



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Distrito Federal
5ª Vara Federal Cível da SJDF

PROCESSO: 1104534-21.2025.4.01.3400

CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)

POLO ATIVO: MUNICIPIO DE TUPACIGUARA

REPRESENTANTES POLO ATIVO: Advogado do(a) AUTOR: RODRIGO SANTOS PEREGO - DF38956

POLO PASSIVO: REU: CAIXA ECONOMICA FEDERAL - CEF e outros

REPRESENTANTES POLO PASSIVO:

SENTENÇA

1. RELATÓRIO

Trata-se de ação ordinária ajuizada pelo MUNICÍPIO DE TUPACIGUARA/MG em face da UNIÃO e da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – CEF, objetivando, no mérito, que seja afastada a exigência de regularidade fiscal/cadastral quanto ao pagamento de precatórios judiciais para fins de celebração do Contrato de Repasse referente à Proposta nº 021349/2024 (Pré-Instrumento nº 972330), bem como que seja reconhecida a possibilidade de formalização do instrumento após o encerramento do exercício financeiro em que realizado o empenho (2024NE002202, no valor de R\$ 578.003,00), determinando-se às rés a formalização da contratação sob pena de multa diária.

Alega o Município, em síntese, que: (i) a proposta e o plano de trabalho foram aprovados pelo Ministério das Cidades e pela CEF; (ii) a nota de empenho foi emitida e permanece ativa; (iii) a formalização do contrato de repasse foi obstada pela CEF sob alegação de inadimplência quanto ao pagamento de precatórios judiciais e de encerramento do exercício financeiro; (iv) à época do ajuizamento, o Município já havia regularizado a pendência relativa a precatórios, conforme extratos do CAUC/SIAFI e do Transferegov juntados à inicial e atualizados nas réplicas; (v) subsidiariamente, ainda que se entendesse pela existência de inadimplência, o objeto do contrato constituiria ação social, atraindo as exceções do art. 25, § 3º, da LC 101/2000 e do art. 26 da Lei nº 10.522/2002; (vi) também subsidiariamente, o Município conta com população de 25.470 habitantes, encaixando-se na dispensa de adimplência prevista no art. 93, § 4º, da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024).

O pedido de tutela de urgência foi indeferido na decisão id. 2209915219. Irresignada, a parte autora interpôs o Agravo de Instrumento nº 1038683-50.2025.4.01.0000, em que não foi proferida decisão até o momento.

A União contestou tempestivamente, impugnando o valor da causa e, no mérito, sustentando: (a) que obras de pavimentação não configuram "ação social" para



fins das exceções legais; (b) que a exigência de regularidade quanto a precatórios possui fundamento constitucional — art. 104, parágrafo único, do ADCT —, razão pela qual não pode ser afastada por norma infraconstitucional, incluindo as exceções do art. 25, § 3º, da LC 101/2000 e do art. 26 da Lei nº 10.522/2002; (c) que o mesmo raciocínio afasta a dispensa prevista na LDO para municípios com até 50.000 habitantes.

A CEF apresentou contestação intempestiva — protocolada 79 dias após o prazo —, suscitando, em caráter preliminar, sua ilegitimidade passiva e, no mérito, os mesmos argumentos da União quanto ao conceito de ação social e à impossibilidade de afastamento de vedação constitucional.

Houve réplica às duas contestações, em que a parte autora insistiu na adimplência atual quanto a precatórios, na dispensa legal para municípios de até 50.000 habitantes e no caráter social das obras, além de requerer o reconhecimento da revelia da CEF e o julgamento antecipado do mérito.

É o relatório. Decido.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Intempestividade da contestação da CEF e efeitos da revelia

A parte autora demonstrou, mediante extrato do sistema eletrônico, que a contestação da CEF foi protocolada em 22/01/2026, 79 dias após o término do prazo legal. A CEF, na própria peça defensiva, reconheceu a possível intempestividade.

Todavia, a aplicação automática dos efeitos da revelia não ocorre em hipóteses em que a parte adversária é ente público ou quando o litígio versa sobre direitos que demandam dilação probatória ou interpretação jurídica, consoante art. 345, incisos II e IV, do CPC.

Ademais, como será visto, a questão nuclear do feito é essencialmente de direito, de modo que as alegações contidas na contestação intempestiva da CEF, embora não admissíveis como contestação em sentido técnico, serão consideradas na medida em que tratam de matéria conhecível de ofício ou já suscitada tempestivamente pela União.

Rejeito, portanto, o pleito de reconhecimento da revelia com efeitos de confissão ficta quanto aos fatos.

2.2 Ilegitimidade passiva da CEF

Rejeito a preliminar. O TRF-1 tem entendimento firmado de que a CEF possui legitimidade passiva para figurar em demandas que envolvem a celebração de contratos de repasse no âmbito de transferências voluntárias, dada sua qualidade de mandatária da União na operacionalização desses instrumentos e seu papel ativo na análise de documentos, emissão de pareceres e recusa ou formalização dos ajustes.

In casu, foi por meio da comunicação administrativa da CEF (PA GIGOV/MC 005/2024) que o Município tomou ciência dos óbices à formalização do contrato,



evidenciando a participação direta da instituição no ato impugnado. A ilegitimidade passiva não se sustenta.

2.3 Impugnação ao valor da causa

A União e a CEF impugnam o valor da causa de R\$ 578.003,00, alegando que o pedido se resume a obrigação de fazer desprovida de conteúdo patrimonial imediato.

A alegação encontra amparo no entendimento de que o proveito econômico em demandas dessa natureza é, em regra, imensurável, devendo os honorários ser fixados por equidade (art. 85, § 8º, do CPC), não se justificando a utilização do valor do contrato de repasse como base de cálculo.

Nesse sentido, o acórdão proferido pela 5ª Turma do TRF-1 na AC 0013733-57.2017.4.01.3400, sob minha relatoria, onde se concluiu que, “o proveito econômico buscado é imensurável, já que não se refere ao valor do convênio, mas aos efeitos da negativação discutida”.

Acolho a impugnação e, com fundamento no art. 292, § 3º, do CPC, retifico o valor da causa para **R\$ 1.000,00 (um mil reais)**.

2.4 Mérito

As questões de mérito são duas, autônomas e com diferentes regimes jurídicos: (i) a inadimplência quanto ao pagamento de precatórios; e (ii) o encerramento do exercício financeiro do empenho. Cada uma deve ser examinada separadamente.

2.4.1 A irregularidade quanto a precatórios judiciais

A recusa administrativa à formalização do contrato de repasse fundou-se, entre outros motivos, na inadimplência do Município quanto ao pagamento de precatórios judiciais, consoante o disposto no art. 104, parágrafo único, do ADCT, com a redação introduzida pela Emenda Constitucional nº 94/2016:

"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: (...) 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."

Cuida-se, portanto, de proibição de status constitucional, inserida no ADCT pela própria Assembleia Constituinte derivada, com o específico propósito de sancionar o descumprimento do regime de pagamento de precatórios. A vedação não admite exceções salvo as previstas na própria Constituição.

Nesse ponto, a União tem razão ao sustentar que as exceções previstas no art. 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 e no art. 26 da Lei nº 10.522/2002 — que



permitem a realização de transferências voluntárias para ações de educação, saúde, assistência social e ações sociais em geral, ainda que o ente esteja inadimplente nos cadastros governamentais — não têm aptidão para afastar o impedimento constitucional do art. 104, parágrafo único, do ADCT.

Uma norma infraconstitucional não pode contrariar proibição expressa da Constituição Federal, sob pena de inconstitucionalidade.

Como assentado pelo Parecer nº 00008/2021/CNCIC/CGU/AGU e pela Orientação Normativa AGU nº 81/2024 — que, embora não vinculem o Poder Judiciário, espelham interpretação sistematicamente correta —, as exceções legais e as de natureza orçamentária (como as LDOs) apenas afastam restrições de origem legal ou regulamentar, não podendo superar vedação constitucional que o próprio texto não excepciona.

Idêntica lógica se aplica à dispensa prevista no art. 93, § 4º, da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024), que desonera municípios com até 50.000 habitantes da comprovação de adimplência nos cadastros fiscais.

Trata-se de norma de hierarquia ordinária que, por definição, não pode afastar proibição constitucional.

A dispensa da LDO opera sobre as exigências de regularidade constantes de "cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais", mas não tem força para derogar o comando do art. 104, parágrafo único, do ADCT, que é norma de índole diversa, com sede na própria Constituição.

Entretanto, o exame do presente feito revela uma distinção fática relevante que afasta a aplicação pura e simples desse raciocínio ao caso concreto: o Município demonstrou, com extratos oficiais do Transferegov e do CAUC/SIAFI acostados tanto à petição inicial quanto às réplicas, que a inadimplência relativa a precatórios foi **regularizada antes do ajuizamento da ação** e que, na data das últimas manifestações processuais, o Município se encontrava adimplente em todos os itens dos referidos cadastros.

Tal circunstância altera substancialmente a moldura jurídica. A vedação do art. 104, parágrafo único, do ADCT é condicionada à **persistência da omissão** no pagamento dos precatórios — o próprio dispositivo o diz expressamente ao empregar a locução "enquanto perdurar a omissão". Cessada a inadimplência, cessa também o impedimento constitucional. Não se trata de afastar a norma constitucional por via infraconstitucional, mas simplesmente de reconhecer que o fato constitutivo do impedimento — a mora no pagamento — deixou de existir.

A questão relevante, então, passa a ser o **momento de aferição da adimplência** para fins de celebração do convênio. Entendo que a regularidade deve ser verificada no momento da assinatura do instrumento. No caso em tela, o Município comprova sua adimplência atual e, portanto, cumpre a exigência constitucional no momento em que a formalização deve ocorrer.

As rés não trouxeram qualquer elemento concreto que infirmasse os extratos



oficiais juntados pelo autor. Limitaram-se a tecer considerações jurídicas abstratas, sem contestar os dados documentais que demonstram a regularização da pendência. Assim, reputam-se verdadeiros os fatos documentalmente demonstrados pela parte autora quanto à atual adimplência do Município perante os sistemas federais, inclusive quanto ao item de precatórios (EXTRA-CAUC).

Afasto, portanto, o óbice relacionado à inadimplência quanto a precatórios, por ausência do fato que lhe dá suporte — a mora, que restou demonstradamente superada.

2.4.2 O encerramento do exercício financeiro

O segundo fundamento da recusa administrativa foi o encerramento do exercício financeiro de 2024, sem que o contrato houvesse sido formalizado até 31/12/2024.

A jurisprudência é no sentido de que o encerramento do exercício financeiro não configura, por si só, impedimento à celebração de convênios e contratos de repasse, desde que o empenho tenha sido regularmente formalizado no exercício de origem e que não haja demonstração pelo ente federal de inexistência de saldo suficiente para atender ao objeto ajustado. Nesse sentido, a regência dos arts. 36 e 37 da Lei nº 4.320/1964 autoriza o pagamento de despesas de exercícios encerrados ("restos a pagar"), sendo o empenho o ato que cria para o Estado a obrigação de pagamento, nos termos do art. 58 do mesmo diploma.

Nos autos, a nota de empenho nº 2024NE002202 foi regularmente emitida no exercício de 2024 e o Município demonstrou, mediante consulta ao Portal da Transparência e ao Transferegov, que o empenho permanecia ativo e disponível ao tempo do ajuizamento.

As rés não demonstraram eventual cancelamento do empenho ou insuficiência de saldo para atender ao objeto do convênio — ônus que lhes incumbia.

Afasto, portanto, o óbice relativo ao encerramento do exercício financeiro.

2.4.3 Conclusão de mérito

Afastados ambos os óbices opostos pelas rés, a pretensão autoral merece acolhimento. O Município demonstrou sua adimplência atual perante os cadastros federais, inclusive quanto a precatórios, e a nota de empenho permanece válida, de modo que não subsiste fundamento legítimo para a recusa à formalização do contrato de repasse relativo à Proposta nº 021349/2024 (Pré-Instrumento nº 972330).

Registro que, como a adimplência atual do Município foi comprovada documentalmente, e como o impedimento constitucional do art. 104, parágrafo único, do ADCT pressupõe a persistência da mora — que não mais existe —, a questão do enquadramento como ação social torna-se irrelevante para o deslinde do feito, mesmo porque, ainda que existente, o fundamento não permitir afastar a restrição constitucional, como já apontei.



Mas, no caso concreto, a procedência decorre diretamente da ausência dos fatos impeditivos invocados, não da aplicação das exceções legais.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS**, resolvendo o processo com julgamento de mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do CPC, para:

a) declarar que o Município de Tupaciguara/MG encontra-se adimplente perante os sistemas federais de controle, inclusive quanto ao item relativo ao pagamento de precatórios judiciais (EXTRA-CAUC), não subsistindo os óbices que motivaram a recusa administrativa à formalização do Contrato de Repasse referente à Proposta nº 021349/2024 (Pré-Instrumento nº 972330);

b) determinar à União e à Caixa Econômica Federal que se abstenham de opor, à referida formalização, a inadimplência outrora registrada nos sistemas SIAFI/CAUC/EXTRA-CAUC quanto a precatórios — já regularizada — e o encerramento do exercício financeiro de 2024, devendo dar prosseguimento aos trâmites administrativos necessários à celebração do instrumento, desde que subsistam os demais requisitos legais que não os discutidos nestes autos;

c) determinar à União que mantenha a nota de empenho nº 2024NE002202 enquanto não esgotados os trâmites administrativos para a formalização do contrato, ressalvado o cancelamento por motivos distintos dos enfrentados neste feito.

Sem ressarcimento em custas, já que não pagas pelo município, que tem isenção legal.

Condeno as rés no pagamento de honorários advocatícios fixados, por equidade, nos termos do art. 85, § 8º, do CPC, em **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, tendo em vista o valor da causa retificado, a natureza da demanda e o trabalho desenvolvido pelo advogado, sendo metade do valor devido por cada uma das rés.

Sentença adstrita ao duplo grau de jurisdição obrigatório, nos termos do art. 496, I, do CPC.

Após vencido o prazo para recurso voluntário, com ou sem ele, remetam-se os autos ao egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Intimem-se.

Brasília, 10 de junho de 2026

PAULO RICARDO DE SOUZA CRUZ
Juiz Federal da 5ª Vara

