

**TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.175 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**RÉU(É)(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

Trata-se de Ação Cível Originária com pedido de tutela provisória, proposta pelo Estado do Rio de Janeiro contra a União, alegando que firmou o Convênio 724.495/2009 com a ré, no valor total de R\$ 7.441.037,04, com o fito de estimular a atuação de mulheres na construção e estabelecimento de redes de prevenção social e enfrentamento da violência.

Relatou que, ao final da execução do convênio, foi instaurada tomada de contas especial no Tribunal de Contas da União – TCU (Processo 08020.010534/2015-11), na qual foram apontadas as irregularidades, estando a rejeição das contas sujeita ao trânsito em julgado administrativo.

Aduziu que, sem prévia intimação, foi efetuada a inscrição do Estado nos cadastros desabonadores do Governo Federal, quando o correto seria que tal inscrição fosse precedida de notificação sobre o possível apontamento, na forma do art. 2º, § 2º, da Lei 10.522/2002, aplicável analogicamente ao SIAFI/CAUC, que prega a necessidade de aviso ao devedor, com antecedência mínima de 75 (setenta e cinco) dias.

Asseverou ser irregular a inscrição nos cadastros desabonadores, haja vista que houve violação dos princípios do devido processo legal e da intranscendência das sanções, e que o Estado agiu de boa-fé, uma vez que a Secretaria Nacional de Segurança Pública considerou sanadas as irregularidades concernentes a possível vagueza da proposta apresentada pela Fundação Darcy Ribeiro, e que foi devolvido o saldo do convênio, no

## ACO 3175 TP / RJ

valor de R\$ 3.766.119,59, em 27/5/2013.

Ressaltou, ainda, que o Estado do Rio de Janeiro vem passando por grave crise arrecadatória, sendo-lhe muito gravoso ser privado do recebimento de transferências voluntárias da União.

Sublinhou que, pelo princípio da intranscendência das sanções, afasta-se “a penalização dos gestores da atual composição da Administração Pública, que não concorreram com a ilicitude identificada pelo ente central, desde que os novos membros da estrutura do órgão estejam adotando efetivas medidas para regularizar as pendências identificadas” (pág. 12 do documento eletrônico 1), e que a inscrição desrespeitou a Súmula Administrativa 46 da Advocacia – Geral da União, a qual dispõe que “será liberada da restrição decorrente da inscrição do município no SIAFI ou CADIN a prefeitura administrada pelo prefeito que sucedeu o administrador faltoso, quando tomadas todas as providências objetivando o ressarcimento ao erário”.

Insistiu em que a desproporcionalidade da inscrição acarreta ofensa ao princípio do devido processo legal e que há vícios materiais na decisão de rejeição das contas, notadamente porque: (i) foi regular a contratação da Fundação Darcy Ribeiro, tanto que o SENASP declarou a irregularidade como sanada no subitem “1” do item 3.1 de seu Parecer CGFIS/DEAPSEG nº 333/2013; (ii) a compatibilidade com os preços de mercado foi demonstrada no processo administrativo de origem; (iii) foi regular a contratação da Fundação Darcy Ribeiro com fulcro no art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993 e, por corolário, das despesas dela decorrentes, por ser inaplicável a modalidade licitatória de pregão, a qual restringe-se à aquisição de bens e à contratação de serviços considerados comuns, ao passo que o objeto conveniado, a execução dos projetos no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Mulheres da Paz e Projeto), é complexo e peculiar; (iv) é descabida a alegação de que o critério usado na pesquisa de mercado e na escolha da FUNDAR foi o

## ACO 3175 TP / RJ

valor da taxa de administração e não a *expertise*; (v) a taxa de Administração foi paga à FUNDAR por meio de recursos exclusivamente oriundos do tesouro estadual; (vi) o objeto contratado foi executado; (vii) houve erro material na quantificação do dano, eis que não foram consideradas as deduções das quantias já restituídas pelo ERJ/SEASH, nem a proporcionalidade dos recursos transferidos, sendo devido o abatimento da fração das despesas executadas que competia à União; (viii) todos os extratos bancários da conta corrente específica e das aplicações financeiras foram encaminhados à SENASP em 2013, por meio físico, pois era a forma como a própria SENASP encaminhava seus pareceres e análises, deixando de utilizar a guia “pareceres” constante do sítio eletrônico do SICONV.

Requeriu:

“1 – que seja concedida a tutela de urgência *inaudita altera parte*, de modo a determinar que a inscrição do Estado do Rio de Janeiro no Cadastro de Convênios - CAUC -, em decorrência do convênio de nº 724495/2009 (nº 158/2009), seja suspensa;

2 – a citação da Ré para, querendo, oferecer resposta no prazo legal, sob pena de preclusão, revelia e confissão;

3 – havendo a real possibilidade de adequação da conduta da Ré aos ditames constitucionais e legais, na forma exposta, requer, com fundamento nos arts. 319, VII, e 334 do CPC, a designação de audiência de conciliação, sem prejuízo da tutela provisória requerida, enquanto a conciliação não se realizar;

4 – que seja julgado procedente o pedido a fim de que [4.1] seja excluída, em virtude do convênio de nº 724495/2009 (nº 158/2009), a inscrição do Estado do Rio de Janeiro no Cadastro de Convênios - CAUC; e [4.2] seja declarada aprovada a prestação de contas do convênio de nº 724495/2009 (Nº 158/2009), sem ressalvas, mediante o reconhecimento de que o objeto do convênio foi prestado e com a quitação dos valores repassados e pagos, ou, subsidiariamente, [4.3] seja declarada aprovada a prestação de contas do convênio de nº 724495/2009

## ACO 3175 TP / RJ

(Nº 158/2009), mediante o reconhecimento de que o objeto do convênio foi prestado e de que o saldo a ser restituído à União limita-se à quantia de R\$ 190.655,31 (cento e noventa mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e trinta e um centavos).”

É o relatório. Decido.

Preliminarmente, reconheço a competência desta Corte para julgar a ação originariamente, vez que instaurado conflito entre União e Estado-membro (art. 102, I, f, da Constituição Federal).

No mérito, bem examinados os autos, constato que, em diversos precedentes análogos, esta Suprema Corte já determinou, liminarmente, a suspensão da inscrição de Estados em cadastros desabonadores mantidos pela União, tais como o CADIN e o CAUC, 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, em tais cadastros.

Ademais, a adoção de medidas coercitivas para impelir a Administração Pública ao cumprimento de seus débitos não pode inviabilizar a prestação, pelo Estado-membro, de serviços públicos essenciais, máxime quando o ente federativo depende, para fechar as suas contas, de recursos do ente central da Federação.

Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte:

“AÇÃO CAUTELAR - LIMINAR - INSCRIÇÃO DE ESTADO - SIAFI - INADIMPLÊNCIA - CONVÊNIOS E REPASSES - ÓBICE. A concessão de liminar em ação cautelar faz-se com bases nos valores envolvidos, buscando-se definir o prejuízo maior. É de se afastar a inscrição do Estado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal -

## ACO 3175 TP / RJ

SIAFI, ante a inviabilidade de formalizar convênio e receber repasses, com a paralisação de serviços essenciais. Precedentes: Ação Cautelar nº 235-4, relator ministro Sepúlveda Pertence, Ação Cautelar nº 39-4, relatora ministra Ellen Gracie e Ação Cautelar nº 266-4, relator ministro Celso de Mello” (AC 259, Rel. Min. Marco Aurélio).

A imposição dessas medidas pressupõe o respeito à garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, da Constituição). É que o Estado não pode exercer a sua autoridade de maneira arbitrária, desconsiderando o princípio da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, da Constituição). É também entendimento assente que a inscrição nos registros desabonadores deve ser precedida de notificação, conforme preceitua o art. 2º, § 2º, da Lei 10.522/2002, referente ao cadastro informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais - Cadin, *verbis*:

“Art. 2º. O Cadin conterà relação das pessoas físicas e jurídicas que: (...)

§ 2º. A inclusão no Cadin far-se-á 75 (setenta e cinco) dias após a comunicação ao devedor da existência do débito passível de inscrição naquele Cadastro, fornecendo-se todas as informações pertinentes ao débito.”

Cito, exemplificativamente, os seguintes precedentes: AC-MC no 39/PR, Rel. Min. Ellen Gracie; AC-MC no 266/SP, Rel. Min. Celso de Mello; AC-MC no 259/AP, Rel. Min. Marco Aurélio; AC-QOMC no 659/DF, Rel. Min. Ayres Britto; AC 1857 MC e AC 1845 MC, ambas de minha relatoria; ACO 1854 AgR, Rel. Min. Gimar Mendes.

Evidentemente, a União poderá, na contestação, provar que efetuou a notificação devida com antecedência de 75 dias, conforme dispõe o mencionado § 2º, do art. 2º da Lei 10.522/2002. Assim, considerada a natureza cautelar do provimento, revogável a qualquer tempo, entendo que o Estado do Rio de Janeiro ficará sujeito a significativos prejuízos

## ACO 3175 TP / RJ

com a perspectiva de não receber repasses de recursos da União, o que poderia comprometer o regular desenvolvimento de suas políticas públicas.

Isso posto, por entender presentes os requisitos legais, defiro a antecipação de tutela, *ad referendum* do Plenário, para determinar a suspensão da inscrição do requerente no CAUC, sem prejuízo de melhor exame da matéria quando do julgamento do mérito.

Cite-se a ré para, querendo, contestar a presente ação no prazo legal. Com a vinda da resposta, dê-se nova vista ao autor e, após, tratando-se de matéria exclusivamente de direito, abra-se vista ao Ministério Público para parecer final.

Comunique-se esta decisão, com urgência e por via eletrônica, à União.

Publique-se.

Brasília, 5 de outubro de 2018.

**Ministro Ricardo Lewandowski**

Relator