

## **AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 1.164 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**RÉU(É)(S)** : **UNIÃO**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

### **DECISÃO**

1. O Estado de São Paulo propôs contra a União ação cível originária buscando ver declarada a inexistência do dever de restituir valores referentes aos Convênios n. 176/2001, 6/2002, 25/2003, 26/2003 e 27/2003, formalizados com o Ministério da Justiça.

Segundo narra, os convênios foram pactuados para a execução de obras em 5 (cinco) unidades prisionais, devidamente cumprida.

Diz realizadas as vistorias pelo ente nacional muito tempo depois de finalizadas as obras, quando já se encontravam ocupadas por detentos, com sinais de desgaste natural, bem assim danificadas em decorrência de rebeliões e atos de vandalismo.

Informa o encaminhamento, pela parte ré, do ofício n. 3.228/2007-GAB/DEPEN, acompanhado de solicitação de assinatura, no prazo de 5 (cinco) dias, de Termo de Não Aceitação Definitiva, como condição para o fechamento dos processos de prestação de contas de cada convênio.

Afirma não ter assinado, com fundamento na orientação de sua Consultoria Jurídica, os referidos documentos, porquanto pautados em relatórios unilateralmente elaborados, sem observância do devido processo legal.

Sublinha remetido pela União o ofício n. 1.033/2008-DIRPP/DEPEN/MJ, comunicando, ante a não assinatura dos termos, a realização de inscrição no Sistema Integrado de Administração Financeira

## ACO 1164 / SP

do Governo Federal (SIAFI).

Ressalta ter sido informado que a não aceitação das obras implicaria no dever de devolução integral dos recursos repassados, sendo “justamente contra essa atitude ilegal e abusiva tomada pela ré que o autor se insurge por meio desta ação”.

Alega arbitrária a determinação de devolução integral dos valores que lhe foram repassados, na medida em que efetivamente aplicados nas obras, inclusive com aprovação do Tribunal de Contas do Estado.

Reitera objetivar “que seja declarada a inexistência de relação jurídica, decorrente dos Convênios firmados, que obrigue o requerente a devolver os montantes integrais relativos a cada um deles”.

Argui ofensa ao devido processo legal, na medida em que a reprovação das contas, com determinação de devolução dos recursos repassados, decorreu de apuração unilateral quanto às irregularidades apontadas, sem observância do procedimento em contraditório previsto na Instrução Normativa STN n. 1, de 15 de janeiro de 1997.

Pleiteia exclusivamente a declaração de inexistência de relação jurídica que lhe impute o dever de restituir integralmente o importe entregue pela União nos seguintes termos:

[...] ao final, ser o pedido da ação julgado totalmente procedente, para declarar a inexistência de relação jurídica entre as partes, decorrente dos Convênios nºs 176/2001 (MJ nº. 425560), 006/2002 (MJ nº. 448798), 025/2003 (MJ nº. 483461), 026/2003 (MJ nº. 483486) e 027/2003 (MJ nº. 483487), que obrigue o requerente a restituir valores em decorrência da não assinatura dos termos unilaterais de não aceitação definitiva

## ACO 1164 / SP

apresentadas pela requerida em face de suposta não utilização total dos recursos financeiros repassados.

Em 15 de maio de 2008, o Plenário do Supremo referendou medida cautelar concedida pelo então Relator, ministro Celso de Mello, na Ação Cautelar 2.032, determinando ao ente central que se abstinhasse de incluir o autor nos cadastros federais de inadimplentes em função dos Convênios n. 176/2001, 6/2002, 25/2003, 26/2003 e 27/2003 (eDoc. 10, p. 181).

A União ofereceu contestação (eDoc. 10, p. 192-208). Afirma que o devido processo legal foi observado, ante o encaminhamento de inúmeros ofícios ao ente subnacional para manifestação sobre as falhas estruturais encontradas. Diz ter incorrido o Estado de São Paulo em irregularidades que culminaram na reprovação fundamentada da prestação de contas, não havendo desproporcionalidade nas condutas restritivas adotadas. Pede a improcedência do pedido.

O autor apresentou réplica (eDoc. 10, p. 234-252).

As partes informaram não possuir interesse na produção de provas (eDoc. 10, p. 263 e 270).

A Procuradoria-Geral da República preconiza improcedência do pedido (doc. 10, p. 286-299).

É o relatório. **Decido.**

2. A competência originária desta Corte, qualificada como complexo de atribuições jurisdicionais de extração essencialmente constitucional, sujeita a regime de direito estrito, não pode ser estendida a situações que extravasem os limites do rol exaustivo do art. 102, I, da Constituição

## ACO 1164 / SP

Federal.

Sobre o tema em análise, o art. 102, I, f, da CF/88 assim prescreve:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I processar e julgar, originariamente:

[...]

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

Tal competência ostenta caráter absoluto e constitui matéria de ordem pública, insuscetível de preclusão e passível de verificação a qualquer tempo.

Nada obstante a ocorrência da instrução processual nestes autos, tenho que a evolução da jurisprudência desta Corte impõe o declínio do caso à Justiça Federal da Seção Judiciária de São Paulo, por não se tratar de hipótese entre as previstas no citado dispositivo constitucional.

A configuração da competência originária decorrente do mencionado preceito pressupõe não apenas a presença de entes federativos ou respectivas entidades da Administração indireta em polos opostos na relação processual como também a existência de conflito que se mostre grave a ponto de oferecer risco à estabilidade do pacto federativo.

Da análise dos autos extrai-se que a discussão revela natureza patrimonial, restrita à definição quanto ao dever de restituir valores, sem

## ACO 1164 / SP

impacto político ou institucional entre os entes federados e incapaz, portanto, de abalar o pacto federativo.

Em outras oportunidades, o Supremo já se reconheceu incompetente para solucionar esse tipo de controvérsia. Estabeleceu, nesse sentido, a relevante distinção entre conflito entre entes federativos e conflito federativo para afirmar que a simples litigância a envolver a União e Estado-Membro seria insuficiente para a instauração da competência do Tribunal.

Confira-se, a título de exemplo, a síntese do acórdão prolatado pelo Plenário, sob a relatoria do ministro Edson Fachin, na ACO 1.989 AgR, DJe de 13 de dezembro de 2016:

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA. RECURSO INTERPOSTO EM 14.03.2016. AUSÊNCIA DE CONFLITO CONFEDERATIVO. INCOMPETÊNCIA DO STF. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. AUSÊNCIA DE PREENCHIMENTO DO REQUISITO PREVISTO NO ART. 317, § 1º, DO RISTF.

1. O conflito federativo qualificado para atrair a competência do STF não se confunde com a mera controvérsia entre entes federativos. Ausência de interesses substanciais entre os dois entes federativos capaz de afetar a harmonia e o equilíbrio nas relações institucionais entre os entes federados.

2. É inadmissível o agravo regimental que não impugna especificamente todos os fundamentos da decisão agravada.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

Em contexto semelhante, envolvendo as mesmas partes, cito

## ACO 1164 / SP

decisões monocráticas, declinando da competência: ACO 1.180 (ministro Luiz Fux, DJe de 2 de outubro de 2015); ACO 1.082 (ministro Edson Fachin, DJe de 3 de março de 2016); e ACO 1.139 (ministra Rosa Weber, DJe de 21 de fevereiro de 2018).

Ante o quadro, a demanda não se insere na competência originária a que alude o art. 102, I, f, da Carta Política.

3. Do exposto, declino da competência para processar e julgar a presente ação cível originária e determino o envio do processo à Justiça Federal da Seção Judiciária de São Paulo.

Traslade-se cópia desta decisão para a Ação Cautelar 2.032.

4. Publique-se.

Brasília, 1º de dezembro de 2023.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

*Documento assinado digitalmente*