

MED. CAUT. EM AÇÃO CAUTELAR 2.395-5 PARAÍBA

REQUERENTE(S) : ESTADO DA PARAÍBA
ADVOGADO(A/S) : PGE-PB - MARCELO WEICK POGLIESE E
OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : UNIÃO
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO DO SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Esta decisão é por mim proferida **em face** da ausência eventual, nesta Suprema Corte, do eminente Ministro-Presidente e de seu substituto regimental (fls. 266), **justificando-se**, em conseqüência, **a aplicação** da norma **inscrita** no art. 37, I, do RISTF.

Trata-se de "ação cautelar preparatória de ação civil originária", **ajuizada** pelo Estado da Paraíba contra a União Federal, **que tem por objetivo afastar** "(...) todos os efeitos contra o Estado da Paraíba das inscrições **contidas** no SIAFI, CAUC, CONCONV e em **quaisquer** outros cadastros, listagens ou sistemas que lhes fizessem as vezes ou tivessem semelhante finalidade, **relativamente ao descumprimento** da determinação constitucional de aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Seq. 301 - Educação - art. 212, CF), **bem como** ao Convênio nº 085/2001 (Convênio SIAFI nº 423117 - Concedente Secretaria Nacional de Segurança Pública) **e** Convênio nº 018/2003 (Convênio SIAFI nº 483989 - Concedente Secretaria Nacional de Segurança Pública);" (fls. 36/37 - grifei).

O autor **sustenta**, em síntese, **para justificar** sua pretensão cautelar, **o que se segue** (fls. 03/06 e 32/34):

"1. O Estado da Paraíba está impedido de celebrar convênios, contrair empréstimos e receber transferências voluntárias de recursos federais por conta de duas singelas restrições acusadas no Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC, **subsistema vinculado** ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, da Secretaria do Tesouro Nacional.

2. Para se ter uma idéia dos prejuízos assumidos pelo Estado da Paraíba com esta anotação, verifica-se que - somente no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - se encontram bloqueados operações de crédito na ordem aproximada de R\$ 445.000.000,00 (quatrocentos e quarenta e cinco milhões de reais), fundamentais para a concretização de investimentos essenciais para o ente federativo autor.

.....

3. A primeira restrição que se questiona diz respeito ao suposto descumprimento da imposição constitucional de aplicação do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita corrente líquida, no exercício financeiro de 2008, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do artigo 212 da Constituição Federal.

4. Consoante se observa da documentação anexa (extraída do 'site' da SIOPE), o Estado da Paraíba teria descumprido a mencionada obrigação, ao destinar às despesas com educação (ano-referência de 2008) recursos correspondentes a apenas 23,75% (vinte e três, vírgula setenta e cinco por cento) da receita corrente líquida.

5. Em outras palavras, esta Unidade da Federação, de acordo com o FNDE, teria descumprido a exigência constitucional por ter deixado de aplicar o percentual de 1,25% (um vírgula vinte e cinco por cento) da receita corrente em despesas com ações e serviços de educação.

6. Ocorre que tal inscrição merece ser revista, não só pelo fato de que tal anotação há de ser atribuída à gestão governamental anterior, mas também porque há evidentes equívocos metodológicos nos critérios de cálculo utilizados pelo FNDE/MEC e STN/MF, especificamente quanto à base de cálculo das receitas e dos valores investidos nas áreas e serviços de educação, em dissonância, inclusive, com o pensamento plasmado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, e em outras Cortes de Contas Estaduais. Isto sem contar a ausência de notificação prévia (violação da Lei Federal nº 11.945/2009) e a inexistência de medida corretiva de aplicação imediata.

7. Ademais, como se verá a seguir, a anotação em exame, diferentemente do que ocorre com as outras hipóteses de restrições contidas no sistema CAUC/SIAFI, condena o ente federativo a um ''status' de inadimplência de índole altamente irreversível', isto porque não conseguirá sair, por absoluta falta de alternativa jurídico-legal e econômico-factual, desta posição de pseudo-inadimplemento, em curto espaço de tempo, o que é algo, em momentos de crise financeira e de quebra abrupta de repasses do Fundo de Participação dos ESTADOS-FPE, absolutamente nefasto para o Estado da Paraíba.

.....
8. A segunda anotação questionada diz respeito a DUAS tomadas de contas especiais instauradas em virtude da não aprovação de prestações de contas de dois convênios outrora

contraídos pela Secretaria de Segurança Pública do Estado da Paraíba junto ao Ministério da Justiça, respectivamente:

(a) **Convênio** nº 018/2003-MJ/SSP/PB (Implantação do Centro de Atendimento e Despacho Integrado e Computadorizado - CAD em João Pessoa; objeto executado no período entre outubro de 2003 a fevereiro de 2006) - Data de inclusão no CAUC/SIAFI: 23/06/2009, e

(b) **Convênio** nº 085/2001 - MJ/SSP/PB (treinamento e qualificação de Policiais Civis e Militares, visando a reciclagem e aperfeiçoamento dos quadros de operadores de segurança; objeto executado entre novembro de 2001 e agosto de 2003) - Data de inclusão no CAUC/SIAFI: 23/06/2009. Documento Anexo.

9. Diferentemente das conclusões apontadas nas prestações de contas que culminaram nas referidas instaurações de tomadas de contas especiais no âmbito do Ministério da Justiça, há argumentos fáticos e jurídicos, mais do que suficientes, para as revogações destas indevidas anotações, com todo o respeito.

.....
82. A pretensão veiculada reveste-se de razoabilidade e plausibilidade jurídicas suficientes à concessão de medida liminar, 'inaudita altera parte'.

83. O pedido de suspensão da restrição que pesa sobre o Estado da Paraíba no CAUC/SIAFI tem supedâneo em inúmeros precedentes já firmados por esse Excelso Pretório.

84. A manutenção de restrição ao ente federativo por conta de irregularidade apurada unilateralmente e de forma automatizada pela União, **sem a possibilidade** de se discutir a questão em processo administrativo ou judicial, **consubstancia intolerável violação** ao princípio do devido processo legal (a violação frontal à Lei Federal nº 11.945/2009).

85. Demonstrou-se, ainda, que o impedimento anotado no CAUC/SIAFI é fruto, no primeiro caso, de uma forte divergência metodológica na composição dos critérios de receita e despesa passíveis de aferição da limitação constitucional mínima em educação, admitida, inclusive, pelo próprio Ministro da Educação (ver parágrafo 58 do petitório).

86. Sim, Douto Ministro, o **SIOPE desconsidera os gastos** com professores inativos, **bem como inclui** as receitas de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), o que, em conjunto, trazem uma divergência numérica, em detrimento do Estado,

capaz de comprometer o atendimento do limite mínimo constitucional. **Sobre este tema, há precedente recente** do Colendo Supremo Tribunal Federal (AC nº 2.104, Rel. Min. EROS GRAU, DJe-114, p. em 05.08.2008 - decisão proferida pelo Ministro Presidente GILMAR MENDES - **bem como AC 2231 MC**, Relator Min. CEZAR PELUSO, **julgado** em 15/12/2008, publicado em DJe-021 DIVULG 30/01/2009 PUBLIC 02/02/2009).

87. Registrou-se, ainda, que informações do Tribunal de Contas da Paraíba dão conta de que Estado **aplicou 26%** dos recursos em educação no exercício de 2008.

88. Anotou-se que há uma clara desproporcionalidade entre a suposta irregularidade e a sanção aplicada, isto porque não há medida administrativa de correção ou recomposição que viesse a permitir, em curto prazo, a exclusão da referida anotação do Estado da Paraíba no CAUC/SIAFI/SIOPE.

89. Indicou-se que o problema é comum a mais da metade dos Estados da federação, o que denota um forte indício de que a sistemática adotada pela União, por meio do SIOPE, para aferir o quantum aplicado em educação no exercício de 2008, apresentou um rigor duvidoso, que surpreendeu a maioria dos gestores públicos das unidades federativas.

90. No segundo caso (Convênios com a Secretaria Nacional de Segurança Pública - Ministério da Justiça), verificou-se que as pendências de prestação de contas já foram administrativamente saneadas, com as justificativas, informações e documentos encaminhados ao órgão competente, conforme farta documentação acostada." (**grifei**)

Reconheço, preliminarmente, **considerada a norma inscrita** no art. 102, I, "**f**", da Constituição da República, **que a presente** ação cautelar preparatória **inclui-se na esfera** de competência originária do Supremo Tribunal Federal, **pois a causa principal**, a ser eventualmente ajuizada, **pertence** ao âmbito das atribuições jurisdicionais originárias **desta** Suprema Corte, **o que faz incidir**, na espécie, **a regra** consubstanciada no art. 800, "caput", do CPC.

Com efeito, **sabemos** que essa regra de competência **confere**, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de **Tribunal da Federação**, atribuindo, **a esta** Corte, em tal condição institucional, **o poder de dirimir** as 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.

Cabe assinalar que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a norma de competência inscrita no art. 102, I, "f", da Carta Política, tem proclamado que "o dispositivo constitucional invocado visa a resguardar o equilíbrio federativo" (RTJ 81/330-331, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE - grifei), advertindo, por isso mesmo, que não é qualquer causa que legitima a invocação do preceito constitucional referido, mas, exclusivamente, aquelas controvérsias de que possam derivar situações caracterizadoras de conflito federativo (RTJ 81/675 - RTJ 95/485 - RTJ 132/109 - RTJ 132/120, v.g.).

Esse entendimento jurisprudencial evidencia que a aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, "f", da Carta Política restringe-se àqueles litígios - como o de que ora se cuida - 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, em ordem a viabilizar a incidência da norma constitucional que atribui, a esta Suprema Corte, o papel eminente de Tribunal da Federação (AC 1.700-MC/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI - AC 2.156-REF-MC/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ACO 597-AgrR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ACO 925-REF-MC/RN, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

Vale referir, neste ponto, recente julgamento do Supremo Tribunal Federal em que esse aspecto da questão foi bem realçado pelo Plenário desta Suprema Corte:

"CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO.

- 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 as 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 1.048-QO/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Daí a observação constante do magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/219-220, 1992, Saraiva), cuja lição, ao ressaltar essa qualificada competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, acentua:

"Reponta aqui o papel do Supremo Tribunal Federal como órgão de equilíbrio do sistema federativo. Pertencente embora à estrutura da União, o Supremo tem um caráter nacional que o habilita a decidir, com independência e imparcialidade, as causas e conflitos de que sejam partes, em campos opostos, a União e qualquer dos Estados federados." (grifei)

Definida, assim, a competência originária deste Tribunal, passo a analisar a postulação cautelar deduzida na presente sede processual. E, ao fazê-lo, observo que os elementos produzidos nesta sede processual revelam-se suficientes para justificar, na espécie, o acolhimento da pretensão deduzida, em caráter liminar, pelo Estado da Paraíba, eis que concorrem, segundo vislumbro em juízo de estrita deliberação, os requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar ora postulada.

Presente esse contexto, tenho para mim que a inscrição, no CAUC/SIAFI, do Estado da Paraíba, em razão da suposta inobservância do índice percentual mínimo na área da educação, parece haver sido efetivada com possível violação ao postulado constitucional do devido processo legal (também aplicável aos procedimentos de caráter meramente administrativo).

Cabe advertir, neste ponto, considerada a essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, que a Constituição da República estabelece, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem o devido processo legal, notadamente naqueles casos em que se viabilize a

possibilidade **de imposição**, a determinada pessoa ou entidade, de medidas consubstanciadoras **de limitação** de direitos.

Cumpra assinalar, bem por isso, **na linha** de decisões que já proferi nesta Corte (**RTJ 183/371-372**, Rel. Min. CELSO DE MELLO - **AI 306.626/MT**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), que o Estado, **em tema de restrição** à esfera jurídica de **qualquer** pessoa, **não pode** exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, **desconsiderando**, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, **pois** - cabe enfatizar - **o reconhecimento** da legitimidade ético-jurídica **de qualquer** medida imposta pelo Poder Público, **de que resultem**, como no caso, **conseqüências gravosas no plano** dos direitos e garantias individuais, **exige a fiel observância** do princípio do devido processo legal (**CF**, art. 5º, LIV e LV), **consoante adverte** autorizado magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 1/68-69, 1990, Saraiva; PINTO FERREIRA, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 1/176 e 180, 1989, Saraiva; JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, "O Direito à Defesa na Constituição de 1988", p. 71/73, item n. 17, 1991, Renovar; EDGARD SILVEIRA BUENO FILHO, "O Direito à Defesa na Constituição", p. 47/49, 1994, Saraiva; CELSO RIBEIRO BASTOS, "Comentários à Constituição do Brasil", vol. 2/268-269, 1989, Saraiva; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, "Direito Administrativo", p. 401/402, 5ª ed., 1995, Atlas; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, "Curso de Direito Administrativo", p. 290 e 293/294, 2ª ed., 1995, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, "Direito Administrativo Brasileiro", p. 588, 17ª ed., 1992, Malheiros, v.g.).

Vale ter presente, neste ponto, **o valioso magistério** de PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, **em obra conjunta** escrita com GILMAR FERREIRA MENDES e INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO ("Curso de Direito Constitucional", p. 261/262, item n. 12.1, 2007, Saraiva), **cuja lição** ressalta a possibilidade constitucional de pessoas jurídicas **titularizarem**, elas mesmas, direitos e garantias fundamentais, **as incluídas**, no que concerne às prerrogativas jurídicas **de ordem procedimental**, **as próprias** pessoas **de direito público**:

"Não há, em princípio, **impedimento insuperável** a que **peças jurídicas venham, também, a ser consideradas titulares de direitos fundamentais, não obstante estes, originalmente, terem por referência a pessoa física. Acha-se superada a doutrina de que os direitos fundamentais se dirigem apenas às pessoas humanas. Os direitos fundamentais suscetíveis, por sua natureza, de serem**

exercidos por pessoas jurídicas podem tê-las por titular.
(...).

.....
Questão mais melindrosa diz com a possibilidade de pessoa jurídica de direito público vir a titularizar direitos fundamentais. Afinal, os direitos fundamentais nascem da intenção de garantir uma esfera de liberdade justamente em face dos Poderes Públicos.

Novamente, aqui, uma resposta negativa absoluta não conviria, até por força de alguns desdobramentos dos direitos fundamentais do ponto de vista da sua dimensão objetiva.

Tem-se admitido que as entidades estatais gozam de direitos do tipo procedimental. Essa a lição de Hesse, que a ilustra citando o direito de ser ouvido em juízo e o direito ao juiz predeterminado por lei. A esses exemplos, poder-se-ia agregar o direito à igualdade de armas - que o STF afirmou ser prerrogativa, também, da acusação pública, no processo penal - e o direito à ampla defesa." (grifei)

Essa visão do tema tem o apoio da própria jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal:

"A QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO.

- A imposição de restrições de ordem jurídica, pelo Estado, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede com a inclusão de supostos devedores em cadastros públicos de inadimplentes), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do 'due process of law', assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes."

(AC 2.032-QO/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

A jurisprudência dos Tribunais, notadamente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício,

pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa ou no âmbito político-administrativo, sob pena de nulidade da própria medida restritiva de direitos, revestida, ou não, de caráter punitivo (RDA 97/110 - RDA 114/142 - RDA 118/99 - RTJ 163/790, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - AI 306.626/MT, Rel. Min. CELSO DE MELLO, "in" Informativo/STF nº 253/2002 - RE 140.195/SC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - RE 191.480/SC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - RE 199.800/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.):

"RESTRIÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO 'DUE PROCESS OF LAW'".

- O Estado, em tema de punições disciplinares ou de restrição a direitos, qualquer que seja o destinatário de tais medidas, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida estatal - que importe em punição disciplinar ou em limitação de direitos - exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos. **Precedentes. Doutrina."**

(RTJ 183/371-372, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Impende referir, neste ponto, por necessário, que, em situações semelhantes à que se registra na presente causa, esta Suprema Corte tem deferido, "initio litis", medidas cautelares em processos instaurados por iniciativa do próprio Estado-membro (RTJ 192/767-768, Rel. Min. CELSO DE MELLO - AC 235-MC/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - AC 1.260-MC/BA, Rel. Min. GILMAR MENDES - AC 1.700-MC/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI - AC 1.915/RJ, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA - AC 1.936-MC/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI - ACO 900/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES), determinando, então, a adoção da mesma providência que ora se postula nesta sede processual.

Cabe acentuar, ainda, por relevante, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal tem confirmado essa orientação (AC 39-AgR/PR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, v.g.):

"(...) LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

- **A imposição estatal de restrições de ordem jurídica, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede com a inclusão de supostos devedores em cadastros públicos de inadimplentes), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do 'due process of law', assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes. (...)."**
(AC 1.033-AgR-QO/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Cumpre lembrar, por sua extrema pertinência, decisão que o eminente Ministro GILMAR MENDES, como Relator, proferiu nos autos da AC 1.260-MC/BA, em que, ao ordenar a suspensão cautelar de eficácia de registro efetuado no SIAFI, assim fundamentou, no ponto, o seu ato decisório:

"A questão apresentada para análise não é nova neste Supremo Tribunal Federal. Em diversos precedentes 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." (grifei)

Ressalto, ainda, juízo recente, em caso virtualmente idêntico ao ora em análise, no qual o Plenário desta Suprema Corte ordenou a suspensão cautelar do registro constante do CADIN/SIAFI, efetuado em desarmonia com a garantia do devido processo legal:

"CADIN/SIAFI - INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, POR EFEITO DE DIVERGÊNCIAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO MJ Nº 019/2000 - CONSEQÜENTE IMPOSIÇÃO, AO ESTADO-MEMBRO, EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES, DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO REQUISITO LEGITIMADOR DA INCLUSÃO, NO CADIN/SIAFI, DE QUALQUER ENTE ESTATAL - LITÍGIO QUE SE SUBMETE À ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - HARMONIA E EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UNIÃO FEDERAL - O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO - POSSIBILIDADE DE CONFLITO FEDERATIVO - PRETENSÃO CAUTELAR FUNDADA NAS ALEGAÇÕES DE TRANSGRESSÃO À GARANTIA DO 'DUE PROCESS OF LAW' E DE DESRESPEITO AO POSTULADO DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA - DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO.

- 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 as 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.

LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

- A imposição estatal de restrições de ordem jurídica, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede com a inclusão de **supostos** devedores em cadastros públicos de inadimplentes), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia **indisponível** do 'due process of law', **assegurada**, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), **à generalidade** das pessoas, **inclusive** às próprias pessoas jurídicas de direito público, **eis que** o Estado, **em tema** de limitação **ou** supressão de direitos, **não pode exercer** a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. **Doutrina. Precedentes.** (...)." **(ACO 1.048-QO/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)**

Impõe-se ter presente, agora, **um outro aspecto** que se me afigura **impregnado** de evidente relevo, **considerada** a jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal **firmou** em casos nos quais a causa **geradora** de inscrição em registros cadastrais de entidades inadimplentes é **exclusivamente** imputável a Administrações Estaduais anteriores (**AC 1.763-MC/SE**, Rel. Min. CARLOS BRITTO).

Resulta, de tais julgamentos, **clara** diretriz jurisprudencial **estabelecida** por esta Suprema Corte, **cujas decisões - ordenando** a liberação e o repasse de verbas federais - foram proferidas com o propósito de **neutralizar a ocorrência de risco** que pudesse comprometer, de modo irreversível, **a continuidade** da execução de políticas públicas:

"**Questão de ordem** em medida cautelar em ação cautelar. 2. **Autarquia estadual. Inscrição no SIAFI** (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). 3. **Impedimento de repasse de verbas federais. Risco para a continuidade da execução de políticas públicas.** 4. **Precedentes:** (QO) AC nº 259-AP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 03.12.2004; (QO) AC nº 266-SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 28.10.2004; e (AgR) AC nº 39-PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 05.03.2004. 5. **Cautelar, em questão de ordem, referendada.**"

(**AC 1.084-MC-QO/AP**, Rel. Min. GILMAR MENDES, **Pleno** - grifei)

Essa mesma orientação foi observada no julgamento (monocrático) da AC 1.989-MC/SP, Rel. Min. GILMAR MENDES, em caso que guarda absoluta identidade com a matéria ora em exame.

O que se mostra importante considerar, na realidade, é a orientação que o Supremo Tribunal Federal firmou a respeito do tema em análise, na qual esta Suprema Corte tem enfatizado a sua preocupação com as graves conseqüências, 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 - grifei)

Quanto aos Convênios Originais nº 085/2001 e nº 018/2003, celebrados com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Ministério da Justiça), cumpra destacar trecho relevante da manifestação do Estado da Paraíba (fls. 29/32):

"(...) 71. De igual sorte, não existem motivos para a manutenção das anotações de inadimplência do Estado da Paraíba no sistema CAUC/SIAFI, especificamente no que concerne aos CONVÊNIOS ORIGINAIS nº 085/2001 e nº 018/2003, celebrados com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Ministério da Justiça).

72. O atraso na remessa das informações e a não aplicação em tempo hábil dos recursos conveniados pela Administração Estadual anterior foram os principais motivos para as anotações no sistema CAUC/SIAFI (após a abertura de tomadas de contas especiais pelo próprio Ministério da Justiça).

73. Por óbvio, a nova administração estadual está a empreender os esforços no sentido de, não só corrigir as eventuais inaptidões de aplicação e execução dos recursos (especificamente quanto ao Convênio nº 018/2003), como também na coleta e remessa das informações pertinentes à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Contudo,

até o término da resolução administrativa, Estado da Paraíba não pode sofrer com tais restrições.

74. Esta assertiva ganha fôlego quando os documentos ora acostados comprovam que todas as pendências - apontadas para a plena aprovação das contas dos convênios - foram devidamente sanadas ou estão em fase final de saneamento.

75. Por exemplo: Sobre o convênio nº 085/2001, apontou a SENASP que perduraria a falta de algumas informações sobre a realização de alguns cursos, especificamente de Política Comunitária, Direitos Humanos e Cidadania e de Identificação Veicular (a comprovação dar-se-ia, segundo a SENASP, por intermédio de certificados e lista de presença). Contudo, os documentos ora acostados aos autos atestam a realização de tais cursos, especialmente com a apresentação das listas de presença e dos certificados (anexos).

76. Assim também o foi com o Convênio nº 018/2003.

77. A SENASP apontou no parecer nº 08020.002594/2003-18 (Convênio nº 018/2003 - SIAFI 483989) seis (06) pontos para saneamento (itens de 'a' e 'f')

78. Em ofício endereçado à SENASP, a Secretaria de Segurança Pública do Estado **justificou o cumprimento** de quatro dos seis pontos (Ofício nº 0123/2008/GS/SEDS/PB); faltava, assim, apenas a execução integral do item 'c', isto porque o item 'd' (devolução dos recursos) era uma consequência na hipótese de inadimplemento do referido item 'c' (instalação e funcionamento do Centro de Atendimento e Despacho Integrado).

79. Sob os auspícios da nova gestão que se iniciou em fevereiro de 2009, as obras do Centro de Atendimento e Despacho Integrado foram concluídas (vide fotos contidas no relatório acostado) e os equipamentos reinstalados.

80. Dentre os equipamentos reinstalados, constatou-se um problema técnico no HD do servidor, situação que foi imediatamente encaminhada com a empresa fabricante que não só se comprometeu em solucionar graciosamente o defeito, como também se responsabilizou que ira efetuar, também sem custo para o erário, a atualização de todos os softwares do sistema outrora fornecido, o que gerará, em termos de modernização, ganho substancial para a operabilidade do centro (vide correspondência do fabricante, acostada ao relatório do caso).

81. Assim, se houve pontos a serem corrigidos nas prestações de contas dos referidos convênios, **estas foram sanadas, o que não justifica,** com todo o respeito, a

permanência do Estado da Paraíba no sistema SIAFI/CAUC. (...)." (grifei)

Registre-se, finalmente, que o Estado da Paraíba **justificou**, de maneira **inteiramente** adequada, as razões **que caracterizam a concreta ocorrência**, na espécie, da situação configuradora do "periculum in mora", **ênfatizando**, a esse propósito, **o que se segue** (fls. 34/36):

"(...) **91. No que concerne ao perigo da demora**, cumpre ponderar que o bloqueio decorrente da manutenção de restrição no CAUC/SIAFI poderá represar, no mínimo, recursos da ordem de 450 milhões de reais, relativos a inúmeros convênios firmados pelo Estado da Paraíba para a consecução de projetos essenciais à população, comprometendo a continuidade de serviços públicos essenciais.

92. Há, por exemplo, o perigo de se inviabilizar a operação de crédito do Programa de Modernização Fiscal do Estado da Paraíba - PROFISCO que tem por objetivo apoiar a modernização da gestão fiscal do Estado visando a aumentar a receita, a eficiência e a eficácia do gasto público e prover melhores serviços ao cidadão. A pré-negociação do contrato que está em vias de ser firmado entre o Estado da Paraíba e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) está agendada para o período de 07 a 10 de julho de 2009, cujo valor está estimado em U\$ 8.757.221,00 (oito milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, duzentos e vinte um dólares dos Estados Unidos da América).

93. Mais grave ainda: a manutenção desta restrição poderá comprometer o recebimento dos valores do empréstimo autorizado pelo Governo Federal, via BNDES, para diminuição do impacto financeiro dos Estados com a queda de seus respectivos Fundos de Participação.

94. O perigo da demora, pois, está 'in re ipsa'. O Estado da Paraíba está com sua regularidade comprometida. Os efeitos são os mais graves possíveis.

95. O não-recebimento de recursos federais e internacionais no contexto da **frágil** autonomia financeira dos Estados Membros da Federação, **extremamente centralizadora**, é de molde a causar graves danos à população paraibana, com inviabilização potencial da máquina pública e da manutenção dos serviços públicos mais caros à sociedade paraibana. (...)." (grifei)

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, defiro, "ad referendum" do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal (RISTF, art. 21, inciso V), até final julgamento da causa principal, o pedido de medida liminar formulado pelo Estado da Paraíba, em ordem a "(...) que a União Federal afaste todos os efeitos contra o Estado da Paraíba das inscrições contidas no SIAFI, CAUC, CONCONV e em quaisquer outros cadastros, listagens ou sistemas que lhes fizessem as vezes ou tivessem semelhante finalidade, relativamente ao descumprimento da determinação constitucional de aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Seq. 301 - Educação - art. 212, CF), bem como ao Convênio nº 085/2001 (Convênio SIAFI nº 423117 - Concedente Secretaria Nacional de Segurança Pública) e Convênio nº 018/2003 (Convênio SIAFI nº 483989 - Concedente Secretaria Nacional de Segurança Pública) (...)" (fls. 36/37 - grifei).

2. Comunique-se, com urgência, o teor da presente decisão, para cumprimento imediato, ao Senhor Ministro da Educação, ao Senhor Advogado-Geral da União, ao Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional, ao Senhor Secretário Nacional de Segurança Pública, ao Senhor Secretário da Receita Federal do Brasil e ao Senhor Secretário do Tesouro Nacional.

Publique-se.

Brasília, 17 de julho de 2009.

Ministro CELSO DE MELLO
Presidente, **em exercício**
(RISTF, art. 37, I)