



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, SAÚDE E TECNOLOGIAS – CCSST
CURSO DE DIREITO

WATILLA KERSIA SOUSA COSTA

**O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ANTE A
APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRASCENDÊNCIA DAS SANÇÕES NAS
DECISÕES DO STF DE 2015-2020.**

WATILLA KERSIA SOUSA COSTA

**O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ANTE A
APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRASCENDÊNCIA DAS SANÇÕES NAS
DECISÕES DO STF DE 2015-2020.**

Monografia apresentada como requisito para a
conclusão do curso de Bacharelado em Direito da
Universidade Federal do Maranhão.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ellen Patrícia Braga Pantoja.

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Costa, Watilla Kersia Sousa.

O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ANTE
A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES
NAS DECISÕES DO STF DE 2015-2020 / Watilla Kersia Sousa
Costa. - 2021.

52 f.

Orientador(a): Ellen Patrícia Braga Pantoja.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade
Federal do Maranhão, Imperatriz, 2021.

1. Continuidade do serviço público. 2.
Intranscendência das sanções. 3. Princípios. I. Pantoja,
Ellen Patrícia Braga. II. Título.

WATILLA KERSIA SOUSA COSTA

**O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ANTE A
APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES NAS
DECISÕES DO STF DE 2015-2020.**

Monografia apresentada como requisito para a conclusão
do curso de Bacharelado em Direito da Universidade
Federal do Maranhão.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ellen Patrícia Braga Pantoja.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Ellen Patrícia Braga Pantoja
Orientadora

Prof^a. Me. Francine Adilia Rodante Ferrari Nabhan
Membro Titular

Prof. Denisson Gonçalves Chaves
Membro Titular

Imperatriz, 30 de Setembro de 2021.

Aos meus queridos pais, Rosinete e Nivaldo,
ao meu amado esposo, Leandro e ao novo
sentido de nossas vidas, Joaquim.

AGRADECIMENTOS

Minha eterna gratidão ao Senhor de minha vida, por estender sobre mim seu olhar de misericórdia, sobretudo pelo tempo difícil em que vivemos no último ano de tantas perdas e incertezas. Certamente é graça de Deus poder viver esta realização. Gratidão, também, aos meus pais pelo apoio, palavras de incentivo e por todos os sacrifícios em nome de minha felicidade; Louvo a Deus e agradeço pelo meu esposo, Leandro, por todo e incondicional apoio, financeiro, emocional, psicológico. Muito obrigada cuidar de nós, compreendendo minha distância e, muitas vezes minha ausência. É uma bênção compartilhar a vida com alguém tão generoso. Obrigada, ainda, aos meus irmãos, Wallace e Wanna, por sempre estarem dispostos a me estender a mão quando preciso de auxílio. Agradeço aos meus amigos e irmãos, presentes da UFMA, Lenilson e Jocilene, estou convencida de que minha vida acadêmica não teria tanto êxito sem o apoio e a amizade de vocês, muito obrigada pelo apoio, pelas palavras, pelo conhecimento compartilhado, enfim, por serem tão bons amigos. Finalmente, aos colegas da turma de Direito XLII, especialmente ao João pelos incansáveis esforços em garantir que tudo ocorresse sempre da melhor forma; aos professores, que levam a finco a missão de que se incumbiram, de não apenas repassar o conhecimento adquirido, mas de fazer provocar em nós o desejo pela busca e produção científica, em especial, Dra. Ellen Pantoja, minha orientadora que tanto me auxiliou na produção deste trabalho. Agora, que realizo mais este sonho, compartilho com todos vocês minha alegria, obrigada.

“Minha alma engrandece ao
Senhor, e o meu espírito se alegra
em Deus, meu Salvador”
Lucas, 1. 46-47.

RESUMO

Os serviços públicos visam à satisfação das necessidades da coletividade, devendo ser exercidos pelo poder estatal em nome do interesse público de forma contínua e ininterrupta, ideia da qual se decorre o princípio da continuidade do serviço público. Já o postulado da intranscendência das sanções ou da intranscendência das medidas restritivas de direitos, cujo fundamento constitucional encontra amparo no inciso XLV, do art. 5º da Constituição Federal, “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executada até o limite do valor do patrimônio transferido”, advindo do Direito Penal e, já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) visa garantir que uma pessoa não seja responsabilizada por atos ilícitos que não deu causa. É com base nesse pressuposto que os Estados-membros têm recorrido ao STF para reclamar, por exemplo, sua retirada do cadastro de inadimplentes da União em decorrência de atos praticados por gestores anteriores, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, ou pelos poderes Legislativo ou Judiciário, cuja argumentação tem se fundamentado na continuidade dos serviços públicos. Daí, porque o presente estudo tem a pretensão de analisar a relação entre os princípios da intranscendência das sanções e da continuidade dos serviços públicos nas decisões exaradas pelo STF entre 2015-2020. Para isso, foram coletados seis acórdãos a partir da pesquisa de jurisprudência no endereço eletrônico do STF, entre os anos de 2015 e 2020, cujo órgão julgador selecionado foi o plenário. Os resultados obtidos na análise da relação entre os dois postulados com base nos acórdãos coletados, constatou-se que a fundamentação, em sua maioria, consistia em transcrição de decisão anterior, conforme se verificou em cinco das seis decisões analisadas. Mas o vínculo que se estabelece entre dois princípios se apresentou de forma muito clara, verificou-se uma relação marcada pela causalidade, tendo em vista que a aplicação do postulado da intranscendência das sanções em todos os casos se pautava em evitar, prevenir ou “neutralizar” os graves efeitos que poderiam prejudicar a continuidade dos serviços públicos, que inclusive poderia ensejar sua paralisação. Ou seja, a aplicação do postulado da intranscendência visa garantir a efetivação da continuidade do serviço público. Considera-se, portanto, que o postulado da continuidade do serviço público tem servido não só de base fundamentadora para aplicação do princípio da intranscendência das sanções, como também, tem se constituído seu principal objetivo. O direito administrativo e o direito financeiro se correlacionando para atenderem à finalidade máxima de todo o direito público, a satisfação do interesse público. Finalmente, podemos destacar a contribuição e relevância, acadêmica e social, deste estudo diante da escassez de trabalhos em torno dessa temática e, seu impacto direto na satisfação das necessidades da coletividade.

PALAVRAS-CHAVE: Princípios. Intranscendência das sanções. Continuidade do serviço público.

ABSTRACT

The public services are intended to satisfaction the needs of the community, and must be exercised by the power of the State in the name of the public interest in a continuous and uninterrupted manner, an idea from which the principle of continuity of public service derives. The postulate of non-transcendence of sanctions or non-transcendence of measures restricting rights, whose constitutional foundation is supported by item XLV, of article 5 of the Federal Constitution, "no penalty will pass from the person of the condemnation, and the obligation to repair the damage and the decree of forfeiture of assets may be, under the terms of the law, is extend to the successors and executed against them up to the limit of the value of the transferred assets", enshrined. It is based on this assumption that Member States have resorted to the Supreme Court to claim, for example, their removal from the registry of defaulters of the Union as a result of acts performed by previous managers, by the Public Ministry, the Public Defender's Office, or by the Legislative or Judiciary powers, whose arguments have been based on the continuity of public services. This study intends to analyze the relationship between the principles of non-transcendence of sanctions and the continuity of public services in the decisions issued by the Supreme Court between the years 2015-2020. For this, six judgments were collected from the jurisprudence research on the website of the Supreme Court between the years 2015 and 2020, whose selected judging body was the plenary. The results of the analysis of the relationship between the two postulates based on the collected judgments, it was found that the reasons, mostly consisted of earlier decision of transcription, as was found in five of the six analyzed decisions. But the connection established between two principles was presented very clearly, there was a relationship marked by causality, considering that the application of the postulate of non-transcendence of sanctions in all cases was based on avoiding, preventing or "neutralizing " the serious effects that could affect the continuity of public services and may even paralyze them. In other words, the application of the principle of non-transcendence is to ensure the realization of continuity of public service. It is considered, therefore, that the postulate of continuity of public service has served not only as a foundation for applying the principle of non-transcendence of sanctions, but also has become its main objective. Administrative law and financial law correlating to serve the ultimate purpose of all public law, the satisfaction of the public interest. Finally, we can highlight the contribution and relevance, academic and social, of this study given the scarcity of works on this theme and its direct impact on the satisfaction of the community needs.

KEYWORDS: Principles. Non-transcendence of sanctions. Continuity of public service.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACO	Ação Cível Originária
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR	Agravo Regimental/ Agravo Interno
CADIN	Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal
CAUC	Cadastro Único de Convênios
CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAD	Metodologia de Análise de Decisões
MC-Ref	Referendo na Medida Cautelar
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE	Tomada de Contas Especial

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES	15
2.1 Repasses de recursos financeiros	20
2.2 Convênios administrativos e contratos de repasse	22
2.3 Inscrição dos entes nos cadastros de inadimplentes da União	23
3 PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO	25
3.1 Criação do Estado, Função Pública e Serviços Públicos	25
3.2 Conceito, fundamento jurídico e aplicação principiológica	27
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS ACÓRDÃOS EXARADOS PELO STF DE 2015-2020.	30
4.1 Competência do STF	30
4.2 Percurso Metodológico	32
4.2.1 Metodologia da Análise de Decisões (MAD)	33
4.3 Outros princípios e argumentos recorrentes nos acórdãos	36
4.4 Argumentos isolados e/ou divergentes.....	39
4.5 Relação entre os princípios da intranscendência das sanções e o da continuidade dos serviços públicos	42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

O princípio da intranscendência subjetiva das sanções ou princípio da intranscendência das medidas restritivas de direito advindo do Direito Penal e já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) visa garantir que uma pessoa não seja responsabilizada por atos ilícitos que não deu causa. É com base nesse pressuposto que os Estados-membros têm recorrido ao STF para reclamar, por exemplo, sua retirada do cadastro de inadimplentes da União em decorrência de atos praticados por gestores anteriores, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, ou pelos Poderes Legislativo ou Judiciário.

O princípio da continuidade dos serviços públicos, por sua vez, tem por objetivo garantir a manutenção de forma contínua do serviço público, uma vez que é o meio pelo qual a administração pública cumpre sua função essencial, qual seja, atender ao interesse público, satisfazer as necessidades da coletividade. Função esta, própria do Poder Executivo, principal reclamante nos casos mencionados acima nas ações do STF.

Desse modo, a partir do problema sobre como o Supremo Tribunal Federal, ao aplicar o princípio da intranscendência das sanções como fundamento de suas decisões, tem considerado a continuidade dos serviços públicos, foi que surgiu o presente estudo.

Considerando este questionamento, algumas hipóteses puderam ser verificadas, como a de que o princípio da intranscendência das sanções tem sido aplicado pelo STF no caso de negatização dos Estados-membros pela União, em cadastros próprios, inviabilizando o repasse de recursos financeiros para estes entes. Para tanto, considerando o agente causador do ato que ensejou a negatização, tendo em vista que o Poder Executivo não pode interferir na autonomia dos demais poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública, além das relações estabelecidas entre o ente federado seus gestores anteriores e administração indireta.

Do mesmo modo, que a finalidade da administração pública é a satisfação do interesse público que em muito se traduz na prestação de serviços públicos como educação, saúde, segurança pública, saneamento ambiental, etc. Devido ao seu caráter essencial, sua efetivação deve ser garantida mesmo com advento de circunstâncias adversas, além de que o empenho de recursos financeiros é fundamental para concretizá-la.

Outrossim, que a aplicação do princípio da intranscendência das sanções afasta os efeitos decorrentes da responsabilização do ente federado por ato praticado por um de seus gestores anteriores, administração indireta, órgãos ou poderes, Ministério Público ou Defensoria Pública, possibilitando a retirada do ente do cadastro de inadimplentes, bem como,

o recebimento dos recursos financeiros da União, de modo a viabilizar a continuidade dos serviços públicos.

Dentre os aspectos que tornam relevantes o presente estudo, podemos destacar, que postulado da intranscendência das sanções ou da intranscendência das medidas restritivas de direitos, cujo fundamento constitucional encontra amparo no inciso XLV, do art. 5º e, já expressamente reconhecido pela jurisprudência, especialmente, pelo Supremo Tribunal Federal, embora tenha espaço nas decisões dos tribunais, tem sido pouco estudado no âmbito acadêmico-científico. Neste sentido, quando o é, restringe-se a analisar sua natureza, cujas raízes são fincadas no Direito Penal, ou ainda, a uma análise restritiva feita sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente sobre as despesas com gasto de pessoal.

Outro aspecto a ser enfatizado é que ao buscar auxílio no Poder Judiciário, o Estado-membro, já prejudicado pela ineficiência e descumprimento das normas do Direito Financeiro, de atos praticados pela gestão anterior, pela administração indireta, órgãos autônomos ou um de seus Poderes, a depender do modo como o princípio em estudo é aplicado, a decisão reflete diretamente em relação à segurança jurídica, à gestão de recursos públicos e, finalmente na vida do cidadão, que é quem mais sente os impactos gerados na administração pública. Como bem acrescenta Oliveira (2019, p. 176) “o direito financeiro objetiva a destinação de recursos para atender aos interesses da sociedade como um todo”, corroborando a ideia de que os impactos gerados por tais decisões, que se referem diretamente ao Direito Financeiro, atingem a todo o corpo social.

Como se nota, a pertinência desse estudo baseia-se na intenção de contribuir para a produção do conhecimento científico acerca do princípio da intranscendência das sanções correlacionando-o com outro importante postulado do seara do Direito Administrativo, a continuidade do serviço público, que pode repercutir positivamente nos contextos acadêmico, jurídico e social, a partir do melhor entendimento acerca da aplicação de tais princípios pelo Supremo Tribunal Federal, haja vista a escassez de trabalhos que se ocupam desta temática.

Dessa forma, para alcançar os objetivos, cujo principal é analisar a relação entre os princípios da intranscendência das sanções e da continuidade dos serviços públicos nas decisões exaradas pelo STF entre os anos de 2015 e 2020, o presente trabalho divide-se em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais, totalizando cinco capítulos.

Desse modo, o segundo capítulo ocupa-se de abordar os aspectos inerentes ao postulado da intranscendência das sanções no ordenamento jurídico brasileiro, seu conceito, evolução e seu contexto de aplicação. O terceiro, que por sua vez, trata de elucidar o conceito e o fundamento jurídico do princípio da continuidade dos serviços públicos e, o quarto

capítulo, que dedica-se a uma análise do tipo de relação que o STF estabelece entre estes dois princípios com base na argumentação adotada nos acórdãos do plenário, partindo de sua competência para o julgamento de tais ações, perpassando pelo percurso metodológico realizado para a elaboração deste trabalho e, finalmente, os principais aspectos relativos à análise propriamente dita das decisões.

2 PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES

Antes do início de uma abordagem específica acerca do postulado da intranscendência das sanções, para melhor compreendê-lo, faz-se necessário identificar o campo do conhecimento e alguns conceitos atinentes a ele para o melhor desenvolvimento deste estudo. Pode-se afirmar que se trata de estudo no ramo do Direito Financeiro, tendo como base as características apresentadas por Oliveira acerca do conceito de Direito Financeiro, conforme se nota:

o conjunto de princípios e normas que dispõem sobre a arrecadação de receitas não tributáveis, coloca-as no orçamento, estabelece as despesas, realiza-as, controla-as por seus órgãos e instrumentos de controle, administra receitas e despesas, distribui-as entre os entes federados, exige responsabilidade na aplicação dos recursos e impõe sanções às infrações cometidas (OLIVEIRA, 2019, p. 176).

Partindo deste conceito, os casos a serem analisados orbitam acerca da gestão de recursos públicos financeiros, cujo enfoque se dá justamente na distribuição entre os entes federados, administração desses recursos e na responsabilização por infrações cometidas sobre sua gestão.

Quanto à nomenclatura do princípio da intranscendência, na literatura é possível encontrar uma diversidade de sinônimos, inclusive, nos julgados do STF, podendo variar de acordo com o ramo do direito a que se refere. Podem ser encontradas formas como, Princípio da Intranscendência das Medidas Restritivas de Direitos, ou “Princípio da Responsabilidade Pessoal do Agente, Princípio da Intranscendência das Sanções Subjetivas, Princípio da Intranscendência das Sanções Jurídicas e Princípio da Intranscendência das Sanções”, conforme Cavalcanti (2018). Para este estudo, utilizaremos a expressão Princípio da Intranscendência das Sanções.

Feitas estas considerações iniciais, passa-se à definição deste importante princípio para, então, prosseguir quanto ao seu histórico e aplicação. A Constituição Federal (1988) elenca uma série de direitos e garantias fundamentais e, especificamente, no bojo de seu art. 5º traz os direitos e deveres individuais e coletivos, dentre eles, o princípio em questão, assegurando:

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:

(...)

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendida aos sucessores e contra eles executada, até o limite do valor do patrimônio transferido (BRASIL, 1988)

Infere-se, portanto, que tendo certa pessoa praticado ato ilícito, somente ela poderá ser responsabilizada por seu ato, ou seja, não pode a pena recair sobre terceiros. E, tendo deixado patrimônio a seus sucessores, se o dano causado for passível de reparação, o patrimônio deixado servirá a reparação até seu limite. Nota-se ainda, outro importante princípio do nosso ordenamento jurídico, o do devido processo legal. Na expressão “condenado” está implícita a ideia de que houve um processo e, o acusado foi julgado culpado, no sentido lato. Portanto, aquele que for julgado culpado é quem deverá responder pelos danos que houver causado.

Além disso, da leitura deste inciso é fácil associá-lo à seara do Direito Penal que a outros ramos, porque de fato, é nesse ramo do direito que ele tem maior e mais pacífica sua aplicação. Sua origem se deu no Iluminismo como avanço do direito penal liberal, foi expresso na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e, com exceção da Constituição Brasileira de 1937, tem sido contemplado em todas as Constituições não tendo sua aplicação restrita ao direito penal, mas aplicado em outras áreas, a exemplo da inovação trazida na parte final do inciso pela Constituição atual (MENDES et al, 2009).

No âmbito do Direito Financeiro, a Lei complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece o regramento base para a gestão dos recursos públicos referente aos limites de gasto, elaboração e execução de leis orçamentárias, receitas e dívidas públicas, endividamento, transferências voluntárias, além de sanções. Como exemplo, o descumprimento do limite de gasto com pessoal gera a suspensão de repasses de recursos federais, impossibilita as transferências voluntárias, a obtenção de garantia de outros entes e a contratação de operações de crédito. Assim, todos os entes federados são obrigados a aplicá-la, bem como as entidades da administração indireta (ARABI, 2017).

Ao exorbitarem os limites preestabelecidos com gasto de pessoal, órgãos e instituições vinculadas ao ente incorrem em ilícito passível de sanção imposta pela União restringindo o recebimento de recursos federais. É especialmente nestes casos que tem se dado a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções, para retirar a

responsabilização do Poder Executivo de um ente federado por obrigação gerada em função de ilícito praticado por outro poder, órgão ou entidade que impede o ente de receber repasse de recursos financeiros de entes maiores. É nesse sentido que Dallaverde destaca a aplicação do princípio em questão no caso dos Estados:

(...) para afastar as restrições impostas pela União para o recebimento de transferências voluntárias pelo ente federado diante do descumprimento dos limites individuais de gastos com pessoal pelo Poder Legislativo e pelo Ministério Público (DALLAVERDE, 2016, p. 164).

De maneira semelhante tem recorrido a aplicação do princípio ora estudado para afastar sanções decorrentes de atos praticados pela administração indireta, fundamentando-se em razão de tratar-se de pessoa jurídica distinta (CAVALCANTI, 2018).

Desse modo, Paula (2019) considera que há três situações fáticas passíveis de análise quanto a aplicação do princípio, objetivando impedir que as restrições superem a pessoa responsável pela infração, quais sejam: na hipótese de ato praticado por gestão anterior, na hipótese de ser a administração pública indireta a responsável pela infração e, quando é praticada por outros Poderes ou órgãos constitucionais.

A primeira das hipóteses de aplicação do princípio em tela difere dos demais casos, em que a irregularidade era cometida por pessoa jurídica diversa ou órgão dotado de autonomia constitucional, sobre os quais o Poder Executivo não poderia intervir, mas de caso em que o próprio Estado comete a irregularidade, no entanto, por ato de gestão anterior (PAULA, 2019).

Nesse sentido, podemos destacar o posicionamento do STF ao estabelecer alguns critérios para a aplicação do princípio diante dessa hipótese e, requisitos necessários para a inscrição dos Estados membros nos cadastros de inadimplentes da União. Vejamos o conteúdo do Informativo nº 791 do STF:

O princípio da intranscendência subjetiva das sanções, consagrado pelo STF, inibe a aplicação de severas sanções às administrações por ato de gestão anterior à assunção dos deveres públicos. [...] Na espécie, em face de decisões que julgaram procedentes os pedidos a favor dos entes federativos, a fim de suspender as inscrições dos requerentes de todo e qualquer sistema de restrição ao crédito utilizado pela União, foram interpostos os presentes recursos. A Turma consignou que, em casos como os presentes, **em que os fatos teriam decorrido de administrações anteriores e os novos gestores estivessem tomando providências para sanar as irregularidades verificadas, aplicar-se-ia o princípio da intranscendência subjetiva**. O propósito seria neutralizar a ocorrência de risco que pudesse comprometer, de modo grave ou irreversível, a continuidade da execução de políticas

públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade. Nesse sentido, **a tomada de contas especial seria medida de rigor com o ensejo de alcançar-se o reconhecimento definitivo de irregularidades, permitindo-se, só então, a inscrição dos entes nos cadastros de restrição** os créditos organizados e mantidos pela União. O Ministro Marco Aurélio asseverou que, por se tratar de governança, preponderaria o princípio contido no art. 37 da CF, ou seja, o da impessoalidade. Precedentes citados: ACO 1.848 AgR/MA (DJe de 21.11.2014) e ACO 1.612 AgR/MS (DJe de 12.12.2014). (grifo nosso) (BRASIL, 2015).

Portanto, temos que se a nova gestão adota medidas com o objetivo de sanar as irregularidades praticadas pelo gestor anterior, é cabível a aplicação do princípio. Assim também, é requisito para a inscrição do ente no rol dos inadimplentes da União que seja realizada a tomada de contas especial a fim de ter reconhecida a irregularidade.

A Constituição Federal elenca uma série de direitos e garantias fundamentais e, especificamente, no bojo de seu art. 5º traz os direitos e deveres individuais e coletivos, dentre eles, o princípio em questão. Assim sendo, é imprescindível para este estudo fazer abordagem quanto à aplicação desses direitos fundamentais às pessoas jurídicas, em especial, às de direito público (BRASIL, 1988).

Quanto a isso, Moraes (2020) afirma que para que as pessoas jurídicas sejam alcançadas pelos direitos e garantias fundamentais deve-se considerar o caso concreto, não podendo se dá de forma automática como em relação às pessoas naturais, ou seja, tal aplicação somente é cabível conforme a realidade do ente.

Nesse sentido, cabe destacar que é fundamento da Administração Pública atender ao interesse público conforme consta expresso no caput do art. 2º, da Lei nº 9.784/99: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.” Ou seja, quando o agente atua para promover o interesse público, ele age em conformidade com o interesse da Administração, quando, porém o agente público pratica ato ilegal, ele atua em desacordo e desvia-se dessa finalidade.

Assim, invocar o princípio da intranscendência da sanção não se trata de contrapor o princípio da impessoalidade, porque este deve se basear no interesse público, como princípio régio de todo o direito público, mas de, em nome do interesse público, balizar a aplicação dos demais princípios e, conseqüentemente, a atuação do agente público.

Moraes (2010, p. 232) corrobora tal pensamento: “a pessoa jurídica não é destinatária de todos os direitos fundamentais, mas somente daqueles cuja violação venha a prejudicar a execução da sua finalidade institucional.”

Desse modo, o campo da discussão não permanece no âmbito da pessoalidade ou impessoalidade, mas coloca-se no campo do interesse público, princípio régio de todo o Direito Público, que é a finalidade da Administração Pública. Logo, o agente que pratica ato atendendo a esta finalidade age em nome e fazendo as vezes do próprio Estado, de modo contrário, não atendendo a esta finalidade, não atua em nome do Estado, devendo, assim, ser responsabilizado por tal prática. E, é nessa circunstância que o princípio da intranscendência das sanções encontra espaço para sua aplicação, para fazer prevalecer o interesse público.

No que se refere à segunda hipótese, ao ato da Administração Indireta, Paula (2019), defende que, sendo entidade da administração indireta criada enquanto pessoa jurídica autônoma, possuindo personalidade jurídica própria, sem qualquer subordinação ao ente federado que a criou, deve responder pelos atos cometidos com irregularidade de modo a não gerar prejuízo à administração direta.

Já a terceira hipótese, sendo este o mais recorrente, quando o Poder Legislativo ou Judiciário, ou o Ministério Público, pratica ato que enseja infração ao ente federado. Nesta circunstância o ente federado vem sendo penalizado pela prática de atos de outros poderes e órgãos por ser a pessoa jurídica de direito público, ainda que o Poder Executivo, órgão central, não possua autonomia para interferir na gestão interna dos demais poderes e entidades, competindo-lhe apenas o repasse dos recursos públicos financeiros (PAULA, 2019).

Como visto, há certa divergência entre os autores do assunto, se por um lado há defensores que acreditam que o Estado-membro não pode ser responsabilizado em razão da autonomia conferida pela Constituição aos órgãos e instituições, por outro lado, há quem defenda que o Estado deve responder por ser a pessoa jurídica de direito público representante dos poderes.

Segundo Arabi (2017) a aplicação do princípio da intranscendência é cabível somente aos casos em que envolvam os órgãos e entidades dotados de autonomia conferida pela Carta Constitucional, uma vez que o Poder Executivo não pode interferir na gestão de gastos ou exercer qualquer tipo de controle, não podendo também ser responsabilizado, pois torna-se o principal prejudicado com as restrições impostas por atos que não cometeu. Resta, portanto, inadequada a aplicação do postulado aos casos em que o ato foi praticado pelo Poder

Executivo, por considerar que o agente público agiu em nome da pessoa jurídica, fazendo suas vezes.

2.1 Repasses de recursos financeiros

O Brasil é uma federação na qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são dotados de autonomia, conforme expressa o art. 18 da Carta Constitucional (1988), a “República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. Destaca-se, a autonomia financeira como objeto deste estudo e fator relevante para Dallaverde (2016), segundo a qual “o conceito de autonomia dos entes federados está intimamente relacionado com a existência de recursos financeiros próprios como forma de afastar eventuais ingerências do órgão central.” De tal modo, que a Constituição determina que cada ente pode instituir tributos, arrecadá-los e gerir suas próprias receitas em conformidade com suas respectivas competências.

No entanto, este sistema se mostra desigual, na medida em que os impostos são a principal fonte de receitas para os entes e, a União possui competência para arrecadar sete impostos enquanto Estados e Municípios possuem competência para instituir e arrecadar apenas três, cada. Como alternativa para equilibrar este sistema, ocorre a partilha de receitas da União advindas do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, através dos fundos de participação (CONTI, 2019).

Desse modo, a repartição de receitas representa o elemento central do federalismo cooperativo, bem como as transferências governamentais. Muito embora, as transferências dessas verbas tenham se mostrado insuficientes para que os Estados-membros exerçam suas competências previstas na Constituição Federal. Situação que dá ainda mais destaque ao papel das transferências voluntárias (DALLAVERDE, 2016).

Neste ponto, cabe fazer a distinção entre as duas espécies de transferências governamentais, são elas, obrigatórias e voluntárias. Nas transferências obrigatórias, o titular do tributo deve repassá-lo aos demais entes, não podendo reter o produto da arrecadação em obediência aos ditames constitucionais. Por sua vez, as transferências voluntárias são aquelas que os entes menores buscam a título de ajuda junto aos entes maiores, não correspondendo a uma contraprestação. Ou seja, as obrigatórias decorrem de previsão constitucional enquanto as voluntárias o repasse ocorre sem imposição constitucional ou legal (OLIVEIRA, 2019).

Sendo assim, faz-se necessário enfatizar o conceito das transferências voluntárias, uma vez que elas ocupam importante papel no cenário das decisões do STF, objeto deste estudo. De acordo com o disposto no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal,

entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2000).

Já no entendimento de Conti (2019, p. 20) elas são:

recursos à disposição, principalmente, da União, e também, em menor proporção, dos estados e municípios, que podem ser entregues a outros entes federados, seguindo critérios de conveniência e oportunidade, vinculados a programas governamentais específicos. Completam uma estrutura de ‘federalismo cooperativo’, claramente presente em nosso país, em que os diversos entes da federação em regime de cooperação para, juntos, compartilham recursos e atribuições no fornecimento de bens e serviços públicos, tais como se verifica no caso da saúde, educação e outras tantas áreas de atuação do Poder Público. (CONTI, 2019, p. 20)

Acerca da importância de tais transferências, o mesmo autor defende que são extremamente úteis quando bem utilizadas para atender às necessidades públicas, uma vez que possuem certa flexibilidade que possibilita uma aplicação baseada nas peculiaridades que os serviços públicos, seus prestadores e beneficiários exigem. Neste sentido, corrobora Dallaverde (2016), que as transferências voluntárias são importante instrumento público que permitem atender aos interesses da comunidade em conformidade com as atribuições que compete a cada ente, especialmente, os entes menores, devido a sua proximidade com a comunidade.

Apesar de seu importante papel no aperfeiçoamento do federalismo fiscal, as transferências voluntárias embora se apresentem em volume consideravelmente menor que as obrigatórias, têm sido vistas com fator de grande preocupação. Tornaram-se arma usada contra a autonomia financeira abalando o federalismo fiscal, pois a União tem feito uso dessas verbas para subordinar os demais entes federados. Justamente pela flexibilidade que sua aplicação possibilita, tem sido objeto de barganha política. Estados e Municípios veem-se obrigados a destinar os recursos não para atenderem as necessidades da população, mas como convém aos interesses da União (CONTI, 2019).

Pontuados os principais aspectos referentes ao repasse de recursos financeiros entre os entes federados, passa-se ao estudo dos Convênios Administrativos e Contratos de repasse.

2.2 Convênios administrativos e contratos de repasse

Para que a transferência ou repasse de recursos públicos seja efetuado entre os entes federados é necessário um instrumento adequado, neste caso trata-se dos convênios administrativos e os contratos de repasse. É neste contexto que o Decreto nº 6.170/2007 surge para dispor acerca das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e logo em seu art. 1º, §1º, inciso I, é trazida a definição de convênio:

acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2007).

Do mesmo modo, o inciso II, traz a definição de contrato de repasse, segundo o qual é “instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União”. Nota-se a partir das definições que em ambos deve haver o interesse recíproco e, que no caso dos contratos não há menção expressa no que tange à execução de programa de governo, enquanto no caso dos convênios não se menciona a instituição financeira responsável pela intermediação das transferências.

Nesse sentido, Dallaverde (2016) ressalta que os convênios e os contratos de repasse são os instrumentos jurídicos que operacionalizam as transferências voluntárias, destacando ainda, que a principal distinção entre estes instrumentos está na intermediação de instituição ou agente financeiro público federal atuando como mandatário da União, nos contratos de repasse. Tratando especificamente da natureza jurídica dos contratos, a autora afirma que sua natureza jurídica mais se assemelha à dos convênios que a dos contratos propriamente.

Quanto aos instrumentos legais e normativos que regulamentam as transferências voluntárias pode-se destacar a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, além do art. 116 da Lei nº 8.666/93 e o Decreto nº 6.170/2007, bem como a Portaria Interministerial nº 507/2011, que cuidam de determinar a forma como as transferências voluntárias devem ser realizadas. Procedimento que é feito por meio do Sistema de Gestão de

Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), que possibilita melhor fiscalização na execução (DALLAVERDE, 2016).

Assim, ao firmarem convênios de repasse, especialmente com União, ou entre si, os entes federados, além de se obrigarem a prestar contas ao ente que lhes transferiu recursos, também se submetem a fiscalização própria (CONTI, 2019). Com base nessa fiscalização é que foram criados os cadastros de inadimplentes, especialmente, pela União.

2.3 Inscrição dos entes nos cadastros de inadimplentes da União

Como já destacado anteriormente, a LRF constitui o regramento base da gestão de recursos financeiros por parte dos entes públicos. Em seu art. 25 § 1º, inciso IV, alínea a, a referida lei apresenta alguns requisitos para a realização de transferências voluntárias, quais sejam:

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

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos (BRASIL, 2000).

É com fundamento nesses requisitos que a União instituiu cadastros a fim de possibilitar ou não o repasse de recursos federais aos demais entes. Assim, a inscrição dos entes nos cadastros federais de restrição ao crédito decorre da prática de irregularidades ou do descumprimento de qualquer das obrigações previamente impostas nos contratos e convênios firmados entre si, como por exemplo, a não prestação de contas (ARABI, 2017).

Para entendermos de que forma estes sistemas funcionam, podemos recorrer ao site oficial do Governo Federal - GOV.BR que disponibiliza informações úteis a este estudo. O CADIN - Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal é um banco de dados em que constam os nomes de pessoas físicas e jurídicas que possuem débitos com órgãos e entidades federais, possui como regramento base a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e Portaria STN nº 685, de 14 de setembro de 2006 (BRASIL, 2015).

Por sua vez, o CAUC – Cadastro Único de Convênios ou Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais, que disponibiliza informações sobre o cumprimento de requisitos fiscais a fim de que sejam transferidos recursos financeiros do governo federal para os entes federados e Organizações da Sociedade Civil, ele consolida em único documento informações

sobre inadimplência e dos sistemas financeiros, contábeis e fiscais. Atualmente, tem como principais normativos a Portaria STN nº 637, de 6 de janeiro de 2021 e a Portaria STN nº 637, de 6 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021).

Por fim, o SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, é um sistema informatizado que processa e controla a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos e entidades que são contempladas pelo Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social da União, também pode ser utilizado pelos demais entes desde que para o recebimento de receitas (BRASIL, 2020).

Paula (2019), corrobora afirmando que as exigências impostas pela LRF são aferidas pelos cadastros federais: SIAFI, CAUC e CADIN, que são previamente consultados pela Administração Pública Federal para a realização de operações de créditos, especialmente o CAUC, cuja base de dados é alimentada pelo SIAFI e CADIN.

Desse modo, nota-se que estes cadastros são instrumentos que visam efetivar as determinações legais, especialmente em relação à LRF, no entanto, cabe destacar que as restrições impostas pela inscrição dos entes nos cadastros federais de inadimplentes promovem situação bastante delicada, impactam a autonomia financeira desses entes instigando um conflito federativo (ARABI, 2017).

3 PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

Feitas as considerações sobre os principais aspectos inerentes ao princípio da intranscendência das sanções, passa-se ao estudo dos principais conceitos sobre o postulado do Direito Administrativo da Continuidade do Serviço Público e, para tanto, é imprescindível entender sobre a criação do Estado, sua função e sobre os serviços públicos.

3.1 Criação do Estado, Função Pública e Serviços Públicos

O Estado civil foi criado, conforme os contratualistas, para garantir os direitos da coletividade, tais como, segurança e bem-estar, em função das liberdades individuais. De modo que cada indivíduo abdica de uma parcela de sua liberdade em troca de ter sua segurança e seus bens protegidos pelo poder estatal, com o intuito de tornar o convívio social mais harmônico. Neste sentido, é que Rousseau afirma:

(...) só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado em conformidade com o objetivo de sua instituição, que é o bem comum: pois, se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo desses mesmos interesses que o tornou possível (ROUSSEAU, 1996, p. 33).

Observa-se, logo na parte inicial, o objetivo pelo qual se deu a criação do Estado, que é o bem comum. No entanto, esta discussão se dará de forma mais específica e aprofundada mais adiante.

Com a criação da figura do Estado havia a necessidade de organizar e regulamentar seu funcionamento, neste contexto surgiram as normas, ainda que esparsas, de Direito Administrativo. Como ramo de direito autônomo, o Direito Administrativo surgiu entre século XVIII e XIX, tendo sua formação paralela ao Direito Constitucional, com a evidência do Estado de Direito, pautado nos princípios da legalidade e da separação dos poderes, visando assegurar os direitos individuais e, destes em relação ao Estado (DI PIETRO, 2017).

Nesse sentido, faz-se necessário situar o campo do conhecimento a que o princípio em estudo pertence, de igual modo é preciso destacar o conceito de Direito Administrativo, ainda de acordo com a autora, segundo a qual é o:

ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens e meios de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública (DI PIETRO, 2017, p. 117).

Percebe-se que o direito administrativo se ocupa, enquanto ciência, desde os agentes aos meios que Administração Pública utiliza para a efetivação de seus fins, perpassando pela atividade jurídica não contenciosa. E, neste movimento, sua organização é fundamental para a boa execução de suas atividades.

Para chegar ao entendimento da função pública, um elo importante é o da separação dos poderes. Pois, cada poder (executivo, legislativo e judiciário) ao exercer suas funções específicas deverá atender, finalisticamente, ao interesse público, razão pela qual o Estado foi criado. Em razão disso, cabe ao poder Executivo efetivar os direitos prescritos na Constituição, tornando-os realidade ante as necessidades da sociedade, concretizando a previsão normativa que é, essencialmente, a função do Estado (OLIVEIRA, 2019).

Observa-se que o Estado tem como função precípua o atendimento ao interesse público, a satisfação das necessidades coletivas, que se reveste tanto em direitos como, também, em deveres aos administrados. E, para assim exercê-la, lança mão de alguns meios, a exemplo dos serviços públicos.

Odete Medauar (1992, p. 113) considera que, em Direito Administrativo, o serviço público é a tradução mais acentuada da ideia filosófica do bem comum, retomando a ideia de Rousseau apresentada anteriormente. De tal modo que o serviço público por certo tempo foi considerado a base de todo o direito público na Europa e, especialmente, na França, conforme se depreende do conceito de serviço público nas palavras de Duguit:

serviço público é toda atividade cuja realização deve ser assegurada, disciplinada e controlada pelos governantes, porque a realização dessa atividade é indispensável à efetivação e ao desenvolvimento da interdependência social e não pode se realizar a não ser com a intervenção da força governamental (DUGUIT apud MEDAUAR, 1992, p. 103).

Tal importância adquire tonalidade mais evidente na seguinte declaração: “o serviço público é o fundamento e o limite do poder governamental” (DUGUIT apud MEDAUAR, 1992, p. 103). Ou seja, para os europeus o serviço público já foi considerado o ponto central de todo o direito público, como um alicerce sobre o qual era edificada toda a estrutura estatal. Como toda teoria, surgiram pensamentos contrários, a exemplo de Hauriou, para quem o serviço público era secundário, porém muito importante (MEDAUAR, 1992).

Com fundamento no interesse público muitas transformações ocorreram e, junto delas um aumento das necessidades sociais que, conseqüentemente, obrigaram o Estado a ampliar suas atividades, ampliação que repercutiu, inclusive, no conceito de serviços públicos. Tanto que há variação quanto ao conceito mesmo no direito positivo (DI PIETRO, 2017).

Para Odete Medauar (1992), pelo menos dois elementos caracterizam os serviços públicos, quais sejam, o vínculo orgânico com a Administração Pública e o regime jurídico total ou parcialmente de direito administrativo.

De forma mais ampla temos o conceito apresentado por Celso Antônio Bandeira de Melo, segundo o qual o

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público (MELO, 2014, p. 695)

Para Di Pietro os serviços públicos podem ser conceituados de forma mais sucinta como:

toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2017, p. 178).

Analisando estes últimos conceitos, é possível extrair três elementos comuns: material, formal e o subjetivo. O elemento formal encontra-se elencado na atribuição legalmente conferida ao Estado; o subjetivo está relacionado às pessoas responsáveis pela execução seja o Estado diretamente ou seja indiretamente, por meio de delegação e, por fim, o elemento material que se refere à satisfação das necessidades da coletividade, e é com fundamento nesses aspectos, de maior abrangência, que será esta definição adotada para este trabalho.

3.2 Conceito, fundamento jurídico e aplicação principiológica

Agora devidamente apresentado o conceito de serviço público, sua importância para o Direito Administrativo e, conseqüentemente para os administrados, cuja essência pauta-se na satisfação das necessidades da coletividade, em nome do interesse público e do bem comum, resta demonstrada a dimensão deste importante instituto jurídico. A partir daí, há que

se verificar que este carece de normas para que sua execução, ante tamanha relevância, seja feita da forma mais eficaz possível. Dessa necessidade surgiu, no Direito Administrativo, o postulado da Continuidade dos serviços públicos como um dos pilares do serviço público.

No que tange ao conceito do postulado, Di Pietro (2017) afirma que, por ter caráter essencial ou necessário à coletividade, o serviço público não pode parar. Na mesma linha de raciocínio, Scartezzini (2006, p. 17) defende que “o serviço público não pode parar, porque não param os anseios da coletividade. Os desejos dos administrados são contínuos. Daí dizer-se que a atividade da Administração Pública é ininterrupta”.

Extraí-se, portanto, que na medida em que o Estado se obriga a prestar determinado serviço público, devido seu caráter essencial, esta prestação precisa ser realizada de modo contínuo para cumprir com sua finalidade. De tal modo, que a Constituição Federal (1988) determina que seja prestado pelo Estado ou por quem atue em seu nome, o serviço público deve ser mantido:

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

(...)

IV - a obrigação de manter serviço adequado (BRASIL, 1988).

Está claro que não apenas mantido, a prestação do serviço público deve ser mantida e de forma adequada, remetendo à questão da eficiência segundo a qual deve se nortear a atuação de toda a Administração Pública, seja o serviço prestado direta ou indiretamente.

Da leitura do texto constitucional mencionado anteriormente, daremos seguimento aos dois últimos importantes aspectos acerca da continuidade do serviço público, a fundamentação jurídica e a aplicação principiológica.

Quanto ao fundamento jurídico, iniciamos pelo disposto no parágrafo único supracitado, na expressão “a lei disporá” – por isso outros diplomas normativos também se ocuparam de tratar da continuidade dos serviços públicos, dentre os quais, destacam-se a Lei de Concessões e Permissões e o Código de Defesa do Consumidor (GENOSO, 2011).

Tratando precisamente da Lei nº 8.987/1995, a Lei de Concessões e Permissões, que regulamenta o art. 175 da CF88, é possível encontrar o termo “continuidade” expresso em cinco artigos. Destes, podemos destacar logo no início o art. 6º, § 1º, que define o serviço adequado como aquele prestado sob certas condições, sendo uma delas a continuidade da prestação do serviço público. Já o art. 18, inciso VII traz item que deve constar do edital da

licitação os direitos e obrigações das partes (concedente e concessionário) para garantir a continuidade do serviço. Por fim, importante frisar que embora não conste explicitamente, o art. 32 dispõe sobre a possibilidade da Administração Pública, poder concedente, “intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço”.

No que tange a aplicação do Código de Defesa do Consumidor à prestação dos serviços públicos, há enorme controvérsia doutrinária, há quem defenda e há quem discorde. De modo sucinto, para parte da doutrina a legislação de proteção ao consumidor aplica-se apenas aos serviços públicos passíveis de individualização, ou seja, os classificados como *uti singuli*, remunerados mediante tarifa, enquanto que os serviços *uti universi*, prestados à coletividade, como não são passíveis de individualização, por serem prestados diretamente pelo Estado ou custeado com receitas tributárias, não tem reconhecida essa mesma aplicabilidade (GENOSO, 2011).

Cabe destacar que o enfoque deste trabalho é especialmente este último, o serviço público prestado diretamente pelo Estado, não passível de individualização, haja vista seu caráter essencial para suprir as necessidades do corpo coletivo. É justamente neste ponto que o postulado da intranscendência das sanções encontra amparo junto ao princípio da continuidade do serviço público, em sua aplicação.

Como visto, a base de todo o serviço público é garantir que as necessidades dos administrados sejam sanadas, supridas, por isso, uma vez prestado certo serviço deve ser realizado de forma contínua, ininterrupta, especialmente os serviços de caráter essenciais, prestados diretamente. Este tem sido o fundamento adotado pela nossa Suprema Corte para impedir que a pena ultrapasse a figura do condenado, o Estado-membro, e coloque em risco a execução de serviços públicos essenciais por meio do bloqueio do repasse de recursos financeiros como consequência das restrições impostas aos inseridos nos cadastros de inadimplentes da União (CONTI, 2019).

Desse modo, vê-se que postulado da continuidade do serviço público tem servido de base fundamentadora ao princípio da intranscendência das sanções, o direito administrativo e o direito financeiro se interligam para atenderem à finalidade máxima de todo o direito público, o interesse público.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS ACÓRDÃOS EXARADOS PELO STF DE 2015-2020.

Feitas as devidas considerações com base na literatura acerca dos postulados da Intranscendência das Sanções e da Continuidade dos Serviços Públicos, objetos deste estudo, nos deteremos ao estudo da competência do STF para o processamento e julgamento dos casos que envolvem os Estados e a União, no que diz respeito às restrições financeiras impostas em decorrência da inscrição dos Estados nos cadastros de inadimplentes da União e, finalmente, nos dedicaremos à análise da relação entre estes dois princípios nas decisões de nossa Suprema Corte entre os anos de 2015 e 2020.

4.1 Competência do STF

Como já se pode notar, desde o título deste trabalho, compete ao Supremo Tribunal Federal a tarefa de julgar os casos objeto deste estudo. Tal competência foi elencada pela Carta Constitucional de 1988 em seu art. 102, inciso I, alínea f, segundo o qual:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

f) 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 (BRASIL, 1988).

Conforme se depreende, o processamento e julgamento de ações envolvendo a União e os Estados ou a União e o Distrito Federal devem ser realizados pelo STF, como guardião da Constituição. Nesse sentido, pode-se destacar o que bem concluiu Arabi (2017) após analisar recente jurisprudência de nosso Tribunal Constitucional, que tem adotado uma interpretação mais restritiva em relação a alguns incisos do referido artigo, inclusive, o do inciso em questão. Entende a Suprema Corte que não basta que figurem nos polos da ação a União e um dos Estados ou o Distrito Federal, é preciso que o caso envolva algum risco ao pacto federativo, é uma forma de buscar a essência, o que se encontra além do sentido gramatical do texto, bem como, estabelecer um filtro para assim reduzir suas demandas, que já são bastantes.

Paula (2019), corrobora com esta ideia e destaca as distinções entre conflito entre entes federados e conflito federativo. Segundo a qual, o conflito entre entes federativos trata-

se de qualquer processo que envolva membro da federação, enquanto que, o conflito federativo a litigância promovida envolve abalo ao pacto federativo.

Nesse sentido, as demandas de que se ocupa este estudo, quais sejam, as que versam sobre a retirada do Estado ou Distrito Federal dos cadastros de inadimplentes da União, a fim de com isso, possibilitar o recebimento de recursos financeiros advindos da União, cumprem perfeitamente o requisito estabelecido pela Suprema Corte, ou seja, são casos que envolvem questões de direito financeiro e, que põem em risco o pacto federativo. Como exemplo, podemos citar o emblemático caso do Estado do Maranhão, na ACO 1.431 MC-Ref/MA, que sofrendo restrição na realização de operações créditos em decorrência de terem, o Poder Legislativo e o Ministério Público, extrapolado os limites de gasto com pessoal, descumprindo o que prevê a LRF, buscou amparo judicial no STF com base no postulado da intranscendência das sanções para ter seu direito restabelecido. Vejamos a ementa transcrita parcialmente (com grifo nosso):

ACÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA - MEDIDA LIMINAR - IMPEDIMENTO À REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO DESTINADAS AO PROGRAMA EMERGENCIAL DE FINANCIAMENTO AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL - PEF, AO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DAS RECEITAS E DA GESTÃO FISCAL, FINANCEIRA E PATRIMONIAL DAS ADMINISTRAÇÕES ESTADUAIS - PMAE E AO PROJETO DE FORTALECIMENTO DA GESTÃO FISCAL - PROFIS - RESTRIÇÕES, QUE, EMANADAS DA UNIÃO, INCIDEM SOBRE O ESTADO DO MARANHÃO, POR ALEGADO DESCUMPRIMENTO, POR PARTE DE SEU PODER LEGISLATIVO E DE SEU MINISTÉRIO PÚBLICO, DOS LIMITES SETORIAIS QUE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL IMPÕE A TAIS ÓRGÃOS PÚBLICOS (LC Nº 101/2000, ART. 20, II, "A") - **CONFLITO DE INTERESSES ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DO MARANHÃO - LITÍGIO QUE SE SUBMETE À ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - HARMONIA E EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE O ESTADO DO MARANHÃO E A UNIÃO FEDERAL - O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO - PRETENSÃO CAUTELAR FUNDADA NAS ALEGAÇÕES DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA - DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO.** - A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, "f"), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. **Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o**

gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, "f", da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes [...] (grifo nosso) (BRASIL, 2009).

Conforme se nota, o STF ressalta sua competência para o julgamento dos casos que ameacem ou ponham em risco o pacto federativo, envolvendo a União e Estado federado, especialmente na aplicação do princípio da intranscendência das sanções ou, intranscendência das medidas restritivas de direitos, como citado.

4.2 Percurso Metodológico

Inicialmente, faz-se oportuno destacar alguns conceitos inerentes à pesquisa científica. Do ponto de vista de Lakatos e Marconi (2007, p. 43), a pesquisa é definida como um “procedimento formal com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui um caminho para se conhecer a verdade ou a realidade parcial”. Ainda de acordo com as autoras, a pesquisa bibliográfica se trata de uma base formada a partir dos trabalhos mais relevantes já publicados sobre determinado tema, servindo como norteadora para a produção de outros trabalhos, bem como orientar quanto a possíveis indagações.

Sendo assim, a pesquisa exploratória, segundo Gonsalves (2003, p. 65) “é aquela que se caracteriza pelo desenvolvimento e esclarecimento de ideias, com objetivo de fornecer uma visão panorâmica, uma primeira aproximação a um determinado fenômeno que é pouco explorado”, ou seja, tem intenção de fazer com que o leitor se familiarize com o campo do conhecimento no qual o problema da pesquisa encontra-se inserido, com os conceitos relativos aos princípios em estudo, seus autores e bibliografia acerca da temática.

Portanto, trata-se de pesquisa exploratória, cuja abordagem é qualitativa, que segundo Lakatos e Marconi (2008) trata-se de uma análise mais profunda e detalhada com a finalidade de descrever o comportamento humano, tendo em vista que se realizou a partir da análise dos acórdãos do plenário do STF, com base na construção do sentido da argumentação adotada, verificar o tipo de relação que a Suprema Corte estabelece entre os princípios intranscendência das sanções e da continuidade do serviço público. Dessa forma, tem como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica e documental, que se deu por meio da consulta a livros, artigos científicos, relatórios, legislação e acórdãos jurisprudenciais do STF.

Feitas tais considerações iniciais, cumpre destacar que para proceder a análise da relação entre os referidos princípios objetos deste trabalho se utilizou a Metodologia de Análise de Decisões.

4.2.1 Metodologia da Análise de Decisões (MAD)

A MAD surgiu da necessidade de se construir um instrumento útil e reproduzível para a análise de decisões nas ciências sociais aplicadas, como no caso do Direito. Trata-se, portanto, de “um protocolo com o qual o pesquisador poderá trabalhar para chegar a resultados apreciáveis e, se possível, comparáveis” (FREITAS FILHO; LIMA, 2010, p. 06).

De acordo com essa metodologia, a análise de decisões compreende três fases distintas, quais sejam: a primeira em que é realizada a pesquisa exploratória a fim de conhecer o problema e realiza-se o recorte institucional; a segunda que trata do recorte temático e, nesse ponto, o pesquisador verifica a presença de certos conceitos e valores, bem como a ocorrência de elementos narrativos usados para a construção dos argumentos e, a terceira, a análise propriamente dita, em que o pesquisador realiza uma reflexão crítica a fim de identificar o sentido da prática decisória (FREITAS FILHO; LIMA, 2010).

Partindo desse pressuposto e que já se conhece o campo do problema deste estudo, tendo em vista que anteriormente já procedemos à pesquisa exploratória com uma análise mais detida sobre os princípios, as hipóteses de aplicação, a competência do STF para julgar estas ações e etc., partimos para o recorte institucional.

A pesquisa de jurisprudência se procedeu no endereço eletrônico do STF: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>, em que se realizou duas buscas, utilizando as seguintes expressões: “princípio das medidas restritivas de direitos e continuidade do serviço público” e “princípio da intranscendência das sanções e continuidade do serviço público”. Diante das decisões disponibilizadas, em ambas as buscas foram utilizados dois filtros: quanto ao órgão julgador, utilizou-se a opção “tribunal pleno” e, quanto à data de julgamento, utilizou-se o período de “01/01/2015 a 31/12/2020”. Como resultado, foram obtidas as seguintes decisões:

RESULTADO DAS BUSCAS DAS DECISÕES		
Primeira busca	Segunda busca	TOTAL
ACO 2661 MC-Ref	-	ACO 2661 MC-Ref
ADI 2238	-	ADI 2238
AC 3952 MC-AgR	-	AC 3952 MC-AgR

ACO 1519 AgR	X	ACO 1519 AgR
X	ACO2801 AgR	ACO2801 AgR
X	ACO 3227 AgR	ACO 3227 AgR
X	ACO 1154 AgR	ACO 1154 AgR

Fonte: autora.

Vale destacar que, apesar do princípio da intranscendência das sanções também se aplicar ao caso dos municípios, alguns fatores foram cruciais durante o processo de escolha dos casos a serem analisados. Em relação aos municípios, a competência para processar e julgar as ações relativas ao princípio da intranscendência das sanções é da Justiça Federal, que não dispõe de uma plataforma unificada para a consulta de decisões, uma vez que há um tribunal para cada região, além disso, a ausência de filtros (órgão julgador, data de julgamento, publicação, etc.) no endereço eletrônico da Justiça Federal na realização das buscas das decisões. Por causa destes fatores, associados à relevância e repercussão das decisões do STF, não só no âmbito jurídico, mas também político, optou-se pelos casos que envolvem os Estados membros. Razões que, diga-se de passagem, ganharam ainda maior relevo durante a ocorrência da pandemia da Covid-19, em que as competências estabelecidas constitucionalmente para cada ente federado ganharam notoriedade.

Portanto, optou-se pelos casos que envolvem os Estados membros haja vista a maior acessibilidade aos dados, o acesso público aos acórdãos, o que pode favorecer que esta pesquisa seja reproduzida futuramente por quem interessar.

Em relação ao órgão julgador, fez-se a opção pelo tribunal pleno como um meio para obter o maior grau de homogeneidade possível das decisões, considerando que este trabalho, para analisar a relação entre os dois princípios fundamentos das decisões, deve-se se basear na forma como os argumentos são construídos, o que dificilmente seria possível a partir da análise de decisões monocráticas. Já no que tange ao lapso temporal, este foi estabelecido por se considerar que não são demandas muito recorrentes e, além disso, nesse intervalo de tempo a probabilidade da alteração dos ministros seria menor, o que possibilita um reforço que visa garantir uma análise ainda mais homogênea.

Seguindo conforme a MAD, passamos à segunda fase, da análise dos conceitos e elementos narrativos dispostos na argumentação das decisões.

De pronto, cabe destacar que de uma análise mais detalhada das decisões, constatou-se que a ADI 2238, apesar de ter sido selecionada na primeira busca realizada com base nos filtros eletrônicos utilizados disponíveis no site do STF e, trate de questões como a separação dos poderes, responsabilidade fiscal e autonomia conferida pelo princípio federativo, não trata

do assunto de interesse deste trabalho, qual seja, o princípio da intranscendência das sanções e o princípio da continuidade do serviço público. Desse modo, a ADI 2238 resta excluída do banco de decisões, restando apenas as outras seis decisões que guardam relação com o assunto em questão.

Outro ponto que merece ser posto em destaque é sobre a pretensão deste trabalho, que não vislumbra fazer uma análise detalhada do conteúdo das decisões em questão, cumpre lembrar que o objetivo é verificar o modo pelo qual nossa Suprema Corte estabelece relação entre os princípios da Intranscendência das Sanções e o da Continuidade dos serviços públicos.

Para isso, as decisões coletadas foram organizadas e analisadas obedecendo ao critério cronológico, ou seja, das mais antigas às mais recentes, por considerar que dessa forma torna-se mais fácil a identificação de qualquer mudança no entendimento ou alteração de sentido dos julgados.

ORGANIZAÇÃO DAS DECISÕES CONFORME CRITÉRIO CRONOLÓGICO (ORDEM CRESCENTE)	
ACO 2661 MC-Ref/ AL	2015
AC 3952 MC-AgR / PI	2016
ACO 1519 AgR / MA	2017
ACO 1154 AgR / MT	2018
ACO 2801 AgR / DF	2020
ACO 3227 AgR / PR	2020

Fonte: autora.

Assim, é importante considerar que, como a homogeneidade é fator de considerável relevância, as decisões em sua grande maioria são Agravos Regimentais, atualmente denominados Agravos Internos, conforme está previsto no art. 994, inciso III e, especificamente, no art. 1021, do Código de Processo Civil (CPC), segundo o qual, o referido recurso é cabível contra as decisões proferidas pelo relator para o órgão colegiado (BRASIL, 2015). Ou seja, este recurso possibilita que uma decisão preferida pelo relator seja reanalisada pelo plenário do tribunal.

De uma leitura atenta das decisões, antes de adentrarmos a terceira e última fase, da análise pormenorizada, verificou-se que em todos os seis acórdãos as decisões proferidas pelos ministros relatores foram mantidas, ou seja, todos os agravos tiveram provimento

negado e, no caso específico da ACO 2661 MC-Ref, por se tratar de tutela antecipada, teve decisão referendada pelo plenário. Todas as decisões determinaram a retirada dos Estados membros dos cadastros de inadimplentes da União.

Além disso, verificou-se ainda a ocorrência de outros importantes princípios do ordenamento jurídico, dentre os quais, o de maior destaque, princípio do devido processo legal, acompanhado dos princípios do contraditório e da ampla defesa, que serviram de fundamento para cinco das decisões analisadas, bem como, o princípio da legalidade. Em momento posterior e mais oportuno nos dedicaremos a detalhar os usos desses princípios nos acórdãos.

Por fim, passemos à terceira fase da MAD, a análise propriamente dita da prática decisória, cujo foco é verificar a relação que se estabelece entre os dois princípios objetos deste trabalho. Nesse ponto, destacamos outros princípios e argumentos recorrentes nas decisões e alguns argumentos divergentes, isolados, mas que merecem atenção, tendo em vista estarem diretamente relacionados com a temática em questão.

4.3 Outros princípios e argumentos recorrentes nos acórdãos

Como mencionado anteriormente, verificou-se a presença recorrente de outros princípios e argumentos fundamentadores das decisões, sendo considerado recorrente o argumento utilizado em, pelo menos, três das seis decisões analisadas. Iniciemos pelo princípio mais utilizado, cuja frequência se deu em cinco decisões, o princípio do devido processo legal.

O devido processo legal está previsto no art. 5º, inciso LIV da Constituição Federal, segundo a qual, “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL, 1988). É considerado, segundo Seixas (2014) o meio adequado pelo qual o Estado garante às partes a realização de seus direitos, dando a cada uma o que lhe pertence, está para além de mero procedimento, diz respeito também às formas instrumentais que devem ser corretamente utilizadas para alcançar tal finalidade.

Desse modo, vejamos no ACO 2661 MC-Ref/AL, que versa sobre inscrição do Estado de Alagoas nos cadastros de inadimplentes da União, sem que tenha havido por parte da União obediência ao devido processo legal, trecho do relatório do Ministro Celso de Mello, que faz expressa menção a este postulado, “(...) considerados os fundamentos invocados pelo autor, de possível transgressão à garantia constitucional do devido processo legal (igualmente aplicável aos procedimentos de caráter meramente administrativo)” (BRASIL, 2015, p. 11).

Depreende-se, portanto, que o entendimento é no sentido de que o postulado em questão não se restringe ao processo judicial, é cabível de igual modo aos procedimentos de cunho administrativos. O ministro acrescenta em outro trecho da mesma decisão, “notadamente naqueles casos em que se viabilize a possibilidade de imposição, a determinada pessoa ou entidade, de medidas consubstanciadoras de limitação de direitos” (BRASIL, 2015, p. 11), ou seja, além de abranger o procedimento administrativo, a obediência a este princípio deve se dar também nos casos em que os direitos encontram-se suscetíveis a sofrerem restrição.

Em igual entendimento, temos a decisão do ACO 1519 AgR/MA, em que a União realizou a inscrição do Estado do Maranhão nos cadastros de inadimplentes em desconformidade com o devido processo legal, embora tenha alegado o envio de ofícios ao referido Estado. No trecho do voto do Ministro relator, Edson Fachin, é possível notar a presença, além do devido processo legal, do princípio da intranscendência das sanções e da continuidade dos serviços públicos,

[...] impossibilidade de inscrição de ente federado em cadastros de inadimplência, sem a observância do devido processo legal, necessário para se chegar ao reconhecimento definitivo das irregularidades apontadas e de seus responsáveis, tendo em vista o sério risco de comprometimento da continuidade da execução de políticas públicas ou da prestação de serviços públicos essenciais à coletividade decorrentes de sua efetivação (BRASIL, 2017, p.07).

Assim, verifica-se que o princípio devido processo legal é requisito para que a União proceda à inscrição do Estado nos cadastros de inadimplentes, e, não sendo devidamente obedecido e aplicado, enseja nesses casos a aplicação do postulado da intranscendência das sanções, como alternativa para afastar os danos gravosos decorrentes deste tipo de sanção aos Estados.

Outro caso semelhante se deu no ACO 3227 AgR/PR, que versa sobre convênio firmado entre o Ministério do Turismo e a Secretaria do Esporte e Turismo do Estado do Paraná, de igual modo ensejou a inscrição do ente nos cadastros de inadimplentes da União, sem obediência ao devido processo legal. No caso, o Ministro Relator Luiz Fux, manteve a tese sustentada pela Suprema Corte, afirmando que “não se mostra razoável a anotação do ente federado nos cadastros de restrição ao crédito sem que se obedeça ao devido processo legal” (BRASIL, 2020, p. 04).

Desse modo, mostra-se clara a manutenção do posicionamento do STF ao longo dos anos no sentido de que é necessário ao procedimento administrativo de inserção dos entes

federados nos cadastros da União de restrição ao crédito, que seja realizado em conformidade com o princípio do devido processo legal, caso contrário, sua não aplicação acarreta a aplicação do postulado da intranscendência das sanções.

Atrelados ao princípio do devido processo legal, constatou-se a presença dos princípios do contraditório e da ampla defesa que, por estarem estritamente vinculados, serão assim analisados, no entanto respeitadas as suas peculiaridades.

A Constituição Federal traz no nojo do art. 5º, inciso LV que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988). Vê-se que houve por parte do constituinte preocupação em determinar expressamente que os princípios em questão devem ser respeitos em vários âmbitos, especialmente, nos processos judicial e administrativo ou, em toda ocasião em que haja um acusado.

De acordo com Di Pietro (2017), ao tratar destes princípios, assevera que a ampla defesa diz respeito a qualquer tipo de processo, é direito da parte poder apresentar sua defesa. E o contraditório é inerente a esse direito de defesa, parte da circunstância da bilateralidade do processo, em que havendo alegação de uma das partes à outra deve ser oportunizada a possibilidade de responder. Daí porque, eles são sempre abordados conjuntamente, porque são correlatos.

Passamos dessa conceituação e vejamos o entendimento do STF com base nas decisões analisadas acerca desses princípios nas ações relativas à aplicação do postulado da intranscendência das sanções. No caso do ACO 2661 MC-Ref/AL, há menção aos princípios em “a essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório” (BRASIL, 2015, p.11), o relator ressalta o caráter essencial dessas garantias que visam à efetivação de direitos, no caso em questão, de que a inscrição do Estado de Alagoas no rol dos inadimplentes seja realizada de acordo com o devido processo legal, de modo a reconhecer estas garantias no curso do processo.

Já no caso do Estado do Mato Grosso, no ACO 1154 AgR / MT em que houve a inscrição do ente no SIAFI/CAUC também em desconformidade com o devido processo legal, porque não houve notificação prévia do ente, restaram ofendidos o contraditório e a ampla defesa também, conforme se percebe em:

[...] diante da gravidade das consequências jurídico-financeiras da inscrição do ente estatal em cadastro de inadimplência federal, necessário garantir-lhe o direito ao devido processo legal, asseguradas as garantias da ampla defesa

e do contraditório para legitimar a sua inscrição no cadastro federal de inadimplente (BRASIL, 2018, p.11).

Ou seja, o contraditório e a ampla defesa quando devidamente respeitados acabam legitimando a inscrição nos cadastros, uma vez que se possibilitou a outra parte tomar conhecimento dos fatos que lhe são imputados no processo, bem como, apresentar sua versão e defesa, como meio para se alcançar a verdade e, somente após isso se deve proceder à inscrição. Aqui cabe enfoque quanto ao argumento apresentado pela União nesses casos, diz respeito à expedição de ofícios comunicando ao Estado sua inserção no rol dos inadimplentes. Quanto a isso, vejamos como a nossa Suprema Corte entende, tendo por base trecho da decisão do ACO 1519 AgR / MA:

[...] não atender ao referido postulado a mera emissão de ofícios ao Estado-membro para o adimplemento da obrigação como forma de impedir a sua inscrição nos cadastros de restrição de crédito, sem lhe oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa (BRASIL, 2017, p.07).

O mero envio de ofício não atende ao princípio do devido processo legal e de igual modo não possibilita o contraditório e a ampla defesa, por não se tratar de instrumento propício para a apresentação de defesa, já que nele tão somente consta informação referente ao débito com a possibilidade de adimplemento da obrigação.

Assim, vimos que em relação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, estritamente relacionados ao devido processo, o STF tem mantido seu posicionamento no sentido de que a União para proceder com a inscrição dos Estados-membros nos cadastros do SIAFI/CAUC deve oportunizar ao ente a apresentação de sua resposta e, consequentemente, sua defesa para, a partir de então, realizar a inscrição no rol dos inadimplentes.

4.4 Argumentos isolados e/ou divergentes

Feitas as devidas considerações sobre os argumentos mais frequentemente observados nos acórdãos, nesse momento dedicaremos atenção a alguns argumentos considerados isolados, ou seja, aqueles que foram observados em apenas um voto ou que esteve em uma só decisão e, os considerados divergentes, são aqueles contrários ao voto do Relator ou contrário ao entendimento do Tribunal, estes argumentos merecem atenção porque guardam relação com os princípios objetos desse trabalho.

Logo de início, destaca-se a argumentação trazida pelo Ministro Edson Fachin em dois recentes julgados do ano de 2020. Ressalta-se que os casos guardavam certo grau de semelhança. O primeiro deles, o ACO 2801 AgR, que trata de embate entre União e o Estado do Amazonas em razão da inscrição do ente nos cadastros de inadimplente tendo como causa irregularidade praticada no âmbito de convênios firmados entre órgãos do referido estado e órgãos da União. O voto do Relator, o Ministro Luiz Fux, foi no sentido da aplicação do princípio da intranscendência das sanções por considerar que não houve respeito ao princípio do devido processo legal quanto ao procedimento da inscrição do Estado nos cadastros da União.

No caso do julgamento envolvendo o Estado do Paraná no ACO 3227 AgR, a argumentação utilizada no voto foi tal qual a do agravo acima, por isso o argumento é apresentado com trechos intercalados dos dois votos. Cumpre frisar que, a ação também tratava de questão sobre convênio firmado, no caso entre o Ministério do Turismo e a Secretaria do Esporte e Turismo do Estado do Paraná, como já citado anteriormente.

Em sentido divergente foram os votos do Ministro Edson Fachin. Segundo o ministro, a Tomada de Contas Especial (TCE), considerada pelo STF como condição para efetuar a inscrição do ente nos cadastros da União, fundada no devido processo legal como forma de garantir a ampla defesa e o contraditório, fere o princípio da legalidade estrita, pondo em risco a segurança jurídica. Vejamos o argumento trazido no voto:

[...] a atuação da Administração Pública deve ser pautada pelo princípio da legalidade estrita. [...] a União é obrigada, em regra, a proceder ao registro das informações relativas às irregularidades constatadas na apreciação das contas de Convênio ou na apuração ao descumprimento de obrigações constitucionais por parte dos destinatários de transferências federais voluntárias antes mesmo da instauração do processo de tomada de contas especial (BRASIL, 2020, p. 23).

Assim, de acordo com o ministro, é com base nos atos normativos que a União promove a inscrição dos Estados e Municípios no rol dos inadimplentes, cumprindo obediência ao princípio da legalidade estrita, conforme prevê o art. 37, da Constituição Federal, o qual determina que a Administração Pública, seja ela direta ou indireta, deve obedecer aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (BRASIL, 1988).

Desse modo, justifica seu posicionamento destacando que o procedimento consta previsto legalmente, e que “a regulação do procedimento previsto para a inscrição do

conveniente no CADIN se dá por meio da Lei 10.522/02, que dispõe sobre os prazos e procedimentos a serem observados pelo Poder Público” (BRASIL, 2020, p. 20).

Ao final de seus votos, o ministro destaca que a Suprema Corte mantendo seu entendimento no sentido de considerar que a TCE é condição à inscrição dos entes nos cadastros da União em nome do devido processo legal e, por isso aplicando o princípio da intranscendência das sanções, acaba por lesionar o princípio da legalidade estrita e, conseqüentemente, a segurança jurídica. Nesse aspecto, enfatiza o problema que se impõe por não declarar a inconstitucionalidade dos atos normativos que regulam o procedimento,

[...] termina por afastar os atos normativos que incidem sobre a matéria (IN 01/97, da STN; Lei 10.522/02; Decreto 6.170/07; Lei 11.945/09; e Portaria Interministerial 507/2011), sem que esta Corte declare, expressamente, a sua inconstitucionalidade, o que vulnera o princípio da legalidade estrita e põe em risco o corolário da segurança jurídica (BRASIL, 2020, p. 22).

Conforme se percebe o argumento utilizado pelo Ministro Edson Fachin é bastante pertinente e controverso, haja vista que esta questão reflete a certo modo na aplicação do princípio da intranscendência das sanções. Se a União tem atuado em pleno cumprimento do que determina a lei acerca do procedimento para a inscrição de Estados e Municípios nos cadastros de inadimplentes e, ainda assim, se tem aplicado o princípio da intranscendência das sanções, os atos normativos restam sem validade. Daí a necessidade de se sanar tal problema.

Partindo agora para outro importante ponto controverso, que também se deram nos julgados supracitados, refere-se ao argumento manifestado pela Ministra Rosa Weber em seus votos. Assim como o Ministro Edson Fachin, a referida ministra cuidou de manter *ipsis litteris* o argumento em ambos os casos.

Divergindo parcialmente do Ministro Relator, Rosa Weber suscitou questão acerca de o princípio da intranscendência das sanções não ser cabível aos casos que tratam de infração cometida por ato de gestão anterior, fundamentando-se nos princípios da continuidade dos serviços públicos e da impessoalidade, “forte nos princípios da continuidade e da impessoalidade do serviço público, tenho que eventual débito contraído em gestão anterior não afasta a responsabilidade estatal, ainda que sob nova gestão” (BRASIL, 2020, p.23). Muito embora não apresente mais fundamentos de forma detalhada para seu argumento, o princípio não pode ser aplicado por se tratar de casos envolvendo ato de administração anterior, por si só.

O entendimento do STF tem sido, como vimos em outro momento, de que cabe aplicação do princípio para afastar a inscrição do ente quando se trata de ato de gestão

anterior, mas impõe condição para esta aplicação, a de que a nova gestão tome providências no sentido de sanar a irregularidade, que inclusive, é conteúdo do Informativo nº 791/STF.

Vale destacar, por fim, que apesar de discordar da aplicação do princípio da intranscendência das sanções no caso julgado, a Ministra reconhece que deve ser aplicado a casos especialíssimos.

4.5 Relação entre os princípios da intranscendência das sanções e o da continuidade dos serviços públicos

Finalmente, chegamos ao cerne deste trabalho, seu ponto principal, analisar a relação que é estabelecida pelo STF nas decisões exaradas entre 2015 e 2020 entre os princípios da intranscendência das sanções e da continuidade dos serviços públicos. E, para isso, seis decisões serviram de base para a análise, as quais foram organizadas cronologicamente em ordem crescente. De acordo com a MAD, nesta terceira etapa, o que se pretende é, a partir da narrativa de justificação das decisões da Suprema Corte, identificar o sentido da prática decisória e, conseqüentemente, chegar à relação estabelecida entre os princípios.

De início, considerando a importância deste tópico, vejamos de forma minuciosa cada caso das ações e seus respectivos recursos para, então, entender como se dá a aplicação da intranscendência das sanções conforme o entendimento do Pretório Excelso.

O primeiro caso é da ACO 2661 MC-Ref/AL, Ação Cível Originária com pedido de tutela antecipada do Estado de Alagoas em face da União com a finalidade de afastar os efeitos provenientes de sua inscrição nos cadastros ou sistemas de inadimplentes por pendências de outros Poderes ou Órgãos autônomos, no caso, do Poder Legislativo e do Ministério Público. A decisão que concedeu a tutela antecipada, de relatoria do Ministro Celso de Mello, foi devidamente referendada pelo Plenário do STF.

No caso da AC 3952 MC-AgR/PI, a União recorreu da decisão que determinou a retirada do Estado do Piauí dos cadastros de inadimplentes, tendo como causa o não recolhimento de contribuições previdenciárias por parte do Poder Judiciário. A União alegou se tratar de mesma pessoa jurídica e que o princípio da intranscendência só se aplicaria para pessoas jurídicas diversas, incorrendo em lesão ao referido princípio. Também de relatoria do Ministro Celso de Mello, o recurso teve o provimento negado, considerando os precedentes do Tribunal.

Dando sequência, procedeu-se a análise do caso da ACO 1519 AgR/MA, em que a União procedeu a inscrição do Estado do Maranhão nos cadastros de inadimplentes, por

segundo ela, não ter observado restrição prevista no artigo 25, § 10, da Lei Complementar nº 101/2001 c/c art. 26-A, da Lei 10.522/2002. Ocorre que a decisão da Ação Ordinária determinou que a União se absteresse de inscrever o Estado nos cadastros de inadimplentes enquanto não ultimado o processo, tendo em vista não ter observado o devido processo legal, além de ter agido em desacordo com os princípios do contraditório e da ampla defesa. Nas razões do Agravo Interno, a União alega ter enviado ofícios ao Estado do Maranhão, no entanto, a Corte entendeu não ser o suficiente para garantir o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Ainda sobre o caso supracitado, cabe ressaltar que não consta no acórdão informação expressa sobre o agente que deu causa à infração que ensejou a inscrição do ente nos cadastros da União, no entanto, consta expresso no voto do relator Ministro Edson Fachin que,

o Estado só pode sofrer restrições advindas de sua inscrição nos cadastros de inadimplência mantidos pela União por atos praticados pelo Executivo. Assim, proíbe-se a inscrição do ente federado por atos praticados pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público, pelo Tribunal de Contas estadual ou por entes da Administração Pública indireta (BRASIL, 2017, p. 08).

Do mesmo modo, destaca-se a importância de que seja a inclusão no SIAFI/CAUC precedida de notificação do ente e da abertura do processo administrativo a fim de apurar a infração e respectiva responsabilidade. Daí, porque se tem implícita a aplicação do postulado da intranscendência das sanções.

Outro caso é o da ACO 1154 AgR/MT (2018), envolvendo o Estado do Mato Grosso e a União em decorrência da inscrição do Estado nos cadastros de inadimplentes por ato praticado por sociedade de economia mista, da Administração Indireta. Tendo na decisão, ocorrido a perda do objeto da ação, por ter sido incorporado o entendimento do STF ao ato normativo da União, ambas as partes recorreram da decisão. O Estado do Mato Grosso alegando que agiu conforme determinação do Tribunal de Contas Estadual e que a União não teria observado o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, bem como, sua negativação teria se dado antes da modificação dos normativos pela União. Por sua vez, a União alega ter aplicado as normas constitucionais e a LRF.

No agravo, de relatoria do Ministro Edson Fachin, decidiu-se pela manutenção do objeto da ação, tendo o ato sido praticado pela administração indireta e que a inscrição no

SIAFI ocorreu sem prévia notificação, portanto, em descumprimento ao devido processo legal, o que ensejou a aplicação do princípio da intranscendência das sanções.

Já na ACO 2801 AgR (2020), trata de embate entre União e o Estado do Amazonas em razão da inscrição do ente nos cadastros de inadimplente que teve como causa supostas irregularidade em convênios firmados entre órgãos do Estado e órgãos da União. O voto do relator, o Ministro Luiz Fux, foi no sentido que a União não obedeceu ao devido processo legal quando da inscrição do ente em seus cadastros de inadimplentes, bem como, a aplicação do postulado da intranscendência das sanções. Como no caso anterior a União alegou ter cumprido o que determina a legislação pertinente. Apesar disso, o recurso teve o provimento negado e determinou a exclusão do ente do rol dos inadimplentes.

Por último, o caso do ACO 3227 AgR/PR (2020), também de relatoria do ministro Luiz Fux, que versa sobre suposta irregularidade praticada no âmbito do convênio firmado entre o Ministério do Turismo e a Secretaria do Esporte e Turismo do Estado do Paraná, que ensejou a inscrição do Estado nos cadastros de inadimplentes da União, em que se decidiu que houve por parte da União atuação discordante do princípio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, bem como pela aplicação do princípio da intranscendência das sanções. No recurso, a União negou que tenha lesado ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, bem alegou a desnecessidade de a inscrição ser precedida da tomada de contas especial. No entanto, a decisão do plenário foi pelo não provimento do agravo interno, mantendo a decisão agravada.

Em relação à justificação utilizada para fundamentar as decisões, cumpre destacar que a maioria das decisões possui semelhante justificação, o que já era previsto tendo em vista os casos tratarem basicamente de uma mesma questão, a retirada do Estado-membro dos cadastros de inadimplentes da União.

Mais que isso, constatou-se a transcrição, *ipsis litteris*, de uma mesma justificação em, pelo menos, cinco decisões, o que acabou por encurtar o caminho até o resultado desta análise. Segundo a justificação mais adotada, a máxima instância do Poder Judiciário Brasileiro tem aplicado o princípio da intranscendência das sanções “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” (BRASIL, 2015, p. 18).

Os acórdãos que adotaram a referida fundamentação foram, ACO 2661 MC-Ref/ AL (2015), AC 3952 MC-AgR / PI (2016), ACO 1519 AgR / MA (2017), ACO 2801 AgR (2020) e ACO 3227 AgR / PR (2020). Considerando o ano de publicação das decisões e do

fundamento adotado, como vimos anteriormente, é possível denotar a manutenção desse entendimento pelo colegiado do Tribunal ao longo do tempo em casos como os analisados.

Já o acórdão da ACO 1154 AgR / MT (2018), apesar de não ter adotado, *ipsis litteris*, a justificação dos demais, apresenta conteúdo que em muito se aproxima dela, no entanto, apresenta um sentido mais completo, segundo a qual “a sua inserção como inadimplente possui consequências gravosas para o Estado, entre as quais a proibição de transferências voluntárias da União, que podem vir a resultar na paralisação de serviços públicos essenciais à população local” (BRASIL, 2018, p. 11).

Como se percebe, neste fundamento, temos mais claramente os princípios da intranscendência das sanções e o da continuidade dos serviços públicos abordados conjuntamente, estabelecendo-se um vínculo entre a aplicação de um como base para a consecução do outro. Há preocupação em demonstrar as consequências que a não aplicação do princípio da intranscendência poderia provocar em relação aos serviços públicos, que são graves, podendo provocar sua paralisação. Ou seja, não aplicá-lo, ensejaria também em lesão ao postulado da continuidade dos serviços públicos.

Pode-se verificar, ainda, que em todos os acórdãos há estrita relação entre os dois postulados desse estudo, tanto na expressão “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” (BRASIL, 2015, p. 18), como “a proibição de transferências voluntárias da União, que podem vir a resultar na paralisação de serviços públicos essenciais à população local” (BRASIL, 2018, p. 11), relação esta que se evidencia pela causalidade, ou seja, ao aplicar-se o postulado da intranscendência das sanções, a causa, possibilita, conseqüentemente, a continuidade dos serviços públicos, primado do Direito Administrativo.

Finalmente, constatou-se que das decisões analisadas, os agentes causadores das infrações que ensejaram a inscrição do ente federado nos cadastros da União, duas delas foram por ato de outros poderes (Legislativo ou Judiciário), uma por ação do Ministério Público, uma pela Administração Indireta e, duas por ato de administrador anterior ou órgão próprio do poder Executivo. O que nos demonstra que mais de 60% (sessenta por cento) dos casos analisados o agente que deu causa a infração não foi o Poder Executivo, mas outros órgãos, poderes e instituições, sobre os quais o Poder Executivo, como já visto, não exerce qualquer influência ou poder de interferência sobre a gestão de recursos financeiros, mas cumpre-lhe tão somente o repasse de tais recursos.

A respeito disso, cumpre destacar, tendo em vista sua pertinência, crítica em relação a estes agentes causadores das infrações que extrapolam seus respectivos orçamentos, descumprem a LRF e encontram na aplicação do princípio da intranscendência das sanções sinal verde para a impunidade (SCAFF, 2018), causando sérios prejuízos nas relações entre os poderes, provocam abalos no pacto federativo e, conseqüentemente, põem em risco os serviços públicos, causando sérios prejuízos sociais. Daí a importância destes órgãos e instituições adotarem maior rigor e cautela quanto à aplicação de seus recursos financeiros a fim de prevenir todos esses transtornos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho baseia-se no intuito de analisar a relação que o Supremo Tribunal Federal estabelece entre a aplicação do princípio da intranscendência das sanções, como fundamento de suas decisões, e o postulado da continuidade dos serviços públicos.

E, para isso, foram abordados os aspectos inerentes ao postulado da intranscendência das sanções no ordenamento jurídico brasileiro, seu conceito, evolução e sua aplicação. Que tem bases no Direito Penal, a partir do princípio da pessoalidade e, foi trazido para o Direito Financeiro, especialmente nos casos que envolvem a aplicação de sanções por parte da União em decorrência da inscrição dos Estados nos cadastros de inadimplentes, que resulta em graves consequências, dentre as quais e a mais enfatizada, o não recebimento do repasse das transferências voluntárias, ou seja, recursos financeiros advindos da União. Além disso, em relação à aplicação, temos que a incidência do postulado se dá principalmente em decorrência de irregularidades praticadas pelos poderes Legislativo e Judiciário, por órgãos dotados de autonomia constitucional, pela administração indireta e, em alguns casos pelo próprio poder executivo, em gestões anteriores.

Estudamos o que são e como são realizadas as transferências voluntárias, os convênios administrativos, assim como, os aspectos inerentes à inscrição dos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) nos cadastros de inadimplentes da União, CADIN, SIAFI e CAUC.

Do mesmo modo, elucidou-se o conceito e o fundamento jurídico do princípio da continuidade dos serviços públicos, onde analisamos que o serviço público já foi considerado o fundamento básico do Direito Público, especialmente na França. Daí, porque, a partir de sua relevância o primado da continuidade dos serviços públicos ocupar importante espaço no Direito Administrativo, pois visa atender às necessidades e ao interesse público, e como estas necessidades não findam, o serviço público deve ser prestado de forma ininterrupta.

Já no penúltimo capítulo, procedemos a uma análise das decisões da Suprema Corte exaradas entre 2015 e 2020 para se chegar à relação que há entre os dois princípios. A qual foi iniciada pelo estudo da competência do STF para o julgamento de tais casos, com base na determinação contida no art. 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal de 1988.

A seleção das decisões foi realizada por meio do endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal, feita a pesquisa da jurisprudência a partir do “princípio da intranscendência das sanções e da continuidade dos serviços públicos”, bem como seu sinônimo e, com base

em dois filtros, o cronológico, decisões compreendidas entre o período de 2015 a 2020 e, órgão julgador, o plenário. Afim de que as decisões coletadas fossem acessíveis para estudos futuros e tivessem o maior grau possível de homogeneidade.

Dentre as sete decisões coletadas, somente seis serviram de base para este trabalho, tendo em vista que uma delas não guardava relação com os postulados em estudo, fazendo somente menção aos postulados, restando assim, excluída.

Destacamos os principais pontos em comum entre os acórdãos, dentre os quais, os postulados do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, considerando as alegações apresentadas pelos Estados em relação ao procedimento adotado pela União para a inscrição desses entes em seus cadastros de inadimplentes. Neste sentido, verificamos que o Pretório Excelso tem entendido que a União somente pode proceder à inscrição dos Estados em seus cadastros, após a notificação prévia dos entes, não somente com base na emissão de ofícios, bem como, a tomada de contas especiais. Isso para não ensejar em lesão aos princípios supracitados.

De igual modo, procedemos a uma análise de pontos isolados, pouco frequentes e/ou divergentes, argumentos divergentes adotados por apenas um Ministro ou que se apresentou em apenas uma decisão, mas que guardam alguma relevância com o tema do trabalho. Nesse ponto, destacamos a argumentação pela não aplicação do princípio da intranscendência das sanções baseando-se nos postulados da continuidade do serviço público e da impessoalidade, divergência apresentada pela Ministra Rosa Weber. Que chamou atenção tendo em vista, ser justamente oposta ao tema em estudo.

Outro argumento destacado baseava-se no princípio da legalidade estrita, do Ministro Edson Fachin, segundo o qual a aplicação do princípio da intranscendência das sanções, afastando as restrições impostas pela inscrição dos entes nos cadastros da União, que tem atuado cumprindo os ditamos legais, fere à legalidade estrita, especialmente ao comando do art. 37 da Carta Constitucional. A partir desses pontos divergentes, vê-se que um mesmo argumento pode ser adotado em defesa de diferentes pontos de vista, inclusive de situações aparentemente antagônicas.

Já em relação à análise propriamente dita da relação entre os dois postulados com base nos acórdãos coletados, constatou-se que a fundamentação adotada em sua maioria consistia em transcrição de decisão anterior, conforme se verificou em cinco das seis decisões analisadas. No entanto, o vínculo estabelecido entre dois princípios se apresentou de forma muito clara, verificou-se uma relação marcada pela causalidade, uma vez que a aplicação do postulado da intranscendência das sanções em todos os casos se pautava em evitar, prevenir

ou neutralizar os graves efeitos para a continuidade dos serviços públicos, que inclusive poderia ensejar sua paralisação. Ou seja, a aplicação do postulado da intranscendência visa garantir a efetivação da continuidade do serviço público.

Considera-se, portanto, que o postulado da continuidade do serviço público tem servido não só de base fundamentadora para aplicação do princípio da intranscendência das sanções, como também, tem se constituído seu principal objetivo. O direito administrativo e o direito financeiro correlacionados para atenderem à finalidade máxima de todo o direito público, a satisfação do interesse público.

Finalmente, podemos afirmar que todas as hipóteses levantadas no início deste estudo restaram comprovadas a partir da análise dos acórdãos, como também, destacar sua contribuição e relevância, acadêmica e social, diante da escassez de trabalhos em torno dessa temática e, seu impacto direto na satisfação das necessidades da coletividade. Além de chamar atenção para que os órgãos e instituições responsáveis pelas infrações adotem mais cautela quanto à aplicação dos recursos financeiros que lhes são destinados a fim de evitar toda essa problemática.

REFERÊNCIAS

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Inscrição de entes federativos em cadastros federais de inadimplência e a jurisprudência do Supremo Tribunal**. Revista de Doutrina e Jurisprudência. 53. Brasília. 109 (1). p. 71-89 / Jul - Dez 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

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. Acesso em: 02 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Lei de Concessões e Permissões. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em: 02 de Ago. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm. Acesso em: 03 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 março 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **CADIN**. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/perguntas-frequentes/cadin>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **SIAFI**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/conheca/o-que-e-o-siafi>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **CAUC**. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/cauc-subhome>. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 791**, 1º Turma. Informativo STF. Brasília, 22 jul. 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo791.htm#Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20e%20princ%C3%ADpio%20da%20intranscend%C3%A2ncia>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (tribunal pleno). **ACO 1.431 MC-REF/MA**. Relator: Min. Celso de Mello, 16 set. 2009. Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;aco:2009-09-16;1431-3721775>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Relator: Min. Celso de Mello. **ACO 2.661 MC-REF**. Brasília, 09 jun. 2015. Disponível em:
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur307852/false>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão.. Relator: Min. Celso de Mello. **AC 3.952 MC-AGR**. Brasília, 21 mar. 2016. Disponível em:
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=AC%203952%20MC&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **ACO 1.519 AGR**. Brasília, 10 maio 2017. Disponível em:
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ACO%201519%20AGR%20%20MA%20&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **ACO 1.154 AGR**. Brasília, 09 maio 2018. Disponível em:
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ACO%201154%20AGR%20%20F%20MT%20&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **ACO 2.801 AGR**. Brasília, 29 maio 2020. Disponível em:
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ACO%202801%20AGR%20&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **ACO 3.227 AGR**. Brasília, 29 maio 2020. Disponível em:
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ACO%203227%20AGR%20&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 10 ago. 2021.

CAVALCANTI, Rodrigo Guanaes. **A efetividade dos mecanismos de controle de gastos com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal ante a aplicação do Princípio da Intranscendência das Sanções Jurídicas**. 2018. 58 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em:
https://bdm.unb.br/bitstream/10483/23402/1/2018_RodrigoGuanaesCavalcanti_tcc.pdf. Acesso em: 20 fev. 2021.

CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua** [livro eletrônico]. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro** [livro eletrônico]. São Paulo: Blucher, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30º Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FREITAS FILHO, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. **Metodologia da Análise de Decisões-MAD**. Univ. Jus, Brasília, n. 21, p. 1-17, jul/dez. 2010. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4318159/mod_resource/content/1/metodologia%20de%20analise%20de%20deciso.es.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

GENOSO, Gianfrancesco. **Princípio da Continuidade do Serviço Público**. 2011. 148f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação Strictu Sensu, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GONSALVES, E. P. **Iniciação à pesquisa científica**. 3. ed. Campinas: Alínea, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis e metodologia jurídica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Serviço Público**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 189, jul/set, 1992.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

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, v. 10, n. 39, p. 229-246, mar. 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 8. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2019.

PAULA, Marciely Ferreira de. **Aplicação do princípio da transcendência subjetiva das sanções pelo supremo tribunal federal às restrições impostas pela união aos entes federados**. 2019. 97 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Tradução Antonio de Pádua Danesi. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual: Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCARTEZZINI, Ana Maria Goffi Flaquer. **O princípio da continuidade do serviço público**. São Paulo: Malheiros editores, 2006.

SEIXAS, Bernardo Silva de. **A Importância do Princípio Constitucional do Devido Processo Legal para o Efetivo Acesso à Justiça no Brasil**. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS, Porto Alegre, v. , n. 1, p. 435-465, maio 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/44535>. Acesso em: 28 ago. 2021.