



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.115/MT**

**RELATOR:** MINISTRO CELSO DE MELLO

**AUTOR:** ESTADO DE MATO GROSSO

**PROCURADOR:** PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

**RÉ:** UNIÃO

**PROCURADOR:** ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**RÉ:** SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO  
CENTRO-OESTE – SUDECO

**PARECER ASSAP/PGR Nº 327276/2020**

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. INSCRIÇÃO EM CADASTROS DE INADIMPLENTES. CAUC/SIAFI/SICONV. LEGITIMIDADE DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTAURAÇÃO PRÉVIA. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. OFENSA. INEXISTÊNCIA. CONVÊNIO. NÃO PRORROGAÇÃO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Ação cível originária, proposta com fundamento no art. 102, I, *f*, da Constituição Federal, em que se objetiva a prorrogação de convênio ou, subsidiariamente, a não inscrição do Autor nos sistemas de inadimplência antes de realizada a tomada de contas especial.

2. A União é legítima para retirar ou suspender inscrições nos cadastros federais de inadimplência,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

independentemente de qual órgão estatal tenha feito a inclusão.

3. 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.

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

5. Não há violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade em não prorrogar-se o convênio quando a engenheiro da Secretaria de Estado atesta sua incapacidade de acompanhar e executar a obra.

- Parecer pela improcedência da ação.

Excelentíssimo Senhor Ministro Celso de Mello,

Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo Estado de Mato Grosso contra a União e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO, com fundamento no art. 102, I, *f*, da Constituição Federal.

A ação objetiva a prorrogação do Convênio nº 768046/2011 ou, subsidiariamente, a não inscrição do Estado de Mato Grosso no



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

SIAFI/CAUC/SICONV e demais órgãos restritivos antes da instauração e conclusão da tomada de contas especial ou a sua retirada (fls. 2/28).

O autor aduz que firmou convênio junto à SUDECO para a realização de obras de pavimentação asfáltica e drenagem de águas pluviais em avenidas e ruas, no Município de Itanhangá/MT.

Informa que, apesar de ter pleiteado formalmente a prorrogação do convênio por 270 dias (Ofício n. 1549/2016/GS/SINFRA) e apresentado as informações solicitadas (Ofício n. 1684/2016/GS/SINFRA), a SUDECO indeferiu o requerimento, sob fundamento de que as informações estavam incompletas e que o pedido foi feito fora do prazo.

Afirma ter recebido notificação para proceder à prestação de contas da primeira e única parcela do Convênio e devolver os valores repassados ao Estado de Mato Grosso, sob pena de registro da inadimplência no SIAFI/CAUC/SICONV e instauração de Tomada de Contas Especial.

Alega que a negativa do pedido de renovação constitui afronta aos princípios da legalidade e da razoabilidade e extrapolação do poder regulamentar da Administração, pois o ato administrativo que indeferiu o pleito renovatório estaria fundamentado em regramento contido unicamente



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

em Portaria Ministerial, o que teria ofendido o art. 87, II, da Constituição Federal.

Entende que a ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade está na não prorrogação de convênio, cujo objeto é extremamente benéfico para a população do Município de Itanhangá-MT, de maneira que a respectiva descontinuidade acarretaria grandes prejuízos à municipalidade e ao Estado, pois estaria impedido de firmar convênios e obter repasses federais.

Defende que a iminente inscrição do Estado de Mato Grosso em cadastros restritivos da União antes de instaurada, processada e finalizada a Tomada de Contas Especial configura ofensa aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

A tutela de urgência foi deferida para suspender os efeitos das inscrições negativas do autor no CAUC/SIAFI/CADIN em decorrência do Convênio n. 768046/2011 (fls. 816/830).

Em contestação, a SUDECO sustenta a legalidade da inscrição do Estado-autor nos cadastros federais de inadimplência e alega inexistir dano resultante da inscrição ao ente federado e à sua população (fls. 851/865).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A União apresentou contestação (fls. 973/1014), suscitando, preliminarmente, sua ilegitimidade para figurar no polo passivo, dado que o convênio foi firmado com a SUDECO, que é pessoa jurídica de direito público diversa da União, e que essa autarquia federal, na qualidade de concedente, foi a responsável pela inscrição do Estado-autor (fls. 973/1014).

Sustenta a incompetência absoluta do STF para processar e julgar o pedido de prorrogação da vigência do convênio.

Alega a ausência de violação ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, ante a desnecessidade de prévia tomada de contas para inscrição do ente público nos cadastros federais de inadimplência.

Os autos vieram à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Eis, em síntese, o relatório.

Preliminarmente, dada a potencial tensão entre as esferas federal e estadual de governo, apta a gerar desequilíbrios no particular modelo constitucional brasileiro de federalismo, há de ser reconhecida a competência da Suprema Corte para, no exercício da sua atribuição de Tribunal da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Federação, conhecer e julgar a presente ação, na forma do art. 102, I, *f*, da Constituição Federal.

No tocante à suscitada ilegitimidade passiva da União, verifica-se que o argumento não merece prosperar.

Em caso análogo, o STF, por seu Plenário, confirmou que a União é parte legítima para retirar ou suspender inscrições nos cadastros federais de inadimplência, independentemente de qual órgão estatal tenha feito a inclusão. Vale transcrever trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes proferido na ACO 2849 AgR/DF, *in verbis*:

**1. Legitimidade passiva da União**

*Conforme já consignado na decisão agravada, a União é parte legítima para figurar no polo passivo da demanda, tendo em vista que, conforme asseverado pela jurisprudência desta Corte, é de sua responsabilidade a organização e a manutenção dos cadastros de inadimplência federais, como o Cauc/Siafi, que são de observância obrigatória pelos Estados-membros, previamente à realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos, concessão de incentivos fiscais e financeiros e celebração de convênios, acordos, ajustes, os quais envolvam gestão de recursos públicos.*

*Além dos precedentes citados na decisão monocrática, anote-se:*

*“Agravo regimental em ação cível originária. Conflito federativo. Inscrição de estado em cadastros federais de inadimplência. CAUC/SIAFI. Legitimidade passiva ad causam da União. Inscrição sem o prévio julgamento de tomada de contas especial. Matéria*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*submetida à sistemática da repercussão geral. Inexistência de óbice à apreciação do mérito de ação cível de competência originária do Supremo Tribunal. Princípio do devido processo legal. Necessidade de prévia tomada de contas especial. Precedentes. Agravo regimental não provido. 1. Legitimidade da União para figurar no polo passivo de demandas como a presente, uma vez que é ela que organiza e mantém cadastros de inadimplência como o CAUC/SIAFI. Precedentes: ACO nº 1.995/BA-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 4/8/15; ACO nº 2.733/AC-MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 22/9/16; ACO nº 1.848/MAAgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 6/2/15; e ACO nº 2.165/RR-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 16/9/15. (...) 5. Agravo regimental não provido". (ACO-AgR segundo 2.803, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 20.10.2017, grifo nosso).*

*Portanto, a União é parte legítima para retirar ou suspender inscrições no Cauc/Siafi/Conconv, independentemente de qual órgão estatal tenha feito a inclusão, tais como FNDE (ACO 2.706), Suframa (ACOs 2.811 e 2.733), DNIT (ACOs 2.656 e 1.900) ou Funasa (ACO 2.849).*

A intervenção jurisdicional em hipóteses como a presente, com o fim de obstaculizar a aplicação da sanção legal de registro nos cadastros federais de inadimplência, há de 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

meio de ajustes, garantia que se coaduna com os princípios da moralidade e da eficiência na Administração Pública.

A negatização das pessoas jurídicas que se distanciam do cumprimento de suas obrigações constitui legítimo mecanismo institucional de garantia da consecução das metas traçadas pelos entes cooperantes e da correta aplicação das verbas repassadas pela União.

Obstar a aplicação da sanção de anotação cadastral como inadimplente sem que, para tanto, concorra forte e justo motivo, seria admitir, em última análise, revisão judicial de obrigações legais e constitucionais.

O procedimento de inscrição dos Estados-membros como inadimplentes nos cadastros federais não constitui **por si só** afronta aos postulados do devido processo legal e da proporcionalidade, compreendida como proporcionalidade em sentido estrito.

A tendência de tornar transparente a aplicação das finanças públicas por meio da implantação dessa estrutura de gestão contábil e administrativa já foi defendida pela Procuradoria-Geral da República em outras oportunidades, inclusive com a dispensa da deflagração de tomada de contas especial, instituto cuja função é a de individualização da autoria do dano e de estrita reparação de prejuízos.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

É que, embora tenham, genericamente, finalidades similares de proteção aos recursos públicos, a tomada de contas especial e o cadastro informativo são institutos diversos.

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 constitui, por sua vez, procedimento de apuração do prejuízo e dos responsáveis pela má aplicação ou dilapidação do patrimônio público e a sua correspondente responsabilização no âmbito administrativo.

A inscrição no sistema SIAFI/CAUC reveste-se de mero caráter informativo e consolidador de dados relativos aos candidatos aos convênios ou programas. 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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

levantamento do dano efetivamente cometido contra a administração federal direta e indireta.

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, ou programa, conforme expressamente previsto no art. 26-A, § 5º, da Lei 10.522/2002.<sup>1</sup>

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

Superado o ponto, verifica-se que o autor alegou, genericamente, o desrespeito aos postulados do contraditório e da ampla defesa sem demonstrar, contudo, a efetiva irregularidade do registro de inadimplência.

---

1 *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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A União, por outro lado, demonstrou que foram cumpridos todos os dispositivos legais e regulamentares que regem a inscrição do ente federativo nos cadastros federais de inadimplência.

Houve, nos termos do art. 8º, I, da Lei nº 11945/2009, a adoção de procedimento prévio de notificação como condicionante à inscrição definitiva de pendência nos sistemas de controle, deixando o Estado de sanar as irregularidades apontadas, como se vê da manifestação da União (fls. 1001/1002 – negritos do original):

*Nota-se que, em nenhum momento, o legislador fez menção à instauração prévia de tomada de contas especial, sendo esta uma exigência que não encontra respaldo legal. O que se requer, nos termos do art. 8º, I, da Lei n.º 11.945/2009, é a adoção de procedimento prévio de notificação como condicionante à inscrição definitiva de pendência nos sistemas de controle.*

*Além disso, o próprio autor afirma em sua inicial ter recebido notificações da SUDECO acerca das irregularidades relacionadas ao Convênio n.º 768046/2011, fazendo expressa menção ao envio de ofício "para proceder à devolução dos valores apontados no referido Parecer (Ofício n.º 1620/2017/DP/CGEOFPC/DA – SUDECO, de 30 de agosto de 2017<sup>2</sup>, posteriormente reiterado pelo Ofício n.º 1806/2017/DPC/CGEPDR/DIPGF – SUDECO, de 28 de setembro de 2017<sup>3</sup>), sob pena de registro da inadimplência no 'Cadastro de Convênios do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, possível instauração de Tomada de Contas Especial e na consequente inclusão do nome do Responsável no*

---

2 Às fls. 584/585.

3 Às fls. 598/599.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal – CADIN’.*” (peça n° 1, fl. 05, e-STF).

*Reconhece, ainda, que “foi notificado para proceder à prestação de contas da primeira e única parcela do Convênio (Ofício n.º 1037/2017/DPC/CGEOFPC/DA<sup>4</sup> – SUDECO), no importe de 1.505.622,56 (um milhão, quinhentos e cinco mil, seiscentos e vinte e dois reais e cinquenta e seis centavos)”* (peça n° 1, fl. 04, e-STF).

Com efeito, a Nota Informativa n° 8/2018/DPC/CGEPDR/DIPGF (documento anexo) noticia que o Relatório n° 037/2015- AFC/GLP/SUDECO/MI, de 07/04/2015, foi encaminhado ao Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística do Governo de Mato Grosso, por meio do Ofício n° 489/SUDECO/MI, de 07/04/2015, fixando o prazo de 30 dias para o conveniente sanar as irregularidades nele apontadas, bem como que em 28/09/2016 a SUDECO encaminhou o Ofício 2016/COENG/DIPGF/Sudeco, informando ao Prefeito e ao Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística, à época, do término da vigência do convênio fixada para o 17/12/2016.

Na referida nota consta, também, que o Estado autor apresentou respostas às notificações realizadas pela SUDECO, por meio do Ofício n° 1549/2016/GS/S1NFRA, de 7/11/2016, solicitando a prorrogação da vigência do Convênio por 270 dias para conclusão da obra, e do Ofício n° 1684/2016/GS/INFRA, de 7/12/2016, inserido no SICONV em 09/12/2016 (oito dias antes do vencimento do prazo de vigência do convênio objeto da presente demanda), acompanhado da documentação solicitada no Relatório n° 037/2015-AFC.

***Ao assim proceder, já se tem por satisfeita a exigência constitucional do devido processo legal administrativo para a inserção do ente público no mencionado cadastro federal.***

---

4 Fl. 612.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Nota Informativa 8/2018/DPC/CGEPDR/DIPGF a que a União se refere foi juntada às folhas 1015/1017.

Constata-se, portanto, a observância aos princípios do contraditório e do devido processo legal, coadunando-se com o entendimento reiteradamente defendido pelo Ministério Público Federal no sentido de que a inscrição nos cadastros federais de inadimplência não configura afronta aos princípios do devido processo legal e do contraditório, quando comprovadas a notificação prévia e a concessão de ampla defesa ao ente federado.

No tocante à obrigação de fazer visando a prorrogação do Convênio nº 768046/2011, verifica-se que a respectiva vigência teve início em 10/1/2012 e findou-se em 17/12/2016 (fl. 890).

Conforme relatado pelo próprio autor, a não prorrogação do convênio decorreu de sua omissão na apresentação da documentação de realinhamento do projeto, requerida no Relatório 037/2015-AFC/GLP/SUDECO/MI, de 07/04/2015 (fl. 916/956).

A cópia do relatório foi encaminhada ao Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística do Governo do Mato Grosso, por meio do Ofício 489/SUDECO/MI, de 07/04/2015, que fixou o prazo de 30 dias para o devido saneamento das irregularidades apontadas (fls. 557/558). Entretanto, por



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

decisão da Diretoria Colegiada da SUDECO, a vigência do convênio foi prorrogada de ofício, conforme Termo de Prorrogação acostado às fls. 573, de 10/03/2016.

Em setembro de 2016, a SUDECO expediu ofícios (fls. 579/580), datados de 28/09/2016, informando ao Prefeito e ao Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística a data de término de vigência do convênio, qual seja 17/12/2016. Posteriormente, datados de 18/10/2016, os mesmos ofícios foram reencaminhados às mesmas autoridades (fls. 581/582).

De acordo com a Nota Informativa 8/2018/DPC/CGEPDR/DIPGF, o autor expediu o Ofício 1549/2016/GS/SINFRA, de 7/11/2016, pleiteando nova prorrogação por 270 dias para a conclusão da obra (fls. 890/892).

O pedido foi negado pela SUDECO, nos termos da Nota Técnica 247/2017/COENG/CGEPDR/DIPGF (fls. 646/649), sob fundamento de que, desde a edição do Relatório 037/2015-AFC (fls. 916/953), *“passados 19 meses, não foram apresentadas justificativas técnicas para a prorrogação, assim como para as falhas apontadas no Relatório n 37”* (fl. 892).

Conforme consignado pela SUDECO na Nota Informativa 8/2018/DPC/CGEPDR/DIPGF (fls. 892):



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Após esta negativa, e faltando apenas oito dias para vencer a vigência do instrumento, o Convenente inseriu no SICONV, em 9/12/2016, o Ofício nº 1684/2016/GS/INFRA, de 7/12/2016 (0018477), acompanhado de documentos, segundo o qual, trata-se da documentação solicitada no Relatório nº 037/2015-AFC, informou também que notificou a empresa contratada com o objetivo de celebrar um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC para correção das impropriedades detectadas, bem como para a conclusão do objeto pactuado.*

*Ocorre que a documentação estava incompleta e o engenheiro da própria Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA, em uma Nota Técnica de 27/10/2016, manifesta a sua anuência com as falhas apontadas no Relatório nº 037/2015-AFC, inclusive a necessidade de celebração do TAC para correção das falhas e admite as dificuldades do corpo técnico da SINFRA para acompanhamento da execução das obras. Contudo, a mencionada documentação não contemplou tudo que foi solicitado, apesar de tanto tempo decorrido. Logo, a manifestação da SUDECO sobre esta documentação ficou prejudicada. Primeiro pelo fato da documentação estar incompleta e segundo porque não respeitou o tempo mínimo para análise, que deveria ser de pelo menos 30 dias antes do final da vigência, conforme art. 37 da Portaria Interministerial nº 127/2008.*

*16. Neste sentido, a manifestação foi proferida na Nota Técnica Nº 322/2016, de 15/12/2016, negando a prorrogação da vigência do Convênio, uma vez que a mesma não estava completa. Nota-se que apesar deste posicionamento ter sido de natureza exclusivamente técnica, não houve manifestação das autoridades competentes, quanto ao critério de conveniência e oportunidade da administração, sugerida ao final da análise.*

Como se vê, além de o convênio haver sido prorrogado uma vez de ofício, ao autor foram concedidas diversas oportunidades para demonstrar a legalidade e regularidade da execução das obras, deixando, porém, de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

proceder às medidas administrativas para tal e inviabilizando a prorrogação do contrato.

Não há que se cogitar de violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade quando o próprio engenheiro da SINFRA consigna a dificuldade do respectivo corpo técnico em acompanhar a execução da obra, sendo até mesmo temerário autorizar prorrogação nessas condições justamente por se tratar de recursos públicos vultosos.

De todo modo, eventual novo contrato deverá ocorrer a partir das tratativas entre as partes, se for do interesse de ambas.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela improcedência da ação.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

[LGS]