



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 206093/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR

Ação Cível Originária 2.583 – RR

Relatora: Ministra **Cármem Lúcia**

Autor: Estado de Roraima

Ré: União

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS. INSCRIÇÕES NOS SISTEMAS SIAFI/CAUC E CADIN.

1 – Pretensão de cancelamento da inscrição do Estado de Roraima nos sistemas SIAFI/CAUC e CADIN.

2 – Inscrições nos cadastros restritivos que se deram por descumprimento de convênios celebrados entre o Estado-membro e órgãos e entidades federais e em razão de irregularidades no parcelamento de débitos previdenciários.

3 – Alegação de que as transferências voluntárias pretendidas e obstadas pelas restrições serão utilizadas em municípios de fronteira, de forma a incidir o previsto no art. 26 da Lei 10.522/2002, suspendendo-se a inadimplência decorrente da inscrição nos cadastros federais.

4 – Suscitada ofensa aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

5 – Exceção legal prevista no art. 26 da Lei 10.522/2002 que não se aplica à hipótese porque somente se afastam as restrições, ainda que em municípios de fronteira, para a implementação de ações de saúde, educação e assistência social, nos termos do art. 25, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6 – Inicial que se limita a argumentar genericamente a ilegalidade das inscrições, sem demonstrar de que maneira o registro nos sistemas federais teriam afrontado o devido processo legal.

7 – Hipótese em que não se demonstra ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, de forma a evidenciar-se situação excepcional que justifique a intervenção judicial de suspensão dos registros de inadimplência.

8 – Parecer pela improcedência do pedido.

Trata-se de ação cível originária ajuizada pelo Estado de Roraima em desfavor da União, proposta com fundamento no art. 102, I, *f*, da Constituição Federal, em que se objetiva cancelar o registro do autor nos sistemas SIAFI/CAUC e CADIN para possibilitar a contratação de operações de crédito e a transferência de recursos federais.

Pretende o autor afastar as restrições constantes nos mencionados cadastros de inadimplência, decorrentes de irregularidades em convênios firmados entre o autor e órgãos e entidades federais e em razão de irregularidades no parcelamento de débitos previdenciários, para viabilizar a realização de operações de crédito e a transferência de recursos federais.

O Estado-membro alega que as transferências voluntárias decorrentes das operações pretendidas e obstadas pelas inscrições servirão de proveito para a população roraimense, argumentando que, para evitar prejuízo a interesse público, a legislação estabelece ressalvas às sanções decorrentes da inscrição nos cadastros de inadimplência e entre tais exceções estaria a transferência de recursos destinados à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira.

Nesse contexto, aduz, ainda, que a Lei 12.919/2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014, teria estabelecido a dispensabilidade de consulta ao CAUC na hipótese de ações em municípios inclusos no programa Territórios de Cidadania.

Sustenta, assim, que tais ressalvas legislativas são aplicáveis à situação dos autos, uma vez que, *as ações sociais que se pretende implementar serão realizadas em diversas comunidades indígenas nos municípios de NORMANDIA e UIRAMUTÃ, as quais estão localizadas em Área de Fronteira e se inserem no Programa Territórios de Cidadania, a saber: a) Projeto de Bovinocultura (SINCOV n. 030260/2014, doc. Anexo na cautelar); b) Projeto de Irrigação (SINCOV n. 033434/2014, doc. Anexo na cautelar); c) Projeto de Eletrificação Rural (SINCOV n. 030536/2014, doc. anexo na cautelar).*

Aduz, por outro lado, afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa, afirmando que a inscrição no CADIN deu-se sem a oportunidade de oitiva do ente federado, além de asseverar que a medida de inscrição em cadastro de débitos realizada unilateralmente constitui procedimento arbitrário e incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Salienta que os convênios a serem firmados e a liberação dos recursos pretendidos (processos 59004.000126/2014-09, 59004.000123/2014-67 e 60414.001079/2014-92) são de extrema relevância para a coletividade roraimense, pois visam, os dois

primeiros, projetos de implementação de infraestrutura logística voltada para a inclusão da cadeia produtiva e irrigação para a melhoria da produção agrícola-familiar das comunidades indígenas de UIRAMUTÃ e NORMANDIA e, o último, tem como objetivo a eletrificação rural de baixa tensão nas comunidades indígenas MILAGRE, MARAVILHA, ESCONDIDO, SÃO PEDRO, CARARUAL, ENCONTRO FELIZ, MARI MARI, CANAVIAL e CAMARÁ, todas no município de NORMANDIA.

Reitera que o registro nos cadastros federais revela-se arbitrário e incompatível com o Estado Democrático de Direito, violando os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, na medida em que, segundo diz, acaba atingindo entidades estaduais, no presente caso, uma Autarquia Estadual, que não está inscrita como inadimplente, mas que em razão de norma federal, precisa que o Estado (tido por inadimplente) atue como interveniente no convênio que pretende firmar com a União.

A União apresentou contestação, argumentando, preliminarmente que, como a pretensão autoral é de recebimento de transferências voluntárias de recursos federais do Ministério da Defesa e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, deve a autarquia federal ser incluída no polo passivo da presente ação.

Neste aspecto, ressalta que a SUDAM, em substituição à Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), é uma autar-

quia de natureza especial, com autonomia administrativa e financeira e, portanto, dotada de personalidade jurídica e patrimônio próprios, destacados da União e, por conseguinte, de capacidade jurídica própria.

Ainda em preliminar, suscita falta de interesse de agir, afirmando que, em relação aos Processos 59004.000126/2014-09 e 59004.000123/2014-67, a SUDAM teria informado, por meio do Ofício 69/2014/PFE-SUDAM/PGF/AGU, de 23/12/2014, que não se constituirá obstáculo à celebração de convênios entre a SUDAM e o Governo do Estado de Roraima, a inadimplência dessa unidade federativa nos cadastros da União, salvo se durante o transcurso do processo for constatado algum outro impedimento legal e/ou constitucional.

No mérito, registra que, conforme documentos encaminhados pelo Ministério da Defesa, por meio da Nota 73/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 09/03/2015, o convênio em questão não se enquadra nas exceções legislativas invocadas pelo autor de ações sociais realizadas em área de fronteira ou de ações relacionadas ao Programa Territórios de Cidadania, de forma que as inscrições nos cadastros de inadimplência constituem óbice à liberação de recursos pretendida.

Pontua, no que se refere à alegada violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, que o autor limitou-se a fazer afirmações genéricas da suposta inobservância aos preceitos, além

de salientar que, especificamente em relação aos três convênios indicados na inicial, os autos comprovariam a ausência de ofensa ao devido processo legal.

Sustenta, ainda, a artificialidade da situação de risco, dizendo inexistir prejuízo para a população roraimense, uma vez que os entes federados contam com transferências constitucionais e legais obrigatórias e porque há garantia legal de continuidade dos repasses para áreas essenciais como educação, saúde e assistência social.

Passando a compor a lide, a SUDAM contestou a inicial, alegando, em primeiro lugar, que o deferimento da medida liminar nos autos da ação cautelar preparatória deste feito teve caráter satisfativo em relação à autarquia, uma vez que, com a assinatura do convênio, realizou-se a transferência dos valores pretendidos.

Não obstante, defende a legalidade das inscrições, deduzindo que tais registros objetivam dar aos entes convenientes maior segurança no cumprimento dos acordos celebrados. Explicita que a inscrição do Estado de Roraima nos cadastros de inadimplência decorreu da existência de pendências daquele ente com a União e estas pendências, diz, não são refutadas pelo autor, que alega em sua defesa, basicamente, que a utilização desse meio de coerção pelo Governo Federal prejudica a concretização de serviços públicos essenciais para o Estado, principalmente para a população indígena.

Conclui, destarte, que a inscrição do autor no SIAFI ocorreu devido à sua situação de inadimplência e observou a legislação de regência dos convênios celebrados com recursos federais e a Administração Pública tem o dever de zelar pela legalidade e moralidade na gestão dos recursos públicos, de forma que, verificada a inadimplência de determinado conveniente, tem a obrigação de inscrevê-lo no SIAFI, evitando-se o prejuízo de recursos públicos.

Replicou o autor, reiterando os argumentos da inicial.

Declarada a desnecessidade de produção de provas e juntadas as derradeiras alegações, vieram os autos, em seguida, à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Esses, em síntese, os fatos de interesse.

Em primeiro lugar, registre-se que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a ocorrência de conflito federativo em situações nas quais se discute a inscrição dos Estados-membros nos cadastros federais de inadimplência, impossibilitando-se o repasse de verbas e a celebração de acordos de cooperação, convênios e operações de crédito entre esses Estados e entidades federais¹.

Reconhecida, assim, a competência da Suprema Corte para examinar a presente ação, nos termos do art. 102, I, *f*, do texto constitucional.

1 Nesse sentido: ACO 1.803-MC; AC 3.016-MC; ACO 1.718/DF; ACO 1048-QO/RS.

Preliminarmente, no que se refere aos procedimentos 59004.000126/2014-09 e 59004.000123/2014-67, relativos a convênios a serem firmados com a SUDAM, acolhendo o que disse a própria autarquia, nota-se que o provimento cautelar teve efeito satisfativo quanto a tais operações, ocorrendo a celebração dos contratos e o repasse dos respectivos valores ao autor.

Resta, assim, a análise da ação quanto aos repasses pretendidos por meio do procedimento 60414.001079/2014-92, a ser celebrado com o Ministério da Defesa e, neste ponto, improcedem as alegações autorais.

A intervenção jurisdicional em hipóteses como a presente, de forma a obstaculizar a aplicação dos impedimentos legais decorrentes da desobediência aos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ser excepcional, reservada aos casos de evidente ilegalidade ou afronta ao devido processo legal.

Isso porque o controle de adimplência permite que o ente federal verifique o cuidado do Estado com os recursos que lhes são transferidos por meio de convênios. Garantia que se coaduna com os princípios da moralidade e da eficiência na Administração Pública,

A negatização dos Estados que se distanciam do cumprimento de suas obrigações é legítimo mecanismo institucional de ga-

rantia da consecução das metas traçadas pelos entes cooperantes e da correta aplicação das verbas federais repassadas.

Além disso, obstar a aplicação da sanção – registros no CADIN e CAUC/SIAFI – sem que, para tanto, concorra forte e justo motivo, seria admitir, em última análise, revisão judicial de obrigações legais e constitucionais, além de substituir e mitigar critérios adotados pelo Poder competente para coibir práticas indesejadas, o que não é consentâneo com o Estado Democrático de Direito.

Afastar simplesmente a pecha de inadimplência e permitir que o Estado-membro continue a pactuar com a União sem que tenha observado a correta execução de convênios anteriores significaria desprestigiar, por completo, as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal e anular os mecanismos institucionais de controle federal da administração pública dos Estados-membros.

Diga-se, ademais, que tais restrições de repasses voluntários funcionam como instrumentos que impulsionam os Estados a diligenciarem suas obrigações. Promover a flexibilização da incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal representaria agir com indiferença ao controle de contas e obrigações absolutamente necessário para que esses entes possam, em termos orçamentários equilibrados, investir mais no sociodesenvolvimento.

Dito isso, tem-se que, de fato, a legislação traz exceções para as quais as restrições nos cadastros federais de inadimplência não

constituem óbices para a realização das operações de crédito pretendidas.

Ressalte-se, neste ponto, por exemplo, que a obstrução do financiamento federal voluntário de projetos não alcança as áreas de assistência social, saúde e educação nos entes inadimplentes, por ressalva expressa do art. 25, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal².

Outra exceção à não transferência de recursos em razão de restrição nos cadastros de inadimplência é trazida pela Lei 10.522/02, que assim dispõe:

Art. 26. Fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de ações sociais ou ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplementos objetos de registro no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

Nesse contexto, numa leitura superficial, a operação em questão parece enquadrar-se na exceção prevista na referida Lei 10.522/2002, uma vez que se destina à implantação de infraestrutura elétrica em Normandia, município de fronteira localizado no nordeste do Estado de Roraima.

Ocorre que, conforme bem apontou a União, a eficácia do que estabelece o transcrito art. 26 da Lei 10.522/2002, no que se

2 Art. 25 § 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

refere à possibilidade de transferência de recursos federais para a realização de ações sociais e ações em faixa de fronteira mesmo a entes que se encontrem em situação de inadimplência de registro no CADIN ou no SIAFI/CAUC, está adstrita às situações previstas no citado art. 25, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal – ações de educação, saúde e assistência social –, uma vez que, como regra geral, a própria LRF, em seu art. 25, §1º, IV, *a*³, vedou a transferência voluntária de recursos a entes federados que dispusessem desse *status* de conduta irregular.

A explicação para tal conclusão pode ser dada por meio da orientação adotada pelo Tribunal de Contas da União em algumas oportunidades.

No acórdão 2329-34/14, por exemplo, ao responder consulta formulada pela Ministra do Meio Ambiente sobre a realização de obras de saneamento básico em município de fronteira para fins de inclusão na exceção prevista no art. 26 da Lei 10.522/2002, assentou a Corte de Contas que *o art. 25, §3º, da Lei de Responsabilidade*

3 Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

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

IV – comprovação, por parte do beneficiário, de:

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

Fiscal (LC n. 101/2000), c/c o art. 26 da Lei n. 10.522/2002, autoriza a excepcional transferência de recursos federais, para entes localizados em faixa de fronteira, com registro no Cadin, inadimplentes em relação a transferências voluntárias, no que se refere, exclusivamente, à implementação de ações de educação, saúde e assistência social. A ementa do julgado ficou assim redigida:

CONSULTA. POSSIBILIDADE DE REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS, PARA IMPLEMENTAÇÕES DE AÇÕES DE SANEAMENTO BÁSICO, A ENTES LOCALIZADOS EM FAIXA DE FRONTEIRA, APESAR DE INADIMPLÊNCIA NO SIAFI/CAUC EM RELAÇÃO A TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E REGISTRO NO CADASTRO DE INADIMPLENTES. EXCEÇÕES DA LRF E DA LEI N. 10.522/2002.

1. As disposições do art. 26 da Lei n. 10.522/2002 não podem prevalecer ante ao que assevera o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), pois incumbe a esta dispor sobre finanças públicas.

2. O art. 25, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), c/c o art. 26 da Lei n. 10.522/2002, autoriza a excepcional transferência de recursos federais, para entes localizados em faixa de fronteira, com registro no Cadin, inadimplentes em relação a transferências voluntárias, no que se refere, exclusivamente, à implementação de ações de educação, saúde e assistência social.

3. As ações de saneamento básico, no âmbito da gestão de recursos hídricos e do manejo de resíduos sólidos, não podem ser compreendidas como integrantes dos domínios da educação, da saúde ou da assistência social, para fins da aplicação das exceções previstas no art. 25, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal

Este entendimento foi acolhido sob o fundamento de que, concernente ao cotejo do disposto no art. 26 da Lei 10.522/2002 com o previsto no art. 25 da LRF, o aparente conflito de normas

contidas na lei complementar e na lei ordinária não há de ser resolvido pelo princípio da hierarquia, mas sim em função de a matéria estar ou não reservada ao processo e legislação complementar.

Nessa linha de ideias, asseverou o TCU que, o alcance das leis ordinárias e complementares que eventualmente dispuserem de prescrições divergentes, será dado a partir da análise da aderência de seu conteúdo ao que lhe determinou a Constituição, ou seja, se o tema versado em lei complementar lhe houver sido outorgado pelo texto constitucional, não poderá dispositivo constante de lei ordinária limitar-lhe a eficácia. Por outro lado, se a lei complementar versar sobre tema não lhe atribuído pela Carta, lei ordinária poderá alterá-la posteriormente, visto que tal lei é complementar apenas formalmente, não dispondo seu conteúdo de prerrogativa constitucional.

Concluiu o órgão de contas, nesse contexto que, ao tratar das transferências voluntárias, a LRF regulou o que lhe mandou a Constituição, uma vez que o instituto compõe o conjunto temático das finanças públicas, de forma que as disposições da Lei 10.522/2002 não podem prevalecer ao que estabelece o art. 25 da mencionada norma complementar, entendendo-se que as exceções às restrições cadastrais somente aplicam-se às ressalvas reconhecidas pela própria LRF, ou seja, quanto às transferências voluntárias que

objetivem a execução de ações de educação, saúde e assistência social.

Nos autos da Consulta 001.362/2009-8, também analisando a presente questão, fez a Corte de Contas as seguintes ponderações:

[...]

As transcrições acima são suficientes para se identificar o entendimento desta Corte a respeito do tema, qual seja: a LRF, ao tratar das transferências voluntárias, regulou o que lhe mandou a Constituição, visto que o instituto compõe o conjunto temático das finanças públicas. O convênio é ferramenta de gestão orçamentária e financeira do concedente, que dele se apropria para, mediante repasse de recursos ao conveniente, executar, indiretamente, seus programas de governo.

Atestada a prerrogativa constitucional da LRF, no que se refere ao trato das transferências voluntárias, não se tem como possível outra conclusão, se não a de que as disposições do art. 26 da Lei nº 10.522/2002 não podem prevalecer ante ao que assevera o art. 25 da LRF, uma vez que este, em seu § 1º, inc. IV, alínea "a", exige que o beneficiário comprove estar 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. [...]

Não é possível entender que o art. 26 da Lei nº 10.522/2002 impõe desconsiderar todas as eventuais situações de irregularidade que possam ser reveladas pelo CAUC. Este é somente um cadastro, não dispondo de força normativa em si. As situações de irregularidade nele apontadas devem ser desconsideradas ou não em face do status do normativo que gerou o requisito a ser cumprido pelos beneficiários. Se a obrigação é derivada de diploma infralegal ou lei ordinária, poderá ser atenuada em face do primado no

art. 26 da Lei nº 10.522/2002. Se decorrente de lei complementar ou da Constituição, não será possível relevar a irregularidade apontada pelo CAUC, em face do princípio da especialização e do princípio da hierarquia das leis, respectivamente.

Contudo, a tese não significa impor a condição de letra morta ao que prescreve o art. 26 da Lei nº 10.522/2002, visto que a própria LRF, art. 25, §3º, ressaltou suas sanções, quando as transferências voluntárias objetivassem a execução de ações de educação, saúde e assistência social. Assim, no que se refere à exceção quanto às ações sociais, prevista no art. 26 da Lei nº 10.522/2002, vê-se que tal reserva encontra guarida junto à LRF, uma vez que a ressalva daquela no tocante à execução de ações sociais alinha-se com regime extraordinário apostado nesta. [...]

À luz do relatado, constata-se que, no que concerne à LRF, o art. 26 da Lei nº 10.522/2002 opera eficácia naquilo que não for contrário ao que estabeleceu a Lei de Responsabilidade Fiscal. O ente beneficiário em situação irregular quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos somente poderá receber recursos do concedente se estes forem para a execução de ações de educação, saúde e assistência social, consoante descrito no art. 25, § 3º, da LRF.

40. Dessa forma, em face de análise realizada, pode-se concluir que a vontade do legislador, resultante da aplicação dos diversos diplomas por ele exarados, pode se compreender nos seguintes termos: a eficácia do que estabelece o art. 26 da Lei nº 10.522/2002, no que se refere à possibilidade de transferência de recursos federais para a realização de ações sociais e ações em faixa de fronteira mesmo a entes que se encontrem em situação de inadimplência objeto de registro no CADIN ou no SIAFI/CAUC, está adstrita às situações previstas no art. 25, § 3º, da LRF – ações de educação, saúde e assistência social.

A transferência pretendida nestes autos, como dito, destina-se a projeto de eletrificação rural em comunidades indígenas situadas

no município de Normandia, de forma que não se inclui nas exceções previstas no art. 26 da Lei 10.522/2002, tendo em vista que, na esteira da orientação exposta, não adstrita a ações de educação, saúde e assistência social.

Não se comprova, de outra banda, ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a evidenciar-se situação excepcional que justifique a intervenção judicial de suspensão dos registros de inadimplência.

Limita-se o autor, neste ponto, a alegar genericamente a inobservância aos citados preceitos, não demonstrando de que maneira a inscrição nos sistemas federais teriam afrontado o devido processo legal, não negando, ademais, as irregularidades que acarretaram tais registros.

Assim, se como dito, o afastamento das restrições impostas pela União aos Estados-membros em razão da inexecução de convênios e má gestão dos recursos repassados deve-se limitar às excepcionais hipóteses de inobservância ao devido processo legal, tal intervenção neste feito torna-se ainda mais inadequada, tendo em vista que o Estado de Roraima não individualiza as situações dos contratos que ensejaram a inadimplência, tampouco detalha os procedimentos que antecederam cada uma das inscrições, mostrando-se inviável a pretensão autoral de, com base em argumentos genéricos, afastar as restrições constantes dos cadastros federais e

garantir a realização de operações de créditos e a celebração de novos convênios.

Não tendo o Estado-membro, portanto, se desincumbido da obrigação de demonstrar que as restrições impostas pela União para a não contratação de novas operações de crédito deram-se com ilegalidade ou com inobservância ao devido processo legal, restringindo-se o autor, diga-se novamente, a argumentar genericamente sobre suposta afronta ao contraditório e à ampla defesa, inviável mostra-se o acolhimento da pretensão autoral.

Ante o exposto, o parecer é pela improcedência do pedido.

Brasília (DF), 07 de outubro de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

JCCR/VCM