

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO DIAS TOFFOLI -
PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

O **ESTADO DE MATO GROSSO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 03.507.415/0001-44, representado pela Procuradoria Geral do Estado, estabelecida no endereço constante do cabeçalho, vem, respeitosamente, à honrosa presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 102, I, “f”, da CF/88, ajuizar

**AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA¹
COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

Contra:

A **UNIÃO** (na forma da Lei nº 11.457/2007), pessoa jurídica de direito público interno, representada pela Advocacia Geral da União, inscrita no CNPJ sob o nº 26.994.558/0001-23, sediada no SIG, Quadra 06, Lote 800, Palácio Alberto de Britto Pereira, em Brasília-DF, CEP: 70.610-460, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

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;”. Sobre o tema, vide **AC 2.200-MC-REF**, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia, julgamento em 2-2-2009, Plenário, DJE de 27-2-2009. No mesmo sentido: **AC 2.032-QO**, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 15-5-2008, Plenário, DJE de 20-3-2009.

I – SÍNTESE FÁTICA

O Estado de Mato Grosso, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo (atual Secretaria de Desenvolvimento Econômico), celebrou com a União, por intermédio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Programas de Turismo do Ministério do Turismo, o **Convênio nº 635879/2008** (900/2008), assinado em 02 de julho de 2008, tendo por objeto o “*Qualificar profissionais das atividades vinculadas ao segmento turístico do Estado de Mato Grosso/MT*”.

Para execução do Plano de Trabalho previsto no **Convênio**, avençou-se o emprego do valor total de R\$ 1.157.596,00 (um milhão, cento e cinquenta e sete mil e quinhentos e noventa e seis reais), sendo R\$ 1.041.836,00 (um milhão, quarenta e um mil e oitocentos e trinta e seis reais) de responsabilidade da União e R\$ 115.760,00 (cento e quinze mil e setecentos e sessenta reais) de contrapartida do Estado de Mato Grosso.

Referido convênio foi objeto de um aditivo e três prorrogações de ofício, sendo que o termo final de sua vigência recaiu em 1º de dezembro de 2013. A União procedeu ao repasse do montante acordado em outubro de 2009 e em agosto de 2012.

Com o fim de sua vigência, o Estado de Mato Grosso procedeu à prestação de contas do convênio, o qual foi aprovado parcialmente em seus aspectos técnicos e financeiros.

Nessa senda, a União, por meio do Ofício n.º 350/2019/CGCV/SPOA/GSE/SE, amparado na Nota Técnica n.º 05/2018 e no

Parecer Financeiro n.º 85/2019, informou a aprovação parcial das contas do convênio, ocasião em que determinou a devolução R\$ 824.196,63 (oitocentos e vinte e quatro mil, cento e noventa e seis reais e sessenta e três centavos), **sob pena de registro de inadimplência no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias e no Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados, bem como de instauração de tomada de contas especial, fatos que impossibilitam a assinatura de novos convênios no âmbito da Administração Pública Federal e a contratação de operações de crédito.**

Como visto, de acordo com o Ofício enviado ao Estado de Mato Grosso, a não adoção das providências reclamadas (devolução da quantia) ensejaria a sua inscrição como inadimplente no *Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – SIAFI/CAUC/SICONV*, **COM POSTERIOR INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - TCE.**

A partir desse contexto, mesmo antes da instauração e conclusão da tomada de contas especial, o Estado de Mato Grosso foi inscrito no SIAFI/CAUC/SICONV em razão da suposta necessidade de devolução de numerário concernente ao Convênio n.º 635879/2008, conforme se infere da documentação anexa.

No entanto, a inscrição do Estado de Mato Grosso enseja **o bloqueio de todas as transferências voluntárias e a impossibilidade de realização de operações de crédito**, o que gera prejuízos imensuráveis à população mato-grossense.

Assim, não resta outra alternativa senão o ajuizamento da presente ação para que se imponha à ré o dever de retirar a inscrição do Estado de Mato

Grosso do SIAFI/CAUC/SICONV em decorrência do Convênio n.º 635879/2008.

II – MÉRITO

Importa esclarecer, de início, que nesta ação o Estado de Mato Grosso não discute o mérito da prestação de contas do mencionado convênio², mas apenas a sua inserção como inadimplentes no *Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – SIAFI/CAUC/SICONV*, o que viola a não mais poder o princípio do devido processo legal.

Nem é preciso dizer que o apontamento da inadimplência no SIAFI/CAUC/SICONV, por si só, eclode efeitos prejudiciais ao Estado de Mato Grosso, que fica privado de firmar novos convênios, obter repasses e assinar contratos de empréstimo com instituições financeiras oficiais.

Passa-se, assim, à análise das irregularidades que maculam a inscrição do nome dos autores no SIAFI/CAUC/SICONV em virtude da aprovação parcial das contas do Convênio n.º 724456/2009.

II-1. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.

Pela narrativa dos fatos já é possível deduzir que os princípios constitucionais do *devido processo legal*, do *contraditório* e da *ampla defesa* foram arrostados pela União, já que inscreveu o Estado de Mato Grosso em

cadastros restritivos mesmo antes de instaurar, processar e finalizar a **Tomada de Contas Especial – TCE**, o que traz restrições inerentes a esta situação.

O **artigo 8º, da Lei 8.443/92** (*que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências*), afirma expressamente que:

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.

Observe-se que a finalidade da tomada de contas especial, portanto, consiste na “*apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano*”, de modo que, antes da sua conclusão, não se pode impingir à pessoa jurídica de direito público que subscreveu o convênio a pecha de **inadimplente**.

No presente caso, **afigura-se evidente que não houve**, por parte da União, a **correta apuração dos fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis**, sendo justamente essa a função da *Tomada de Contas Especial*, após regular contraditório e ampla defesa do autor e de todos os ex-administradores responsáveis pelas prestações de contas.

Nessa senda, a inscrição do autor *antes* mesmo da instauração, processamento e julgamento da citada Tomada de Contas Especial pelo Tribunal

² O mérito da prestação de contas será discutido na Tomada de Contas Especial que será instaurada.

de Contas da União constitui **verdadeira aberração jurídica, uma autêntica inversão procedimental, com nefasto prejuízo à sociedade mato-grossense.**

Tanto é verdade que o **artigo 31, da Lei 8.443/92**, acentua que “*em todas as etapas do processo de julgamento de contas será assegurado ao responsável ou interessado ampla defesa*”.

Afigura-se **inconstitucional**, assim, por violação ao disposto no *artigo 5º, LIV e LV, CF/88*, o que dispõe o **artigo 31, § 4º, da Instrução Normativa nº 01/97-STN e artigo 64, §5º, da Portaria Interministerial nº 424/2016**, que permitem o registro da inadimplência quando, ao mesmo passo, determinam a instauração da Tomada de Contas Especial para apurar a responsabilidade pela suposta lesão ao erário.

Aliás, o próprio § 4º do artigo 31, da IN STN 01/97 e o § 5º do artigo 64 da Portaria nº 424/2016, explicitam que o registro da inadimplência apenas ocorrerá após “*exauridas todas as providências cabíveis*”, entre as quais, por sintonia com o princípio do **devido processo legal**, **compreende-se a conclusão da Tomada de Contas Especial**, o que, entretanto, ainda não ocorreu.

Esse Pretório Excelso, no **RE nº 607.420-PI**, inseriu a matéria da restrição no SIAFI, antes do julgamento da Tomada de Contas Especial, no regime da **repercussão geral**, constituindo-se no *tema 327*, assim ementado:

LEGITIMIDADE DA INSCRIÇÃO DE MUNICÍPIO NO CADASTRO DE INADIMPLENTES DO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL - SIAFI. NECESSIDADE DO PRÉVIO JULGAMENTO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. (RE 607420/RG, Rel.ª Min.ª ELLEN GRACIE, julgado em 21/10/2010, DJe-224, Divulgado em 22-11-2010 e Publicado em 23-11-2010, RT 905/169)

Além disso, essa Corte Suprema tem produzido firme jurisprudência na vertente de que o poder central, representado pela Ré, não pode restringir direitos dos poderes regionais **sem o necessário respeito ao devido processo legal**. No caso, a União parece mais simples e objetivo tomar o ateur como inadimplente sem que se possibilite a *discussão* das supostas irregularidades em processo administrativo que será instaurado para esse fim (*Tomada de Contas Especial*).

A Ré, portanto, para restringir a esfera de direitos dos entes federativos, deve obediência estrita ao quanto disposto nos incisos **LIV e LV do artigo 5º, da Constituição Federal**, *verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

De fato, para o Supremo Tribunal Federal, a inscrição no SIAFI/CAUC/SICONV somente pode ocorrer depois de esgotada toda a esfera administrativa, o que inclui a instauração, processamento e juízo, pelo *Tribunal de Contas da União – TCU*, da **Tomada de Contas Especial**, após regular contraditório e ampla defesa, tanto da pessoa jurídica, como de todos os ex-administradores responsáveis pela condução e prestação de contas do extinto convênio.

São tantos os precedentes já firmados no **Supremo Tribunal Federal** em favor dos requerentes, que se pede vênua para citar apenas dois acórdãos, fazendo na sequência apenas remissão a outras decisões monocráticas em igual sentido:

AGRAVO INTERNO EM AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO FEDERAL DE INADIMPLÊNCIA. SIAFI/CAUC/CADIN. CONFLITO FEDERATIVO. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. INSCRIÇÃO SEM PRÉVIA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. MATÉRIA SUBMETIDA À REPERCUSSÃO GERAL. PEDIDO DE SOBRESTAMENTO. INDEFERIMENTO. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (ACO 2747 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-098 DIVULG 10-05-2019 PUBLIC 13-05-2019)

AGRAVO INTERNO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NA VIA ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Em razão de expressa determinação constitucional, na medida em que a atuação da Administração Pública é pautada pelo princípio da legalidade (CF, art. 37, caput), inexistente, em princípio, qualquer ilegalidade na atuação da União em proceder à inscrição do órgão ou ente nos cadastros de restrição. 2. In casu, diante de hipótese excepcional, autoriza-se a exclusão judicial da inscrição nos cadastros de inadimplência, no afã 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 anotação de ente federado em tais cadastros exige a prévia e efetiva observância do devido processo legal, em suas dimensões material e processual. 4. 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. 5. Agravo interno a que se nega provimento. (ACO 2917 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 07/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-096 DIVULG 16-05-2018 PUBLIC 17-05-2018)

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO CAUC. NECESSIDADE DE

OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - O Plenário deste Supremo Tribunal Federal assentou a necessidade de prévia tomada de contas especial por parte do Tribunal de Contas para a inserção de Estado-membro nos cadastros federais desabonadores, atendendo-se assim às garantias constitucionais do devido processo legal. II - Agravo regimental a que se nega provimento. (ACO 2240 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 06-02-2018 PUBLIC 07-02-2018)

Em igual sentido, todas relacionadas ao Estado de Mato Grosso, vide: **ACO 1.681-MT**, Rel. *Ministro Gilmar Mendes*, DJe-20, Divulgado em 31-01-2011 e Publicado em 01-02-2011; **ACO 2.041-MT**, Rel. *Ministro Luiz Fux*, DJe-214, Divulgado em 29-10-2012 e Publicado em 30-10-2012; **ACO 2.150-MT**, Rel.^a *Ministra Rosa Weber*, DJe-93, Divulgado em 16-05-2013 e Publicado em 17-05-2013; **ACO 2.468-MT**, Rel.^a *Ministra Cármen Lúcia*, DJe-149, Divulgado em 01-08-2014 e Publicado em 04-08-2014; **ACO 2.469-MT**, Rel. *Ministro Celso de Mello*, DJe-149, Divulgado em 01-08-2014 e Publicado em 04-08-2014; **ACO 2.602-MT**, Rel.^a *Ministra Cármen Lúcia*, DJe-23, Divulgado em 03-02-2015 e Publicado em 04-02-2015.

Por outro lado, **não pode ser imputada ao autor eventual demora na instauração de Tomada de Contas Especial**, já que é ato que depende apenas da autoridade concedente do convênio (no caso, a Ré).

Nesse sentido, aliás, segue inabalada a jurisprudência do STF:

AÇÃO CAUTELAR. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO SIAFI. ÓBICE À CELEBRAÇÃO DE NOVOS ACORDOS, CONVÊNIOS E OPERAÇÕES DE CRÉDITO. INADIMPLÊNCIA IMPUTADA A EX-GESTORES. APARENTE DEMORA NA INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUSPENSÃO DO REGISTRO DE INADIMPLÊNCIA. 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 da Administração Financeira - Siafi e no CAUC - Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias, impossibilita sejam firmados acordos de cooperação, convênios e operações de crédito entre eles e entidades federais.
2. A aparente demora na instauração de Tomada de Contas Especial, atribuída ao Conveniente responsável pela apuração de eventuais irregularidades praticadas por ex-gestores de convênios, não deve inviabilizar a celebração de novos ajustes.
3. Medida liminar referendada. (AC 1896/MC, Rel.^a Min.^a CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 29/04/2008, DJe-142 Divulgado em 31-07-2008 e Publicado em 01-08-2008)

Conclui-se, assim, que as providências para o ressarcimento do erário dependem, antes, da conclusão da Tomada de Contas Especial, cuja competência é da **Ré** para instauração e do **Tribunal de Contas da União** para o seu juízo, nos termos do *artigo 8º, §§ 2º e 3º, da Lei 8.443/92*³.

Nessa senda, a inscrição do Estado de Mato Grosso em qualquer dos cadastros restritivos da ré antes da efetiva instauração e julgamento da tomada de contas especial afigura-se ofensiva aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

³ 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. (...) § 2º A tomada de contas especial prevista no *caput* deste artigo e em seu § 1º será, desde logo, encaminhada ao Tribunal de Contas da União para julgamento, se o dano causado ao Erário for de valor igual ou superior à quantia para esse efeito fixada pelo Tribunal em cada ano civil, na forma estabelecida no seu Regimento Interno. § 3º Se o dano for de valor inferior à quantia referida no parágrafo anterior, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto.

II-2. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO.

Há, ainda, nítida violação ao **princípio da proporcionalidade** decorrente da inscrição dos autores em cadastros restritivos (CAUC/SIAFI/SINCOV).

De fato, cabe ponderar, no caso concreto, se o ato administrativo que procederá à inscrição do autor no Cadastro de Inadimplentes se amolda ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito, **na perspectiva de se perquirir se o meio empregado pela ré é o menos restritivo para se atingir a finalidade pública objetivada.**

Exatamente aí se pode constatar que, **se a Tomada de Contas Especial ainda será instaurada, processada e julgada pelo Tribunal de Contas da União**⁴, após regular contraditório e ampla defesa, *apresenta-se bem mais gravosa a escolha da ré em inscrever o autor no Cadastro de Convênios*, impossibilitando-o de obter novos convênios, auferir repasses e contratar empréstimos com instituições financeiras federais.

⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do **Tribunal de Contas da União**, ao qual compete:

(...)

II - **julgar as contas** dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

VI - **fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio**, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a **Estado**, ao Distrito Federal ou a Município;

(...)

VIII - **aplicar** aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, **as sanções previstas em lei**, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - **assinar prazo** para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

(...)

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte **imputação de débito** ou multa terão eficácia de **título executivo**.

Luís Roberto Barroso⁵, ilustre Professor e agora Ministro dessa Suprema Corte, leciona:

Em resumo, o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual (vedação de excesso); **(c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha.**

No mesmo sentido, **Humberto Ávila**⁶ preconiza:

O exame da proporcionalidade em sentido estrito exige a comparação entre a importância da realização do fim e a intensidade da restrição aos direitos fundamentais. A pergunta que deve ser formulada é a seguinte: O grau de importância da promoção do fim justifica o grau de restrição causada aos direitos fundamentais? Ou, de outro modo: **As vantagens causadas pela promoção do fim são proporcionais às desvantagens causadas pela adoção do meio?** A valia da promoção do fim corresponde à desvalia da restrição causada?

É evidente que a perda imposta ao autor, devido aos efeitos do apontamento da suposta inadimplência no SIAFI/CAUC/SICONV, são bem maiores do que pode resultar do julgamento das contas do convênio pelo Tribunal de Contas da União, até mesmo porque não se pode prever com antecedência qual será o resultado do exame da Tomada de Contas Especial por aquele Tribunal, que pode inclusive aprová-las ou aprová-las com ressalvas, sem necessidade de devolução de qualquer quantia à ré ou, ainda, **sem imputar a responsabilidade pela devolução ao autor, já que o projeto foi executado e as contas prestadas por gestores administrativos anteriores.**

⁵ *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2011, p. 283, sem destaques no original.

⁶ *Teoria dos Princípios*, 14ª ed., São Paulo, Malheiros, 2013, p. 195, sem destaques no original.

Existem inúmeros precedentes da **Corte Suprema** que reconhecem a *desproporção* entre o proveito obtido pela Ré com o apontamento no SIAFI/CAUC/SICONV e os prejuízos causados ao interesse público da entidade regional:

ACÇÃO CAUTELAR. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO SIAFI. ÓBICE À CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONVÊNIOS E AO RECEBIMENTO DE REPASSES. PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO. LIMINAR. REFERENDO.

1. A permanência de Estado-membro no registro de inadimplência do SIAFI implica o imediato bloqueio das transferências de recursos federais e a impossibilidade de celebração de novos convênios.

2. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de suspender a inscrição quando os efeitos dela decorrentes geram prejuízos irreparáveis ao Estado-membro, comprometendo a prestação de serviços públicos essenciais. Precedente [AC n. 259, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 03.12.2004]. Medida liminar referendada. (AC 1.271/MC, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2007, DJ 13-04-2007, P. 78, RT 863/131, LEXSTF 341/5, RNDJ 90/67)

No caso, acentua-se ainda o fato de que as supostas irregularidades ainda serão apuradas e julgadas pelo TCU em *Tomada de Contas Especial*. Porém, o apontamento da suposta inadimplência no SIAFI/CAUC/SICONV ocasiona prejuízos irreversíveis ao Autor, que se vê privado da possibilidade de firmar convênios e obter repasses federais.

Assim, na esteira do princípio da proporcionalidade em sentido estrito, constata-se que o apontamento levado a efeito pela Ré, como ato jurídico-administrativo, apresenta-se contrário à ordem jurídica constitucional.

II-3. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES EM SEU ASPECTO SUBJETIVO

Cumprе ressaltar, por fim, um aspecto relevante, qual seja, de que a causa geradora da presente inscrição no registro cadastral de inadimplência é

imputável, exclusivamente, à gestão anterior, na medida em que firmado no ano de 2008 e com vigência encerrada em 2013.

A inscrição do Estado de Mato Grosso, nessa senda, afigura-se completamente contrária ao consolidado entendimento firmado nesta Suprema Corte, no sentido de que, em decorrência da regra da intranscendência das sanções, não há possibilidade de inscrição de ente federado em decorrência de débitos oriundos de gestões anteriores. Com efeito:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Tributário. Procedimentos fiscais. Inscrição em cadastro de inadimplentes – CADIN. Atos decorrentes de gestões anteriores. Aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções. 3. Jurisprudência da Corte. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (ARE 981907 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 25/08/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 04-09-2017 PUBLIC 05-09-2017)

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 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 3031 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 30/06/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-160 DIVULG 14-08-2015 PUBLIC 17-08-2015)

De acordo com o voto proferido pelo Excelentíssimo Ministro Relator Gilmar Mendes nos autos do citado ARE n.º 981.907, **“Como já demonstrado na**

decisão ora agravada, a jurisprudência desta Corte não admite a transcendência subjetiva das medidas restritivas de direito, ou seja, não se pode superar a dimensão estritamente pessoal por atos cometidos em gestão anterior.”

Ademais, nos autos da AC n.º 3.031/PE, destacou-se que *“não se pode inviabilizar a administração de quem foi eleito democraticamente e não foi responsável diretamente pelas dificuldades financeiras que acarretaram a inscrição combatida.”*

Recentemente, inclusive, nos autos da ACO n.º 3.044, o Ministro Luiz Fux, em decisão publicada no dia 07 de agosto de 2018, concluiu que *“Ademais, analisando os autos, verifico que a inscrição do Estado do Acre nos cadastros federais de restrição se deu em razão do apontado descumprimento de prestações de contas por gestões anteriores. Desta forma, não se mostra razoável penalizar o estado e sua população por atos de responsabilidade pessoal do gestor público. Assim, tem aplicação, no caso concreto, o princípio da intranscendência subjetiva das sanções, consoante tem decidido esta Corte em casos análogos.”*

Evidente, nessa senda, a impossibilidade de inscrição do Estado de Mato Grosso em decorrência do princípio da intranscendência das sanções em seu aspecto subjetivo, o que deverá ensejar o julgamento de procedência dos pedidos deduzidos na presente ação cível originária.

**III – NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE TUTELA
PROVISÓRIA ANTECIPADA DE URGÊNCIA -
PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DISPOSTOS NO
ARTIGO 300 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**

Nos termos do artigo 294 do Código de Processo Civil, a tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou em evidência. O parágrafo único do referido artigo, ao seu turno, dispõe que a tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.

O artigo 300 do Código de Processo Civil, ao tratar da tutela antecipada incidental, dispõe que a sua concessão condiciona-se à existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Requisitos que se encontram presentes neste caso.

Com efeito, a probabilidade do direito está presente em virtude do quanto se expôs nos itens anteriores desta peça, que exprimem a *violação* aos princípios do *devido processo legal*, do *contraditório*, da *ampla defesa*, da *proporcionalidade em sentido estrito* e da *não transcendência das sanções*.

E assim se afirma porque a iminente inscrição do autor no SIAFI/CAUC/SICCONV por suposta irregularidade no Convênio nº 635879/2009 não poderia ser realizada antes a instauração e conclusão da *Tomada de Contas Especial*, foro próprio nos quais os autores poderão se defender.

A relevância da matéria é incontroversa no âmbito dessa Corte, que, inclusive, submeteu o **RE 607.420-PI** (Rel.^a Min.^a Rosa Weber) ao regime da repercussão geral (tema 327).

Ademais, revela-se desproporcional, no sentido estrito, restringir direitos de tão alta dimensão antes da instauração da Tomada de Contas Especial – TCE.

Há, pois, nítida probabilidade do direito, corroborada pelos precedentes desta Corte na **ACO-QO 1.048** (*Rel. Min. Celso de Mello*), **ACO 1.439** (*Rel. Min. Joaquim Barbosa*), **AC 1.896** (*Rel. Min. Carmen Lúcia*) e **AC 1.271** (*Rel. Min. Eros Grau*) e **ACO 2.159** (*Rel. Min. Marco Aurélio*).

Por outro lado, o perigo de dano é evidente e vários são os precedentes dessa Corte a reconhecer a existência de perigo da demora nas ações que reclamam a exclusão de entes públicos, suas autarquias e fundações do SIAFI/CAUC/SICONV.

No presente caso, a lesão grave está consubstanciada no fato de que o Estado de Mato Grosso, com a presente inscrição no SIAFI/CAUC/SICONV, **está impedido de firmar novos convênios nas mais diversas áreas, ficando assim totalmente impossibilitado de fazer investimentos e até mesmo de atender às necessidades prementes dos cidadãos mato-grossenses, ficando ainda impedido de receber os valores dos convênios, contratos de repasse e de financiamento que já estão em andamento.**

De fato, o Estado de Mato Grosso possui, somente com o Governo Federal, 163 convênios vigentes, os quais somam R\$ 2.028.363.291,12 (dois bilhões, vinte e oito milhões, trezentos e sessenta e três mil reais e doze centavos), cujas parcelas vindouras, no montante de R\$ 1.175.728.761,91 (um bilhão, cento e setenta e cinco milhões, setecentos e vinte e oito mil, setecentos e

sessenta e um reais e noventa e um centavos) não poderão ser repassadas acaso mantenha a abusiva inscrição perpetrada pela União.

Ademais, o impedimento de recebimento de transferências voluntárias vem causando ao Estado de Mato Grosso inúmeros prejuízos, como a impossibilidade, dentre outros, de continuidade do recebimento imediato de transferências voluntárias na ordem de 29 milhões de reais, conforme se infere da Nota Técnica n.º 141/2019-SATE/SEFAZ.

Acaso tais montantes não sejam liberados, além do atraso na conclusão das obras, o Estado será obrigado a proceder ao pagamento dos custos de desmobilização das sociedades empresárias executoras das obras, o que aumenta sobremaneira o prejuízo causado.

Conforme cediço, para a liberação dos repases de todos os mencionados *Convênios, Contratos de Repasse, Termos de Compromisso e Contratos de Financiamentos*, é imprescindível que o Estado de Mato Grosso permaneça adimplente no **CADIN, SIAFI, SICONV, CND, DCTF, CEI** e demais certidões federais, *sob pena de não receber os recursos*, nos termos do **artigo 25, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

O controle da adimplência com os deveres acima consignados é feito na forma da **PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 424/2016**, que regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, *verbis*:

Art. 22. São condições para a celebração de instrumentos, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:

(...)

IV - regularidade perante o Poder Público Federal, conforme consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, cuja verificação da existência de débitos perante os órgãos e entidades do Poder Público Federal atende o disposto no art. 6º da Lei nº 10.522, de 2002, sendo sua comprovação verificada por meio da informação do cadastro mantido no Sistema de Informações do Banco Central do Brasil - SISBACEN, do Banco Central do Brasil - BACEN, e de acordo com os procedimentos da referida Lei;

(...)

VIII - aplicação mínima de recursos na área da Educação, em atendimento ao disposto no art. 212, da Constituição Federal, e no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, e que se constitui na aplicação anual, na manutenção e desenvolvimento do ensino, do percentual mínimo de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cujos dados do exercício encerrado devem ser fornecidos pelo Ente Federativo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, para processamento pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, comprovado por meio do seu extrato, com validade até a apresentação dos dados de um novo exercício, limitado à data de 30 de janeiro do exercício subsequente, ou, na impossibilidade de verificação por meio desse sistema, apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente, consoante disposto no art. 23 do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007;

Na hipótese de não ser concedido o provimento antecipatório ora postulado, os danos ao Estado de Mato Grosso serão irreparáveis, pois perderá verbas da União para investimento em várias áreas sensíveis de atuação, restando prejudicado um dos princípios basilares de toda a atuação administrativa, qual seja, o **princípio da continuidade do serviço público**.

Finalmente, impende consignar que o Estado de Mato Grosso negocia com o *International Bank for Reconstruction and Development* (BIRD) a assinatura de contrato denominado “Refinanciamento da Dívida com Sustentabilidade Fiscal e Ambiental no Estado de Mato Grosso.”.

A operação, inclusive, foi aprovada pela diretoria executiva da Instituição Financeira⁷ e, atualmente, encontra-se no Senado Federal para autorização, nos termos do artigo

A partir do acordo que será celebrado entre as partes, o Banco Internacional procederá ao empréstimo de até US\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de dólares) ao Estado de Mato Grosso, que o adimplirá em 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais.

A conclusão da referida operação, no entanto, depende da inexistência de qualquer apontamento do Estado em cadastros restritivos da União, nos termos do artigo 40, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que eventual inscrição causar-lhe-ia severos prejuízos.

Por isso, encontram-se demonstrados os requisitos autorizadores do deferimento da medida de natureza antecipatória, a justificar a concessão da medida liminar, sem ouvir a parte contrária, **para impor à União obrigação de fazer consubstanciada na retirada da inscrição do Estado de Mato Grosso no SIAFI/CAUC/SICONV e demais órgãos restritivos, concernente ao convênio n.º 635879/2008.**

IV - PEDIDOS

Em consideração ao exposto, o Estado de Mato Grosso requer:

- a) o recebimento da presente ação cível originária;

⁷ <https://nacoesunidas.org/banco-mundial-aprova-emprestimo-de-us250-milhoes-ao-mato-grosso/>

b) a concessão de tutela provisória antecipada de urgência, *inaudita altera parte*, na forma do art. 300 do Código de Processo Civil, para determinar à Ré uma obrigação de fazer, que determine retirada da inscrição no SIAFI/CAUC/SICONV ou quaisquer outros cadastros restritivos, concernente ao Convênio nº 635879/2008, até o julgamento definitivo desta ação;

c) a citação da Ré para apresentar resposta;

d) a confirmação do pedido de antecipação de tutela, com o julgamento pela procedência dos pedidos deduzidos na presente ação para impor à Ré uma obrigação de fazer, consubstanciada na retirada da inscrição no SIAFI/CAUC/SICONV ou qualquer outro cadastro restritivo, relativamente ao Convênio n.º 635879/2008, até a conclusão pelo Tribunal de Contas da União de Tomada de Contas Especial;

e) a condenação da ré ao pagamento de honorários de sucumbência, nos termos do art. 85 do Código de Processo Civil;

f) a produção de prova oral, documental e técnica.

Informa que os documentos acostados à presente estão dispensados de autenticação, conforme artigo 225 do Código Civil.

Dá à causa o valor de R\$1.000,00 (mil reais).

Termos em que, pede deferimento.

Brasília-DF, 29 de agosto de 2019.

FRANCISO DE ASSIS DA SILVA LOPES

Procurador-Geral do Estado de Mato Grosso

LUCAS SCHWINDEN DALLAMICO

Subprocurador-Geral dos Tribunais Superiores

Impresso por: 040.382.53180 ACO 3295
Em: 02/09/2019 - 17:20:42