

## MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.754 GOIÁS

**RELATOR** : MIN. NUNES MARQUES  
**AUTOR(A/S)(ES)** : ESTADO DE GOIÁS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS  
**RÉU(É)(S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

### DECISÃO

1. O Estado de Goiás ajuizou ação cível originária, com pedido de tutela de urgência, em face da União, visando à declaração de inexigibilidade de débitos trabalhistas e multas administrativas relacionados ao Hospital Estadual do Centro-Norte Goiano, à abstenção de sua inclusão em cadastros federais de inadimplentes em razão dos valores controvertidos, bem como à expedição de Certidão Negativa de Débitos (CND) ou de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa (CPEN).

Segundo narra, a controvérsia decorre da alegada ilegalidade de sua responsabilização direta por infrações praticadas em unidade hospitalar cuja gestão teria sido integralmente transferida à Organização Social Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento (IMED), nos termos do Contrato de Gestão n. 80/2021-SES/GO, celebrado em 29.11.2021.

Esclarece que os referidos débitos e multas, no montante de R\$ 2.076.418,42, originam-se de autos de infração lavrados pela Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego em face da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás, ao fundamento de que, na qualidade de contratante, incumbiria ao ente estadual zelar pelas condições de higiene e salubridade dos trabalhadores vinculados às empresas prestadoras de serviços.

Afirma estar sofrendo sanções pecuniárias, aplicadas pelo ente central, decorrentes de atos de gestão realizados pela IMED, apesar da autonomia da entidade gestora, o que impedirá a renovação da Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da

## ACO 3754 MC / GO

União, cuja validade encerra-se em 30.5.2026, bem assim repasses federais indispensáveis à manutenção de serviços públicos essenciais.

Destaca que as notificações relativas ao processo administrativo sancionador foram enviadas exclusivamente via Domicílio Eletrônico Trabalhista (DET), sem que pudesse apresentar defesa ou demonstrar que as irregularidades, se existentes, eram de responsabilidade exclusiva da Organização Social gestora.

Alega que, após o reconhecimento de sua revelia na esfera administrativa, a União lavrou os correspondentes autos de infração e promoveu o encaminhamento dos débitos para inscrição em cadastros federais restritivos.

Registra que o IMED, instado pelo Estado a regularizar a situação, alegou impossibilidade de impugnar os autos de infração, por terem sido lavrados em face da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás, sem acesso ao respectivo Domicílio Eletrônico Trabalhista.

Frisa que a restrição à obtenção da Certidão Negativa de Débitos (CND) representa ameaça direta à sua autonomia política e financeira, porque pode acarretar o bloqueio de transferências voluntárias federais e a proibição de celebração de novos convênios com a União, o que tem o condão de comprometer a execução de serviços públicos essenciais à população goiana. Daí a competência do Supremo, com fundamento no art. 102, I, "f", da CF/88, para analisar o pleito.

Alega que a validade de qualquer ato sancionador pressupõe a observância das garantias do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Pontua que os processos administrativos que originaram os débitos

## ACO 3754 MC / GO

impugnados padecem de vício de nulidade, uma vez que foi privado da oportunidade de exercer sua defesa de forma efetiva e adequada, em razão do impróprio procedimento de notificação adotado pela União, cuja ciência das autuações ocorreu de forma tácita e por decurso de prazo, sem que houvesse a intervenção de algum órgão estadual que permitisse a análise técnica das imputações, bem como a apresentação de defesa nos processos administrativos correspondentes.

Articula que o Contrato de Gestão n. 80/2021-SES/GO, em atenção ao disposto no art. 15, IV, da Lei estadual n. 21.740/22, expressamente atribuiu ao IMED responsabilidade exclusiva pelas obrigações, despesas, encargos trabalhistas, securitários, previdenciários e outros, na forma da legislação em vigência, relativos aos empregados e aos prestadores de serviços por ele contratados, sendo-lhe proibido invocar o contrato de gestão para eximir-se dessas obrigações ou transferi-las ao parceiro público.

Ressalta que a celebração do contrato de gestão não enseja a responsabilização subsidiária ou solidária do ente público por eventuais infrações trabalhistas praticadas pela organização social.

Salienta que, em relação à Administração Pública, a responsabilização subsidiária não decorre só do fato da contratação ou do mero inadimplemento das verbas trabalhistas eventualmente devidas, sendo insuficiente o mero descumprimento, pela organização social gestora, das normas de saúde e segurança no trabalho, estando condicionada à comprovação de ter o Poder Público agido com culpa *in eligendo* ou *in vigilando*, ônus este que compete à parte que alega o descumprimento do dever de fiscalização.

Argui inexistir qualquer indício de conduta culposa imputável a si, que cumpriu de forma rigorosa e efetiva o dever de fiscalizar a execução

## ACO 3754 MC / GO

do Contrato de Gestão n. 80/2021-SES/GO, conforme se poderia extrair dos relatórios juntados aos autos.

Argumenta que a imputação dos débitos trabalhistas e multas administrativas decorrentes de atos de gestão praticados pela organização social configura flagrante violação ao princípio da intranscendência subjetiva das sanções.

Aduz violação ao princípio do “ne bis in idem”, em face de haver aplicação de multas, em 22 processos distintos, com fundamento no mesmo contexto fático.

Sob o ângulo do risco, fazendo menção ao Ofício n. 3866/2026/SEAD, sublinha que a Secretaria de Estado da Administração informou que os débitos e multas vinculados ao Hospital Estadual do Centro Norte Goiano impedirão a renovação da Certidão Negativa de Débitos, cuja validade expirará em 30.5.2026.

Acresce que, caso não ocorra a renovação da CND até o final do mês, será inscrito no Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (CAUC). Além disso, os débitos e multas já foram encaminhados para inscrição em Dívida Ativa da União e inclusão nos cadastros restritivos federais.

Pede:

a) em atenção à plausibilidade do direito invocado e à urgência qualificada, a concessão de medida liminar – i.e., em caráter inaudita altera pars –, com esteio no art. 300 do CPC, consistente:

a.1) na suspensão da exigibilidade dos débitos trabalhistas e multas administrativas vinculados ao CNPJ

## ACO 3754 MC / GO

nº 02.529.964/0027-96 (Hospital Estadual do Centro Norte Goiano);

a.2) em impedir que a União inclua o Estado de Goiás no CAUC (ou em outros cadastros desabonadores federais) e inscreva os débitos ora impugnados em dívida ativa,

a.3) na determinação a que a União expeça, em favor do Estado de Goiás, a Certidão Negativa de Débitos (CND) ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa, garantindo a sua plena regularidade fiscal;

[...]

c) quando da incursão no mérito, a total procedência dos pedidos ora formulados, para:

c.1) reconhecer a nulidade integral dos processos administrativos e respectivos autos de infração juntados aos autos, por violação aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal, da legalidade, da intranscendência subjetiva das sanções, e da proibição do bis in idem;

c.2) impedir que a União efetue o lançamento, em face do Estado de Goiás (seja por meio de seu CNPJ próprio ou dos de órgãos a ele vinculados), de quaisquer débitos ou multas decorrentes de infrações a normas de segurança e medicina do trabalho eventualmente praticadas no âmbito do Hospital Estadual do Centro Norte Goiano (HCN), reconhecendo-se a ausência de responsabilidade solidária ou subsidiária deste Estado-membro;

É o relatório. **Decido.**

## ACO 3754 MC / GO

2. Antes de avançar, tenho que a ação deve ser conhecida apenas parcialmente.

Pede-se, em resumo, a (i) “nulidade integral dos processos administrativos e respectivos autos de infração juntados aos autos”, bem como impeça “que a União efetue o lançamento, em face do Estado de Goiás, [...] de quaisquer débitos ou multas decorrentes de infrações [...] eventualmente praticadas no âmbito do Hospital Estadual do Centro Norte Goiano (HCN), reconhecendo-se a ausência de responsabilidade solidária ou subsidiária deste Estado-membro”; além disso, pleiteia (ii) que seja a União proibida de incluir a parte autora no CAUC ou em outros cadastros desabonadores federais, impedindo-a, por consequência, de se negar a expedir Certidão Negativa de Débitos (CND) ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa.

Com efeito, apenas o segundo pedido pode ser pleiteado perante o Supremo.

A configuração da competência originária decorrente do art. 102, I, “f”, da Constituição Federal pressupõe não apenas a presença de entes políticos ou entidades da respectiva Administração indireta em polos opostos na relação processual, como também a existência de conflito que se mostre grave a ponto de oferecer risco à estabilidade do pacto federativo.

Tal competência ostenta caráter absoluto e constitui matéria de ordem pública, insuscetível de preclusão e passível de verificação a qualquer tempo.

A discussão acerca da responsabilidade por débitos decorrentes de infrações ocorridas em unidade hospitalar cuja gestão foi delegada a

## ACO 3754 MC / GO

Organização Social revela não somente a natureza patrimonial do conflito, mas principalmente a ausência de impacto político ou institucional entre os entes envolvidos, sendo incapaz de abalar o pacto federativo, em especial por se tratar de discussão quanto às consequências originadas de relação jurídica com a aludida “OS”, é dizer, “sem qualquer projeção de caráter institucional sobre as relações políticas entre as unidades federadas” (ACO 3.075, ministro Celso de Mello, DJe de 14.12.2017).

Em outras oportunidades, o Supremo já estabeleceu a relevante distinção entre conflito entre entes federativos e conflito federativo para afirmar que a simples litigância a envolver a União e Estado-Membro seria insuficiente para a instauração da competência do Tribunal.

Confira-se, a título de exemplo, a síntese do acórdão prolatado pelo Plenário, sob a relatoria do ministro Edson Fachin, na ACO 1.989 AgR, DJe de 13.12.2016:

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA. RECURSO INTERPOSTO EM 14.03.2016. AUSÊNCIA DE CONFLITO CONFEDERATIVO. INCOMPETÊNCIA DO STF. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. AUSÊNCIA DE PREENCHIMENTO DO REQUISITO PREVISTO NO ART. 317, § 1º, DO RISTF.

1. O conflito federativo qualificado para atrair a competência do STF não se confunde com a mera controvérsia entre entes federativos. Ausência de interesses substanciais entre os dois entes federativos capaz de afetar a harmonia e o equilíbrio nas relações

## ACO 3754 MC / GO

institucionais entre os entes federados.

2. É inadmissível o agravo regimental que não impugna especificamente todos os fundamentos da decisão agravada.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

Dessa forma, considerando a inviabilidade de cumulação dos pedidos (CPC, art. 327, § 1º, II), reconheço a competência da Corte para processar e julgar a presente demanda unicamente na parte em que voltada ao afastamento da inscrição da parte autora nos cadastros federais de inadimplentes.

No sentido da possibilidade de cindir o pedido conforme aqui proposto: ACO 3.115 (de minha relatoria, DJe de 19.6.2023); ACO 3.075 (ministro Celso de Mello, DJe de 14.12.2017); ACO 2.629 MC-Ref (ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe de 29.9.2015); ACO 2.057 (de minha relatoria, DJe de 22.4.2024); ACO 3.407 (ministra Rosa Weber, DJe de 26.10.2021); ACO 3.175 (ministro Cristiano Zanin, DJe de 26.2.2024);

Sobre o ponto conhecido, passo a analisar o pleito liminar.

A concessão de tutela de urgência, seja de índole cautelar, seja de natureza antecipada, reclama a presença simultânea da probabilidade do direito e do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo.

Partindo de tal premissa, observo, em juízo de cognição sumária, que o articulado pela parte autora revela-se suficiente para demonstrar a presença de tais requisitos, de modo que, a meu sentir, é possível acolher o pedido liminar, sem prejuízo de ulterior análise mais pormenorizada em cognição exauriente.

## ACO 3754 MC / GO

De início, constata-se a existência de verossimilhança das alegações da parte, na medida em que, consoante entendimento firmado pelo Supremo no RE 1.067.086 (ministra Rosa Weber, DJe de 21.10.2020), a observância ao princípio constitucional do devido processo legal, assegurados o contraditório e a ampla defesa, é indispensável para o registro de ente federado nos cadastros de inadimplentes.

Na oportunidade daquele julgamento, o Tribunal Pleno fixou a seguinte tese de repercussão geral, alusiva ao Tema n. 327:

A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos) pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido:

a) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada) e;

b) após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial.

## ACO 3754 MC / GO

Na espécie, em juízo de cognição sumária, vislumbro elementos suficientemente robustos a indicar que as inscrições promovidas pela parte ré foram efetivadas sem observância do devido processo legal, em desconformidade com o entendimento anteriormente delineado.

Da documentação acostada aos autos (eDoc 3, fl. 22), extrai-se que a “notificação de lavratura de documento fiscal” foi encaminhada à Secretaria de Saúde do Estado de Goiás por meio do Domicílio Eletrônico Trabalhista (DET), instituído pelo art. 628-A da Consolidação das Leis do Trabalho.

Verifica-se, ainda, que a ciência da notificação foi considerada aperfeiçoada por “decorso de prazo”, nos termos do art. 11, § 5º, do Decreto n. 10.854/2021 (eDoc 3, fl. 25).

Embora o DET se destine a “todos aqueles sujeitos à inspeção do trabalho, que tenham ou não empregado” (Decreto n. 10.854/2021, art. 11, § 1º), afigura-se, em princípio, insuficiente, para os fins exigidos pelo Tema 327/RG, presumir regular a notificação do ente federado apenas com base em ciência ficta decorrente de decurso de prazo.

No caso concreto, a notificação relativa à lavratura do auto de infração foi encaminhada, via DET, exclusivamente à unidade da Secretaria de Estado da Saúde situada em Uruaçu/GO (eDoc 3), sem envio à sede do órgão, localizada em Goiânia/GO. Ao final, a ciência foi considerada consumada tacitamente, em razão do mero transcurso do prazo regulamentar.

Nesse contexto, ao menos em análise preliminar, há elementos para concluir que não foi observado, de forma efetiva, o devido processo legal, sobretudo porque a Administração dispunha de outros meios aptos a

## ACO 3754 MC / GO

assegurar ciência inequívoca do ente federado acerca da autuação.

A propósito, no âmbito judicial, a intimação da Fazenda Pública realiza-se pessoalmente, nos termos do art. 183 do Código de Processo Civil. Ainda que a legislação processual privilegie os meios eletrônicos de comunicação dos atos processuais, a ausência de confirmação da citação eletrônica impõe a utilização subsidiária de meios tradicionais, como a via postal ou o cumprimento por oficial de justiça (CPC, art. 246).

Pontuo, ainda, que nos termos do art. 345, inciso II, do Código de Processo Civil, os efeitos da revelia não são operados quando o litígio versar sobre direitos indisponíveis - caso da Administração Pública, que não tem o poder de dispor do interesse público (bem comum).

No plano do processo administrativo federal, igualmente se exige, como regra, certeza da ciência do interessado para a validade da intimação, conforme dispõe o art. 26, § 3º, da Lei n. 9.784/1999.

Além disso, estabelece o art. 142, § 4º, da Portaria MTP n. 671/2021, na redação dada pela Portaria MTE n. 3.869/2023, que “a existência da caixa postal do DET não afasta a possibilidade de a Inspeção do Trabalho, a seu critério, utilizar outros meios legais de comunicação e interação com o usuário, inclusive para apresentação de documentos”.

Assim, tratando-se de ciência ficta decorrente de decurso de prazo, em procedimento relacionado a auto de infração trabalhista direcionado a unidade descentralizada da Secretaria de Saúde situada no interior do Estado, afigura-se razoável exigir da Administração a adoção de providências adicionais destinadas a assegurar ciência efetiva do ente federado, em prestígio às garantias do contraditório e da ampla defesa.

Essa compreensão, ademais, harmoniza-se com a jurisprudência

## ACO 3754 MC / GO

consolidada desta Corte quanto à necessidade de observância estrita do devido processo legal em procedimentos administrativos potencialmente aptos a restringir direitos de entes públicos, conforme exemplifica o julgamento da ACO 1889 MC-Ref, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 1º.8.2014.

Demais disso, reputo presente o requisito do perigo da demora, sobretudo diante da gravidade das consequências decorrentes da manutenção das inscrições questionadas, notadamente a impossibilidade de recebimento de transferências voluntárias federais e de celebração de novos convênios com a União.

3. Ante o exposto, conheço parcialmente da presente ação e, na parte conhecida, defiro a medida liminar para:

(i) suspender a exigibilidade dos débitos trabalhistas e das multas administrativas vinculados ao CNPJ n. 02.529.964/0027-96 (Hospital Estadual do Centro-Norte Goiano);

(ii) impedir a inclusão do Estado de Goiás no CAUC, ou em outros cadastros federais restritivos, em razão dos débitos ora impugnados, bem como obstar sua inscrição em dívida ativa; e

(iii) determinar à União a expedição, em favor do Estado de Goiás, de CND ou de CPEN, assegurando-se a plena regularidade fiscal do ente federado.

4. Em virtude da urgência, intime-se o réu para o cumprimento da decisão.

Nos termos do art. 21, inciso V, do Regimento Interno do Supremo, submeto esta decisão a referendo do Plenário, na próxima sessão virtual.

**ACO 3754 MC / GO**

Brasília, 1º de junho de 2026.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

*Documento assinado digitalmente*