

TUTELA ANTECIPADA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.761 MATO GROSSO

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
AUTOR(A/S)(ES)	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AUTOR(A/S)(ES)	: INSTITUTO DE TERRAS DE MATO GROSSO - INTERMAT
PROC.(A/S)(ES)	: LUIZ CARLOS FANAIA DE ALMEIDA
RÉU(É)(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO FEDERATIVO. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO SIAF/CAUC. APARENTE VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. RISCO DE GRAVES PREJUÍZOS AO ESTADO. DEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR.

1. É plausível a alegação de ofensa ao devido processo legal na inscrição do Estado-membro em cadastros federais de inadimplentes antes da efetiva instauração de procedimento de tomada de contas especial.

2. Perigo na demora decorrente da restrição a transferências voluntárias, sem as quais o Estado-membro enfrentaria dificuldades para manter suas políticas públicas.

3. Medida liminar deferida.

DECISÃO:

1. Trata-se de ação cível originária, com pedido de antecipação de tutela, proposta pelo Estado do Mato Grosso e pelo

ACO 2761 TA / MT

Instituto de Terras de Mato Grosso – INTERMAT em face da União Federal . O Estado postula, em síntese, que se reconheça a ilicitude de sua inscrição em cadastros de inadimplentes da Administração Pública Federal (SIAFI/CAUC), por conta das supostas irregularidades ocorridas na prestação de contas do Convênio nº 717851/2009, firmado com a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

2. Nesse sentido, o Estado alega ter sido inscrito em cadastros de inadimplentes, sem que a tomada de contas especial fosse instaurada, em afronta ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa. Assinala que a escolha pela inscrição é bem mais gravosa do que o julgamento das contas do convênio pelo Tribunal de Contas da União, de modo que haveria violação ao princípio da proporcionalidade. Além disso, argumenta lesão ao princípio da não transcendência das sanções, na medida em que a alegada inadimplência seria imputável exclusivamente à autarquia estadual.

3. Por fim, o Estado do Mato Grosso ressalta que as consequências da inclusão no SIAFI/CAUC são desastrosas. Impedem a celebração de novos convênios e a execução de contratos de repasse, termos de compromisso e contratos de financiamento que já estão em andamento, o que constitui expressivo óbice à continuidade de suas políticas públicas.

4. **É o relatório. Decido.**

5. A competência do STF para processar e julgar ações como a presente vem sendo afirmada pela jurisprudência do Tribunal (art. 102, I, f , da CRFB/1988). Confira-se, por todos, precedente relativo a processo em que estavam contrapostos o Estado de Minas Gerais e o FNDE:

**SIAFI/CAUC - INCLUSÃO, NESSE CADASTRO
FEDERAL, DO ESTADO DE MINAS GERAIS, POR**

ACO 2761 TA / MT

EFEITO DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS REFERENTE AO CONVÊNIO PROEP Nº 21/1999 - CONSEQÜENTE IMPOSIÇÃO, AO ESTADO-MEMBRO, EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES, DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA - (...) - LITÍGIO QUE SE SUBMETE À ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - HARMONIA E EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE O ESTADO-MEMBRO E A UNIÃO FEDERAL - O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO - POSSIBILIDADE, NA ESPÉCIE, DE CONFLITO FEDERATIVO (...) 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. (...) (ACO 1.576 TA-Ref, Rel. Min. Celso de Mello, grifei)

6. Passando ao mérito da causa, o Estado-requerente demonstrou estar inscrito como inadimplente no SIAFI/CAUC, em razão de supostas irregularidades praticadas na execução do Convênio nº

ACO 2761 TA / MT

717851/2009, vigente entre 21.12.2009 e 05.05.2014. A documentação anexada aos autos evidencia, contudo, aparente violação ao devido processo legal na realização dessa inscrição. Isso porque o art. 5º, §2º da Instrução Normativa STN nº 01/1997 e o art. 8º da Lei nº 8.443/1992 parecem indicar a necessidade de instauração da tomada de contas especial antes da inscrição do ente federativo nos cadastros de inadimplência, o que não ocorreu no presente caso. Confirma-se o inteiro teor dos dispositivos:

Inscrição Normativa STN nº 01/1997

Art. 5º [...]

§ 2º. Nas hipóteses dos incisos I e II do parágrafo anterior, a entidade, se tiver outro administrador que não o faltoso, e uma vez comprovada a instauração da devida tomada de contas especial, com imediata inscrição, pela unidade de contabilidade analítica, do potencial responsável em conta de ativo "Diversos Responsáveis", poderá ser liberada para receber novas transferências, mediante suspensão da inadimplência por ato expresse do ordenador de despesas do órgão concedente.

Lei nº 8.443/1992

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

7. Como destacado na inicial, a possibilidade de inscrição no CAUC/SIAFI antes do julgamento da tomada de contas especial é tema de repercussão geral, ainda não julgada nesta Corte (RE 607.420-RG).

ACO 2761 TA / MT

Entretanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que a instauração de tomada de contas especial é requisito para a inscrição definitiva do Estado nos cadastros de inadimplência. A título exemplificativo, confira-se o seguinte julgado:

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CAUTELAR. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ATOS DECORRENTES DE GESTÕES ANTERIORES. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES. PRECEDENTES. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO COLEGIADO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O princípio da intranscendência subjetiva das sanções, consagrado pela Corte Suprema, inibe a aplicação de severas sanções às administrações por ato de gestão anterior à assunção dos deveres Públicos. Precedentes: ACO 1.848-AgR, rel. Min. Celso Mello, Tribunal Pleno, DJe de 6/11/2014; ACO 1.612-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 12/02/2015. 2. É que, em casos como o presente, o propósito é 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. 3. A tomada de contas especial é medida de rigor com o ensejo de alcançar-se o reconhecimento definitivo de irregularidades, permitindo-se, só então, a inscrição do ente nos cadastros de restrição ao crédito organizados e mantidos pela União. Precedentes: ACO 1.848-AgR, rel. Min. Celso Mello, Tribunal Pleno, DJe de 6/11/2014; AC 2.032, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 20/03/2009. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AC 3.031-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, grifei).

8. Além disso, registro que a omissão ou falha da autarquia

ACO 2761 TA / MT

estadual na prestação de contas do convênio não poderia prejudicar o Estado-membro, sob pena de ofensa ao denominado princípio da intranscendência das sanções.

9. A essa violação ao devido processo legal, demonstrada na inicial com força suficiente para formação de um juízo cautelar, une-se o notório risco de dano grave ou de difícil reparação ao Estado. Nos termos da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, não podem receber transferências voluntárias os entes que não estejam “*em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas anteriormente dele recebidos*” (art. 28, §1º, IV, *a*, da Lei Complementar nº 101/2000). Sem essa possibilidade, é de se esperar que o Estado de Mato Grosso enfrente dificuldades significativas para executar as políticas públicas de sua competência, como já reconhecido por esta Corte inúmeras vezes, em casos semelhantes ao presente. Ilustrando a jurisprudência acerca da matéria, confira-se:

“O Supremo Tribunal Federal , nos casos de inscrição de entidades estatais, de pessoas administrativas ou de empresas governamentais em cadastros de inadimplentes organizados e mantidos pela União, tem ordenado a liberação e o repasse de verbas federais (ou, então, **determinado o afastamento de restrições impostas à celebração de operações de crédito em geral ou à obtenção de garantias**), **sempre com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade.** Precedentes.” (ACO 2661 MC-Ref, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13.05.2015, grifei)

“A questão apresentada para análise não é nova neste Supremo Tribunal Federal. Em diversos precedentes

ACO 2761 TA / MT

análogos, a Corte já se manifestou pela concessão da liminar para afastar a inscrição do Estado no SIAFI/CADIN, sob o argumento de que a inviabilidade de formalizar acordos e convênios, bem como receber repasses de verbas, pode gerar prejuízos ainda maiores (inclusive com a paralisação de serviços essenciais) do que a ausência da inscrição do Estado, supostamente devedor, nesses bancos de dados. Nesse sentido, os seguintes precedentes: AC nº 39 (MC), Rel. Min. Ellen Gracie, monocrática, DJ 11.07.03; AC 223 (MC), Rel. Min. Gilmar Mendes, monocrática, DJ 23.04.04; AC 266 (MC), Rel. Min. Celso de Mello, monocrática, DJ 31.05.04; AC nº 259 (MC), Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, unânime, DJ 03.12.04; AC nº 659 (MC), Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, unânime, julg. 12.06.06.” (AC 1.260-MC/BA, Rel. Min. Gilmar Mendes, grifei)

“[...] O que se mostra importante considerar, na realidade, é a orientação que o Supremo Tribunal Federal firmou a respeito do tema em análise, objetivando enfatizar, com tais julgados, a sua preocupação com as graves consequências para o interesse da coletividade que podem resultar do bloqueio das transferências de recursos federais (AC 2.032-QO/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO), como se verifica de fragmento de decisão proferida pelo eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, referendada pelo E. Plenário desta Corte: (...) Os argumentos apresentados evidenciam a plausibilidade jurídica do pedido cautelar, porquanto a permanência do Estado de São Paulo nos registros do CAUC e SIAFI implica o imediato bloqueio das transferências de recursos federais em detrimento do interesse público, com prejuízos irreparáveis ao crescimento estadual e à população.’ (AC 1.845-MC/SP , Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, s grifei)” (ACO 1600-AgR, Rel. Min Celso de Mello, grifei)

ACO 2761 TA / MT

“AÇÃO CAUTELAR. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO CADASTRO ÚNICO DE EXIGÊNCIAS PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - CAUC. ÓBICE AO REPASSE DE VERBAS E À CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS. SUSPENSÃO DOS REGISTROS DE INADIMPLÊNCIA. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. REFERENDO. 1. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a ocorrência de conflito federativo em situações nas quais a União, valendo-se de registros de supostas inadimplências dos Estados no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, impossibilita o repasse de verbas federais e a celebração de convênios. 2. **O registro da entidade federada, por suposta inadimplência, nesse cadastro federal pode sujeitá-la a efeitos gravosos, com desdobramentos para a transferência de recursos.** 3. Em cognição primária e precária, estão presentes a fumaça do bom direito e o perigo da demora. 4. Medida liminar referendada.” (AC 3521-MC-Ref, Rel. Min. Cármen Lúcia, grifei)

10. Diante do exposto, defiro a medida liminar, a fim de determinar a suspensão temporária dos efeitos das inscrições do requerente nos sistemas CAUC/SIAFI referentes às supostas irregularidades na prestação de contas do Convênio nº 717851/2009.

Intimem-se. Publique-se.

Brasília, 07 de outubro de 2015.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**

Relator