



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Gilmara Medeiros Leite

**DIREITO FINANCEIRO FIXADO EM TESE DE  
REPERCUSSÃO GERAL:**  
Inscrição de entes federados em cadastros federais de  
inadimplentes

Brasília  
2022

Gilmara Medeiros Leite

**DIREITO FINANCEIRO FIXADO EM TESE DE  
REPERCUSSÃO GERAL:**

Inscrição de entes federados em cadastros federais de  
inadimplentes

Monografia apresentada ao Instituto  
Legislativo Brasileiro – ILB como pré-  
requisito para a obtenção de certificado de  
conclusão de Curso de Pós-Graduação  
*Lato Sensu* em Orçamento Público.

**Orientador: Prof. Dr. João Henrique  
Pederiva**

Brasília

2022

## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Leite, Gilmara.

**Direito financeiro fixado em tese de repercussão geral:**

Inscrição de entes federados em cadastros federais de inadimplentes/  
Gilmara Medeiros Leite. – Brasília, 2022.

Orientador: Professor Dr. João Henrique Pederiva.

Trabalho de conclusão de curso (especialização) – curso de  
pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público – Instituto  
Legislativo Brasileiro, 2022.

Tomada de Conta especial. 2. Contraditório, ampla defesa e  
devido processo legal. 3. Tese fixada em repercussão Geral. I. Direito  
financeiro fixado em tese de repercussão geral: Inscrição de entes  
federados em cadastros federais de inadimplentes.

CDD XXX.XX

Gilmara Medeiros Leite

**DIREITO FINANCEIRO FIXADO EM TESE DE  
REPERCUSSÃO GERAL:**

Inscrição de entes federados em cadastros federais de  
inadimplentes

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em (nome do curso), na área de concentração (se houver).

Aprovada em Brasília, em 30 de novembro de 2022 por:

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. João Henrique Pederiva (Orientador)  
Senado Federal

---

Prof. Pedro Augusto Ramirez Monteiro (Avaliador)  
Senado Federal

Dedico este trabalho à minha querida mãe, dona Lady, quem sempre esteve ao meu lado, ensinando e orando por minhas conquistas.

Com a certeza de que o amanhã possa não  
acontecer, tenho me desafiado.  
(Gilmara Medeiros, 2020)

## RESUMO

A inscrição de entes federativos, em especial os municípios, em cadastros de inadimplentes do Governo Federal incentiva a busca pelo Poder Judiciário como alternativa mais eficiente para o recebimento de transferências federais voluntárias, dado que a suspensão das transferências gera sérios danos à coletividade. As revisões bibliográfica e documental subsidiam o exame dos votos e dos encaminhamentos deliberados pelo Recurso Extraordinário de nº 1067086/BA, decidido pelo Supremo Tribunal Federal, com efeitos de Repercussão Geral sobre a matéria. Dessa maneira, há hipóteses de suspensão que necessitam de prévio julgamento de Tomada de Contas Especial ou procedimento análogo, perante o Tribunal de Contas, em observância aos direitos do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal antes da inscrição nos cadastros de inadimplentes. Ainda assim, há pontos controversos não dirimidos no âmbito do Recurso.

**Palavras-chave:** Direito Financeiro. Tomada de Contas Especial. Repercussão Geral.

## **ABSTRACT**

The inscription of federative entities, especially municipalities, in the Federal Government's default registers encourages the search for the Judiciary as a more efficient alternative for the receipt of voluntary federal transfers, given that the suspension of transfers generates serious damage to the collectivity. The bibliographical and documental reviews subsidize the examination of the votes and the directions deliberated by the Extraordinary Appeal No. 1067086/BA, decided by the Federal Supreme Court, with General Repercussion effects on the matter. Thus, there are hypotheses of suspension that require prior judgment of a Special Audit or similar procedure, before the Court of Accounts, in compliance with the rights of the adversary, the broad defense, and due process of law, before registration on the defaulters' list. However, there are controversial points not settled in the scope of the Appeal.

Keywords: Financial Law. Special Audit Committee. General Repercussion.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS (OPCIONAL)**

CADIN – Cadastro de Inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

CAUC – Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais

CF – Constituição Federal

LC – Lei Complementar

IN – Instrução Normativa

RE – Recurso Extraordinário

TCE – Tomada de Contas Especial

TRF – Tribunal Regional Federal

SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SIAFI - Sistema de Administração Financeira Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria de Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1 Conceito de transferências voluntárias e tipos de instrumentos utilizados para sua formalização.....	11
1.2 Serviço auxiliar de informações para transferências voluntárias (CAUC) e as exigências para a formalização de transferências voluntárias.....	13
1.3 Referencial conceitual: da fixação de tese com repercussão geral sobre a inscrição de município no cadastro de inadimplentes.....	17
1.4 Questão de pesquisa, objetivo, meios e hipótese .....	22
<b>2 DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>24</b>
2.1 Do impedimento para concessão de créditos aos inscritos nos cadastros de inadimplentes SICONV, SIOPE, CADIN, SIAF e CAUC.....	24
2.2 Quando estaria configurado o “estado de inadimplência” dos entes federados? .....	27
2.3 Objeto medular da casuística – Da vinculação do julgamento da Tomada de Contas Especial para a inscrição nos cadastros federais de inadimplentes .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>3 CONCLUSÃO.....</b>	<b>42</b>
<b>4 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>43</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema objeto desse estudo foi registrado, no Supremo Tribunal Federal, sob o número 327, fixado em tese de Repercussão geral, com o título: “Inscrição de Município no SIAFI/CADIN sem o prévio julgamento de Tomada de Contas Especial” - TCE. Tal inscrição pode ensejar suspensão de transferências voluntárias federais, com prejuízo da continuidade de prestação de utilidades públicas para as coletividades interessadas.

O Recurso Extraordinário (RE) de número 1067086/BA – *leading case*, representativo de controvérsia – traz a discussão, à luz dos artigos 5º, LIV e LV e 160, parágrafo I, da Constituição Federal, a constitucionalidade ou não da inscrição de Município no Cadastro de Inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal –SIAFI/CADIN, sem o prévio julgamento de Tomada de Contas Especial pelo Tribunal de Contas da União ou procedimento similar. A tese fixada decorreu dos votos dos ministros que se fizeram presentes, na sessão plenária realizada em ambiente virtual, entre os dias 4 e 14 de setembro de 2020, quando foi apreciado o Recurso Extraordinário-RE de nº 1067086, no qual figurava no polo ativo o município de Irecê-BA e no polo passivo a União.

A introdução apresenta os conceitos de transferências voluntárias e os mecanismos para sua celebração, sendo necessário para a compreensão da discricionariedade da União em poder condicionar os repasses de recursos federais à consulta dos entes convenientes nos cadastros de inadimplentes do Governo Federal. Ainda na introdução, constam a relevância do Recurso para fixar a lente teórico-doutrinária-normativa empregada no exame da matéria e a questão de pesquisa, o objetivo e a hipótese da pesquisa.

O capítulo de desenvolvimento inclui a análise nas normas constitucionais e infra legais que regulamentam os cadastros e as condições para a realização das transferências voluntárias e suas implicações e as análises dos votos que fixam as causas de inscrição passíveis de julgamento prévio da Tomada de Contas Especial, para o então registro dos demais entes federados s nos cadastros de inadimplentes e consequente suspensão de transferências federais.

## 1.1 Conceito de transferências voluntárias e tipos de instrumentos utilizados para sua formalização

Para compreender os impedimentos acarretados pelo Cadastro Único de Convênios – CAUC e até mesmo como não ser prejudicado ou deixar de receber recursos federais é preciso entender o que são Transferências Voluntárias, o procedimento para sua celebração e os impedimentos para sua formalização previstos em leis, portarias, instruções normativas, decretos e outras legislações aplicáveis.

A definição de Transferências Voluntárias está prevista no capítulo V, artigo 25 da Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, como a “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único de saúde” (BRASIL. LRF, 2000), ou seja, essas transferências são voluntárias porque dependem da vontade do órgão concedente (órgão responsável pela transferência do recurso), para realização de obras ou prestação de serviços de interesse mútuo.

Tais recursos podem ser celebrados por meio de dois instrumentos, conforme fixado no art. 1º, XVII, da Portaria Interministerial 424 de 2016:

- a) **Termo de Convênio:** é o meio pelo qual se operacionaliza a transferência de recursos financeiros pelos órgãos ou entidades da administração pública federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, para execução de projetos ou atividade de interesse recíproco, definição dada pelo artigo 1º, §1º, XI da Portaria Interministerial nº 424 de 30 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2022). A transferência de recurso federal por meio desse instrumento ocorrerá de forma direta pelo órgão concedente, que administrará o próprio recurso, não necessitará de intermediador ou agente financeiro para celebrar o repasse. (STN. Cartilha. Pág. 9, 2016).
- b) **Contrato de repasse:** é um instrumento administrativo, que dependerá de um intermediador ou agente financeiro público federal para a

operacionalização do repasse do recurso financeiro, conforme definição do art. 1º, VI, da Portaria Interministerial nº 424 de 2016.

Ademais, existe uma condição para a celebração de convênios e contratos de repasse, é necessário a existência de uma dotação orçamentária específica no orçamento do órgão concedente, devendo ser destacado no instrumento com a indicação da respectiva nota de empenho. (Art. 1º, § 10, da Portaria Interministerial 424 de 2016).

Existem duas características importantes sobre transferências voluntárias a saber:

- a) O beneficiário deverá elaborar um plano de trabalho, especificando as atividades, os resultados a serem alcançados, contrapartida, responsabilidades e cronograma de desembolso. (STN. Cartilha. Pág. 9, 2016)
- b) O beneficiário deve prestar contas das despesas pagas ou não ao ente concedente, sendo esta uma condição para convencionar a celebração de transferências, com a devida responsabilização legal dos seus representantes. (STN. Cartilha. Pág. 9, 2016).

O primeiro passo para operacionalizar as transferências voluntárias é a divulgação anual pelo órgão concedente, por meio de um edital, de uma relação de programas públicos de interesse, no Portal de Convênios do SINCONV. (STN. Cartilha. Pág. 9, 2016).

Depois, o conveniente interessado irá cadastrar sua proposta.

Em seguida, a concedente visualiza no portal a proposta cadastrada pelo conveniente e analisa os critérios de conveniência e oportunidade e se essa proposta atende aos requisitos fiscais.

Ultrapassada essa análise é feita a escolha da (s) proposta (s), momento em que as partes chegam a um acordo e assinam o instrumento de termo de convênio ou contrato de repasse, gerando à conveniente o dever legal de prestar contas à concedente dos recursos utilizados.

A próxima seção explanará mais sobre as exigências para a formalização das transferências voluntárias condicionadas aos requisitos fiscais contidos no CAUC.

## **1.2 Serviço auxiliar de informações para transferências voluntárias (CAUC) e as exigências para a formalização de transferências voluntárias**

O CAUC é uma plataforma de gestão da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que reúne em um único documento informações disponibilizadas por várias entidades, como a Caixa Econômica Federal e a Receita Federal, sobre o atendimento dos requisitos fiscais por parte dos estados, do Distrito Federal e municípios, seus órgãos e entidades e por Organizações da Sociedade Civil (OSC), utilizada para auxiliar o governo federal no momento da celebração de instrumentos para transferências voluntárias. (STN, 2021).

O termo CAUC é a sigla de Cadastro Único de Convênio, que passou a ser chamado de *Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias*. Houve a substituição no nome da plataforma, mas mantiveram a sigla CAUC. (STN. Cartilha. Pág. 9, 2016).

Além de unificar em um só documento os dados apanhados de cadastros e sistemas de informação da União, o CAUC tem a finalidade de tornar mais eficiente a verificação do cumprimento de requisitos fiscais analisados para a formalização das transferências voluntárias previstas no artigo 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, assim como a celebração de transferências para as Organizações da Sociedade Civil (OSC), amparada pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (STN, 2021).

A consulta a essa plataforma pelo órgão “concedente” é facultativa, conforme previsto no parágrafo único do art. 2º, da Portaria da STN nº 637/2021, porém, a Portaria Interministerial nº 424/2016, estabelece critérios elencados no art. 22, do capítulo I – *Das condições para a celebração*, para a formalização de transferências de recursos públicos às entidades “convenientes”, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Diretrizes Orçamentárias (Brasil. PORTARIA INTERMINISTERIAL nº 424, 2016).

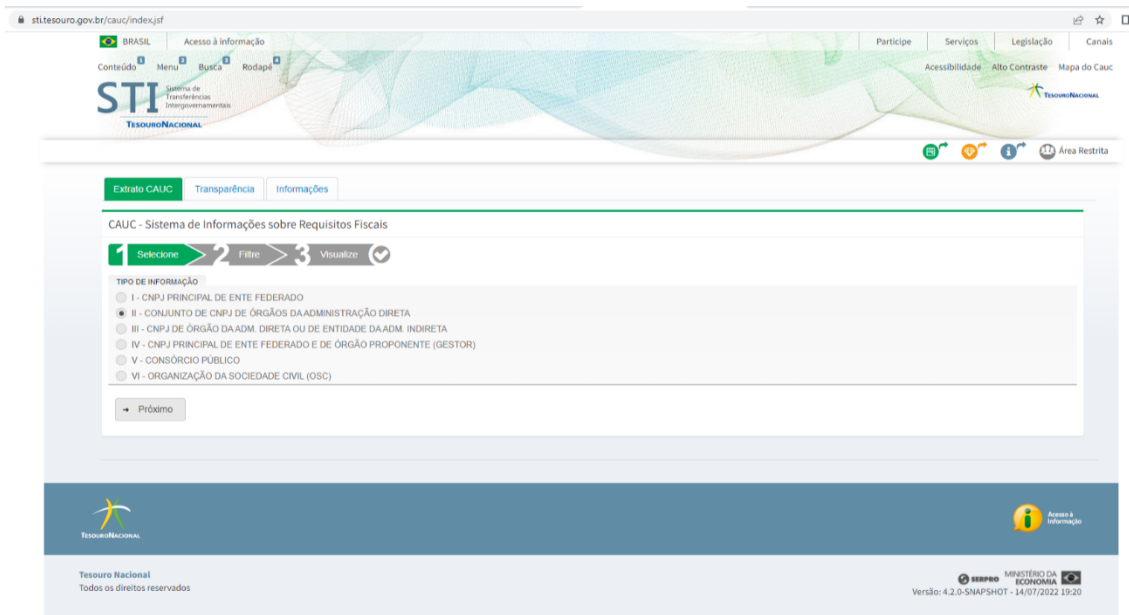
O levantamento de dados em cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelos órgãos e entidades da União e o fornecimento de informações acerca do cumprimento de requisitos fiscais por estados, Distrito Federal e municípios, seus órgãos e entidades, e organizações

da sociedade civil pelo Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC é disciplinada pela Instrução Normativa (IN) nº 3, de 7 de janeiro de 2021.

O extrato do CAUC está dividido em cinco grandes grupos com as informações de comprovação de 18 dos 28 requisitos para efetivação das transferências voluntárias, sendo I - Obrigações de Adimplência Financeira; II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios; III - Obrigações de Transparência; IV - Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais; V - Cumprimento de Limites Constitucionais e Legais.

É possível consultar a situação do município no endereço eletrônico: <https://sti.tesouro.gov.br/cauc/index.jsf>, selecionar a opção II (Figura 1), pois assim aparecerão as pendências (caso existam), não apenas no CNPJ do município mas de todos os órgãos vinculados a ele, clicar na caixa de diálogo “próximo” e digitar o nome do ente federado (Figura 2), em seguida, clicar em emitir o extrato, ao final da próxima página (Figura 3), deverá clicar em “exportar PDF”, momento em que aparecerá o PDF com o extrato do CAUC (Figura 4):

**Figura 1. Opção II na aba extrato do CAUC.**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2022).

**Figura 2. Pesquisa pelo nome do ente federado.**

stl.tesouro.gov.br/cauc/index.jsf

BRASIL Acesso à Informação Participe Serviços Legislação Canais

Conteúdo Menu Busca Rodapé Acessibilidade Alto Contraste Mapa do Caut

STI Sistema de Transferências Intergovernamentais TESOUREONACIONAL

Extrato CAUC Transparência Informações

CAUC - Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais

1 Seleção 2 Filtro 3 Visualize

II - Conjunto de CNPJ de órgãos da Administração Direta

NOME DO ENTE FEDERADO \*  
Manaus/AM

Emitir Extrato Anterior

Tesouro Nacional Todos os direitos reservados

MINISTÉRIO DA ECONOMIA Versão: 4.2.0-SNAPSHOT - 14/07/2022 19:20

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2022).

**Figura 3. Extrato do CAUC sem PDF.**

stl.tesouro.gov.br/cauc/index.jsf#extrato-header-ancora

BRASIL Acesso à Informação Participe Serviços Legislação Canais

Conteúdo Menu Busca Rodapé Acessibilidade Alto Contraste Mapa do Caut

STI Sistema de Transferências Intergovernamentais TESOUREONACIONAL

Extrato CAUC Transparência Informações

CAUC - Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais

1 Seleção 2 Filtro 3 Visualize

CNPJs Pesquisados: todos os órgãos da Administração Direta do ente federado abaixo citado

Data Pesquisa: 20/09/2022

Ente Federado: Manaus/AM

CNPJ principal: 04.365.326/0001-73 - MUNICIPIO DE MANAUS

Atendimento aos Requisitos Fiscais

Legenda

Grupo de Itens Item Legal Item Comprovado Item A Comprovar Item Desativado Notas Explicativas Notas (Desativação) Validação das Informações Fonte de Informação

Obs.: Clique no código ou descrição de um Item Legal para detalhá-lo

Grupo	Obrigações de Adimplência Financeira	Status	Fonte
I	1.1 Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União	Comprovado	PGFN/RFB
	1.3 Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS	Comprovado	CAIXA
	Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União	Comprovado	SAHEM

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2022).

Foi escolhido o município de Manaus, capital do estado do Amazonas – AM, para demonstrar como se faz uma consulta ao CAUC. Pelo extrato, verifica-se que não há nenhum item a comprovar, logo, conclui-se que o município está apto a receber



transferências voluntárias dos órgãos da União. Porém, não basta o extrato do CAUC na hora de assinar convênios, pois existem um total de 28 requisitos que devem ser comprovados por meio de documentos, conforme previsão do art. 22 da Portaria Interministerial ME/CGU nº 414 de 14 de dezembro de 2020 e o extrato do CAUC só demonstra 18 requisitos.

Figura 4 – Exemplo de extrato do CAUC em PDF.

STI Sistema de Transferências Intergovernamentais		Ministério da Economia - ME Secretaria do Tesouro Nacional - STN Atendimento aos Requisitos Fiscais		Data Pesquisa: 20/09/2022	
CNPJs Pesquisados: todos os órgãos da Administração Direta do ente federado abaixo citado Ente Federado: Manaus/AM CNPJ principal: 04.365.326/0001-73 - MUNICÍPIO DE MANAUS					
<b>I - Obrigações de Adimplência Financeira</b>					
Item Legal	Fonte	Situação	Validade		
1.1 - Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União (a)	PGFN/RFB	<input type="checkbox"/> Desabilitado [Desabilitado]			
1.3 - Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS	CAIXA	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	22/09/2022		
1.4 - Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União	SABIA	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	20/09/2022		
1.5 - Regularidade perante o Poder Público Federal	CADIN	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	20/09/2022		
<b>II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios</b>					
Item Legal	Fonte	Situação	Validade		
2.1 - Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente					
2.1.1 - SIAFI/Subsistema Transferências	SIAFI/Subsistema Transferências	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	20/09/2022		
2.1.2 - Plataforma +Brasil	Plataforma +Brasil	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	20/09/2022		
<b>III - Obrigações de Transparência</b>					
Item Legal	Fonte	Situação	Validade		
3.1 - Relatório de Gestão Fiscal - RGF					
3.1.1 - Publicação do Relatório de Gestão Fiscal	SICONFI	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	30/09/2022		
3.1.2 - Encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal ao Siconfi	SICONFI	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	30/09/2022		
3.2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO					
3.2.1 - Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO	SICONFI	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	30/09/2022		
3.2.2 - Encaminhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária ao Siconfi	SICONFI	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	30/09/2022		
3.2.3 - Encaminhamento do Anexo II do Relatório Resumido de Execução Orçamentária ao Siope	SIOPE	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	30/09/2022		
3.2.4 - Encaminhamento do Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária ao Siops (b)	SIOPS	<input type="checkbox"/> Desabilitado [Desabilitado]			
3.3 - Encaminhamento das Contas Anuais	SICONFI	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	30/04/2023		
3.4 - Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis					
3.4.1 - Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis Mensal	SICONFI	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	30/09/2022		
3.4.2 - Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis de Encerramento	SICONFI	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	31/03/2023		
3.5 - Encaminhamento de Informações para o Cadastro da Dívida Pública - CDP	SADIPEM	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	20/09/2022		
<b>IV - Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais</b>					
Item Legal	Fonte	Situação	Validade		
4.1 - Exercício da Plena Competência Tributária	SICONFI	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	30/04/2023		
4.2 - Regularidade Previdenciária	CADPREV	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	26/10/2022		
<b>V - Cumprimento de Limites Constitucionais e Legais</b>					
Item Legal	Fonte	Situação	Validade		
5.1 - Aplicação Mínima de recursos em Educação	SIOPE	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	30/01/2023		
5.2 - Aplicação Mínima de recursos em Saúde	MS/SIOPS	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	20/09/2022		
5.3 - Limite de Despesas com Parcerias Público-Privadas (PPP)	SICONFI	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	30/09/2022		
5.4 - Limite de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita	SICONFI	<input checked="" type="checkbox"/> Comprovado	30/09/2022		

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2022).

Como já foi dito anteriormente o CAUC não é um cadastro de inadimplentes, porém vários órgãos da administração direta e indireta analisam o extrato do CAUC na hora de celebrar convênios com os municípios, em atendimento ao disposto no art.

22 da portaria interministerial 414 de 2016, para a realização de transferências voluntárias.

Entretanto, dentro do extrato do CAUC existem dois cadastros de inadimplentes, o SIAFI e o CADIN.

Contudo, apesar de o CAUC não ser, mas por comportar dois cadastros de inadimplentes, partiremos para as questões principais da pesquisa, quais sejam: é permitido a inscrição de um município no cadastro de inadimplentes do governo Federal antes do julgamento de tomada de contas especial ou de procedimento análogo perante o Tribunal de Contas? Em caso de possibilidade, ocorrerá ou não violação aos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, ambos previstos em nossa Carta Magna? Poderá a União continuar condicionando o repasse de recursos federais ao pagamento de seus créditos?

A seguir iremos analisar todas essas questões conforme entendimento firmado acórdão do RE nº 1.067.086/BA, tema 327, que fixou tese de Repercussão Geral sobre a constitucionalidade ou não de inscrição de município em cadastros de inadimplentes do Governo Federal, SIAFI e CADIN.

### **1.3 Referencial conceitual: da fixação de tese com repercussão geral sobre a inscrição de município no cadastro de inadimplentes**

Em sessão plenária realizada em ambiente virtual, entre os dias 4 e 14 de setembro de 2020, foi apreciado o Recurso Extraordinário-RE de nº 1.067.086, no qual figurava no polo ativo o município de Irecê-BA e no polo passivo a União. (STF, 2020).

O município de Irecê – BA ingressou com Ação de Obrigação de Fazer em face da União, em 13 de junho de 2014, no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, pleiteando a retirada das restrições lançadas no SICONV e CAUC, decorrentes de pendências de convênio celebrado em dezembro de 2009, sob a alegação de violação de preceitos fundamentais como o devido processo legal, contraditório e ampla defesa, ambos previstos no artigo 5º, LIV e LV da CF/88, na esfera administrativa. (STF, 2020).

A União interpôs o Recurso Extraordinário, para demonstrar que a inscrição de Município no Cadastro de Inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI/CADIN, sem o prévio julgamento de Tomada

de Contas Especial pelo Tribunal de Contas da União não seria inconstitucional, com fundamento no artigo 160, §1º, I, da Constituição Federal, que autoriza o condicionamento da entrega de novos recursos à quitação de seus créditos, inclusive de suas autarquias. (STF, 2020).

Trata-se de caso indicado como representativo da controvérsia, ou seja, a decisão neste caso repercutirá em todos os casos de idêntica questão de direito, conforme fundamenta o artigo 1.036, do Código de Processo Civil, *in verbis*:

“Art. 1.036. Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça. ” (NEVES, 2020).

Continuando, o parágrafo primeiro do artigo citado anteriormente determina que “o presidente ou vice-presidente de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal selecionará 2 (dois) ou mais recursos representativos da controvérsia, que serão encaminhados ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça para fins de afetação, determinando a suspensão do trâmite de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitem no Estado ou na região, conforme o caso. (NEVES, 2020).

Com o tema de Repercussão Geral de nº 327, o STF analisou se é constitucional ou não a “inscrição de Município no Cadastro de Inadimplentes do Governo Federal antes do julgamento da tomada de contas especial.” (STF, 2020).

O Juízo Federal da Subseção judiciária de Irecê-BA, reconheceu liminarmente a suspensão das restrições cadastrais em nome do município, no SIAFI, CADIN e CAUC, ratificando posteriormente em sentença com esteio de que não houve instauração de tomada de conta especial, assim como, a inscrição deveria ser apenas em nome do antigo gestor municipal. (STF, 2020).

A União apelou da decisão e sofreu mais uma derrota, sendo mantida a sentença pela 6ª Turma do TRF1, com a seguinte fundamentação no dispositivo do acórdão:

[...] considerando que não houve comprovação de julgamento da Tomada de Contas Especial – TCE, forçoso reconhecer que não se

exauriu o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, motivo porque não poderia, segundo os julgados acima provenientes do STF, ocorrer a efetivação dos registros de inadimplência em face do nome do ente federativo municipal. (STF, 2020).

O voto condutor de relatoria da ministra Rosa Weber definiu que a tese firmada sob o regime da repercussão geral deve alcançar não apenas os municípios como também os Estados e o Distrito Federal, nas mesmas condições e pelos mesmos fundamentos, devido ao alto número de ações originárias ajuizadas por estes na Suprema Corte. (STF, 2020).

A Relatora destacou em seu voto trechos valiosos dos *amicus curiae*<sup>1</sup>, que foram recepcionados no feito, sobre esta problemática de Direito Financeiro brasileiro, conforme transcrições abaixo:

**“A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITALS BRASILEIRAS – ABRASF**, em sua petição de ingresso como *amicus curiae*, aduziu que “não há dúvida de que a matéria veiculada no presente Recurso Extraordinário interessa a todas as Fazendas Públicas municipais do Brasil, sobretudo diante da repercussão geral atribuída ao julgamento a ser proferido neste caso, o qual irá atingir todos os demais equivalentes, haja vista a inclusão de Municípios no cadastro de inadimplentes sem o prévio julgamento de Tomada de Contas Especial pelo Tribunal de Contas da União ser questão que afeta todos os municípios brasileiros” e, outrossim, que “a inclusão de municípios no SIAFI/CADIN sem que haja o julgamento da Tomada de Contas Especial pelo C. Tribunal de Contas da União implica na violação de princípios basilares do direito pátrio, tais quais o contraditório, a ampla defesa e, sobretudo, o devido processo legal no âmbito administrativo” (evento 12). (STF, 2020).

“Os Estados do Piauí, Alagoas, Acre, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rondônia, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, São Paulo, Mato Grosso e Rio de Janeiro, bem como o Distrito Federal, asseveraram, na manifestação como *amici curiae*, deva ser mantida a atual jurisprudência desta Suprema Corte a exigir o julgamento da tomada de contas especial como requisito para a inclusão no SIAFI/CADIN, sob pena de contrariedade aos arts. 5º, II, e 37, caput, da CF/88, art. 2º, caput, e incisos VII, VIII, IX e X, da Lei

---

<sup>1</sup> “Amigos da causa”, em tradução livre. Correspondem a terceiros interessados nos resultados das ações judiciais, com capacidade de manifestação nos autos, mas que não são partes do processo.

nº 9.784/99, à Instrução Normativa nº 1/97 da Secretaria do Tesouro Nacional e à Instrução Normativa nº 35/2000 de agosto de 2000 do Tribunal de Contas da União porque: (i) “no caso sub judice, há descumprimento do devido processo legal e da legalidade, uma vez que o recorrente teve seu nome inscrito no cadastro de inadimplentes, mesmo estando com outro gestor à frente da sua administração e antes da instauração da tomada de contas especial, procedimento que impõe a iniciativa da FUNASA para sua ultimização. Ora, estando a cargo do ente federal repassador do recurso (concedente) a iniciativa para instauração da tomada de contas especial, não pode o Município ou Estado, sob pena, de violação à ampla defesa e devido processo legal, ser apenado por sua inércia, visto que tal providência é requisito necessário a que se proceda à suspensão da inadimplência, donde a inscrição no SIAFI e CADIN antes da instauração da mesma (como se deu na hipótese sub judice), ou antes do julgamento final desta, quando a contabilidade analítica irá proceder a inscrição do responsável, é medida hostil ao devido processo legal em âmbito administrativo”; (ii) “o processo de tomada de contas especial é procedimento afeto ao sistema de fiscalização financeira e orçamentária imposto pela Constituição Federal a todos aqueles que administrem ou sejam responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta federal (art. 71, II, da CRFB)”; (iii) “não há qualquer reparo ao acórdão de piso que, considerando que o gestor é quem deve constar do cadastro, afastou a ofensa ao art. 25, § 1º, IV, da Lei Complementar 101/2001, dadas as graves consequências no plano administrativo e financeiro do ente federado com sua inclusão no SIAFI/CADIN, notadamente tendo em conta que o desiderato legal dos cadastros de inadimplência é o resguardo do interesse público, vedando a que o gestor inadimplente venha celebrar novos convênios enquanto perdurar essa condição” e ainda que “não se está a advogar o calote do ente beneficiário diante da simples mudança de gestor, mas que se cumpram todos os procedimentos necessários à apuração do agente causador do dano, este sim responsável pelo ressarcimento do erário, o que há de [ser] ultimado após o julgamento da tomada de contas especial. Alfim, cumpre salientar que este Eg. STF, vem aplicando entendimento semelhante no tocante ao registro do Estado em decorrência de inadimplência de entes da administração indireta. Em tais hipóteses, o postulado da intranscendência das medidas restritivas de direito impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a

dimensão estritamente pessoal do infrator. Tal entendimento vem impedindo que as limitações jurídicas que derivam da inscrição no CAUC dos entes da administração indireta atinjam Estados ou Distrito Federal, impondo-lhes consequências gravosas” (evento 21). (STF, 2020).

Sendo assim, após uma explanação resumida sobre a tese fixada em sede de Repercussão Geral e ante a trepidação ao pacto federativo vislumbrado pela Colenda Corte, convém destacar duas questões, sendo uma de ordem teórica e outra de ordem fática, sobre o alcance da casuística emaranhada ao caso em testilha.

A questão de ordem teórica está atrelada à familiaridade do tema com outros argumentos já defendidos por entidades públicas com o mesmo propósito de retirada das restrições em cadastros de inadimplentes do Governo Federal, conforme argumentos citados por Rosa Weber, infra:

- 1.“A demonstração de que o atual gestor adotou todas as providências tendentes ao ressarcimento ao Erário e à responsabilização do administrador faltoso;
- 2.A demora da Administração Pública em instaurar o processo de tomada de contas especial para apurar a responsabilidade de ex-gestores quanto a irregularidades apontadas em prestação de contas (hipótese em que a instauração tem o efeito de suspender o registro no SIAFI e no CADIN);
- 3.A aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções para limitar a inscrição apenas à pessoa física do gestor responsável à época pela conta rejeitada ou não prestada;
- 4.A aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções, para afastar a inscrição de Município ou Estado membro, lançada decorrência de ato sob responsabilidade de ente com personalidade jurídica própria (como as autarquias), ou autônomo por deliberação expressa da Constituição Federal (como os Poderes Legislativo e Judiciário, ou ainda o Ministério Público ou o Tribunal de Contas em relação ao Poder Executivo). (STF, 2020).

O outro ponto, que se trata de ordem fática, são os diversos fatores que ocasionam a negatização do nome do ente público, seja por motivos de inadimplência financeira ou obrigacional, como os exemplos citados pela e. Relatora:

- “- Descumprimento parcial ou total de convênio, termo ou parceria ou **desaprovação de suas contas**;
- **Não envio de determinadas informações ou não prestação de contas**;
- **Descumprimento de obrigação legal ou constitucional** (por exemplo gasto mínimo com saúde ou educação);

- **Dívida** financeira (em virtude, por exemplo, do não pagamento de financiamentos concedidos pela União ou por terceiros com seu aval).” (STF, 2020).

Com isso, conclui-se que existem diversos argumentos e também situações fáticas apontadas pelos Entes federados, com o propósito de retirada dos cadastros de inadimplentes, para não serem compelidos ao não recebimento das transferências voluntárias de recursos da União.

O não julgamento de tomada de contas especial, objeto em questão do tema da repercussão geral em debate é apenas um dos tantos argumentos já destacados anteriormente, e por esta razão se faz necessário um estudo mais abrangente sobre todos esses pontos tidos por motivações para negativação dos Entes da Federação nos cadastros de inadimplentes do Governo Federal.

#### **1.4 Questão de pesquisa, objetivo, meios e hipótese**

A pesquisa responde ao questionamento sobre a inscrição dos entes federados em cadastros de inadimplentes do Governo Federal violar ou não os princípios do contraditório e ampla defesa e devido processo legal, todos previstos no art. 5º, LV e LIV, da Constituição Federal, e se o cumprimento destes artigos afronta ou não o art. 160, I, da CF, em detrimento de a gestão e a fiscalização da União buscarem o recebimento de seus créditos.

Sob tal perspectiva, segue análise comparativa do voto da Relatora Rosa Weber, proferido no RE nº 1067086/BA e dos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmem Lúcia, Edson Fachin e Marco Aurélio.

A metodologia de revisões documental e bibliográfica de legislações, artigos científicos, textos doutrinários, normas infra legais e do acórdão que fixou a tese de Repercussão Geral – Tema 327 e estabeleceu os critérios que determinam a possibilidade de inscrever um ente federal no cadastro de inadimplentes do Governo Federal, sem violação dos preceitos constitucionais, encaminha resposta à questão de pesquisa.

Ao mesmo tempo, o objetivo da pesquisa é analisar a vinculação da tomada de contas especial (TCE) para a inscrição nos cadastros de inadimplentes do Governo

federal e se essa inscrição antes de realizada a TCE fere os princípios do contraditório e ampla defesa e o devido processo legal.

A pesquisa segue em formato expositivo e crítico, com base em revisões documental e bibliográfica, inclusive análise dos parâmetros de aplicação da tese fixada no Tema 327, como mencionado.

A hipótese a verificar é de que a inscrição dos entes federados exige análise das suas causas e dependem de Tomada de Contas Especial e seu julgamento, para só então ser possível a inscrição do ente no cadastro de inadimplente, gerando assim, restrições para o recebimento de novos créditos da União, conforme estabelecido por ordenamentos infra legais.



## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Do impedimento para concessão de créditos aos inscritos nos cadastros de inadimplentes SICONV, SIOPE, CADIN, SIAF e CAUC.

Os múltiplos cadastros federais de inadimplentes, como o CADIN, SIAFI, SICONV E SIOPE, foram criados, principalmente, em razão do conflito de interesses existente entre os entes federados carentes de recursos, que podem ser municipais, estaduais, DF e a União, que tem interesse em contribuir com estes e ao mesmo tempo precisa garantir a boa gestão de seus recursos. (STF, 2020).

É extenso o número de normas infraconstitucionais que vinculam a transferência de recursos públicos federais à consulta destes cadastros de inadimplentes para a celebração de novos convênios. Importante destacar que a constitucionalidade de tais normas não foram objeto de discussão deste Recurso Extraordinário. (STF, 2020).

O primeiro cadastro e talvez o campeão de entes inscritos é o CADIN - Cadastro Informativo dos créditos não quitados, criado pela Lei nº **10.522/2002**, que vincula a transferência de recursos federais ou celebração de novos convênios conforme previsto no art. 6º, *in verbis*:

“Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para: I - realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos; II - concessão de incentivos fiscais e financeiros; III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.” (STF, 2020).

O art. 8º da Lei nº **11.945/2009** também condiciona a realização de transferências voluntárias da União às determinadas condições, sendo uma delas a verificação do ente federal em cadastros de inadimplentes, em razão de obrigações fiscais, legais ou de natureza financeira contratual.

Outra norma infralegal que vincula as transferências voluntárias à análise desses cadastros é a **Instrução Normativa n. 01/2001**, que além de regulamentar o CAUC - Cadastro Único de Convênios, também tratou por disciplinar as exigências

estabelecidas pela **Lei Complementar n. 101/2000**, conforme previsão dos artigos a seguir:

“Art. 1º A celebração de convênios, acordos, ajustes ou demais instrumentos congêneres objetivando a transferência voluntária de recursos da União aos estados, Distrito Federal e aos municípios, bem como às suas respectivas empresas estatais dependentes, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, compreendendo, inclusive, a liberação dos referidos recursos, deverão atender, concomitantemente, ao disposto: I — na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, usualmente denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); II — na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) relativa ao exercício, ou exercícios, quando for o caso, em que se derem a formalização do convênio e a utilização dos recursos; III — na Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, e alterações ulteriores, desta Secretaria (STN); e IV — nos demais diplomas legais aplicáveis.

[...]

Art. 3º São exigências para a realização da transferência voluntária, além das estabelecidas nos artigos anteriores desta Instrução Normativa: I — a serem observadas pelo órgão ou entidade federal transferidor dos recursos (concedente) quando da instrução do processo: a) existência de dotação orçamentária específica, que deverá ser evidenciada no instrumento celebrado, indicando-se a respectiva nota de empenho (art. 25, §1º, inciso I, da LRF); e b) vedação constante do inciso X do art. 167 da Constituição (art. 25, §1º, inciso II, da LRF). II — a serem comprovadas pelo ente da Federação beneficiário junto ao órgão ou entidade concedente: a) situação de regularidade quanto: ao pagamento de tributos, multas e demais encargos fiscais, cuja administração esteja a cargo do Ministério da Fazenda; ao pagamento das contribuições devidas ao sistema de seguridade social do País; ao depósito das parcelas devidas ao Fundo de garantia do Tempo de Serviço – FGTS; e à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos da União (art. 25, §1º, inciso IV, alínea "a", da LRF); § 3º Os órgãos ou entidades federais transferidores de recursos devem verificar a situação de adimplência de que trata a alínea "a" do inciso II deste artigo em relação ao ente da Federação beneficiário do convênio, bem como de seu respectivo órgão ou entidade dependente com que o ajuste ou acordo para transferência haja sido diretamente formalizado.

Art. 4º Fica criado, como subsistema do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), o Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para estados e municípios (CAUC), para toda a administração pública federal, direta e indireta, destinado a registrar os entes da Federação que cumprirem as exigências desta Instrução Normativa.” (STF, 2020).

**A Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016**, tem o mesmo propósito vinculativo, *in comento*:

“Art. 1º [...] § 1º Para os efeitos desta Portaria, considera-se: IV - concedente: órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos,

verificação da conformidade financeira, acompanhamento da execução e avaliação do cumprimento do objeto do instrumento; [...] X - conveniente: órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a Administração Pública Federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco por meio de convênios ou contratos de repasse; [...] “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; [...] VI - regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente, mediante consulta : a) ao Subsistema Transferências do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, para os instrumentos firmados sob a égide da Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997; b) ao SICONV, para aqueles firmados sob a égide da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 2008, da Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011, e sob a égide desta Portaria; [...]”.(STF, 2020).

Com isso, resta claro que, uma vez inscrito em um cadastro de inadimplente da União tanto os estados como os municípios encontrarão diversas normas vinculativas que impedirão a celebração e/ou recebimento de novos recursos federais, por meio de transferências voluntárias.

Por isso, é importante a análise do momento da inscrição do ente federado nestes cadastros para a concessão ou não de recursos públicos federais pela União.

Além do mais, a análise desses critérios para concessão de novos recursos repercute inclusive na esfera penal, haja visto a inclusão pela Lei n. 10.028/2000, no rol de crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária, estabelecendo como crime a conduta de “*realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com condição estabelecida em lei*”. (STF, 2020).

Apesar de o critério adotado pela Administração Pública de consultar se determinado Município ou Estado está em algum dos cadastros de inadimplentes, para a relatora Rosa não basta verificar se o ente federado está inscrito nos cadastros ou não, é preciso ir além, analisar se o ente está ou não inadimplente, se não restam dúvidas sobre esse estado de inadimplência.

Ademais, as decisões judiciais que determinam a retirada das restrições caudadas pela inscrição nesses cadastros, validando assim, diversos princípios, mascaram a realidade desses cadastros, pois o ente que conseguir a liminar ou o mérito para retirada da inadimplência, será excluído do cadastro em razão da decisão judicial e não porque de fato cumpriu as condições impostas pelas normas vinculativas para a aquisição de novos recursos.

Com isso, se percebe uma fragilidade quanto às informações oferecidas por estes cadastros utilizados como balizas para liberação de recursos federais, por isso a necessidade de se criar um critério objetivo, como o momento certo para a inscrição do ente público em tais cadastros, impedindo desta forma, que situações semelhantes recebam tratamento diferenciado em razão das decisões judiciais. (STF, 2020).

Importante a ponderação feita por Rosa Weber, de que estes cadastros não são instrumentos de coação para o repasse de novos recursos, que foram implantados em razão da quantidade de entes públicos federados e servem como um mecanismo de proteção do Estado realizado por ele próprio para uma gestão responsável e transparente.

O problema são os efeitos acarretados por essa inscrição, que por vezes, são indevidas e vão de encontro à jurisprudência da Suprema Corte, conforme o entendimento das Súmulas 70, 323 e 547. (STF, 2020).

Sendo assim, ante as consequências danosas da inscrição nestes cadastros de inadimplentes do Governo Federal, importante definir, para que não prevaleça qualquer tipo de dúvida, o estado de inadimplência, o qual passaremos a analisar no próximo tópico.

## **2.2 Quando estaria configurado o “estado de inadimplência” dos entes federados?**

A boa gestão dos recursos públicos está referendada no parágrafo único, incisos I e II do art. 160 da Constituição Federal. Temos em tela um verdadeiro conflito constitucional de interesses. (STF, 2020).

De um lado, o direito dos estados, municípios e Distrito Federal de não terem restrições quanto ao recebimento de novos recursos, do outro, o direito da União de condicionar o pagamento de novos recursos ao pagamento de seus créditos:

“Art. 160. **É vedada a retenção ou qualquer restrição** à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.”  
<sup>2</sup> (STF, 2020). (*Grifo nosso*).

Apesar do artigo 160 estar na Seção VI da Constituição Federal, que disciplina a repartição das receitas tributárias que são operacionalizadas por meio das transferências obrigatórias, é ele que estabelece esse condicionamento e vinculação ao pagamento dos débitos existentes e cumprimento dos gastos mínimos com saúde e educação, por exemplo.

Da mesma forma, o art. 25 da Lei Complementar nº101/2000 reforça o condicionamento previsto no parágrafo único e incisos do art. 160 da CF:

“Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, **entende-se por transferência voluntária** a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º **São exigências para a realização de transferência voluntária**, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: [...]

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

---

<sup>2</sup> *Apud.* Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: [...]

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;” (STF, 2020). (*Grifo nosso*).

Sobre essas restrições causadas pelo condicionamento previsto no parágrafo único do artigo 160 da CF, a Relatora citou trecho de um artigo<sup>3</sup> elaborado por diversos autores, sobre a aplicação deste dispositivo para as transferências voluntárias.

“Embora o art. 160 da Constituição não se aplique às transferências voluntárias, seja no que se refere à vedação à retenção dos recursos, seja no que se refere às exceções a essa vedação, **pode-se concluir que o parágrafo único do dispositivo estabelece, às avessas, as exigências mínimas para que tais transferências possam ocorrer.** Diz-se isso por que não faria sentido estabelecer mais restrições à realização de transferências obrigatórias dos recursos decorrentes da repartição de parcela das receitas tributárias – que, como se disse, é receita própria dos entes federativos – do que à transferência voluntária de recursos. Trata-se de hipótese típica de aplicação do princípio da razoabilidade como coerência, segundo o qual é vedado o poder público atuar de maneira contraditória, como ao ‘proibir uma conduta menos grave e autorizar outra que atente mais seriamente contra o mesmo bem jurídico protegido’. (Souza Neto e Sarmiento 2012, p. 491).

**Daí porque as restrições às transferências de recursos previstas no art. 160, parágrafo único, da Constituição foram validamente repetidas pelo art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, juntamente com a previsão de outras restrições adicionais, aplicáveis apenas às transferências voluntárias. O art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal não é norma regulamentadora do art. 160, parágrafo único, da Constituição e nem precisa encontrar neste dispositivo constitucional seu fundamento de validade. No entanto, é certo que, ao menos, o legislador ordinário teria, como o fez, que condicionar a concretização de transferências voluntárias à comprovação, por um lado, do pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor e, por outro, da aplicação dos recursos mínimos previstos no texto constitucional nas ações e serviços de saúde.**” (STF, 2020). (*Grifo nosso*).

Uma gestão responsável é concretizada pela adimplência financeira, que nada mais é que a quitação das dívidas, e pela adimplência obrigacional, em que os Entes têm de cumprir o gasto mínimo com saúde e educação conforme previsto no

---

<sup>3</sup> *Apud.* “Retenção de recursos entre entes políticos e a interpretação do art. 160 da Constituição [Tema 327 da Repercussão Geral]”, Leticia de Santis Mendes de Farias Mello, Mario Antônio Manhães de Andrade e Oliveira e João Nicolsky, in “Direito Financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Homenagem ao Ministro Marco Aurélio, Juruá Editora, 2016, p. 261-2.

art. 160, II da CF c/c o art. 25, parágrafo 1º, IV, “b”, da LRF, além do dever de prestar contas do recursos já recebidos, de acordo com o dispositivo acima. (STF, 2020). (*Grifo nosso*).

Para e Relatora, a Constituição Federal específica de maneira simples quando o ente ficará “inadimplente” para receber novos recursos, porém, as normas infralegais trazem dispositivos bastantes questionados, a começar pela Lei nº 10.522/2002, a qual regulamenta o CADIN:

“Art. 2º. O Cadin conterà relação das pessoas físicas e jurídicas que: I - sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta; ” (STF, 2020). (*Grifo nosso*).

Conforme o art. citado acima, “as obrigações pecuniárias vencidas” se tratam de inadimplência financeira, despertando um alerta para a existência de créditos. Esse regramento pode ser aplicado por extensão aos cadastros do SIAFI e CAUC.

A **Portaria Interministerial nº 507/2011** revogada pela Portaria Interministerial nº 424/2016 mais longe quanto à definição do estado de inadimplência, de acordo o disposto abaixo:

“Art. 10. É vedada a celebração de convênios:  
IV - com órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, ou irregular em qualquer das exigências desta Portaria; ” (STF, 2020). (*Grifo nosso*).

A **Portaria Interministerial nº 424/2016** ampliou as restrições para os entes que se encontram em “estado de inadimplência”, conforme o ensinamento de seu art. 9º, *in verbis*:

“Art. 9º. É vedada a celebração de: [...] VI - qualquer instrumento regulado por esta Portaria: [...]

b) com órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja inadimplente nas suas obrigações em outros instrumentos

celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, exceto aos instrumentos decorrentes de emendas parlamentares individuais nos termos do § 13 do art. 166 da Constituição Federal, ou irregular em qualquer das exigências desta Portaria;” (STF, 2020). (*Grifo nosso*).

A mesma portaria tratou por incluir “a tomada de contas especial” (objeto em discussão no caso em tela) como um estado de inadimplência que deve ser analisado para recebimento de novos recursos:

“Art. 59. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte: [...]

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no instrumento, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias para sua apresentação. [...]

3º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 2º deste artigo, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.

[...]

Art. 64. A autoridade competente do concedente ou a mandatária terá o prazo de um ano, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento no parecer técnico expedido pelas áreas competentes. [...]

§ 5º **Caso a prestação de contas não seja aprovada**, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, a autoridade competente, sob pena de responsabilização solidária, **registrará o fato no SICONV** e adotará as providências necessárias à **instauração da Tomada de Contas Especial**, com posterior encaminhamento do processo à unidade setorial de contabilidade a que estiver jurisdicionado para os devidos registros de sua competência. ” (STF, 2020). (*Grifo nosso*).



Percebe-se que as situações para a inscrição em cadastros federais pelo *estado de inadimplência* permaneceram as mesmas:

Sobre o estado de inadimplência, um estado jurídico que gera graves consequências aos entes federados, retirando direitos e garantias constitucionais como a possibilidade de celebrar novos convênios e receber novos recursos federais, com a diferenciação entre o estado de inadimplência financeira e obrigacional, cabe agora debruçar sobre as hipóteses em que cabem a prévia tomada de contas especial para a inscrição dos estados, municípios e Distrito Federal nos demasiados cadastros de inadimplentes.

### **2.3 Objeto medular da casuística – Da vinculação do julgamento da Tomada de Contas Especial para a inscrição nos cadastros federais de inadimplentes**

O Art. 160 da CF/88 possibilita que a União condicione a entrega de novos recursos à comprovação do cumprimento do gasto mínimo com saúde, entretanto, o mesmo artigo nada se posiciona no que diz respeito ao dever de prestar contas. (STF, 2020).

Mas a condição do dever de prestar contas para ter acesso a novos créditos tem previsão no parágrafo único do art. 70, no art. 34, VIII, “d” e art. 37 da CF/88, *in comento*.

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

[...]

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...]

VII - assegurar a observância dos **seguintes princípios constitucionais**: [...]

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. [...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de** legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:  
[...]. (STF, 2020).

Apesar de não haver previsão expressa em nossa Constituição Federal de condicionamento ao dever prestar contas, que é um tipo de inadimplência obrigacional, para aquisição de novos recursos por meio de transferências voluntárias, o art. 25, parágrafo 1º, IV, “a”, da LC nº 101/2000, tratou por regulamentar essa condição. Porém, o caráter voluntário da União para realizar essas transferências se fragiliza perante essas condições impostas por todos os dispositivos citados até o momento. (STF, 2020)

Após a observação de Rosa Weber, passemos ao ponto mais importante do tema em análise, delimitar as situações que ensejam a inscrição dos entes nos cadastros federais de inadimplentes, em relação à exigência da prévia tomada de contas especial, diferenciando as hipóteses que a inadimplência é certa da que é duvidosa.

Para explicar as hipóteses que apresentam certeza da inadimplência, a relatora elaborou um quadro esquematizado para facilitar a compreensão sobre o tratamento que se deve dar ao “momento de verificação da inadimplência e sua dependência ou não da Tomada de Contas Especial (TCE)”, conforme Quadro Único a seguir:

#### **Quadro Único. Causa de inadimplência e necessidade de TCE**

<b>CAUSA</b>	<b>CERTEZA DA INADIMPLÊNCIA</b>
<i>Descumprimento do convênio</i>	<i>Julgamento final da conta ou da TCE</i>
<i>Desaprovação da conta</i>	<i>Julgamento final da conta ou da TCE</i>
<i>Não prestação de conta</i>	<i>Independente de TCE</i>
<i>Descumprimento gasto mínimo</i>	<i>Independente de TCE</i>
<i>Débito junto à Administração</i>	<i>Independente de TCE</i>

Fonte: Supremo Tribunal Federal (2020)

Com isso, Rosa propôs um tratamento específico para cada causa geradora de inadimplência, diferenciando como se procederia em cada hipótese, se deverá ter tomada de contas especial ou não para a então inscrição nos cadastros de inadimplentes.

Tanto o *Descumprimento do convênio* quanto à *Desaprovação de conta* pela concedente são causas que merecem uma apuração mais detalhada, por não ser seguro apontar a inadimplência de maneira extemporânea, quando ainda previstas fases administrativas de investigação mais explanada, que permitam defesas e recursos, como as desenvolvidas na fase de Tomada de Contas Especial. O “risco administrativo” alegado é exatamente a demora na instauração de uma TCE e ainda mais sua conclusão, porém, essa demora não pode servir de justificativa para penalizar o ente beneficiário do novo recurso.

Já a *não prestação de contas* é de fácil constatação, permitindo a verificação de inadimplência de imediato, sendo que o resultado da tomada de contas especial não irá afastar a inadimplência, apenas irá substanciar o eventual dano, com detalhes de informações do fato ocorrido que incorreu a inadimplência.

Outras duas causas que independem de tomada de contas especial é a *não comprovação de gasto mínimo com educação ou saúde e débito junto à administração*, pois os sistemas se comunicam para informar à União quais entes não estão cumprindo o gasto mínimo constitucional e quais estão em débito.

Ademais, importante destacar a necessidade do julgamento da tomada de contas especial nos dois primeiros casos, garantindo assim, o contraditório e ampla defesa e o devido processo legal.

Feliz foi a Relatora ao ponderar as causas que deveriam ser analisadas por meio de tomada de contas especial, antes da inscrição dos entes federados nos cadastros de inadimplência do governo federal (CADIN, SIAFI e CAUC), estabelecendo assim um critério à luz da garantia do devido processo legal e do contraditório, na esfera administrativa.

A inscrição de um ente por *descumprimento de um convênio* ou *desaprovação da conta* sem a devida tomada de contas - TCE, com uma análise mais apurada dos fatos, fere claramente as garantias previstas no art. 5º, LIV e LV na Constituição

Federal além de causar danos por vezes irreversíveis ao estar inscrito em algum dos tantos cadastros de inadimplentes da União.

Estabelecer **a exigência da TCE não viola o art. 160, I da Carta Magna**, uma vez que a União não estará impedida de condicionar a entrega de novos recursos ao pagamento de seus créditos, o que ocorrerá agora, com a fixação da tese em Repercussão geral, é que não pode mais haver dúvidas quanto ao estado de inadimplência em casos específicos, que somente será possível após o julgamento prévio da tomada de contas especial, adiando a inscrição para um momento posterior.

A nobre Relatora negou provimento ao Recurso extraordinário da União fixando em tese de Repercussão Geral o seguinte:

“A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido:

a) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada);

b) após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infra legais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial.” (STF, 2020) (grifado pela relatora).

Entretanto, Rosa não foi acompanhada na integralidade de seu voto, o Min. Gilmar Mendes por exemplo, acompanhou a relatora pelo desprovimento do recurso extraordinário, divergindo nas orientações e propondo ao final:

"A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, os quais somente são reconhecidos após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas." (STF, 2020)

O ministro Gilmar entende que a União deve executar a Tomada de Contas Especial antes de fazer a inscrição dos demais entes nos cadastros de inadimplentes, garantindo, dessa forma, o direito do contraditório e da ampla defesa, não fazendo distinção da causa que deve ser realizada a tomada de contas especial, conforme critério adotado pela nobre ministra Weber. (*Grifo nosso*).

Nessa linha, cabe citar o entendimento do art. 8º, *caput*, da Lei nº 8.843/1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, *in comento*:

“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”. (*Grifo nosso*).

Como se percebe, o artigo acima citado prevê a instauração de tomada de contas especial quando o ente deixa de prestar contas, ampliando assim o entendimento proposto pela ilustre Relatora, que inova ao destacar as causas que merecem ser analisadas a fundo, haja visto não haver esse entendimento pacificado na jurisprudência do STF.

Sendo assim, conforme entendimento do Ministro Gilmar Mendes, existem mais causas que ensejam a instauração de tomada de contas especial além das citadas pela ministra relatora, que independente da causa, todas devem ser exauridas

ao máximo até sua conclusão, para só então inscrever o ente federado nos cadastros de inadimplência do Governo Federal, respaldando assim o pleno exercício do direito do contraditório e ampla defesa e devido processo legal.

Nessa diretiva, *data vênia*, a nobre Relatora não apontou critérios novos para definir quais causas merecem ou não ser analisadas em uma TCE, pois situações bem semelhantes já foram abordadas pelo TCU, por meio do artigo 8º, *caput* de sua Lei Orgânica, quais sejam:

- “(i) **omissão no dever de prestar contas**;
- (ii) não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União;
- (iii) ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;
- (iv) prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, **com a consequência de que, em todas elas**, há a obrigação de se “adotar providências com vistas à **instauração da tomada de contas especial** para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano”. (STF, 2020) (*grifado*).

Conforme o ensinamento do art. 8º acima citado, todas essas possibilidades são merecedoras de tomada de contas especial com seu julgamento ao final.

Sendo assim, de forma não inovadora, o TCU já regulamentou e, portanto, criou critérios bem semelhantes aos apontados pela *i.* Relatora, para que seja instaurado a TCE e assegurar o cumprimento do contraditório e ampla defesa, previsto no art. 5, LV da CF.

É inquestionável a importância do dever de prestar contas dos recursos adquiridos para a manutenção da Democracia brasileira, e para a satisfação desse dever, é preciso estender os mesmos prazos e condições ao novo gestor para realizar a prestação de contas dos recursos auferidos antes de sua gestão ou até mesmo para justificar a impossibilidade de realizar a prestação de contas destes recursos, dando garantia do contraditório e da ampla defesa.

Como assessora jurídica em gabinete parlamentar do Congresso Nacional, na legislatura 2019-2022, a pesquisadora percebeu que o bloqueio de acesso às informações necessárias ocorre por motivos tão insólitos quanto a insatisfação de incumbentes que deixam de cumprir obrigações contratuais e legais, após não se reelegerem, quanto o extravio ou desaparecimento de relatórios financeiros e fiscais.

Tais bloqueios dificultam os trabalhos e a prestação de contas pelas gestões em exercício.

O problema é que o Ente federado se torna o maior prejudicado, pois é seu nome que fica inscrito nos cadastros de inadimplentes, restringindo ou dificultando o acesso a novos recursos federais.

Com seus importantes fundamentos, o ministro Gilmar Mendes acompanhou a relatora divergindo de sua tese, para ele, em se tratando de convênios ou instrumentos similares, independente da causa que gerou a restrição a sua celebração, como “contas não prestadas, prestação de contas rejeitada total ou parcialmente ou dívida decorrente daquele instrumento”, o julgamento da Tomada de Contas Especial (TCE) deve ser condição para a inscrição do nome do ente em cadastros de inadimplentes, assegurando o direito do contraditório e da ampla defesa.

O ministro Ricardo Lewandowski acompanhou a ministra relatora para negar provimento ao Recurso Extraordinária da União, mas aderiu a tese proposta pelo ministro Gilmar Mendes, que acrescentou a causa de “não prestação de contas” como condição de julgamento da Tomada de Contas Especial para o registro nos cadastros de inadimplentes.

Já o ministro Edson Fachin divergiu da Relatora ao dar provimento ao RE interposto pela Recorrente, divergindo quanto “à Tomada de Contas Especial ser pressuposto para a inscrição do ente nos cadastros do SIAFI/CADIN/SINCOV/CAUC”.

O Ministro destaca em seu voto que, antes da jurisprudência firmada pelo STF de que deveria ser assegurado o devido processo legal no âmbito administrativo como condição para inscrição no CADIN, o contraditório e ampla defesa já estaria assegurado com a simples notificação do ente devedor, com o prazo de 75 dias para apresentar sua defesa e que a finalização deste prazo sem manifestação já era condição suficiente para a inscrição definitiva do ente faltoso no CADIN.

A mudança de paradigma veio com o julgamento da AC 1.828-MC, de relatoria da ministra Carmen Lúcia, em que foi discutido a demora por parte da administração pública em instaurar a Tomada de Contas Especial, que conseqüentemente afetaria as exigências para o cumprimento do devido processo legal.

Com isso, essa demora injustificada pela abertura da TCE, que acarretaria a impossibilidade de suspensão da inscrição no CADIN/SIAFI levou a Suprema Corte a

se posicionar pela exigência da Tomada de Contas Especial em todos os casos, a fim de averiguar as irregularidades e apontar os responsáveis pela execução do convênio.

Para tanto, aponta a previsão do artigo 37, caput, da Constituição Federal para afirmar que a atuação da administração pública deve ser respaldada pelo princípio da legalidade estrita e que por isso a União tem o dever de registrar em seus cadastros às informações relativas às aberrações encontradas na análise das contas dos convênios ou mesmo nos descumprimentos das obrigações constitucionais por parte do ente beneficiário das transferências voluntárias antes mesmo da instauração da Tomada de Contas Especial.

A Lei n. 10.522/02 regulamentou os prazos e procedimentos para a inscrição dos entes faltosos no CADIN, conforme o ensinamento do artigo 2º, parágrafo 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”. Lei esta alterada pela Lei nº 11.945/2009, que determinou novo prazo, passando a ser de 45 dias para a manifestação do ente antes da inscrição definitiva no cadastro.

Ademais, o decreto nº 6.170/2007, expedido pela Presidência da República, que instituiu o SICONV e normatizou as transferências de recursos da União por meio de convênios ou contratos de repasses, determinou que a prestação de contas deverá seguir as regras definidas na Portaria Interministerial 507/2011, a qual institui que nas hipóteses do art. 72, parágrafo 3º, omissão no dever de prestar contas e art. 74, parágrafo 2º, reprovação das contas prestadas, deverá ser o conveniente, ao final do prazo de 45 dias da data da notificação prévia para apresentar sua defesa, ser inscrito no SICONV, possibilitando a faculdade de se defender dos fatos apontados e exercer seu direito de contraditório e ampla despesa.

Conforme previsão do artigo 38, da Instrução Normativa 01/97, a instauração do processo de Tomada de Contas Especial, quando houver necessidade, deverá ser precedida de notificação do conveniente. Na mesma linha, o art. 15 da Instrução Normativa 71/2012 do TCU determina que o processo de Tomada de Contas Especial é medida que se impõe após a inscrição do ente nos cadastros de inadimplentes.

Sendo assim, a Tomada de Contas Especial não é requisito para a inscrição do ente faltoso nos cadastros SIAFI/CADIN/SICONV/CAUC, pois essa inscrição



decorre de fato objetivo praticado em dissonância com as legislações norteadoras da boa gestão de recursos públicos.

Com isso, condicionar o julgamento da Tomada de Contas Especial, em determinadas situações, para a inscrição nos cadastros federais de inadimplência, contraria os atos normativos que versam sobre essa matéria como a “IN 01/97, da STN, Lei 10.522/02; Decreto 6.170/07; Lei 11.945/09; e Portaria Interministerial 507/2011” (STF, 2020), sem a declaração expressa de inconstitucionalidade, por parte da Suprema Corte, de todos atos normativos, como portarias, resoluções e legislações infralegais, fragiliza o princípio da legalidade estrita.

Ao final, o ministro Fachin divergiu da Relatora para dar provimento ao RE da União e fixou a seguinte tese: “A inscrição de município em cadastros federais de inadimplentes sem o prévio julgamento de Tomada de Contas Especial não viola o devido processo legal.”

O Ministro Marco Aurélio acompanhou o voto proferido pelo Min. Édson Fachin, proveu o RE da Requerente e fixou a seguinte tese: “Surge desnecessária prévia tomada de contas, para fins de inscrição nos cadastros federais de inadimplência, sem prejuízo da audição do ente federado quanto às irregularidades apontadas”.

A maioria dos ministros votou para negar provimento ao Recurso Extraordinário da União, nos termos dos votos proferidos, vencidos os ministros Edson Fachin e Marco Aurélio, que proferiram o recurso.

Ficou assentado no tema 327 em sede de Repercussão Geral a seguinte tese:

“A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que implique em transferência voluntária de recursos) pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido:

- a) Após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada);
- b) Após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infra legais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de

informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial. ”

Os ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Dias Toffoli e Luiz Fux acompanharam o voto da relatora, ministra Rosa Weber. O ministro Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Carmem Lúcia também votaram pelo desprovimento do recurso mas proferiram teses diversas da Relatora.

A análise desse acórdão foi importante pois se trata de um assunto de grande relevância jurídica, política e social que alcançou não apenas os 220 processos sobrestados no STF, conforme descrito no Relatório de Atividades do STF 2020, até o julgamento e fixação da tese proposta pela ministra relatora Rosa Weber, mas todos os entes que foram inscritos nos cadastros federais de inadimplentes e que em razão desta decisão foram retirados para analisarem as causas que os levaram à negativação.

A Secretaria de Gestão e a Secretaria do Tesouro, ambas do Ministério da Economia, emitiram um comunicado conjunto, de nº 34/2021 que atualizou o comunicado nº 63/2020, aos órgãos concedentes para se adaptarem e adotar novas medidas de inscrição dos entes faltosos de acordo a tese fixada em Repercussão Geral – Tema 327. (SEGES/STN, 2021).

Ademais, foi publicada a Portaria STN nº 749, de 17 de março de 2021, instituindo novas regras para a inscrição no CADIN de entes federados que estejam inadimplentes em suas obrigações.

Com isso, a SEGES e a STN atualizaram seus sistemas tecnológicos, SIAFI e a Plataforma + Brasil para atenderem o estabelecido na tese fixada a qual institui o prévio julgamento da Tomada de Contas Especial em casos em que haja necessidade, para a posterior inscrição nos cadastros de inadimplentes do Governo Federal.

### 3 CONCLUSÃO

Em resposta à questão e ao objetivo de pesquisa, verificou-se que não há violação aos princípios do contraditório e ampla defesa e do devido processo legal ao inscrever um ente nos cadastros federais de inadimplentes desde que, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio e de desaprovação de conta, ocorra o julgamento da Tomada de Contas Especial, antes de inserir o ente no SIAFI, CADIN, CAUC ou outro com mesma finalidade, permitindo-se assim, o esgotamento dos meios de defesa na esfera administrativa.

O exame efetuado também confirmou que a União não ficará impedida de condicionar a entrega de novos recursos à entrega de seus créditos. Ela apenas irá, em alguns casos, executar essa condição a *posteriori*, nos casos em que houver necessidade de instauração de processo para Tomada de Contas Especial, como o descumprimento de convênio e a desaprovação total ou parcial de conta.

Ademais, nos casos de “Não prestação de conta, Descumprimento de gasto mínimo e débito junto à Administração”, o registro nos cadastros de inadimplentes independe de instauração de TCE.

A pesquisa ainda demonstrou que não apenas os 220 processos sobrestados no Supremo Tribunal Federal foram beneficiados com a tese fixada em tema de Repercussão Geral. Outros processos que também estavam nesses cadastros em razão dos curtos prazos de 45 ou 75 dias, estabelecidos por atos normativos infralegais, contados da data da notificação do gestor do contrato de convênio, para apresentação de defesa, deverão ser revistos para identificar quais as causas os levaram a serem inscritos nestes cadastros.

A constitucionalidade dessas normas, portarias, resoluções e instruções normativas não foi apreciado no acórdão do Recurso Extraordinário objeto deste estudo, matéria importante e merecedora de próximos trabalhos de pesquisa.

#### 4 REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: Informação e documentação: Referências**. 2ª ed., Rio de Janeiro, 2018. p. 68. 2018. Acesso em: 21 nov. 2022.

BIBLIOTECA DO SENADO FEDERAL. **RVBI**: bibliotecas cooperantes. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/biblioteca/rvbi/bibliotecas-cooperantes>. Acesso em: 04 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 6 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria do Tesouro nacional. **Instrução normativa nº 3, de 7 de janeiro de 2021**. [Disciplina a captação de dados em cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelos órgãos e entidades da União e o fornecimento de informações acerca do cumprimento de requisitos fiscais por estados, Distrito Federal e municípios, seus órgãos e entidades, e organizações da sociedade civil pelo Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-3-de-7-de-janeiro-de-2021-298106843>. Acesso em: 16 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da economia (ME). **Portaria 424, de 30 de dezembro de 2016**. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/prt-424-16-m.planejamento.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/prt-424-16-m.planejamento.htm). Acesso em: 16 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia (ME). **Portaria STN nº 637, de 6 de janeiro de 2021**. Institui o Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais - CAUC, para fornecimento de informações acerca do cumprimento de requisitos fiscais por estados, Distrito Federal, municípios e organizações da sociedade civil. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-stn-n-637-de-6-de-janeiro-de-2021-297941746>. Acesso em: 16 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia (ME). Secretaria de Gestão e Secretaria do Tesouro Nacional. **Comunicado Conjunto SEGES/STN nº 34/2021** – Atualização do Comunicado Conjunto nº 63/2020: Inscrição de Ente Federado no SIAFI/CADIN sem o Prévio Julgamento de Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/comunicados-e-cronogramas/comunicados-gerais/2021/comunicado-conjunto-seges-stn-no-34-2021>. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. Secretaria de Tesouro Nacional. **Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/cauc>. Acesso em: 16 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Tesouro Nacional. **O Que Você Precisa Saber Sobre As Transferências Fiscais Da União – Princípios básicos**. Disponível em: [https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos///apex//producao//sistemas//thot//arquivos//publicacoes/28549\\_909191/anexos/4540\\_910628///pge\\_cartilha\\_principios\\_basicos.pdf?v=1281](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos///apex//producao//sistemas//thot//arquivos//publicacoes/28549_909191/anexos/4540_910628///pge_cartilha_principios_basicos.pdf?v=1281). Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário 1067086/BA – Bahia**. Repercussão geral no Recurso Extraordinário. Direito administrativo, financeiro e constitucional. Inscrição no cadastro de inadimplentes do sistema integrado de administração financeira do governo federal – SIAFI/CADIN. Direito da união e dos estados de condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias. Art. 160, parágrafo único, I, da Constituição da República. Ausência de conflito com a garantia do contraditório, ampla defesa e devido processo legal. Art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República. Vinculação aos cadastros para a entrega de novos recursos. Obrigação legal diversa do objeto da

ação. Caracterização da inadimplência para inscrição de restrição em cadastros. Momento. Prévio julgamento de tomada de contas especial pelo tribunal de contas. Necessidade nos casos de possibilidade de reversão da inadimplência. Fixação de tese. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Relatora: Min. Rosa Weber, 16 de setembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5241717>. Acesso em: 6 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Relatório de atividades 2020**. Brasília, DF: Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão de informação, 2021. p. 146. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/presidenciaSTFPublicacoes/anexo/RelatorioAtividadesSTF2020.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Do julgamento dos Recursos Extraordinário e Especial Repetitivos**. Código de Processo Civil Comentado. 5ª ed. Salvador: JusPODVIM, 2020. p. 1902. Acesso em: 6 out. 2022.