



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 1786/2019 – AJC/SGJ/PGR
Sistema Único n.º 168725/2019

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.027/DF

AUTOR: Estado do Pará
RÉU: União
RELATOR: Ministro Roberto Barroso

CONSTITUCIONAL. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CADASTROS FEDERAIS DE INADIMPLÊNCIA. CAUC/SIAFI. CONVÊNIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTAURAÇÃO. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. OFENSA. INEXISTÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA.

1. Ação cível originária, proposta com fundamento no art. 102–I–f da Constituição, objetivando cancelar a inscrição do autor nos sistemas Caut/Siafi e possibilitar a contratação de operações de crédito e a transferência de recursos federais.

2. A instauração e a conclusão de procedimento de tomada de contas especial não são requisitos prévios à inscrição de ente em débito com a União nos cadastros federais de inadimplência.

3. A inscrição nos cadastros federais de inadimplência não configura ofensa aos princípios do devido processo legal e do contraditório, quando comprovadas a notificação prévia e a possibilidade de ampla defesa ao ente federado.

– Parecer pela improcedência do pedido.

Trata-se de ação cível originária com pedido de tutela de urgência, proposta pelo Estado do Pará, com o objetivo de reverter as inscrições no Caut/Siafi promovidas pela União ou órgão ligado à estrutura administrativa federal.

O autor informa a celebração do Contrato 428.626DV10 com a Caixa Econômica Federal (CEF), ligado ao Plano de Investimento Finisa, voltado à infraestrutura e ao saneamento, cujo valor é de R\$ 673.900.000,00. Afirma que tais recursos serão destinados à “*área de saúde (construção, aparelhamento e reforma de hospitais) e à área de infraestrutura e logística (construção e implantação de terminais hidroviários, duplicação e pavimentação de*

rodovias e construção de pontes), beneficiando diversas regiões do Estado do Pará, favorecendo a melhoria ao acesso à saúde e a integração de cidades e polos produtivos”.

A petição inicial afirma que a celebração do contrato foi precedido por avaliação favorável da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), quanto às despesas de pessoal e gestão fiscal do Estado, além do atendimento das demais formalidades legais e, ainda, da aprovação de lei autorizativa estadual e pareceres favoráveis aos órgãos federais competentes.

Contudo, segundo o autor, a eficácia do ajuste está condicionada à apresentação, pelo Estado do Pará, de contratos de garantia e contragarantia celebrados com a União, documentos ainda pendentes de assinatura.

Isso porque, em pesquisas realizadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o Estado do Pará constatou a existência de vinte e cinco inscrições alegadamente indevidas, o que inviabilizaria a concessão das garantias pela União e o financiamento não seria efetivado.

Demonstra que as aludidas inscrições são decorrentes de convênios firmados com órgãos ou entidades da administração estadual em que foi detectada, em cada um, a inadimplência de algum dever atribuído ao conveniente. A documentação apresentada pelo autor evidencia a data da inadimplência e o motivo para a finalização do ajuste. Não houve apresentação de documentos ou defesas individualizadas nos convênios impugnados.

Afirma, portanto, serem ilegais as restrições realizadas no âmbito do Siafi, uma vez que, sinteticamente: (i) não houve o devido processo legal e tampouco ampla defesa e (ii) entre os casos listados, a tomada de contas especial é inexistente ou está pendente de julgamento.

O pedido de tutela de urgência foi deferido *“a fim de suspender a inscrição do Estado do Pará nos cadastros federais de inadimplência, relacionada aos Convênios SIAFI nº 486994, 638246, 667405, 645624, 600823, 635864, 483952, 512947, 500560, 609132, 642371, 717926, 728620, 770577, 775914, 776154, 703873, 727732, 776521, 701808, em especial para que esses apontamentos não figurem como óbice à celebração de instrumentos negociais e para a transferência de recursos”.*

Citada, a União apresentou, em síntese, os seguintes fundamentos: (i) a plena observância ao devido processo legal e a concessão de ampla defesa, havendo a ré tomado todas

as providências legais, inclusive notificado o conveniente previamente à inscrição, segundo consta do Memorando 305/2017/DAI-SPM/SPM-Gab/SPM; (ii) a desnecessidade de a inscrição ser precedida de tomada de contas especial; (iii) o reconhecimento da repercussão geral no RE 607.420, cujo tema é a juridicidade da restrição no sistema Cauc antes do julgamento de tomada de contas especial e (iv) a artificialidade da situação de risco descrita pelo autor, tendo em vista a intangibilidade do repasse das transferências voluntárias para financiar ações de educação, saúde e assistência social, nos termos do art. 25-§ 3^a da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Passadas a instrução processual e a apresentação das razões finais, os autos vieram à Procuradoria-Geral da República.

II

Preliminarmente, dada a potencial tensão entre as esferas federal e estadual de governo, apta a gerar desequilíbrios no particular modelo constitucional brasileiro de federalismo, deve ser reconhecida a competência da Corte Suprema para, no exercício da sua atribuição de Tribunal da Federação, conhecer e julgar a ação, na forma do art. 102-I-f da Constituição¹.

No mérito, o pedido não tem perspectiva de êxito.

A intervenção jurisdicional em hipóteses como a presente – que busca obstaculizar a aplicação da sanção legal de registro nos cadastros federais de inadimplência – deve ser excepcional, reservada aos casos de evidente ilegalidade ou afronta ao devido processo legal.

Isso porque o controle de adimplência permite ao ente federal verificar 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.

Essa tendência de tornar transparente a aplicação das finanças públicas por meio da implantação dessa estrutura de gestão contábil e administrativa já recebeu a chancela da Procuradoria-Geral da República em outras oportunidades, inclusive com a dispensa da defla-

¹ 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; [...]

gração de tomada de contas especial, cuja função é a de individualização da autoria do dano e de estrita reparação de prejuízos.

Embora tenham, genericamente, finalidades similares de proteção aos recursos públicos, a tomada de contas especial e o cadastro informativo são institutos diversos. Enquanto o cadastro – por efeito direto da transparência de dados – seleciona aqueles órgãos ou entidades com pendências financeiras ou contratuais com a União e impede a aprovação de novas transferências voluntárias com a clara intenção de proteger as finanças federais da malversação ou desorganização administrativa de certos entes convenientes; a tomada de contas especial, a seu turno, constitui procedimento de apuração do prejuízo e dos responsáveis pela má aplicação ou dilapidação do patrimônio público e a sua correspondente responsabilização no âmbito administrativo.

Portanto – e diversamente do que defendido pelo autor –, a tomada de contas especial não deve preceder necessariamente a inscrição no sistema Cauc, já que esse se reveste de mero caráter informativo e consolidador de dados relativos aos candidatos ao convênio. Ademais, o registro prescinde de qualquer juízo de reprovação, uma vez que evidencia uma irregularidade que, de outro modo, estaria registrada em assentos físicos da União. A tomada de contas especial, por outro lado, é procedimento para apuração de faltas administrativas, com a devida indicação da autoria e levantamento do dano efetivamente cometido contra a administração federal direta e indireta.

A esse respeito, tem curso no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário 1.067.086 (paradigma substituto do RE 607.420), submetido ao rito da repercussão geral e pendente de julgamento de mérito, que trata do julgamento da tomada de contas especial como procedimento prévio à inscrição de ente federado no cadastro Siafi/Cauc.

A Procuradoria-Geral da República, no aludido RE 607.420, concluiu que:

A Tomada de Contas Especial (TCE), no Tribunal de Contas da União, tem por finalidade a apuração de responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública federal para a obtenção do respectivo ressarcimento (art. 3º da Instrução Normativa TCU 56/2007).

A TCE deve ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas internas com vista à recomposição do erário. A não adoção dessas providências, no prazo máximo de cento e oitenta dias, caracteriza grave infração à norma legal, sujeitando a autoridade administrativa federal competente omissa à imputação das sanções cabíveis, incluindo a responsabilidade solidária no dano identificado (art. 1º, §1º, da IN/TCU 56/2007).

A determinação de instauração e julgamento prévio da TCE para a inclusão do nome do ente descumpridor do convênio esvaziaria a finalidade da criação dos cadastros de inadimplentes, em prejuízo dos que honram os acordos e do interesse público, pois geraria risco aos recursos públicos, cuja disponibilização deve ser criteriosa.

Assim, o recurso merece provimento, nessa parte, pois não é necessário o prévio julgamento da Tomada de Contas Especial pelo Tribunal de Contas da União para a inclusão dos entes inadimplentes nos cadastros do SIAFI/CAUC e do CADIN, tendo em vista que a mera observância à legislação pertinente é suficiente à preservação do princípio do devido processo legal.²

Com efeito, a inscrição no SIAFI/CAUC independe da identificação do servidor responsável ou da ocorrência de efetivos danos ao erário, exigindo, tão somente, a constatação da irregularidade na prestação das contas do convênio, conforme expressamente previsto no art. 26-A-§5º da Lei 10.522/2002³.

A prévia instauração e a conclusão de procedimento de tomada de contas especial são, portanto, prescindíveis para a inscrição de ente em débito com a União nos cadastros federais de inadimplência.

Não se comprova, por outro lado, ilegalidade ou ofensa ao devido processo legal.

Na hipótese, o autor limita-se a sustentar genericamente a ilegalidade de sua inclusão nos cadastros restritivos, não refutando a existência de irregularidades; tampouco demonstra efetiva afronta ao devido processo legal, desautorizando as conclusões apresentadas na petição inicial sem qualquer indicativo de prova ou sério indício.

Nesse sentido, a pretensão do autor não merece prosperar.

Assim, opino pela improcedência dos pedidos deduzidos na petição inicial.

Brasília, 1º de julho de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

² Parecer 2989-PGR-RJMB.

³ Art. 26-A. O órgão ou entidade que receber recursos para execução de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias na forma estabelecida pela legislação federal estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o disposto nos §§ 1º a 10 deste artigo. [...]

§ 5º Na ocorrência de uma das hipóteses de inadimplência previstas nos §§ 1º a 4º, ou no caso de as contas prestadas serem rejeitadas total ou parcialmente, o concedente registrará a inadimplência no sistema de gestão do instrumento e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial, ou outro procedimento de apuração no qual sejam garantidos oportunos o contraditório e a ampla defesa das partes envolvidas.