos 18, 19 e 20 da LRF estabelecem os percentuais da receita corrente líquida para apuração do índice de pessoal do ente, especificando os percentuais específicos de cada Poder e órgão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Município.

<sup>97</sup> ADI 4.102, Rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-10-2014, DJE de 10-2-2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp#3>.

<sup>98</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000221587&base=baseAcordaos>.

\* A propósito, veja-se o decidido, dentre outras, nas ACOs 1033; 1218; 1289; 1315; 1501; 1654; 2066;

Extrai-se do entendimento esposado pela Suprema Corte que o Estado não tem competência para intervir nas esferas orgânicas de órgãos investidos de autonomia institucional, portanto, os atos por eles praticados não podem ensejar prejuízos ao ente federado ante a impossibilidade de ingerência direta do Executivo sobre eles, logo, indevida a anotação do ente nos cadastros de restrição ao crédito por pendências, cuja resolução não se encontra na sua esfera de intervenção orgânica, devendo, para tanto, ser aplicado o princípio da intranscendência para que as restrições não venham a atingir o Estado-membro que não deu causa ao inadimplemento obrigacional e cuja situação é imputável unicamente a órgãos estranhos ao Poder Executivo.

Para os casos citados, o STF também tem ordenado a liberação e o repasse de verbas federais, ou então, determinado o afastamento das restrições, visando neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer a prestação de serviços públicos de caráter primário, de modo a viabilizar a obtenção de recursos financeiros necessários ao desenvolvimento e ao fortalecimento de áreas sensíveis, bem assim a execução de obras de grande vulto, além do aperfeiçoamento institucional da administração para efeito do adequado custeio dos serviços públicos.

Ao fim e ao cabo, mais uma vez andou bem a suprema corte ao assegurar direitos e garantias ao ente federado, cuja restrição tenha sido perpetrada por Poder ou órgão constitucional, onde o Executivo, pelo princípio da harmonia entre os poderes e a garantia constitucional assegurada aos órgãos, não pode ingerir.

#### **4.1.3 - Considerações sobre a aplicação do princípio aos casos de ingerência do Executivo**

Em ambas as situações restaram configuradas hipóteses nas quais o Poder Executivo não pode, em razão da autonomia das entidades integrantes da administração indireta ou a autonomia constitucional de determinados órgãos, promover, por si só, a regularização da causa ensejadora da restrição. Desse modo, aplicável o princípio da intranscendência fundado na inviabilidade do Poder Executivo



do Estado-membro sofrer as consequências decorrentes de atos praticados por órgãos ou entidades sobre os quais não exerça controle<sup>99</sup>.

Reforça-se o fato de que, em princípio, por expressa determinação constitucional, deve a Administração Pública pautar sua atuação no princípio da legalidade, inexistindo, num primeiro momento, qualquer ilegalidade na inscrição do órgão ou ente nos cadastros de restrição, razão pela qual o STF, em momento algum, atacou a legalidade dos cadastros ou a possibilidade de que pessoas jurídicas, poderes ou órgãos constitucionais fossem inscritos em razão de inadimplência ou irregularidade para com a Administração Pública Federal.

No caso, as decisões proferidas pela Corte estabelecem apenas a necessidade da observância de determinados parâmetros formais e substanciais para que tal inscrição seja efetivada, sendo o postulado da intranscendência aplicado no sentido de vedar que sanções de natureza pessoal se sobreponham a quem lhe deu causa, não sendo crível que o ente federado sofra restrições por condutas praticadas por pessoas jurídicas dele distintas ou órgãos constitucionais sob os quais não tem ingerência.

Nesse cenário, o postulado da intranscendência pode ser analisado sob a perspectiva da

impossibilidade de que o Poder Executivo ou órgãos da administração direta a ele vinculados sejam inscritos em cadastros de restrição ao crédito em razão de atos praticados pelo Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas ou entes da Administração Indireta, tais como autarquias ou empresas estatais. Ou seja, não havendo ingerência do Executivo sobre tais entes, as sanções decorrentes de irregularidades por eles causadas não podem alcançar aquele<sup>100</sup>.

Desse modo, nas situações analisadas pelo STF, a aplicação do princípio da intranscendência é compreendido no sentido de que a impossibilidade de ingerência nos demais Poderes ou órgãos constitucionais, causaria graves consequências à população face a descontinuidade de políticas públicas, tendo reconhecido, de consequência, que o Estado não pode ser penalizado com a inclusão nos cadastros federais em decorrência de atos praticados pelo Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, bem como entes da Administração Indireta.

---

<sup>99</sup> Arabi, p. 71.

<sup>100</sup> Vilela, p. 01.

Assim, nos casos que versam sobre restrições a determinado ente por inscrição nos cadastros federais em decorrência de ato imputável a outrem, a aplicação do princípio da intranscendência é assegurada não apenas para proteger os entes federados de sanções por ele não praticadas, importa que as consequências do inadimplemento obrigacional afete exclusivamente a situação jurídica do sujeito responsável. No âmbito de proteção do aludido princípio, deve ser reconhecido que o Ente só pode ser penalizado, e, de consequência sofrer as medidas restritivas, em decorrência, apenas e tão somente, de atos por ele praticados.

Ao fim e ao cabo, situações nas quais o órgão central do Poder Executivo não pode, em razão da relativa independência e autonomia das entidades e autonomia constitucional de determinados órgãos, corrigir, por si só, a situação de irregularidade, configura desarrazoado injusto ao Poder Executivo do Estado-membro sofrer as consequências resultantes de atos praticados por órgãos ou entidades sobre os quais não exerce controle<sup>101</sup>.

Ao teor do exposto, o princípio da intranscendência não confere uma imunidade absoluta aos Estados tornando ineficaz as disposições legais, mas, em casos como os citados, seja por se tratarem de entidades públicas autônomas e independentes, seja por se referirem a órgãos constitucionalmente previstos, plenamente acertada e justificável sua aplicação vez que impossível a ingerência pelo representante do Poder Executivo; no primeiro caso, por se tratarem de pessoas jurídicas, e, portanto, sujeitos de direitos e obrigações, no segundo, porque sua autonomia administrativa e financeira é atribuída pela própria Constituição.

#### **4.2 - Restrições em face de atos praticados por gestões anteriores do Poder Executivo**

Nas situações fáticas anteriormente analisadas, verificou-se a impossibilidade de ingerência do Executivo, tanto nas pessoas jurídicas que o integram por não se encontrarem a ele subordinadas, como também, nos órgãos e poderes que não estão sujeitos a sua autoridade, vez que a estrutura e autonomia foi conferida pelo próprio texto constitucional em observância a sua divisão orgânica.

Assim, uma vez vedado ao Executivo a ingerência sobre os demais poderes e órgãos constitucionais de modo a obrigá-los a cumprir as determinações previstas na

---

<sup>101</sup> Arabi, p. 70.

legislação, bem como sobre as pessoas jurídicas, não pode o ente federado suportar, ele mesmo, os ônus restritivos decorrentes do descumprimento de normas jurídicas praticadas por tais instituições.

Ocorre que, em linha diametralmente oposta aos fundamentos para aplicação do princípio da intranscendência aos casos anteriores, onde a ingerência do Executivo visa garantir a harmonia das instituições, foi levada à apreciação do STF, situações nas quais a inadimplência ou irregularidade eram decorrentes de condutas perpetradas pela própria administração direta, no caso, gestões anteriores, logo, as restrições decorriam de condutas praticadas pelo próprio ente, passando o Estado a experimentar os efeitos das restrições impostas nos cadastros federais.

Nesse contexto, ao contrário das situações anteriormente analisadas, as causas geradoras da inscrição nos registros cadastrais da União não foram praticadas por terceiras pessoas, órgãos constitucionais ou poderes constituídos sobre os quais o Executivo não tem ingerência, mas sim, situações de inadimplência ou irregularidade decorrentes de atos praticados pelo próprio Estado, porém, por gestão anterior à assunção dos deveres públicos.

No caso em análise, a discussão aqui travada diz respeito a aplicação do princípio da intranscendência que impossibilita que sanções e restrições ultrapassem a dimensão pessoal do infrator, sem ofender o princípio da impessoalidade, o que culminaria em uma subjetivação e personificação do Estado no caso de irregularidades praticadas pelo próprio executivo, porém, por gestões anteriores.

Nesse cenário, considerando a análise de diversas Ações Cíveis Originárias levadas a apreciação da Suprema Corte, verifica-se que, em situações excepcionais e com a finalidade de neutralizar riscos potenciais capazes de comprometer a execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade, tem prevalecido a aplicação do princípio da intranscendência, também nos casos em que as irregularidades tenham sido perpetradas por administrações anteriores, como se pode observar do excerto com destaques por nós realizados:

AGRAVO INTERNO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. (...). PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES. 1. Por expressa determinação constitucional, na medida em que a atuação da Administração Pública é pautada pelo princípio da legalidade (CF, artigo 37, caput), inexistente, em princípio, qualquer ilegalidade na atuação da União em proceder à inscrição do órgão ou ente nos cadastros de restrição. 2. 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. 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 12/2/2015. 5. Agravo interno a que se nega provimento. (ACO 3044 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 25/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-251 DIVULG 18-11-2019 PUBLIC 19-11-2019)<sup>102</sup>.

Extraí-se do julgado que o princípio da intranscendência tem sido aplicado com a finalidade de impedir que a atual Administração sofra os efeitos de restrições capazes de inviabilizar a administração daquele que foi eleito democraticamente, e, de consequência, não foi o responsável direto pelas irregularidades praticadas, de modo que, como a causa geradora da inscrição nos registros cadastrais federais dos entes inadimplentes é imputado às administrações anteriores,

Entendeu-se, dessa forma, que a responsabilização de gestões atuais pelas irregularidades praticadas por governos anteriores, poderia, por um lado inviabilizar tentativas ulteriores de solução das dificuldades financeira, além de comprometer a continuidade da execução de políticas públicas, o que subverteria completamente o escopo dos cadastros de devedores, cujo objetivo maior é alcançar os verdadeiros responsáveis pelas práticas irregulares. (...)

O princípio tem sido interpretado pelo STF, utilizando-se a ideia de que, quando a inscrição de Estado-membro, bem como as consequências jurídicas atinentes a essa inscrição, for baseada em irregularidade protagonizada por gestão anterior, teria lugar a aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções. Haveria, assim, na interpretação que o Tribunal tem atribuído ao postulado, motivos fáticos e fundamentos jurídicos suficientes à exclusão da inscrição do Estado-membro nos cadastros federais, afastando-se, em sucessão, as consequências jurídicas que dela decorrem.<sup>103</sup>

Ante esses argumentos, o princípio da intranscendência é compreendido no sentido de vedar a imposição de sanções às atuais administrações por atos praticados por administrações anteriores, sendo que, eventual entendimento em sentido contrário, violaria o postulado. Some-se a isso o fato de que a Corte tem enfatizado sua preocupação com as graves consequências originárias das restrições para o interesse da coletividade, vez que estas implicam no bloqueio de transferências de

---

<sup>102</sup>

Disponível

em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000286929&base=baseAcordaos>

<sup>103</sup> Vilela, 2016.

recursos federais, tendo ordenado a liberação e o repasse dessas verbas no afã de evitar prejuízos irreparáveis à população do Estado, de modo que,

No exercício de sua missão de manter a estabilidade do pacto federativo, o STF reconheceu, como vem fazendo reiteradamente, a incidência do princípio da intranscendência subjetiva das medidas restritivas de direitos. Dessa forma, deixa de prejudicar ou, até mesmo, inviabilizar governos atuais em razão de irresponsabilidades praticadas por gestões anteriores. Privilegia-se, dessa forma, a continuidade de políticas públicas imprescindíveis à população, ao se evitar que o ente federado deixe de receber recursos ou participar de convênios em razão de práticas do passado quando, na verdade o que se espera - e esse deve ser o compromisso maior do STF - é que sejam conferidas oportunidades para que administradores públicos responsáveis e probos possam levar adiante a consolidação das políticas públicas aptas à construção de uma sociedade mais justa e igualitária<sup>104</sup>.

Na situação fática analisada, o princípio da intranscendência subjetiva das sanções é aplicado pelo STF com a finalidade de inibir severas sanções às administrações por ato de gestão anterior à assunção dos deveres públicos, e, de consequência, tendo determinado a suspensão da condição de inadimplente de Estado-Membro, bem como das limitações dela decorrentes

observado que a inscrição do Estado no CAUC ocorrera em razão de irregularidades supostamente praticadas em gestão anterior, não poderia a União efetuar a sua inscrição no cadastro de devedores. Nesse sentido andou muito bem o STF ao combater a inscrição cadastral que prejudicaria o administrador público democraticamente eleito e que não participou de tais irregularidades<sup>105</sup>.

Assim, em que pese os argumentos favoráveis quanto a aplicação do princípio da intranscendência na hipótese de conduta praticada por administrações anteriores no âmbito do executivo, vozes dissonantes não só reconhecem como reforçam a possibilidade de inscrição do ente estadual nos cadastros da União, considerando que a administração pública é regida, dentre outros, pelo princípio da impessoalidade<sup>106</sup>.

Para essa corrente, a relação jurídica é estabelecida entre a União e o Estado, e não a União e o Governador, afirmando ainda que enquanto o governo representa uma realidade passageira, o Estado, como ente político, é permanente, de modo que, eventual alteração de gestão não pode servir para exonerar o ente de obrigações

---

<sup>104</sup> Vilela, 2016.

<sup>105</sup> Idem, 2016.

<sup>106</sup> Vide art. 37, *caput* da CF/1988

assumidas<sup>107</sup>, registrando ainda que "vai ter muito governador não querendo saber de nada relativamente aos atos de governança anterior", vez que, "não estamos a cogitar de responsabilidade penal, mas do abandono do princípio da impessoalidade, considerada a Administração Pública"<sup>108</sup>, logo,

**Não possui juridicidade o argumento** aduzido pelo Estado de Tocantins **no sentido de que o atual governo não pode sofrer consequências de atos praticados pela gestão anterior, por não possuir pleno conhecimento das minúcias do convênio** (alteração do projeto, cumprimento parcial etc.) e que, caso seja constatada a obrigatoriedade de devolução de valores ao final da demanda, "haverá a necessidade de inclusão no orçamento do ano seguinte ou a necessidade de um esforço redobrado para incluir tais despesas no orçamento em execução". Explico. **A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não deve ser aplicada de forma limitada ao mandato dos gestores do Poder Executivo, haja vista ser antirrepublicano e incoerente ao Estado de Direito a hipótese de se apagar o passado por simples mudança de governante, no mínimo, a cada quatro anos.** Em outras palavras, **a LRF não se destina ao mandatário, mas em proteção ao Estado e, conseqüentemente, ao mandante (povo), evitando desgovernos que dilapidem as contas públicas. A União, ao firmar convênios com os demais Entes Federados, não transfere recursos a governantes específicos e, sim, à correspondente pessoa jurídica de direito público, que passa a ser responsável pela execução do objeto desses convênios e pela consequência jurídica de eventual inadimplemento. Importante salientar que, ao mesmo tempo em que o gestor não pode ser pessoalmente responsabilizado por irregularidades cometidas outrora pelo Ente Federativo, este deve suportar as sanções decorrentes de sua atuação ilegal, seja no passado remoto ou próximo ou mesmo no presente, como corolário do princípio republicano.** É claro que não pode haver punição do gestor, individualmente considerado, que não tenha participado ativa ou passivamente para a consecução da ilicitude. Nesse caso, **a responsabilidade deve recair sobre o Estado-Membro, enquanto responsável pela atuação de seus governantes passados, uma vez que não pode existir a incidência das sanções previstas nas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal apenas a cada gestão, tal como se findassem as práticas anteriores e se reiniciassem as relações jurídicas.** Portanto, **é lícito que "o atual Governo esteja sofrendo consequências anteriores a sua gestão", daí não sendo possível impedir a imposição de sanção ao Ente Federativo.** Rejeito tal argumento. ACO 2745, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 21/09/2017, publicado em DJe-217 DIVULG 25/09/2017 PUBLIC 26/09/2017.<sup>109</sup> (registros nosso).

De fato, tal entendimento corrobora as disposições e sanções previstas na LRF, cujo escopo é o de proteger a boa administração e gestão de receitas públicas, logo, em razão de seu caráter geral, não representa uma pena específica para determinado gestor, até porque, os Estados-Membros que possuem dívidas com a União

<sup>107</sup> Figueirôa, p. 04. Vide as considerações e ressalvas proferidas pelo Min. Marco Aurélio na AC 2614/PE, AC 781/PI e AC 2946/PI, Rel. Min. Luiz Fux, julgados em 23/6/2015.

<sup>108</sup> Julgamento da ACO 1.946/SC. Inteiro teor disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9382967>.

<sup>109</sup> Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4838872>.

comprometem o funcionamento da máquina administrativa. A LRF pretende mudar esse cenário e fazer com que os recursos públicos tenham adequada destinação, sendo que, a relativização provocada por entendimento diverso do esposado, tornaria ineficaz a normativa legal, reforçando o descumprimento de obrigações pactuadas, vez que não haveria nenhuma sanção, pois

o caráter intrascendente da aplicação das sanções sobre as quais aqui se trata deve ter seu enfoque subjetivo nas pessoas jurídicas de direito público, e não nas pessoas físicas dos gestores ou dos administradores. Isto é, deve-se analisar o princípio sob o seguinte enfoque: se a irregularidade que motiva a aplicação das sanções for atribuída a pessoa jurídica autônoma (integrante da administração pública indireta) ou a órgão cuja autonomia é constitucionalmente assegurada, tem lugar a aplicação do princípio da intrascendência subjetiva das sanções; se, porém, a irregularidade for atribuída ao próprio ente federativo em si ou a órgão integrante da administração pública diretamente a ele vinculada, descabe a invocação àquele princípio.

Portanto, eventual infração cometida por gestão política anterior não exime o seu sucessor de, em nome do próprio ente federativo, observar os requisitos legais para recebimento de recursos federais, nem mesmo de envidar esforços à apuração das responsabilidades e ao saneamento das irregularidades.<sup>110</sup>

Assim, o entendimento esposado, sustenta que o princípio da intrascendência deve ter uma aplicação mais restrita, afirmando ser equivocada eventual interpretação que aplique o "postulado aos casos em que a irregularidade que fundamenta a aplicação das sanções seja atribuída à unidade central do Poder Executivo e aos órgãos da administração direta a ele vinculados, ainda que se trate de gestão anterior"<sup>111</sup>, por ser um dos desdobramentos do princípio da pessoalidade imputar os atos praticados pelos agentes públicos às pessoas jurídicas em nome das quais atuam, até porque,

no âmbito da administração pública, se deve zelar pelo princípio da impessoalidade, e não da pessoalidade. Assim, o mero fato de que houve uma mudança de chefe do Poder Executivo de um Estado-membro (ou seja, seu governador) não pode servir de fundamento para afastar as sanções jurídico-financeiras impostas ao ente federativo. A administração pública do governo ou a gestão política da unidade da federação não se identificam com a pessoa do governante eleito para conduzi-las, mas possui existência própria, autônoma, institucional e impessoal. O ente federativo, que, inclusive, é pessoa jurídica de direito público autônoma, não se confunde com a pessoa física que a conduz e é sob esse parâmetro da impessoalidade que aqui se defende a aplicação do princípio da intrascendência subjetiva das sanções. Destaque-se: não se defende o completo afastamento da aplicação do

---

<sup>110</sup> Arabi, 72.

<sup>111</sup> Idem Ibidem, p. 72.

princípio, mas apenas sua aplicação mais restrita, direcionada pelo parâmetro da impessoalidade".<sup>112</sup>

### De forma mais contundente tem-se

o argumento de que o governo em curso não pode sofrer as consequências da má gestão do governo anterior. A União não transfere recursos para os governantes e sim para os entes públicos, que passam a ser responsáveis pela execução dos projetos objetos dos convênios, e a quem cabe, também, as consequências jurídicas no caso de inadimplemento. Isto se explica justamente porque as relações jurídicas negociais são travadas entre as pessoas jurídicas envolvidas e não entre seus respectivos gestores. Esse foi o entendimento adotado pelo Ministro Gilmar Mendes, que ao apreciar a ACO 2.745, assim discorreu: "*A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não deve ser aplicada de forma limitada ao mandato dos gestores do Poder Executivo, haja vista ser antirrepublicano e incoerente ao Estado de Direito a hipótese de se apagar o passado por simples mudança de governante, no mínimo, a cada quatro anos. Em outras palavras, a LRF não se destina ao mandatário, mas em proteção ao Estado e, conseqüentemente, ao mandante (povo) evitando desgovernos que dilapidem as contas públicas*".

Em relação ao primeiro fundamento, registro que não há no caso lesão ao princípio da intranscendência subjetiva as sanções. Ao contrário do que afirmado pelo autor, o fato de as irregularidades terem ocorrido em gestões anteriores não isenta a responsabilidade do Estado-membro. As relações jurídicas da Administração Pública se estabelecem com o ente federativo e não com os agentes públicos que o representam. Com efeito, as obrigações inadimplidas relacionadas nesta ação têm o Estado como sujeito da relação jurídica, independentemente da gestão administrativa que o representava nos atos. Assim, em caso de inadimplemento, as eventuais sanções devem ser imputadas diretamente ao ente político<sup>113</sup>.

Ocorre que, em que pese todos os argumentos e situações expostas acerca da necessidade de uma interpretação mais restritiva acerca da aplicação do princípio da intranscendência, e, até mesmo sua impossibilidade nos casos em que a situação de inadimplência seja decorrente de atos praticados pela própria administração direta em decorrência de condutas praticadas por gestões anteriores,

Esse princípio da intranscendência vem toda hora à baila. O Ministro Marco Aurélio faz essa ressalva. **Mas o Pleno já estabeleceu que o princípio da intranscendência subjetiva das sanções consagradas pela Corte Suprema, que foi uma criação jurisprudencial, inibe a aplicação de severas sanções a administrações por atos de gestão anterior.** Normalmente, os gestores anteriores deixam um verdadeiro abacaxi para o gestor que assume o Estado. Aí, isso vira um círculo vicioso e o Estado não sai do buraco. A União recolhe e, infelizmente, temos visto que o repasse dela é ruim<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> Ibidem, 70.

<sup>113</sup> Excerto extraído do julgamento da ACO 2.795/DF. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000269445&base=baseAcordaos>.

<sup>114</sup> comentário extraído do Julgamento da ACO 1.946/SC. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000237138&base=baseAcordaos>.



Nesse cenário, uma das questões que também chama atenção quanto à aplicação do princípio da intranscendência nos casos de inadimplência por condutas praticadas por administrações anteriores do Executivo, é o fato de que deve ser demonstrada, por parte da atual gestão, que foram ou estão sendo adotadas as medidas cabíveis para responsabilização pessoal do gestor que cometeu irresponsabilidade na gestão administrativa, isso porque, a noção de responsabilidade insculpida na *Lei de Responsabilidade Fiscal*, deve ser compreendida, no sentido de que somente em havendo a prática de uma conduta irregular ou ilícita, deve haver sanção, pois

No plano da estática jurídica, Hans Kelsen toma o termo *responsabilidade* como ligado ao dever jurídico, cujo descumprimento implica uma reação coercitiva de reparação dessa conduta contrária à prescrição legal. Daí sua natureza eminentemente sancionatória, "*um indivíduo é juridicamente obrigado a uma determinada conduta quando uma oposta conduta sua é tornada pressuposto de um acto (como sanção)*".

Pela análise feita por Pablo Larrañaga, a noção de responsabilidade jurídica, na percepção de Hans Kelsen, refere-se a uma situação normativa em virtude da qual um sujeito pode ser sancionado. Sua definição de responsabilidade alude as condições normativas para imputar uma sanção em virtude de uma conduta ilícita: ser responsável equivale a ser sancionado<sup>115</sup>.

Assim, quando os fatos ensejadores da restrição decorrem de administrações anteriores, os novos e atuais gestores devem adotar providências para sanar as irregularidades, até porque, a responsabilização se refere a uma situação normativa, onde o sujeito, não só pode, como deve ser sancionado. Nesse cenário, o princípio da intranscendência deve ser aplicado para se evitar danos à população diretamente atingida pela atuação de maus gestores, e, nos casos de irregularidades praticadas por administrações anteriores, como condição *sine qua non*, devem os novos administradores promover as medidas saneadoras para retornar o Estado a situação de regularidade cadastral.

Destarte, a depender do caso concreto, se o novo gestor está tomando providências para sanar as irregularidades verificadas, será aplicado o princípio da intranscendência subjetiva sob o fundamento de que

---

<sup>115</sup> Martins e Nascimento *apud* Hans Kelsen *in* Teoria Pura do Direito e Pablo Larrañaga, *El concepto de responsabilidad*, p. 49-50.

as limitações sofridas pelos entes federativos implicam, em última análise, restrição ao exercício e concretização de direitos fundamentais por sua população. Isso, porque, nessas hipóteses, estão envolvidos diretamente o recebimento e a aplicação de verbas públicas, as quais, em tese, são sempre aplicadas visando ao interesse público, gerando consequências diretas no campo dos direitos fundamentais e das garantias individuais<sup>116</sup>.

No caso, a aplicação do princípio implica no afastamento das restrições impostas em decorrência de conduta praticada por administrações anteriores, cabendo ao ente demonstrar, periodicamente, que foram e estão sendo adotadas as medidas cabíveis para responsabilização do gestor que deu causa a restrição, sendo atribuição da administração demonstrar a adoção das medidas cabíveis de apuração de responsabilidade e de regularização da situação de inadimplência.

Ante o exposto, deve prevalecer o entendimento acerca da aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções aos casos envolvendo mudança de gestão, considerando que tal postulado impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão pessoal do infrator, de modo a não causar prejuízos a coletividade que não pode sofrer as consequências de irresponsabilidade na gestão administrativa.

Ao fim e ao cabo, apesar das vozes dissonantes quanto a restrição ou não aplicação do postulado da intranscendência na situação fática analisada, e, por se tratar de análise de caso concreto, portanto, situação real aferida pela Suprema Corte para fins de materialização do princípio, o mesmo deve ser aplicado também nessa hipótese, condicionado, porém, à comprovação de que estão sendo adotadas as providências para o restabelecimento da adimplência cadastral, seja buscando eventual ressarcimento, indenizações ou execuções fiscais em face da indevida aplicação dos recursos financeiros, seja através das mais diversas formas de responsabilização, como ações de improbidade administrativa.

#### **4.4 - Breve demonstração da importância do princípio da intranscendência ante o reconhecimento da Repercussão Geral da matéria**

No presente trabalho, analisamos as situações fáticas nas quais o STF discute a aplicação do princípio da intranscendência no âmbito de sua competência originária.

---

<sup>116</sup> Arabi, p. 73.

Ocorre que, em sede de Recurso Extraordinário, quando, dentre outros fundamentos, também se passou a discutir a aplicação do princípio da intranscendência às restrições impostas pela União, no caso aos Municípios, o STF reconheceu a relevância econômica, política, social e jurídica do tema, razão pela qual, foi reconhecida a Repercussão Geral do tema.

Assim, embora no presente tenhamos analisado os casos de aplicação do princípio da intranscendência em sede de Ações Civis Originárias, onde os Estados buscavam a prestação jurisdicional para os casos de imposição de restrições nos cadastros federais, decorrentes de conduta praticada por integrantes da administração indireta, órgãos constitucionais e poderes, bem como condutas praticadas por administrações anteriores, na sistemática do Recurso Extraordinário, será apreciada, *mutatis mutandis*, quando nas mesmas situações fáticas de restrições impostas pela União, estejam os Municípios.

Assim, considerando a aplicação do princípio da intranscendência nas decisões do STF nos casos envolvendo a União e os Estados em sede de sua competência originária, também foi levada à apreciação da suprema corte, através de recurso extraordinário, situações análogas, porém sentidas pelos demais entes federados.

Outrossim, uma vez reconhecida a relevância política e social do tema, o plenário admitiu a repercussão geral<sup>117</sup>, para análise do princípio da intranscendência a ser aplicado quando nas mesmas situações fáticas de inadimplência, se encontrem os Municípios em relação à União<sup>118</sup>.

Salienta-se que não se está colocando a aplicação do princípio de forma indiscriminada, até porque a Suprema Corte tem condicionado sua aplicação ao saneamento das irregularidades e pendências, em especial, realçando a necessidade de se promover a responsabilização dos reais infratores, bem como adotando

---

<sup>117</sup> *Leading case* - 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**. (RE 770149 RG, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 12/06/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 12-08-2014 PUBLIC 13-08-2014)<sup>117</sup>.

<sup>118</sup> No âmbito da competência jurisdicional acerca de direito local, o STJ, no que tange à aplicação do princípio da intranscendência editou a Súmula 615: "Não pode ocorrer ou permanecer a inscrição do município em cadastros restritivos fundada em irregularidades na gestão anterior quando, na gestão sucessora, são tomadas as providências cabíveis à reparação dos danos eventualmente cometidos.

medidas capazes de apurar e regularizar ação ou omissão prejudicial, sem causar maiores danos à comunidade local.

Ante o exposto, a aplicação do princípio da intranscendência, nos termos como registrado no tema 743<sup>119</sup>, e, uma vez ultrapassados os limites e interesses subjetivos da demanda, cristalino o fato de que a questão suscitada apresenta interesse para a coletividade, constatando-se a aplicação do princípio também quando nas mesmas situações se encontrarem relações estabelecidas entre a União e os Municípios.

#### **4.5 - Considerações finais sobre o capítulo**

No presente capítulo buscamos chamar a atenção para o fato de que o sistema de compartilhamento de competências conferido aos entes federados pela CF/1988, fomenta a cooperação materializada por meio de diversas formas de pactuação, em especial, aquelas que envolvem transferência de recursos para o aprimoramento e implantação de políticas públicas e obras de grande vulto.

Ocorre que, para a efetivação do repasse de recursos financeiros pela União, devem os entes federados beneficiários comprovar a situação de adimplência e regularidade junto aos órgãos de cadastro do governo federal, em especial, CAUC, SIAFI e CADIN.

Nesse contexto, em se verificando alguma pendência, imediatamente os entes experimentam as restrições decorrentes de tal situação, especialmente, o impedimento ou suspensão do repasse de verbas ou a execução de convênios como decorrência de sanções aplicadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, considerando que a administração pública deve pautar sua atuação no princípio da legalidade, perfunctoriamente, não se vislumbrou nenhuma ilegalidade na inscrição dos entes federados nos cadastros de restrição geridos pela União, ou seja, em nenhum momento se questionou a existência ou impossibilidade de se cadastrar aquele ou quem deu causa a uma situação de inadimplência ou irregularidade.

Isto posto, por meio de uma construção jurisprudencial levada a efeito pelo próprio Supremo Tribunal, em sede de sua competência originária, os Estados-membros, sob o fundamento, dentre outros, do princípio da intranscendência

---

<sup>119</sup> 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.

subjetiva, que visa evitar que os efeitos de sanções ultrapassem a pessoa que cometeu o ato, passaram a buscar a Corte no intuito de evitar maiores danos e prejuízos à coletividade, em razão da situação de inadimplência em que se encontravam, sem, no entanto, terem lhe dado causa.

Nesse cenário, o argumento dos Estados era no sentido de que as negativas registradas eram decorrentes de condutas praticadas por pessoas jurídicas integrantes da administração indireta, bem como dos poderes Legislativo e Judiciário e órgãos dotados de autonomia constitucional como os Tribunais de Contas e Ministério Público, de modo que, em ambas as situações, não foi o ente federado que deu causa a restrição. Apesar disso, a União não impõe restrições apenas a essas pessoas jurídicas ou entidades, de modo a experimentarem os efeitos decorrentes do descumprimento da norma, mas ao próprio ente federativo.

Em similaridade de fundamento, o princípio da intranscendência, ao impossibilitar que sanções ultrapassem a esfera individual das pessoas alegadamente devedoras, assegura que o Ente federado não pode sofrer limitações decorrentes de condutas praticadas por terceiras pessoas ou instituições, considerando que somente aquele que praticou a conduta pode sofrer os efeitos dela decorrentes, até porque todos estão sujeitos ao cumprimento de normas, e, caso haja alguma infração, devem ser aplicadas as sanções e restrições por ela estabelecidos, apenas e tão somente a quem lhe deu causa.

Nesses casos, considerando que o ente federado não pode ter sua esfera jurídica restringida em razão de conduta praticada por pessoas ou instituições estranhas ao Poder Executivo em razão da impossibilidade de ingerência direta, tem decidido a Corte Suprema que os atos praticados por essas pessoas e instituições não podem causar prejuízos ao ente federado.

Isso porque, a solução para a regularização da situação restritiva nos cadastros não está na sua esfera de intervenção, logo, a aplicação do princípio da intranscendência visa afastar os efeitos da restrição aplicada ao Estado por não haver dado causa ao inadimplemento da obrigação, de modo que, como as restrições implicam no bloqueio de recursos, tem o STF ordenado a liberação e o repasse de verbas federais, ou, determinado o afastamento dessas restrições, com o propósito de evitar prejuízos capazes de comprometer a continuidade dos benefícios colocados a disposição da coletividade.

Nesse sentido, caminhou bem o STF ao aplicar o princípio da intranscendência aos casos em que o ente foi inscrito nos cadastros da União em decorrência de inadimplência praticada por pessoas jurídicas, poder ou órgão constitucional, considerando a impossibilidade de regularizar, ele mesmo, a causa ensejadora da restrição. Em casos como esses, a Corte tem liberado ou afastado as restrições fundadas na inviabilidade do Poder Executivo sofrer as consequências decorrentes da prática de atos sob os quais não exerça controle.

Afere-se que o princípio da intranscendência não confere uma imunidade absoluta aos Estados tornando ineficaz as disposições legais, em especial, aquelas estabelecidas na LRF, mas, nesses casos, acertada sua aplicação em face da impossibilidade de ingerência do Poder Executivo em pessoas jurídicas, órgãos constitucionais e poderes constituídos.

Ao contrário do fundamento utilizado para a situação fática anterior, onde o Executivo não poderia, por si só, empreender medidas para a regularização da situação cadastral em face da impossibilidade de ingerência nas pessoas jurídicas e demais instituições, também foram levadas a apreciação do STF, situações nas quais a inadimplência ou irregularidade eram decorrentes de condutas perpetradas pela própria administração direta, entretanto, em relação a mandatos anteriores.

Assim, travada a discussão acerca da aplicação do princípio da intranscendência, verifica-se que também nesse caso, ou seja, quando as irregularidades forem praticadas pelo próprio executivo através de gestões anteriores, é possível, desde que em situações excepcionais e visando atender à coletividade, bem como condicionada a adoção de medidas para o restabelecimento da situação de regularidade, ser aplicado o princípio da intranscendência para que a atual Administração não sofra o bloqueio de transferências de recursos capazes de inviabilizar a administração trazendo graves consequências para a coletividade.

Desse modo, em que pese os argumentos favoráveis quanto a aplicação do princípio da intranscendência na hipótese de conduta praticada por administrações anteriores no âmbito do executivo, vozes dissonantes não só reconhecem como reforçam a inscrição do ente estadual nos cadastros da União, considerando que a administração pública é regida pelo princípio da impessoalidade, em suma, para essa corrente, como a relação jurídica é estabelecida entre a União e Estado, eventual alteração de gestão não poderia servir para exonerar o ente de obrigações assumidas, devendo o postulado ser aplicado de forma mais restrita.

Ocorre que, em que pese todos os argumentos e situações expostas acerca da necessidade de uma interpretação mais restritiva acerca da aplicação do princípio da intranscendência e até mesmo sua impossibilidade nos casos em que a situação de inadimplência seja decorrente de atos praticados pela própria administração direta por meio das gestões anteriores, deve ser aplicado o postulado.

Cumprido salientar que não estamos defendendo a outorga de um cheque em branco em favor da administração atual do Executivo, até porque, a mesma tem a obrigação de demonstrar que foram ou estão sendo adotadas medidas cabíveis para a responsabilização pessoal de quem foi o causador e praticou atos, por ação ou omissão, de irresponsabilidades na gestão administrativa, e até mesmo, adotar as medidas capazes de solucionar e sanar as pendências e irregularidades encontradas.

Desse modo, deve prevalecer o entendimento quanto à aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções aos casos envolvendo mudança de gestão, para que não sejam causados prejuízos à coletividade que não pode, e não deve, experimentar as consequências de irresponsabilidades na gestão administrativa, cujo administrador não foi capaz de cumprir as obrigações administrativas, legais e constitucionais.

Assim, considerando a existência de outros e diversos meios de se buscar a responsabilização do gestor faltoso, também nesse caso, acertada a decisão no sentido de suspender os efeitos das restrições impostas ao ente em decorrência de condutas praticadas por administrações anteriores capazes de restringir significativamente os benefícios da coletividade, cabendo ao ente a demonstração periódica de estar adotando as medidas para o retorno a situação de adimplência.

Nesse contexto, a aplicação do princípio da intranscendência também tem sido ventilado para quando, *mutatis mutandis*, nas mesmas situações fáticas narradas estejam envolvidos os Municípios, onde as situações concretas serão aferidas nas respectivas jurisdições competentes, de modo que, a importância quanto à aplicação do postulado, em face da relevância política e social do tema, teve reconhecida a repercussão geral, posto que ultrapassados os limites e interesses subjetivos da demanda.

Por fim, ressalta-se que não estamos colocando a aplicação do princípio de forma indiscriminada, seja porque a própria Corte tem condicionado sua aplicação ao saneamento das irregularidades, seja porque cabe a administração atual promover as medidas, judiciais e administrativas, capazes de apurar e regularizar ação ou omissão

prejudicial, entretanto, uma vez estando em colisão o princípio da intranscendência e o princípio da impessoalidade, no caso concreto, uma vez aferidas as situações que deram causa às irregularidades, deve prevalecer aquele que melhor se adequará ao interesse da população local que não pode se ver privada de benefícios, em detrimento de irresponsabilidades ou irregularidades praticadas por gestores ineficientes.



## CONCLUSÃO

A proposta apresentada no presente trabalho se refere a aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções, pelo Supremo Tribunal Federal, às restrições impostas pela União aos Entes Federados, pensada a partir da insuficiente produção doutrinária e acadêmica sobre o tema, bem como a ausência de um posicionamento uniforme e perene por parte da Corte.

Com este objetivo, foram traçadas linhas acerca da forma Federativa de Estado estabelecida pela CF/1988, cujo contorno propiciou, por meio do sistema de repartição de competências, baseado na predominância de interesses, o fomento a um modelo de cooperação para a implementação de políticas públicas, de modo a incentivar pactos, convênios e acordos em áreas como cultura, esporte, lazer, saneamento básico e obras diversas.

Essa pactuação se faz necessária considerando a própria sistemática do pacto federativo brasileiro, onde a União permanece com a maior parte das receitas tributárias, e os entes, na sua maioria, incapazes de ofertar a comunidade os serviços públicos e obras de que ela necessita, unicamente com os recursos originários de sua receita própria, faz com que periodicamente, Estados e Municípios, busquem a União para a realização de repasses e transferências voluntárias para a consecução de fins e objetivos comuns.

Nesse contexto, o que se vê é uma situação de relativa dependência dos entes federados em relação à União, em especial, considerando a *unilateralidade* de seus registros, vez que a alimentação desses cadastros é analisada por seus órgãos, que, considerando a sistemática administrativa, não permite que as informações sejam analisadas a contento, e, ainda que o *atraso* seja da própria União, automaticamente, é registrada a restrição do ente no sistema cadastral, com todos os prejuízos decorrentes, restando o pronunciamento do Poder Judiciário para salvaguardar o interesse coletivo.

Para tanto, foram feitos apontamentos acerca da aplicação do princípio da intranscendência como direito fundamental voltado a garantia de natureza penal, onde nenhuma pena passará da pessoa do condenado, considerando que o mesmo foi alçado, por uma construção jurisprudencial levantada pelo próprio Supremo, às relações jurídico-administrativa-financeira estabelecidas entre os entes federativos; bem como a aplicação dos direitos fundamentais a pessoas jurídicas, no caso, às de direito público, para que não pairasse dúvida acerca da possibilidade de sua aplicação

nessas, até porque, quando da inscrição pela União o ente passa a sofrer as mais diversas restrições, dentre elas, a suspensão imediata dos repasses.

Não defendemos, como também não fez o STF, a ilegalidade dos registros cadastrais da União, vez que os mesmos atendem o norteamto apontado pela Lei de Responsabilidade de Fiscal, cujo descumprimento enseja sanções, entretanto, os casos levados a apreciação devem ser analisados com cautela, até porque, não estamos falando de uma administração personificada, mas do impacto que sofrerá a coletividade, que mais uma vez estará privada dos benefícios que poderão advir, mas que se encontram suspensos por razões a ela não imputadas.

Some-se a isso o fato de que, na maioria das vezes, sequer foi o próprio ente que provocou a situação de irregularidade, entretanto, sem analisar o caso específico, a União inscreve o ente sob a justificativa de sua personalidade una, levando-os a uma permanente, constante e dispendiosa peregrinação para a solução do impasse, e, na maioria das vezes, somente obtendo o amparo na via judicial.

Por essa razão, trabalhamos na presente pesquisa, os casos em que as sanções decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser imputadas única e exclusivamente a quem lhe deu causa, de modo que, quando se tratar de pessoa jurídica integrante da administração indireta, ante sua autonomia e titularidade para assumir direitos e obrigações, estando apenas vinculada ao ente que a criou, mas não subordinada, a aplicação do princípio é medida plausível, vez que, literalmente, não é possível o ente sofrer sanções em razão de infração praticada por pessoa dele diversa.

Situação ainda mais gravosa se dá quando o descumprimento do ordenamento legal é praticado por órgãos constitucionais, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, bem como os poderes Legislativo e Judiciário.

Ora, não se vislumbra a possibilidade do ente federado sofrer sanções em decorrência de infração a Lei de Responsabilidade Fiscal praticada por tais entidades, isso porque, o Executivo está absolutamente impossibilitado de realizar qualquer ingerência sobre eles, inclusive, em obediência ao princípio constitucional da harmonia entre os poderes, além do respeito devido às instituições constitucionais, que, inclusive, fiscalizam os mesmos atos quando praticados pelo Executivo.

Conclui-se que andou bem o STF ao aplicar o princípio da intranscendência a esses casos onde patente a impossibilidade de ter a situação resolvida diretamente

pelo Executivo, razão pela qual, não tendo dado causa a situação de inadimplência, também não pode sofrer as sanções dela decorrentes.

Em uma linha mais tênue, também analisamos a aplicação do princípio nas hipóteses em que o ato ensejador da restrição foi causado pelo próprio Executivo, ou seja, pela própria administração direta, entretanto, por atos, comissivos ou omissivos, decorrentes de administração anterior.

Nesse ponto, buscamos apresentar a aplicação do princípio da intranscendência, sem ofender o princípio da impessoalidade que deve reger a administração pública, de modo a não promover uma subjetivação da pessoa do Estado. Sendo a aplicação do princípio defendida considerando que a Corte Constitucional, na análise do caso concreto, não pode permitir a inviabilização de atuais governos por irresponsabilidades praticadas por gestões anteriores, sendo a continuidade dos benefícios imprescindíveis à comunidade local, devendo ser conferidas novas oportunidades aos novos administradores.

Isso porque, as atuais administrações possuem meios para sancionar o gestor irresponsável, e, considerando o princípio da boa-fé objetiva que deve pautar a exegese das condutas, deve-se partir do pressuposto, que o gestor atual, ao se deparar com situações restritivas originárias de condutas praticadas por gestões anteriores, determine a apuração dos fatos, até em observância aos princípios da ampla defesa e contraditório, e, posteriormente, adote todas as medidas necessárias e cabíveis capazes de promover a devida responsabilização a quem efetivamente causou prejuízos não só à população, mas à própria administração por ele um dia representada.

Por fim, conclui-se que a aplicação do princípio pelo STF nas situações analisadas, não se caracteriza como indiscriminada, até porque, a LRF foi um verdadeiro marco na gestão administrativa, entretanto, sua aplicação no caso concreto deve se dar de forma condicionada a adoção de medidas para o saneamento das irregularidades e sua respectiva comprovação, de modo a não causar ainda mais prejuízos a população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

ALEXY, Robert W. **Conceito e validade do direito**. Tradução Gercélia Batista de Oliveira Mendes. São Paulo: wmfmartinsfontes, 2018.

ALEXY, Robert W. **Colisão e ponderação como problema fundamental da dogmática dos direitos fundamentais**. Palestra proferida na Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, em 10.12.1998.

ALEXY, Robert W. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2017.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Inscrição de entes federativos em cadastros federais de inadimplência e a jurisprudência do Supremo Tribunal**. Revista de Doutrina e Jurisprudência. Brasília, 109: 64-82, jul./dez. 2017. Disponível em <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/view/137/58>.

ÁVILA, Humberto. **A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 215: 151-179, jan./mar. 1999.

ÁVILA, Humberto. **Constituição, Liberdade e Interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2019.

BAHIA, Saulo José Casali. **A Federação Brasileira**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/federa%C3%A7%C3%A3o-brasileira>. Acesso em 07.06.2019.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **A federação e a Revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na constituição de 1988**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 202: 49-60, out./dez. 1995.

BARBA, Rafael Giorgio Dalla. **Direitos Fundamentais e Teoria Discursiva. Dos pressupostos teóricos às limitações práticas**. Salvador: Juspodvim, 2018.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução de Neury Carvalho Lima. São Paulo: Hunter Books, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 17 de set. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 17 de out. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm). Acesso em 05 de dezembro de 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 402-411.

CARVALHO, Salo de. Comentário ao artigo 5º, XLV a XLVII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 402-411.

CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. Sanções administrativas e sucessão empresarial: o caso da Lei Anticorrupção. *ReDAC*, São Paulo, v.3, n.19, p. 237-264, jul./ago. 2015. <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/93972>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2017.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão. Teoria do Garantismo Penal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodvim, 2017, p. 869-938.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira**. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 250, jan-abr/2009, p. 151-168.

FERREIRA FILHO. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 35 a 41.

FIGUEIRÔA, Júlio César Alves. Lei de Responsabilidade Fiscal e o princípio da intranscendência subjetiva das sanções. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47233/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-o-principio-da-intranscendencia-subjetiva-das-sancoes>. Acesso em abril 2017.

FONTELES, Samuel Sales. **Hermenêutica Constitucional**. Salvador: Juspodvim, 2019.

FORTES, Gabriel Barroso; MORAES, Filomeno. **Federalismo e democracia**. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 53, n. 211, p. 199-226, jul./set. 2016. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril\\_v53\\_n211\\_p199](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p199)>.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: Parte Geral, Volume I**. Rio de Janeiro: Impetus, 2017.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HORTA, Raul Machado. **As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988**. *Revista do Legislativo*. Jan-mar/99.

HORTA, Raul Machado. O Federalismo no direito constitucional contemporâneo. Disponível em [www.ablj.org.br/.../revista19e20%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20...](http://www.ablj.org.br/.../revista19e20%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20...) Acesso em junho de 2019.

HORTA, Raul Machado. **Reconstrução do federalismo brasileiro**. *R. Inf. legisl. Brasília* a. n. 72, out./dez. 1981.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Livro eletrônico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

LISZT, Franz Von. **Tratado de Direito Penal Alemão**. Tradução de José Hygino Duarte Pereira. Disponível em [http://www.livrosgratis.com.br/download\\_livro\\_72590/tratado\\_de\\_direito\\_penal\\_alem\\_ao\\_v1](http://www.livrosgratis.com.br/download_livro_72590/tratado_de_direito_penal_alem_ao_v1).

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. CARVALHO, Fabrício. **Federalismo e Centralização no Brasil. Contrastes na construção da Federação Brasileira**. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, n. 03, p. 1483-1504.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. Salvador, Juspodivm, 2019.

MADALENA, Luis Henrique. **Discricionariedade Administrativa e Hermenêutica**. Salvador: Juspodivm, 2016.

MARTINS, Ives Gandra. NASCIMENTO, Carlos Valder. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2017.  
MORAES, José Luciano Jost de. **O princípio da pessoalidade da pena, a incorporação societária e o direito administrativo sancionador**. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, p. 229-246,

jan./mar. 2010. Disponível em:  
<<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=65729>>.  
Acesso em julho de 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. 6. Ed. 2015. Revista dos Tribunais. Capítulo 8. Disponível em:  
<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/100965083/v1/document/102699393/anchor/a-102699393>.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodvim, 2019.

NOVELINO, Marcelo; CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Constituição Federal**. Salvador: Juspodvim, 2019.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Hermenêutica Filosófica e Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

PIRES, Thiago Magalhães. **Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 275, p. 125-154, maio/agosto 2017.

**Princípio da intranscendência subjetiva das sanções**. Disponível em:  
<https://www.dizerodireito.com.br/2015/08/principio-da-intranscendencia-subjetiva.html>. Acesso em: 12 de abril de 2017.

**Princípio da intranscendência das sanções**. Disponível em:  
<http://semdesistir.com.br/2016/08/19/principio-da-intranscendencia-das-sancoes/>.  
Acesso em: 16 de agosto de 2019.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do Princípio Federativo**. Tradução de Francisco Trindade. São Paulo: Imaginário, 2001.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo. Condições de possibilidade e características essenciais**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, 49, n. 143, jan-mar/2012. p. 21-30.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARMENTO, Daniel. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SIQUEIRA, Cristiane Colodi. MUNGO, Marileia Rodrigues. Interpretação do Direito Penal à luz de seus princípios constitucionais. Rev. Ciên. e Soc. da Unipar, v. 10, n. 1, jan./jun., p. 113-136, 2007.

STF, Informativo 791.  
<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo791.htm>. Acesso em julho de 2019.

STF, Coletânea Informativos STF 2014-2018. Teses e Fundamentos.  
[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/1\\_direito\\_administrativo.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/1_direito_administrativo.pdf). Acesso em novembro 2019.

VELOSO, Alexandre Cardoso. **Multa aplicada pelo Tribunal de Contas da União a gestor de recursos públicos falecido ou que venha a falecer depois da aplicação da punição (considerações sobre o princípio da pessoalidade, previsto no art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal)**. Revista do TCU 108. Jan./abr 2007. p. 19-26.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. São Paulo: Método, 2019.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

TAVARES. Alessandra Schettino. O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/341#>. Acesso em 07.06.2019.

VELOSO, Alexandre Cardoso. **Multa aplicada pelo Tribunal de Contas da União a gestor de recursos públicos falecido ou que venha a falecer depois da aplicação da punição (considerações sobre o princípio da pessoalidade, previsto no art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal)**. Revista do TCU 108: jan./abr. 2007, p. 19-26.

VILELA, Danilo Vieira. Medida Cautelar - Suspensão da inscrição de Estado-membro em cadastro de inadimplentes utilizado pela União. Revista dos Tribunais, vol. 961, nov/2015.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

Discurso proferido em 25.5.2009 na Embaixada da República Federal da Alemanha por ocasião dos 60 anos da Lei Fundamental de Bonn. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/discAlemanha.pdf>. Acesso em 02.06.2019.


















## ANEXO

A título de exemplo, por se tratar de informação pública referente aos entes federados, apresentamos o CAUC do Distrito Federal e Goiás, bem como dos Municípios de Goiânia e Anápolis, que podem ser aferidos no endereço eletrônico <https://sti.tesouro.gov.br/cauc/index.jsf#extrato-header-ancora>, tendo a consulta sido realizada em setembro de 2019, considerando as constantes e periódicas alterações.

Para a realização de consultas acerca do detalhamento de convênios e outros acordos pactuados com a União, pode ser acessado o endereço <http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&periodoLiberacaoRecursosDe=01%2F11%2F2019&periodoLiberacaoRecursosAte=30%2F11%2F2019&uf=GO&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CnumeroConvenio%2CnumeroOriginal%2Cuf%2CmunicipioConveniente%2Csituacao%2CtipoTransferencia%2Cobjetivo%2CorgaoSuperior%2Corgao%2Cconcedente%2Cconveniente%2CdataInicioVigencia%2CdataFimVigencia%2CvalorCelebrado&ordenarPor=orgao&direcao=desc>.

CNPJ Pesquisado: o "CNPJ principal" do ente federado abaixo citado  
Ente Federado: Anápolis/GO  
CNPJ principal: 01.067.479/0001-46 - ANAPOLIS

Data Pesquisa: 23/09/2019

I - Obrigações de Adimplência Financeira			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
1.1 - Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União	 PGFN/RFB	✓ Comprovado	09/02/2020
1.3 - Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS	 CAIXA	✓ Comprovado	09/10/2019
1.4 - Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União	 SAHEM	✓ Comprovado	23/09/2019
1.5 - Regularidade perante o Poder Público Federal	 CADIN	✓ Comprovado	23/09/2019
II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
2.1 - Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente			
2.1.1 - SIAFI/Subsistema Transferências	 SIAFI/Subsistema Transferências	✓ Comprovado	23/09/2019
2.1.2 - SICONV	 SICONV	✓ Comprovado	23/09/2019
III - Obrigações de Transparência			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
3.1 - Encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal - RGF	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/09/2019
3.2 - Encaminhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO	 SICONFI/SIOPE	✓ Comprovado	30/09/2019
3.3 - Encaminhamento das Contas Anuais	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/04/2020
3.4 - Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/09/2019
3.5 - Encaminhamento de Informações para o Cadastro da Dívida Pública - CDP	 SADIPEM	✓ Comprovado	23/09/2019
IV - Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
4.1 - Exercício da Plena Competência Tributária	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/04/2020
4.2 - Aplicação Mínima de recursos em Educação	 FNDE/SIOPE	✓ Comprovado	30/01/2020
4.3 - Aplicação Mínima de recursos em Saúde	 MS/SIOPS	✓ Comprovado	23/09/2019
4.4 - Regularidade Previdenciária	 SPPS	! A Comprovar	(*)

Declaro, para fins de instrução processual, que emiti este documento nos termos do art. 6º, § 2º, da Instrução Normativa nº 1, de 6 de outubro de 2017, da Secretaria do Tesouro Nacional.

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
Data
















\_\_\_\_\_  
Servidor Público/Matrícula

**\* Notas Explicativas**

(!) - As exigências não comprovadas por meio deste serviço deverão ser comprovadas documentalmente diretamente ao órgão concedente.

CNPJ Pesquisado: o "CNPJ principal" do ente federado abaixo citado  
Ente Federado: Anicuns/GO  
CNPJ principal: 02.262.368/0001-53 - ANICUNS

Data Pesquisa: 23/09/2019

I - Obrigações de Adimplência Financeira			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
1.1 - Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União	 PGFN/RFB	✓ Comprovado	25/02/2020
1.3 - Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS	 CAIXA	✓ Comprovado	12/10/2019
1.4 - Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União	 SAHEM	✓ Comprovado	23/09/2019
1.5 - Regularidade perante o Poder Público Federal	 CADIN	✓ Comprovado	23/09/2019
II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
2.1 - Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente			
2.1.1 - SIAFI/Subsistema Transferências	 SIAFI/Subsistema Transferências	✓ Comprovado	23/09/2019
2.1.2 - SICONV	 SICONV	✓ Comprovado	23/09/2019
III - Obrigações de Transparência			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
3.1 - Encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal - RGF	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/09/2019
3.2 - Encaminhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO	 SICONFI/SIOPE	✓ Comprovado	30/09/2019
3.3 - Encaminhamento das Contas Anuais	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/04/2020
3.4 - Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/09/2019
3.5 - Encaminhamento de Informações para o Cadastro da Dívida Pública - CDP	 SADIPEM	✓ Comprovado	23/09/2019
IV - Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
4.1 - Exercício da Plena Competência Tributária	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/04/2020
4.2 - Aplicação Mínima de recursos em Educação	 FNDE/SIOPE	✓ Comprovado	30/01/2020
4.3 - Aplicação Mínima de recursos em Saúde	 MS/SIOPS	✓ Comprovado	23/09/2019
4.4 - Regularidade Previdenciária	 SPPS	! A Comprovar	(*)

Declaro, para fins de instrução processual, que emiti este documento nos termos do art. 6º, § 2º, da Instrução Normativa nº 1, de 6 de outubro de 2017, da Secretaria do Tesouro Nacional.

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
Data
















\_\_\_\_\_  
Servidor Público/Matrícula

**\* Notas Explicativas**

(!) - As exigências não comprovadas por meio deste serviço deverão ser comprovadas documentalmente diretamente ao órgão concedente.

CNPJ Pesquisado: o "CNPJ principal" do ente federado abaixo citado  
Ente Federado: Anicuns/GO  
CNPJ principal: 02.262.368/0001-53 - ANICUNS

Data Pesquisa: 23/09/2019

I - Obrigações de Adimplência Financeira			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
1.1 - Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União	 PGFN/RFB	✓ Comprovado	25/02/2020
1.3 - Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS	 CAIXA	✓ Comprovado	12/10/2019
1.4 - Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União	 SAHEM	✓ Comprovado	23/09/2019
1.5 - Regularidade perante o Poder Público Federal	 CADIN	✓ Comprovado	23/09/2019
II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
2.1 - Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente			
2.1.1 - SIAFI/Subsistema Transferências	 SIAFI/Subsistema Transferências	✓ Comprovado	23/09/2019
2.1.2 - SICONV	 SICONV	✓ Comprovado	23/09/2019
III - Obrigações de Transparência			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
3.1 - Encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal - RGF	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/09/2019
3.2 - Encaminhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO	 SICONFI/SIOPE	✓ Comprovado	30/09/2019
3.3 - Encaminhamento das Contas Anuais	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/04/2020
3.4 - Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/09/2019
3.5 - Encaminhamento de Informações para o Cadastro da Dívida Pública - CDP	 SADIPEM	✓ Comprovado	23/09/2019
IV - Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
4.1 - Exercício da Plena Competência Tributária	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/04/2020
4.2 - Aplicação Mínima de recursos em Educação	 FNDE/SIOPE	✓ Comprovado	30/01/2020
4.3 - Aplicação Mínima de recursos em Saúde	 MS/SIOPS	✓ Comprovado	23/09/2019
4.4 - Regularidade Previdenciária	 SPPS	! A Comprovar	(*)

Declaro, para fins de instrução processual, que emiti este documento nos termos do art. 6º, § 2º, da Instrução Normativa nº 1, de 6 de outubro de 2017, da Secretaria do Tesouro Nacional.

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
Data

\_\_\_\_\_  
Servidor Público/Matrícula

**\* Notas Explicativas**

(!) - As exigências não comprovadas por meio deste serviço deverão ser comprovadas documentalmente diretamente ao órgão concedente.





Observação – Detalhamento do item 4.2 (Aplicação Mínima de recursos em Educação)

Ente Federado: Distrito Federal



Decisão judicial: Efeitos suspensos conforme Ação Cível Originária n. 3209/DF .

CNPJ Pesquisado: o "CNPJ principal" do ente federado abaixo citado  
Ente Federado: Goiânia/GO  
CNPJ principal: 01.612.092/0001-23 - GOIANIA






Data Pesquisa: 23/09/2019

I - Obrigações de Adimplência Financeira			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
1.1 - Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União	 PGFN/RFB	✓ Comprovado	09/12/2019
1.3 - Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS	 CAIXA	✓ Comprovado	04/10/2019
1.4 - Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União	 SAHEM	✓ Comprovado	23/09/2019
1.5 - Regularidade perante o Poder Público Federal	 CADIN	✓ Comprovado	23/09/2019





  

II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
2.1 - Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente			
2.1.1 - SIAFI/Subsistema Transferências	 SIAFI/Subsistema Transferências	! A Comprovar	(*)
2.1.2 - SICONV	 SICONV	✓ Comprovado	23/09/2019

III - Obrigações de Transparência			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
3.1 - Encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal - RGF	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/09/2019
3.2 - Encaminhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO	 SICONFI/SIOPE	✓ Comprovado	30/09/2019
3.3 - Encaminhamento das Contas Anuais	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/04/2020
3.4 - Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/09/2019
3.5 - Encaminhamento de Informações para o Cadastro da Dívida Pública - CDP	 SADIPEM	✓ Comprovado	23/09/2019

IV - Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais			
Item Legal	Fonte	Situação	Validade
4.1 - Exercício da Plena Competência Tributária	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/04/2020
4.2 - Aplicação Mínima de recursos em Educação	 FNDE/SIOPE	✓ Comprovado	30/01/2020
4.3 - Aplicação Mínima de recursos em Saúde	 MS/SIOPS	✓ Comprovado	23/09/2019
4.4 - Regularidade Previdenciária	 SPPS	✓ Comprovado	25/02/2020

Declaro, para fins de instrução processual, que emiti este documento nos termos do art. 6º, § 2º, da Instrução Normativa nº 1, de 6 de outubro de 2017, da Secretaria do Tesouro Nacional.

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
Data

\_\_\_\_\_  
Servidor Público/Matrícula



**\* Notas Explicativas**

(!) - As exigências não comprovadas por meio deste serviço deverão ser comprovadas documentalmente diretamente ao órgão concedente.



CNPJ Pesquisado: o "CNPJ principal" do ente federado abaixo citado  
Ente Federado: Goiás  
CNPJ principal: 01.409.580/0001-38 - GOIAS

Data Pesquisa: 23/09/2019






**I - Obrigações de Adimplência Financeira**

Item Legal	Fonte	Situação	Validade
1.1 - Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União	 PGFN/RFB	✓ Comprovado	14/03/2020
1.3 - Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS	 CAIXA	✓ Comprovado	10/10/2019
1.4 - Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União	 SAHEM	! A Comprovar	(*)
1.5 - Regularidade perante o Poder Público Federal	 CADIN	✓ Comprovado	23/09/2019

**II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios**

Item Legal	Fonte	Situação	Validade
2.1 - Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente			
2.1.1 - SIAFI/Subsistema Transferências	 SIAFI/Subsistema Transferências	✓ Comprovado	23/09/2019
2.1.2 - SICONV	 SICONV	✓ Comprovado	23/09/2019

**III - Obrigações de Transparência**

Item Legal	Fonte	Situação	Validade
3.1 - Encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal - RGF	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/09/2019
3.2 - Encaminhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO	 SICONFI/SIOPE	✓ Comprovado	30/09/2019
3.3 - Encaminhamento das Contas Anuais	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	31/05/2020
3.4 - Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/09/2019
3.5 - Encaminhamento de Informações para o Cadastro da Dívida Pública - CDP	 SADIPEM	✓ Comprovado	23/09/2019

**IV - Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais**

Item Legal	Fonte	Situação	Validade
4.1 - Exercício da Plena Competência Tributária	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	31/05/2020
4.2 - Aplicação Mínima de recursos em Educação	 FNDE/SIOPE	✓ Comprovado	30/01/2020
4.3 - Aplicação Mínima de recursos em Saúde	 MS/SIOPS	✓ Comprovado	23/09/2019
4.4 - Regularidade Previdenciária	 SPPS	✓ Comprovado	11/03/2020
4.5 - Regularidade quanto à Concessão de Incentivos Fiscais	 CONFAZ/MF	✓ Comprovado	23/09/2019

Declaro, para fins de instrução processual, que emiti este documento nos termos do art. 6º, § 2º, da Instrução Normativa nº 1, de 6 de outubro de 2017, da Secretaria do Tesouro Nacional.

\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_  
Data

\_\_\_\_\_  
Servidor Público/Matrícula

**\* Notas Explicativas**

(!) - As exigências não comprovadas por meio deste serviço deverão ser comprovadas documentalmente diretamente ao órgão concedente.





063208	10424/2017	GO	SÃO SIMÃO	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Implantação e Modernização do Estado Adolfo Cabral em no município de São	Ministério de Cidadania	Ministério de Cidadania - Unidades Convênio CEF/INSTITUTO DO ESFORTE	MUNICIPIO DE SÃO SIMÃO	30/12/2017	30/12/2021	243.750,00
063213	10409/2017	GO	LEIA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Reforma e ampliação do prédio municipal	Ministério de Cidadania	Ministério de Cidadania - Unidades Convênio CEF/INSTITUTO DO ESFORTE	MUNICIPIO DE LEIA	30/12/2017	30/12/2021	243.750,00
063223	10421/2017	GO	AFONÉ	EM EXECUÇÃO	não se aplica	CONSTRUCÃO DE CAMPO SOCIETY NO MUNICIPIO DE AFONÉ-GO	Ministério de Cidadania	Ministério de Cidadania - Unidades Convênio CEF/INSTITUTO DO ESFORTE	MUNICIPIO DE AFONÉ	30/12/2017	30/12/2021	243.750,00
063236	10402/2017	GO	ARARAÇAS	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Reforma e ampliação do Centro Esportivo Apolinário Pereira (PROBEM) no Município	Ministério de Cidadania	Ministério de Cidadania - Unidades Convênio CEF/INSTITUTO DO ESFORTE	MUNICIPIO DE ARARAÇAS	30/12/2017	30/12/2021	243.750,00
063255	10423/2017	GO	NOVO GAMA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	ESTRUTURACAO DA REDE DE SERVICOS DE PROTECAO SOCIAL ESPECIAL ACQUEB	Ministério de Cidadania	Fundo Nacional de Assistência Social	FUNDO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	30/12/2017	30/12/2019	130.000,00
063257	13342/2017	GO	NOVO GAMA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	ESTRUTURACAO DA REDE DE SERVICOS DE PROTECAO SOCIAL ESPECIAL ACQUEB	Ministério de Cidadania	Fundo Nacional de Assistência Social	FUNDO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	30/12/2017	30/12/2019	130.000,00
063730	10207/2017	GO	APARECIDA DE GOYÂNIA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	INFRAESTRUTURA URBANA, PLANEJAMENTO ARQUITETÔNICO E OBRAS DE ARTE ESTÉTIC	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE APARECIDA DE GOYÂNIA	31/03/2018	30/12/2021	4.943.000,00
063887	102766/2017	GO	GOIANIA OESTE	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Recuperação Aerário no município de Goiânia/Oeste,	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE GOIANIA OESTE	28/02/2018	03/04/2022	297.600,00
063872	103796/2017	GO	MAIRA ROSA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Recuperação de Termino	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE MAIRA ROSA	30/12/2017	30/09/2021	202.000,00
063251	104010/2017	GO	CAMPUS BELOS	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Recuperação Aerário no município de Campus Belos-GO	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE CAMPUS BELOS	30/12/2017	30/03/2020	611.700,00
064236	00028/2018	GO	NOVO GAMA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Reforma de Infra-estrutura RURAL, NOVO GAMA-GO, situada na secao AIL	Ministério do Desenvolvimento Regional	superintendência de Desenvolvimento do Cer- CADA ECONOMICA FEDERAL - SUDICO	MUNICIPIO DE NOVO GAMA	10/12/2018	30/12/2019	222.827,14
066278	13064/2018	GO	IBERIA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Recuperação Aerário no Município de Iberia-GO	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE IBERIA	28/06/2018	28/06/2021	365.714,29
066211	13062/2018	GO	CIBES	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Planejamento aerário em diversas ruas do município de Ceres-GO	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE CIBES	13/07/2018	13/07/2021	270.476,19
066212	16186/2018	GO	VIA NOROESTE	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Implantação de pavimentação asfáltica em ruas públicas urbanas do bairro Bela	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE VIANOPOLIS	17/07/2018	17/07/2021	460.202,38
066258	13306/2018	GO	IBERIA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Recuperação Aerário no Município de Iberia-GO	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE IBERIA	22/06/2018	22/06/2021	490.202,38
067098	21169/2018	GO	SÃO MATEU DO PASSA QU	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Planejamento Aerário no município de São Mateu do Passa Quatingá-GO	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE SÃO MATEU DO PASSA QU	09/07/2018	09/07/2021	222.827,14
068772	13716/2018	GO	SÃO MATEU DO PASSA QU	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Planejamento Aerário, Recuperação Aerário e Construção de Cercadas no m	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE SÃO MATEU DO PASSA QU	06/06/2018	06/06/2021	768.189,25
070746	16182/2018	GO	PARACI	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Contratação de serviços no município de Paraci-GO	Ministério do Turismo	Ministério do Turismo - Unidades Convênio CEF/INSTITUTO DO ESFORTE/INATUR	MUNICIPIO DE PARACI	11/07/2018	12/07/2021	222.827,14
072171	13326/2018	GO	NOVA ROMA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Aquisição de 2 Tratores, Tracadoes para o Município de Nova Roma-GO	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	CADA ECONOMICA FEDERAL/UMA	31/12/2018	31/12/2018	181.703,82
072176	13302/2018	GO	FADRI E BERNARDO	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Aquisição de Pastagem mecanizada composta por Trator agrícola de pneus, Grade	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	CADA ECONOMICA FEDERAL/UMA	31/12/2018	31/07/2020	234.823,96
072455	13386/2018	GO	DONOPOUS DE GOIAS	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Aquisição de pastagem mecanizada - Bateria agrícola, uma grade tratorada com	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	CADA ECONOMICA FEDERAL/UMA	31/12/2018	30/09/2020	182.237,20
072461	13064/2018	GO	POSSI	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Aquisição de máquinas para fornecimento de Aquisições Trator e Zona rural	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	SECRETARIA DE AGRIC. FAM. E COOPERAT	31/12/2018	31/07/2021	270.476,19
072504	10642/2018	GO	CIBES	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Aquisição de um caminhão lixo, equipamento de limpeza	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	CADA ECONOMICA FEDERAL/UMA	17/02/2018	17/02/2021	202.479,45
072589	10271/2018	GO	ARAGUAINHA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	PLANEJAMENTO ARQUITETÔNICO MUNICIPAL DE ARAGUAINHA-GOIAS	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE ARAGUAINHA	12/12/2018	12/12/2021	2.201.120,84
072769	10676/2018	GO	LOPOLD DO BUIÕES	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Aquisição de Trator agrícola, Plana agrícola com canga, Carretinha trator, Rodo	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	CADA ECONOMICA FEDERAL/UMA	28/10/2018	28/10/2021	183.208,90
072771	10682/2018	GO	SÃO MATEU DO PARAGUAI	EM EXECUÇÃO	não se aplica	ACQUISICAO DE 02 TRATOR AGRICOLA, TRACAO UNIA E RODO	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	CADA ECONOMICA FEDERAL/UMA	30/12/2018	30/12/2021	136.396,30
072799	14010/2018	GO	UBIRACU	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Aquisição de pastagem mecanizada - Arado flico, Grade enxada, Reboque agrícola	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	CADA ECONOMICA FEDERAL/UMA	28/12/2018	28/12/2018	183.208,90
074204	17006/2018	GO	SÃO LUIS DE MONTES BELE	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Aquisição e instalação de equipamentos de irrigação no arriove, no município de São	Ministério de Cidadania	Ministério de Cidadania - Unidades Convênio CEF/INSTITUTO DO ESFORTE	MUNICIPIO DE SÃO LUIS DE MONTES BELE	31/12/2018	31/01/2022	234.228,25
072370	00336/2018	GO	QUIRINOPOLES	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Recuperação Aerário em CBRU, em diversas avenidas: Dona Pedro e Avenida	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- SECRETARIA NACIONAL DE DESELM. RIG	MUNICIPIO DE QUIRINOPOLES	03/03/2019	28/06/2020	1.640.996,78
076288	13261/2018	GO	ALCANTÁ	EM EXECUÇÃO	não se aplica	CONSTRUCÃO DE CALÇADAS EM DIVERSAS RUAS LAVADAS NO MUNICIPIO DE	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE ALCANTÁ	20/08/2018	31/01/2021	241.204,76
080041	10047/2018	GO	GOIÂNIA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Modernizar o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás por meio de aquis	Ministério de Defesa e Segurança Pú	Fundo Nacional de Segurança Pública	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA	28/12/2018	30/12/2019	130.127,00
080042	2712/2018	GO	FAIMELIO	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Recuperação aerário em diversas ruas do município de Faimelio-GO	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE FAIMELIO	28/12/2018	30/12/2021	118.026,24
080040	62662/2018	GO	FAINA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	PLANEJAMENTO ARQUITETÔNICO MUNICIPAL DE FAINA-GO	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE FAINA	31/12/2018	31/01/2022	203.466,29
080041	62662/2018	GO	FAINA	EM EXECUÇÃO	não se aplica	PLANEJAMENTO ARQUITETÔNICO MUNICIPAL DE FAINA-GO	Ministério do Desenvolvimento Regional	Ministério do Desenvolvimento Regional - Uir- CADA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAM	MUNICIPIO DE FAINA	31/12/2018	31/01/2022	613.197,17
081216	21109/2018	GO	TROMBAS	EM EXECUÇÃO	não se aplica	Equipamentos agrícolas	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abasteci	CADA ECONOMICA FEDERAL/UMA	31/12/2018	31/01/2021	90.062,62