

**DECISÃO:**

AÇÃO CAUTELAR PREPARATÓRIA -  
SUSPENSÃO DE INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO  
NO SIAFI - EXECUÇÃO PARCIAL DE  
CONVÊNIO. LIMINAR DEFERIDA -  
PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS.

1. Trata-se de ação cautelar preparatória, com pedido de medida liminar, proposta pelo Estado de Pernambuco neste Tribunal, em 30.8.2006, contra a União e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, com o objetivo de suspender a inscrição de inadimplência daquele Estado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi e nos demais cadastros correlatos.

2. O Estado de Pernambuco alega que, em 18.12.2001, celebrou com o Incra o Convênio CRT/PE n. 04.001/2001 (fls. 26-36), no valor total de seis milhões e seiscentos mil reais, sendo seis milhões aportados por aquele Instituto e o restante pelo governo pernambucano. O objeto conveniado foi a execução de obras de infraestrutura em "Projetos de Assentamentos da Reforma Agrária", em conformidade com Plano de Trabalho previamente aprovado.

3. O Autor informa que o Convênio foi prorrogado pelo período de um ano, mediante assinatura de Termo Aditivo em 28.10.2003 (fls. 37-38). Quase dois meses após a data de sua assinatura, esse instrumento ainda não tinha sido publicado na imprensa oficial, o que provocou a descontinuidade da execução do contrato.

4. Diante desse quadro, em 12.12.2003, o Estado de Pernambuco dirigiu ofício ao Presidente do Incra e, posteriormente, ao

Ministro do Desenvolvimento Agrário (fls. 39 e 40), requerendo providências no sentido de garantir a continuidade do que fora avençado. Em decorrência dessa solicitação, em 6.4.2004, as partes firmaram Termo de Compromisso estendendo o prazo de execução do Convênio por mais 269 dias (fls. 41-42).

5. Não obstante esse ajuste, somente em 14.9.2004, quase cinco meses após a celebração daquele Termo, o Ministro do Desenvolvimento Agrário, a Superintendente Regional do Incra e o Autor assinaram a ordem de serviço de seis milhões de reais, destinados à execução do Convênio CRT/PE n. 04.001/2001 (fl. 43).

6. Em 8.1.2005, o prazo do convênio foi novamente prorrogado, conforme Ofício INCRA/SR-03/G/n. 16/2005 (fl. 44), sendo concedido o prazo de mais oito meses para a conclusão das obras e a entrega da prestação de contas. Dá-se que, após analisar as contas do Convênio, em 7.4.2006, a Divisão de Suporte Administrativo do Incra recomendou sua não-aprovação, conforme Parecer Técnico Contábil n. 1/2006 (fls. 45-52).

7. Sustenta, entretanto, o Autor que este Parecer encontra-se eivado de equívocos. Primeiro porque, ao afirmar que a Prestação de Contas foi encaminhada a destempo, desconsiderou o atraso na liberação dos recursos e as prorrogações de prazos deferidas pelo próprio Incra, e, segundo, porque desconsiderou a realização de diversas obras pactuadas, inclusive recebidas definitivamente pelos técnicos daquele Instituto.

Alega, ainda, a inobservância do *caput* e do § 4º do art. 31 da Instrução Normativa n. 1/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, que determinam, respectivamente, a obrigatoriedade de pronunciamento do

ordenador de despesas sobre as conclusões do Parecer Técnico e a necessidade de exaurimento das providências cabíveis, o que, no entender do Autor, possibilitaria que eventuais dúvidas na análise das contas fossem esclarecidas.

A Instrução Normativa 1/97 dispõe:

*"Art. 31. A partir da data do recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente, com base nos documentos referidos no art. 28 e à vista do pronunciamento da unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 (quarenta e cinco) dias para o pronunciamento da referida unidade técnica e 15 (quinze) dias para o pronunciamento do ordenador de despesa.*

*§ 4º Na hipótese de a prestação de contas não ser aprovada e exauridas todas as providências cabíveis, o ordenador de despesas registrará o fato no Cadastro de Convênios no SIAFI e encaminhará o respectivo processo ao órgão de contabilidade analítica a que estiver jurisdicionado, para instauração de tomada de contas especial e demais medidas de sua competência, sob pena de responsabilidade." (grifei)*

**8.** O Estado-Autor informa que, mesmo diante das incorreções havidas no Parecer, foi notificado pelo Incra (fl. 53) para devolver, no prazo de quinze dias, os valores recebidos devidamente atualizados, o que corresponde a aproximadamente 14,8 milhões de reais, sob pena de inclusão de seu nome no Siafi e de instauração de Tomada de Contas Especial.

9. Sustenta que sua Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária, "ante ao absurdo configurado - a pretensão de devolução da totalidade dos recursos - (...) enviou ao INCRA o ofício GS n. 267 (doc. 10), onde reconhece que apenas executou parcialmente o Convênio, solicitando a 'emissão das guias de Recolhimento no valor de R\$ 3.152.569,68 (três milhões, cento e cinquenta e dois mil, quinhentos e sessenta e nove reais e sessenta e oito centavos) referente ao saldo financeiro existente, conforme Cláusulas Segunda e Sexta do Convênio', pois parte dos recursos foi efetivamente aplicada em conformidade com as metas estabelecidas no Plano de Trabalho" (grifo original) (fl. 06).

10. Assevera o Autor que tanto o Parecer Técnico quanto o Relatório Final do Incra reconhecem a execução parcial do objeto do Convênio, ao aludir ao recebimento de diversas obras por parte de engenheiros daquele Instituto. Saliencia que essa situação foi relatada à Superintendência Regional do Incra, por meio do mencionado Ofício n. 267, de 18 de maio de 2006, ocasião em que o Autor reconheceu a necessidade de restituição de parte do valor cobrado. Tem-se do documento:

"(...) para efetiva aprovação do citado Convênio e Respectiva emissão das guias de Recolhimento no Valor de RS 3.152.569,68 (três milhões, cento e cinquenta e dois mil, quinhentos e sessenta e nove reais e sessenta e oito centavos) referente ao saldo financeiro existente, em 22/02/03, conforme Cláusula Segunda e Sexta do Convênio, uma vez que os recursos foram devidamente aplicados, em conformidade com as metas estabelecidas no Plano de Trabalho" (fl. 61).

Não obstante aquela solicitação, em 2.8.2006, a Superintendência Regional do Incra em Pernambuco autorizou "o registro de *INANDIMPLÊNCIA*" do Autor no Siafi (fl. 69), impondo-lhe restrições para o recebimento de recursos de transferência voluntária, para a celebração de convênios e para a realização de operações de crédito.

**11.** O Estado de Pernambuco sustenta que tal comportamento administrativo configura ilegalidade, a qual já está acarretando graves prejuízos (e poderá ainda provocar maiores) e, conforme documento juntado à fl. 90, está obstaculizando o recebimento de recursos na ordem de 3,6 milhões de reais, decorrentes do Convênio n. 132/2004, celebrado com o Ministério da Integração Nacional (fls. 80-87). E, o que é pior, vem impedindo que ele possa honrar o pagamento de serviços já prestados por diversos fornecedores, conforme atestam as notas fiscais de fls. 92-96.

**12.** Diante dos fatos acima narrados, o Estado-Autor pleiteia o reconhecimento da competência deste Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 102, inc. I , *f*, da Constituição da República, e requer a concessão de liminar para:

a) suspender sua inscrição como inadimplente no Siafi;

b) determinar aos Requeridos "a *imediata instauração da Tomada de Contas Especial, para a apuração das eventuais divergências e da contabilização dos valores decorrentes das obras entregues ao INCRA, e a indicação definitiva dos valores a serem devolvidos (...)*"; e

c) determinar à União que se abstenha de promover novas inscrições em decorrência da Prestação de Contas referente ao Convênio CRT/PE n. 04.001/2001.

**13.** No mérito, requer a confirmação da liminar concedida, para suspender sua inscrição no Siafi até o julgamento da ação principal, a ser interposta posteriormente.

**14.** Este Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, em alguns casos, a ocorrência de conflito federativo em situações nas quais a União, valendo-se de registros de supostas inadimplências dos Estados no Sistema Integrado da Administração Financeira - Siafi, busca impossibilitar que sejam firmados acordos de cooperação, convênios e operações de crédito com entidades e órgãos federais.

Nesse sentido, por exemplo, a decisão do Ministro Gilmar Mendes na apreciação da liminar na Ação Cautelar 1.260/BA.

*"(...) Pretende-se a concessão de liminar para a imediata suspensão de registro de inadimplência do Estado no SIAFI, de forma a possibilitar sejam firmados acordos de cooperação e convênios, bem como obtenção de recursos junto a órgãos ou entidades federais. (...) Vislumbro o conflito entre a União e o Estado, razão pela qual reconheço a competência do Supremo Tribunal Federal para a ação, nos termos do art. 102, I, "f", da Constituição Federal de 1988. 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. Assim sendo, por entender presentes os requisitos legais, defiro a liminar para determinar a suspensão da inscrição do Requerente no SIAFI, sem prejuízo de melhor exame da matéria quando do julgamento do mérito(...)"*.

**15.** No caso presente e, ainda em sede de cognição primária e precária, parece inegável e necessário o reconhecimento de que parte do que foi avençado no Convênio terá sido cumprido pelo Estado de Pernambuco. Tem-se que, conforme documentação acostada, o próprio Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por seus engenheiros designados, recebeu parte das obras acordadas reputando-as como "executadas a contento" (fls. 65 e 68).

**16.** Verifica-se, ainda, a urgência no deferimento da liminar, pois, como demonstrado pelo Autor, o registro da suposta inadimplência do Estado no SIAFI e, como consequência, no Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntárias - Cauc já está a produzir efeitos gravosos àquele Estado-membro.

**17.** Ante o exposto, reconheço a presença dos requisitos que ensejam a concessão da medida pleiteada, razão pela qual **defiro o pedido liminar para suspender a inscrição de inadimplência** do

Estado de Pernambuco no Siafi, decorrente da Prestação de Contas referente ao Convênio CRT/PE n. 04.001/2001.

**19.** Por entender tratar-se de questão de mérito a ser apreciada na ação principal, **indefiro o pedido liminar referente à instauração de Tomada de Contas Especial para apurar o valor efetivamente devido** pelo Estado de Pernambuco.

Comunique-se à União e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária o teor desta decisão.

Publique-se.

Brasília, 5 de setembro de 2006.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora