



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS, TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E
INSTRUMENTOS CONGÊNERES
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 - TELEFONE: (61) 3218-2591

INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL n. 00005/2023/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 00727.001118/2023-64

INTERESSADOS: PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO (PGU/AGU); CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU/AGU); SECRETARIA DE INOVAÇÃO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, IRRIGAÇÃO E COOPERATIVISMO (SDI/MAPA); E SUBSECRETARIA DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA SECRETARIA-EXECUTIVA (SPOA/SE/MAPA).

ASSUNTOS: INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL (IJR). FORNECIMENTO DE SUBSÍDIOS DE DIREITO. IMPOSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS OU CONTRATOS DE REPASSE COM PROPONENTE INADIMPLENTE JUNTO AO CAUC EM RELAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS.

EMENTA: INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. AÇÕES JUDICIAIS. FORNECIMENTO DE SUBSÍDIOS DE DEFESA DA UNIÃO.

I - Informação Jurídica Referencial (IJR). Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022.

II - Matéria de direito para elaboração de defesa da União em ações judiciais que tratam da impossibilidade de celebração de Convênios ou Contratos de Repasse com Proponente inadimplente junto ao CAUC em relação às obrigações de pagamento de Precatórios.

III - Elevado número de processos que versam sobre matérias idênticas.

IV. Dispensa do fornecimento de subsídios de direito de forma individualizada nas hipóteses e termos delimitados nesta manifestação.

V. Prazo de validade: 2 (dois) anos a partir da aprovação desta Informação Jurídica Referencial.

I – RELATÓRIO

1. Com a edição da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, instituiu-se a figura da Informação Jurídica Referencial (IJR), manifestação que propõe a padronização e fixação de teses jurídicas a serem utilizadas como subsídios para a defesa da União.

2. Para fins de se conferir objetividade ao presente relatório, convém citar os artigos 8º e 9º da mencionada Portaria Normativa, *in verbis*:

Art. 8º Informação Jurídica Referencial é a manifestação jurídica produzida para padronizar a prestação de subsídios para a defesa da União ou de autoridade pública.

§ 1º A IJR objetiva otimizar a tramitação dos pedidos e a prestação de subsídios no âmbito das Consultorias e Assessorias Jurídicas da Administração Direta no Distrito Federal, a partir da fixação de tese jurídica que possa ser utilizada uniformemente pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União.

§ 2º É requisito para a elaboração da IJR a efetiva ou potencial existência de pedido de subsídios de matéria idêntica e recorrente, que possa justificadamente impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos.

art. 9º A IJR deverá conter as seguintes informações:

I - em sede de ementa: informação de que se trata de IJR com a inserção do número do processo administrativo que lhe deu origem, órgão ou setor a que se destina e prazo de validade;

II - em sede de preliminar: demonstração de que o elevado volume de processos que tratam de matéria idêntica possa prejudicar a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado;

III - em sede de conclusão:

a) o prazo de validade com informação sobre data de exaurimento ou evento a partir do qual não produzirá mais efeitos;

b) encaminhamento do processo à Procuradoria-Geral da União e a seu órgão de execução que solicitou os subsídios, com registro de que se trata de IJR; e

c) encaminhamento do processo ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas.

3. Desse modo, em conformidade com a mencionada Portaria Normativa, objetiva-se com a presente Informação Jurídica Referencial (IJR) padronizar a prestação de subsídios de direito para a defesa da União, tendo por parâmetro as teses jurídicas elaboradas e reiteradas por esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) em resposta às diversas solicitações de subsídios de defesa da União nas ações judiciais envolvendo a não celebração de Convênios ou Contratos de Repasse com Proponente inadimplente junto ao CAUC, em relação às obrigações de pagamento de Precatórios.

4. É o que importa relatar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

II.1. Premissas metodológicas e atendimento aos requisitos que justificam a emissão da IJR

5. Conforme determina o art. 8º, § 2º, c/c art. 9º, inciso II, cumpre-se justificar a utilização de IJR a partir da existência de elevado volume de processos que tratam de matéria idêntica, que possam prejudicar a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

6. Nesse sentido, destaca-se historicamente no âmbito desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária (CONJUR/MAPA) a existência de elevado volume de processos, cujo levantamento realizado no ano de 2023, **constatou-se a existência de 175 (cento e setenta e cinco) processos relacionados ao presente tema**, que solicitam subsídios de defesa da União em relação a não celebração de Convênios ou Contratos de Repasse com proponente inadimplente junto ao CAUC em relação às obrigações de pagamento de Precatórios, ressaltando-se ainda, que os entendimentos e informações reiteradamente fornecidos por esta CONJUR/MAPA aos órgãos da Procuradoria-Geral da União, visando apresentar premissas e teses jurídicas aptas a auxiliarem a defesa da União em sede judicial, evidenciam que se está diante de matéria idêntica e recorrente.

7. Registre-se, ainda, que o tema majoritária e recorrentemente tratado nessas ações judiciais refere-se essencialmente aos questionamentos, por parte dos proponentes interessados, acerca da não celebração de Convênios ou Contratos de Repasse com ente federativo inadimplente junto ao CAUC em relação às obrigações de pagamento de Precatórios, que buscam por via judicial, decisão que obrigue a União, por intermédio do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) ou da Caixa Econômica Federal (CEF), na condição de Mandatária, a realizar a celebração de Convênios ou Contratos de Repasse independentemente da referida restrição junto ao CAUC.

8. No ponto, os subsídios reiteradamente encaminhados aos órgãos da Procuradoria-Geral da União no âmbito dessas ações judiciais, no que diz respeito à impossibilidade de celebração de Convênios ou Contratos de Repasse com Proponente inadimplente junto ao CAUC, em relação às obrigações de pagamento de Precatórios, foram diligentemente e amplamente analisados por esta CONJUR/MAPA e por outros Órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, tendo em vista que essas demandas tramitam no âmbito destes órgãos jurídicos especializados há muitos anos.

9. Em suma, os subsídios prestados pela CONJUR/MAPA constituem-se reiteração de teses idênticas desenvolvidas ao longo de anos as quais, em apertada síntese, envolvem a impossibilidade de celebração de Convênios ou

Contratos de Repasse com Proponente inadimplente junto ao CAUC, em relação às obrigações de pagamento de Precatórios.

10. Vale dizer que todas essas teses, como se demonstrará mais à frente, em sua grande maioria, encontram-se inclusive alicerçadas em determinação expressa contida na Constituição Federal e jurisprudência do próprio Poder Judiciário, restando a esta CONJUR/MAPA apenas reproduzir jurisprudência ou reiterar posicionamentos.

11. Considerando que a dinâmica atribuída às ações judiciais que demandam a necessidade de respostas ágeis, seja para que o cumprimento de eventuais decisões judiciais proferidas ocorra dentro dos prazos estabelecidos pela Autoridade judiciária competente; seja para que a elaboração de subsídios possa ser apresentada a tempo de efetivamente auxiliar os órgãos da Procuradoria-Geral da União (PGU) na defesa judicial da União, pondera-se que este elevado volume de processos vem por afetar a celeridade do andamento de outras demandas de natureza consultiva por parte desta Consultoria Jurídica.

12. Nesse sentido, dada a natureza prioritária e urgente que as demandas judiciais impõem, tem-se que o regular desenvolvimento dos processos de natureza consultiva fica prejudicado e postergado, pois precisa ser interrompido sempre a cada novo pedido de cumprimento de decisão e/ou solicitação de subsídios que é encaminhado a esta Consultoria Jurídica.

13. Por conseguinte, importante ressaltar que a decisão judicial sempre deverá ser tempestivamente cumprida, sob pena até mesmo de aplicação de multa a quem deu causa pelo seu descumprimento, demandando uma rápida análise e decisão por parte desse órgão quanto às providências que deverão ser implementadas (encaminhamento às áreas técnicas competentes para cumprimento de decisão judicial e/ou fornecimento de subsídios de defesa, bem como a elaboração dos subsídios jurídicos).

14. Concomitantemente, reputa-se que a inclusão de mais uma atividade no processamento interno dessas demandas judiciais junto a esta Consultoria Jurídica, a qual constitui tão somente a elaboração de manifestação jurídica individualizada para cada demanda judicial, que contém os mesmos argumentos e teses jurídicas já consolidados no âmbito dos órgãos da Advocacia-Geral da União, e que legitimamente poderiam ser padronizadas mediante emissão de Informação Jurídica Referencial (IJR), **representa em última análise, o acréscimo de uma etapa dispensável que afeta a celeridade de tramitação interna dos processos judiciais, bem como do atendimento das solicitações de subsídios de fato e de direito por parte dos órgãos da Procuradoria-Geral da União.**

15. Diante desse cenário, reputa-se que a elaboração de manifestação jurídica individualizada para fornecimento de subsídios em processos judiciais que envolvem a impossibilidade de celebração de Convênios ou Contratos de Repasse com proponente inadimplente junto ao CAUC, em relação às obrigações de pagamento de Precatórios, representa impacto negativo na celeridade e eficiência das atividades realizadas por esta Coordenação-Geral, sendo que a utilização de IJR para esses casos permitirá não apenas que a CONJUR/MAPA possa priorizar outras demandas internas, às quais não admitem aplicação de manifestações padronizadas, como também reduzirá eventual tempo de resposta aos Órgãos de representação judicial da União.

II.2. Subsídios

16. Demonstrados os requisitos que justificam o desenvolvimento desta Informação Jurídica Referencial (MJR), cumpre-se passar à exposição das teses de defesa da União, aplicáveis aos processos em que o ente federativo busca judicialmente à celebração e execução de Convênios ou Contratos de Repasse, em razão da negativa desse Ministério ou da Caixa Econômica Federal (CEF) em celebrar Convênios ou Contratos de Repasse com ente federativo inadimplente junto ao CAUC, em relação às obrigações de pagamento de Precatórios.

17. Preliminarmente, em que pese o art. 26 da Lei nº 10.522, de 19 de Julho de 2002, ter estabelecido isenção da comprovação de adimplência de requisitos presentes em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis ou fiscais, para o recebimento de transferências voluntárias por parte dos entes federados cujos recursos sejam destinados à execução de ações sociais ou ações em faixa de fronteira, **importante destacar, que a regularidade com o pagamento de precatórios é requisito autônomo para essa finalidade, de natureza Constitucional**, que não deriva exclusivamente de exigência contida no inciso II do art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, *in verbis*:

Lei nº 10.522, de 19 de Julho de 2002

(...)

Art. 26. Fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de ações sociais ou ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplementos objetos de registro no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. ([Redação dada pela Lei nº 12.810, de 2013](#)).

Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016

(...)

Art. 22. São requisitos para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridos pelo convenente:

(...)

II - regularidade no pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, comprovada por certidão emitida pelos Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Regional Federal, ou por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com a remessa da declaração para os citados tribunais, válida no mês da assinatura, e mediante consulta à Plataforma +Brasil, válida na data da consulta; (Grifou-se)

18. Nesse contexto, não se pode olvidar que a alínea “b” do inciso IV do parágrafo 10 do art. 97 do [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) (ADCT), com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, estabeleceu que os entes federativos inadimplentes para com as obrigações de pagamento decorrentes de condenações judiciais de entes públicos (pagamento de precatórios), **ficarão impedidos de receber transferências voluntárias, in verbis:**

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, **os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos**, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009](#)) ([Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009](#)).

(...)

§ 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009](#)).

(...)

IV - enquanto perdurar a omissão, a entidade devedora: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009](#)).

(...)

b) ficará impedida de receber transferências voluntárias; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009](#)).

19. Embora tal dispositivo tenha sido declarado inconstitucional pelo E. Supremo Tribunal Federal, **houve a modulação dos efeitos da inconstitucionalidade, de sorte a mantê-lo aplicável por 5 exercícios financeiros, contando-se a partir de 1º de janeiro de 2016.**

20. Nesse cenário, em tese, após 31 de dezembro de 2020, os entes federados inadimplentes para com o pagamento de precatórios estariam livres de serem sancionados com o impedimento de receber transferências voluntárias, prescrito pela alínea “b” do inciso IV do parágrafo 10 do art. 97 do [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) (ADCT).

21. No entanto, importante consignar que as sanções porventura aplicadas aos entes federados inadimplentes para com o pagamento de precatórios, durante a vigência do regime especial trazido pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009, até o fim da modulação dos efeitos da inconstitucionalidade em 31/12/2020, permanecem híidas, até porque não houve determinação para o cancelamento de tal inadimplência.

22. Analogicamente, veja-se que a retirada do nome do consumidor do cadastro de inadimplentes pelo decurso de cinco anos da inscrição, com ou sem pagamento da dívida por ele contraída, **dependeu de expressa previsão** do art. 43, § 1º, do Código de defesa do Consumidor (CDC), fato inócurrenre na decisão modulatória dos efeitos da inconstitucionalidade do art. 97 do [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias \(ADCT\)](#) proferida pelo Egrégio Supremo Tribunal federal (STF).

23. Por outro lado, ainda que prevalecesse a tese, de que a partir de 1º/1/2021, deveriam ser desconsideradas todas as sanções de impedimento de receber transferências voluntárias impostas aos entes federados inadimplentes no pagamento de precatórios (com termino da modulação dos efeitos da inconstitucionalidade do art. 97 do ADCT), imperioso se reconhecer, que tal impedimento de recebimento de transferências voluntárias pela não quitação tempestiva de precatórios ainda persistiria válido, **agora tendo por fundamento o parágrafo único do art. 104 do mesmo ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016, in verbis:**

Art. 104. Se os recursos referidos no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o pagamento de precatórios não forem tempestivamente liberados, no todo ou em parte: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016\)](#)

(...)

Parágrafo único. Enquanto perdurar a omissão, o ente federado não poderá contrair empréstimo externo ou interno, exceto para os fins previstos no § 2º do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ficará impedido de receber transferências voluntárias. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016\)](#)

24. De mais a mais, pondera-se que não poderão prosperar as alegações feitas pelos entes federativos inadimplentes, no sentido de que a dispensa da comprovação de adimplência para com o pagamento de precatórios deriva do fato do objeto da parceria configurar-se em "ação social", aplicando-se a dispensa prevista nos artigos 26 da Lei nº 10.522, de 2002, e 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), em total descumprimento de exigência estabelecida expressamente na Constituição Federal, *in verbis*:

[Lei nº 10.522, de 19 de Julho de 2002](#)

(...)

Art. 26. Fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de ações sociais ou ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplementos objetos de registro no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. [\(Redação dada pela Lei nº 12.810, de 2013\)](#).

[Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#)

(...)

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

(...)

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

25. Importante ressaltar, que as supracitadas normas exoneratórias se aplicam a requisitos fiscais, contábeis e financeiros, na forma definida pelos incisos I a XII do art. 4º da Instrução Normativa nº 3, de 7 de janeiro de 2021, editada pela Secretária do Tesouro Nacional, *in verbis*:

Art. 4º Os dados consolidados no Cauc terão como fonte os seguintes cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelos órgãos e entidades da União:

I - Sistema de informação mantido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, responsável pela emissão da Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União de que trata a Portaria nº 1.751, de 2 de outubro de 2014, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria da Receita Federal do Brasil;

II - Sistema da Caixa Econômica Federal, responsável pela emissão do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;

III - Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios - Sahem, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

IV - Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - Cadin, de que trata a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, mantido no Sistema de Informações do Banco Central do Brasil - Sisbacen;

V - Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

VI - Plataforma +Brasil, mantida pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

VII - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

VIII - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - Siope, mantido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação;

IX - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - Siops, mantido pelo Ministério da Saúde;

X - Cadastro da Dívida Pública do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios - Sadipem, ou sistema que vier a substituí-lo, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional; e

XI - Sistema da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, responsável pela emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária.

26. Dessa forma, tendo em vista que **a regularidade de pagamento dos precatórios não se refere à adimplência de requisitos fiscais, contábeis ou financeiros**, porquanto não se encontram previstos na referida Instrução Normativa, descabe a aplicação dos favores concedidos pelo art. 26 da Lei nº 10.522, de 2002, ou pelo art. 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF).

27. Aliás, resta evidente que as referidas normas infraconstitucionais (Lei nº 10.522, de 2002 e Lei Complementar nº 101, de 2000) não têm poder para dispensar o cumprimento ou retirar a eficácia de exigências contidas em norma constitucional, como no caso em que é exigida a regularidade no pagamento de precatórios por parte dos entes federados como prévio requisito para o recebimento de transferências voluntárias da União.

28. Também baseado na supremacia do texto constitucional, improcede a alegação comum de Municípios com menos de 50 mil habitantes de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União lhes dispensa de comprovar a regularidade para com pagamento de precatórios judiciais.

29. Nesse sentido, confira-se o exposto na ementa do Parecer n. 00008/2021/CNCIC/CGU/AGU, que é vinculante para toda a Administração Pública Federal por ter sido aprovado pelo Exmo. Presidente da República:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. SUSPENSÃO DA RESTRIÇÃO. **COMPROVAÇÃO DE REQUISITOS DE REGULARIDADE FISCAL PARA OS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO DE ATÉ 50.000 HABITANTES. CONVÊNIOS. REQUISITOS. HIERARQUIA DAS LEIS. CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. I. AS EXCEÇÕES PREVISTAS EM LEI ORDINÁRIA QUE PERMITEM A CELEBRAÇÃO DE UMA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA MESMO EM CASO DE INADIMPLÊNCIA DO ENTE CONVENIENTE OU NÃO CUMPRIMENTO DE

UMA DAS CONDIÇÕES PARA CELEBRAÇÃO DO INSTRUMENTO (ART. 22 DA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 424 DE 2016), POSSUEM PLENA VALIDADE E EFICÁCIA, APLICANDO-SE MESMO QUE A INADIMPLÊNCIA SE REFIRA A CONDIÇÃO PREVISTA EM LEI COMPLEMENTAR, ISTO PORQUE (I) A APLICAÇÃO DE UMA EXCEÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA NÃO AFASTA UMA EXIGÊNCIA AO ENTE POLÍTICO DISPOSTA NA MESMA NORMA, (II) NÃO HÁ HIERARQUIA ENTRE NORMAS COMPLEMENTARES E ORDINÁRIAS, E (III) O TEMA ATINENTE ÀS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS (CRITÉRIOS/EXIGÊNCIAS/RESTRICÇÕES/CONDIÇÕES) NÃO É RESTRITO À RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. **II. CASO O REQUISITO ESTEJA PREVISTO NA CARTA MAIOR, A EXCEÇÃO PREVISTA EM LEI SÓ NÃO IRÁ SER APLICADA SE A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DEFINIR O REQUISITO COMO OBRIGATÓRIO PARA REALIZAR TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS, NÃO ESTABELECEndo EXCEÇÕES.**

30. *Ad argumentandum tantum*, na remota hipótese de se entender que leis inferiores possam contornar impedimentos constitucionais ao recebimento de transferências voluntárias, é possível afirmar que a adequação de estradas vicinais ou a aquisição de equipamentos não constituem “ação social” para os fins dos artigos 26 da Lei nº. 10.522, de 2002, e 25, § 3, da Lei Complementar nº. 101, de 2000), de tal modo que é incapaz de isentar o autor de comprovar que preenche dos requisitos fiscais para celebrar o convênio.

31. Com efeito, as ações de assistência social significam a concessão benefícios diretos a pessoas físicas em estado de vulnerabilidade social, notadamente para o enfrentamento da pobreza de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais, como reza o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

32. Por outro lado, a adequação de estradas vicinais e a aquisição de equipamentos se destina ao fomento da atividade econômica rural nos Municípios, sendo despesa orçamentária classificada como investimento, da qual é impossível extrair uma relação prática, concreta e direta com o atendimento de contingências sociais ou mesmo a universalização de direitos sociais.

33. Por evidente, as melhorias em estrada vicinal e a aquisição de equipamentos mais se prestam a facilitar o escoamento da produção agropecuária, com ganhos logísticos e de diminuição de custos aos empreendedores rurais, do que representam utilidade social prática e objetivamente aferível pelos munícipes de per si considerados. A propósito, confira-se o entendimento do E. STJ:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ART. 1.022 DO CPC/2015. VÍCIO INEXISTENTE. REDISCUSSÃO DA CONTROVÉRSIA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Hipótese em que ficou consignado: a) o STJ entende que o termo "ação social" presente na Lei 10.522/2002 diz respeito às ações que objetivam o atendimento dos direitos sociais assegurados aos cidadãos, cuja realização é obrigatória por parte do Poder Público, como aquelas mencionadas na Constituição Federal, nos arts. 6º, 193, 194, 196, 201, 203, 205, 215 e 217 (alimentação, moradia, segurança, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, ordem social, seguridade social, saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura e desporto); b) a interpretação da expressão "ações sociais" não pode ser abrangente a ponto de abarcar situações que o legislador não previu. Sendo assim, o conceito da expressão "ações sociais", para os fins da Lei 10.522/2002, deve ser resultado de interpretação restritiva, teleológica e sistemática, mormente diante do fato de que qualquer ação governamental em prol da sociedade pode ser passível de enquadramento no conceito de ação social; c) **apesar de a infraestrutura urbana estar incluída dentro do rol dos direitos a cidades sustentáveis, a recuperação de estradas vicinais não pode ser enquadrada no conceito de ação social previsto no art. 26 da Lei 10.522/2002.**

2. A Turma desproveu o apelo com fundamento claro e suficiente, inexistindo omissão, contradição ou obscuridade no acórdão embargado.

3. Os argumentos do embargante denotam mero inconformismo e intuito de rediscutir a controvérsia, não se prestando os Aclaratórios a esse fim. 4. Embargos de Declaração rejeitados.

(EDcl no AgInt no REsp n. 1.921.725/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 29/11/2021, DJe de 16/12/2021.)

34. Por último, como já manifestado pelo E. Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião do julgamento da ADI 2.356-MC, desobrigar o pagamento tempestivo dos precatórios é medida que atenta contra "a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada". Também não se pode olvidar que o inadimplemento de precatórios é fato apto a render a intervenção federal nos Estados devedores e destes nos Municípios devedores.

35. Assim, se a não quitação das obrigações das Fazendas Públicas reconhecidas em sentenças judiciais transitadas em julgado pode resultar nas sérias consequências acima narradas, comparativamente o impedimento de receber transferências voluntárias é a mais sutil consequência, perfazendo o meio menos gravoso para compelir o ente subnacional a pagar em dia os precatórios segundo a gradação de sanções trazida pelo texto constitucional.

36. Frise-se que o inciso II do art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, cuidou de espelhar o art. 97, § 10, IV, 'b', do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, exigindo a regularidade dos entes federativos para com o pagamento de precatórios para viabilizar a celebração de convênios e contratos de repasse:

Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016

(...)

Art. 22. São requisitos para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridos pelo conveniente:

(...)

II - regularidade no pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, comprovada por certidão emitida pelos Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Regional Federal, ou por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com a remessa da declaração para os citados tribunais, válida no mês da assinatura, e mediante consulta à Plataforma +Brasil, válida na data da consulta; (Grifou-se)

37. Nessa esteira, é nítido que o art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, prestou-se unicamente a consolidar em seus incisos os requisitos legais e constitucionais necessários para que os entes subnacionais, ao cumpri-los, possam celebrar convênios ou contratos de repasse com a União, destacando-se para o caso concreto o seu inciso II, que trata da regularidade no pagamento de precatórios judiciais.

38. Diferentemente do que possam alegar os entes federativos inadimplentes para com o pagamento de precatórios, em momento algum a dita Portaria Interministerial inovou ao exigir a adimplência com os precatórios dos entes subnacionais, eis que se adstringiu a reprimir a exigência contida no art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

39. Por igual, as garantias do contraditório e da ampla defesa e os ritos cominados na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, não foram sonegados aos entes federativos proponentes, eis que não compete ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) ou a Caixa Econômica Federal (CEF), na condição de Mandatária, avaliar se o ente subnacional pagou ou não os precatórios, mas sim aos Tribunais Judiciários onde se processam os respectivos pagamentos.

40. Dito isto, pelos motivos expostos ao longo dessa Informação Jurídica Referencial (IJR), a r. decisão que deferiu a liminar em favor do Ente Federativo merece ser reconsiderada, em medida de extrema urgência e como forma de justiça, tendo em vista as consequências negativas imediatas para o respeito às decisões do Poder Judiciário, pois, se antes da liminar concedida o ente federativo já não vinha cumprindo com o regular pagamento dos precatórios, agora, amparado pela r. decisão passará a descumprir reiteradamente com os seus pagamentos.

41. Além disso, a tutela provisória de urgência - de natureza cautelar ou antecipada - pressupõe, cumulativamente, elementos que evidenciem a probabilidade do direito (*Fumus Boni Iuris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*Periculum In Mora*), *ex vi* do art. 300, *caput*, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105,

de 16 de março de 2015), de modo que, ante a ausência de qualquer deles, não se legitima a concessão da medida vindicada.

42. Ressalta-se por oportuno, que em muitos casos, os prejuízos e danos alegados pelos entes federativos são hipotéticos, não sendo demonstrada a efetiva possibilidade de lesão, o que mitiga o perigo na demora.

43. Pois bem, um ente federativo que não consegue cumprir com suas obrigações financeiras mais básicas, certamente, não estará apto a executar com lisura os programas de Governo Federal que deveriam ser implementados ou aprimorados através das transferências voluntárias. Com efeito, o que a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 faz é simplesmente consignar que não há, *ipso facto*, interesse da União em efetuar transferências voluntárias, por intermédio de convênios ou contratos de repasse, para entes federativos inadimplentes com suas obrigações relativas ao pagamento de precatórios, postura esta que é, inclusive, indiretamente referendada por diversas normas constitucionais.

44. Depreende-se ainda, da legislação que rege a matéria, que os convênios e os contratos de repasse constituem-se em acordo ou um ajuste de vontades das partes visando à execução de programa de governo, envolvendo a transferência voluntária de recursos da União para os entes federativos visando à realização de determinado objeto onde esteja presente o interesse recíproco. De modo que não há obrigatoriedade na sua realização, em sede de mérito administrativo.

45. Por fim, importante destacar que os entes federativos tendem a ter a situação de inadimplência em relação ao pagamento de precatórios agravada após o deferimento de provimento judicial para a celebração de convênios ou contratos de repasse por meio de ações judiciais, haja vista que esses entes não têm mais motivo para envidar esforços na regularização de suas pendências, optando nos anos seguintes em manter o descumprimento das regras de pagamento de precatórios e procedendo a novos pedidos de celebração de transferências voluntárias pela via judicial.

III - CONCLUSÃO

46. Diante dos fatos e fundamentos jurídicos lançados ao longo desta manifestação, conclui-se, resumidamente, que:

- A alínea “b” do inciso IV do parágrafo 10 do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, estabeleceu que os entes federativos inadimplentes para com as obrigações de pagamento decorrentes de condenações judiciais de entes públicos (pagamento de precatórios), ficarão impedidos de receber transferências voluntárias, cujos efeitos perduraram até 31/12/2020;
- Após 1º/1/2021, a vedação para que os entes federativos inadimplentes com as obrigações de pagamento decorrentes de condenações judiciais de entes públicos (pagamento de precatórios) recebam transferências voluntárias da União, decorre do parágrafo único do art. 104 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016;
- Não poderão prosperar as alegações feitas pelos entes federativos inadimplentes, no sentido de que a dispensa da comprovação de adimplência para com o pagamento de precatórios deriva do fato do objeto da parceria configurar-se em "ação social", aplicando-se a dispensa prevista nos artigos 26 da Lei nº 10.522, de 2002, e 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), em total descumprimento de exigência estabelecida expressamente na Constituição Federal;
- A regularidade de pagamento dos precatórios não se refere à adimplência de requisitos fiscais, contábeis ou financeiros, porquanto não se encontram previstos na Instrução Normativa nº 3, de 7 de janeiro de 2021, portanto, descabe a aplicação dos favores concedidos pelo art. 26 da Lei nº 10.522, de 2002, ou pelo art. 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), sendo evidente que as referidas normas infraconstitucionais não têm poder para dispensar o cumprimento ou retirar a eficácia de exigências contidas em norma constitucional;

47. Em atenção ao art. 9º, inciso III, alínea "a", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022 sopesa-se prudente e adequado conferir prazo de 2 (dois) anos a presente Informação Jurídica Referencial - IJR.

48. Pontue-se que, na ocorrência da situação prevista no art. 12, § 1º, da Portaria Normativa, isto é, na eventualidade de o pedido de subsídios abordar matéria fática ou jurídica não tratada nessa IJR, esta Coordenação encontra-se à disposição para elaboração de informações complementares no ponto específico a ser abordado.

49. Isto posto, submeto os autos à superior consideração, para, na forma do art. 4º, inciso V, da Portaria CONJUR/MAPA nº 1, de 6 de abril de 2023, aprovar esta IJR e atestar o atendimento dos requisitos constantes da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022.

50. Sugere-se, por fim, caso aprovada seja dada ciência desta IJR aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União - PGU/AGU, por força do art. 12, *caput*, e à Consultoria-Geral da União - CGU/AGU, na forma do art. 13 da aludida Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2002.

À consideração superior.

Brasília-DF, 30 de maio de 2023.

(Assinado eletronicamente)

FLÁVIO ALVES DE REZENDE

Advogado da União

Coordenador-Geral Substituto de Assuntos Internacionais, Transferências Voluntárias e Instrumentos Congêneres

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00727001118202364 e da chave de acesso fe0ea342



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1182724158 e chave de acesso fe0ea342 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-05-2023 14:41. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
