



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.372.942 - AL (2013/0065698-2)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
ADVOGADOS : CARLOS ANDRÉ CANUTO DE ARAÚJO E OUTRO(S)
VITOR YURI ANTUNES MACIEL
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO
ADVOGADOS : RUBENS MARCELO PEREIRA DA SILVA E OUTRO(S)
TAÍS FARIAS FERNANDES

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO MOVIDA POR MUNICÍPIO QUE OBJETIVA A LIBERAÇÃO DE VERBA FEDERAL OBJETO DE CONTRATO DE REPASSE FIRMADO COM A UNIÃO. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS URBANAS. INSCRIÇÃO NO SIAFI/CAUC. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ART. 26 DA LEI N. 10.522/2002. CONTROVÉRSIA SOBRE A ABRANGÊNCIA DO CONCEITO DE "AÇÕES SOCIAIS".

1. A legitimidade passiva da Caixa Econômica Federal foi reconhecida em razão de constar, no contrato de repasse, como representante da União e agente operador do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, sendo, assim, responsável pelas medidas de repasse de verbas. Essa premissa fática, que, pontua-se, não pode ser revista em sede de recurso especial, conforme entendimentos das Súmulas n. 5 e n. 7 do STJ, denota a necessidade de a Caixa Econômica Federal figurar no pólo passivo de ação que objetiva a liberação de valores constantes do contrato que firmou com a municipalidade autora.

2. Considerando que a suspensão da restrição para a transferência de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios trata de norma de direito financeiro e é exceção à regra, estando limitada às situações previstas no próprio artigo 26 da Lei n. 10.522/2002 (execuções de ações sociais; ou ações em faixa de fronteira), a interpretação da expressão “ações sociais” não pode ser abrangente a ponto de abarcar situações que o legislador não previu; nessa linha, o conceito da expressão “ações sociais”, para o fim da Lei n. 10.522/2002, deve ser resultado de uma 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.

3. A ação social a que se refere mencionada lei é referente às ações que objetivam atender a direitos sociais assegurados aos cidadãos, cuja realização é obrigatória por parte do Poder Público, como aquelas mencionadas na Constituição Federal, nos artigos 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).

4. O direito à infra-estrutura urbana e aos serviços públicos, os quais abarcam o direito à pavimentação de vias públicas, compõem o rol de direitos que dão significado à garantia do direito a cidades sustentáveis, conforme previsão do art. 2º da Lei n. 10.257/2001- Estatuto das Cidades. Nada obstante, a pavimentação de vias públicas não pode ser enquadrada no conceito de ação social previsto no art. 26 da Lei n.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

10.522/2002.

5. Ônus de sucumbência invertidos; porém, não no patamar de 10% sobre o valor da causa (R\$ 243.750,00), uma vez que se trata de município de pequeno porte, cujos respectivos valores farão falta ao erário. Em atenção ao valor da causa e ao princípio da razoabilidade, arbitra-se a verba honorária de sucumbência em R\$ 1.000,00, nos termos do art. 20, § 4º, do CPC, montante que deverá ser distribuído, proporcionalmente, entre a CEF e a União.

6. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, na parte, providos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer parcialmente dos recursos especiais e, nessas partes, dar-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Arnaldo Esteves Lima e Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 1º de abril de 2014(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2013/0065698-2 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.372.942 / AL**

Números Origem: 00004726320094058001 19056 200980010004722 20098001000472201
4726320094058001

PAUTA: 11/02/2014

JULGADO: 11/02/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: UNIÃO
RECORRENTE	: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF
ADVOGADOS	: CARLOS ANDRÉ CANUTO DE ARAÚJO E OUTRO(S) VITOR YURI ANTUNES MACIEL
RECORRIDO	: MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO
ADVOGADOS	: RUBENS MARCELO PEREIRA DA SILVA E OUTRO(S) TAÍS FARIAS FERNANDES

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Orçamento
- Repasse de Verbas Públicas

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2013/0065698-2 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.372.942 / AL**

Números Origem: 00004726320094058001 19056 200980010004722 20098001000472201
4726320094058001

PAUTA: 11/02/2014

JULGADO: 25/02/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. ANA BORGES COELHO SANTOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: UNIÃO
RECORRENTE	: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF
ADVOGADOS	: CARLOS ANDRÉ CANUTO DE ARAÚJO E OUTRO(S) VITOR YURI ANTUNES MACIEL
RECORRIDO	: MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO
ADVOGADOS	: RUBENS MARCELO PEREIRA DA SILVA E OUTRO(S) TAÍS FARIAS FERNANDES

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Orçamento
- Repasse de Verbas Públicas

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2013/0065698-2 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.372.942 / AL**

Números Origem: 00004726320094058001 19056 200980010004722 20098001000472201
4726320094058001

PAUTA: 20/03/2014

JULGADO: 20/03/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **DENISE VINCI TULIO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: UNIÃO
RECORRENTE	: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
ADVOGADOS	: CARLOS ANDRÉ CANUTO DE ARAÚJO E OUTRO(S) VITOR YURI ANTUNES MACIEL
RECORRIDO	: MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO
ADVOGADOS	: RUBENS MARCELO PEREIRA DA SILVA E OUTRO(S) TAÍS FARIAS FERNANDES

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Orçamento
- Repasse de Verbas Públicas

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2013/0065698-2 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.372.942 / AL**

Números Origem: 00004726320094058001 19056 200980010004722 20098001000472201
4726320094058001

PAUTA: 20/03/2014

JULGADO: 27/03/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DARCY SANTANA VITOBELLO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: UNIÃO
RECORRENTE	: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
ADVOGADOS	: CARLOS ANDRÉ CANUTO DE ARAÚJO E OUTRO(S) VITOR YURI ANTUNES MACIEL
RECORRIDO	: MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO
ADVOGADOS	: RUBENS MARCELO PEREIRA DA SILVA E OUTRO(S) TAÍS FARIAS FERNANDES

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Orçamento
- Repasse de Verbas Públicas

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.372.942 - AL (2013/0065698-2)

RELATOR : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRENTE : **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF**
ADVOGADOS : **CARLOS ANDRÉ CANUTO DE ARAÚJO E OUTRO(S)**
VITOR YURI ANTUNES MACIEL
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO**
ADVOGADOS : **RUBENS MARCELO PEREIRA DA SILVA E OUTRO(S)**
TAÍS FARIAS FERNANDES

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): Trata-se de recursos especiais interpostos pela União Federal e pela Caixa Econômica Federal contra acórdão proferido pelo TRF da 5ª Região, cuja ementa é a seguinte:

ADMINISTRATIVO. UNIÃO E CEF. CONTRATO DE REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS DA UNIÃO PARA O MUNICÍPIO. PAVIMENTAÇÃO DE RUAS. IRREGULARIDADES DO MUNICÍPIO PERANTE O CADASTRO ÚNICO DE EXIGÊNCIAS PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS (CAUC), LIBERAÇÃO DOS RECURSOS. AÇÕES SOCIAIS. ARTS. 25, PARÁGRAFO 3º, DA LC 101/2000, E 26, PARÁGRAFO 2º, DA LEI 10.522/2002.

1. O art. 26 da Lei nº. 10.522/02, exclui do alcance das restrições registradas no SIAFI-CAUC, as transferências de verbas financeiras federais para os Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados à execução de obras sociais ou em áreas de fronteira. Precedentes desta Corte: Segunda Turma, REOAC 384875, Relator: Des. Federal FRANCISCO BARROS DIAS, julg. 04/08/2009, publ. DJ: 28/08/2009, decisão unânime.

2. Esta Segunda Turma, em sede de Agravo de Instrumento AGTR104470-AL, se pronunciou expressamente a respeito do contrato em tela, nº 0210393-86/2006, posicionando-se no sentido de que o mesmo tem natureza de ação social, caracterizadora das exceções apontadas nos arts. 25, parágrafo 3º, da LC 101/2000, e art. 26, parágrafo 2º, da Lei 10.522/2002, por se tratar de pavimentação de várias ruas na Municipalidade Apelada, oportunizando enorme repercussão social causada pelas melhoras na estrutura física de uma pequena cidade.

3. No caso em tela, como a transferência dos recursos decorrentes do contrato de repasse se destinam a promover a pavimentação de várias ruas beneficiando a população do referido município que terá o acesso facilitado as suas residências, com também melhoria nas condições de saúde, é evidente a natureza social de que se reveste a obra a ser executada.

4. O Município de São Sebastião/AL tem direito líquido e certo à liberação dos recursos pertinentes ao Contrato de Repasse 0210393-86/2006, ainda que se encontre irregular perante o CAUC, do SIAFI, por se tratar de transferência de recursos para ações sociais. Forçoso manter o decisum *a quo*, somente por estes fundamentos.

5. Apelações e Remessa Oficial não providas.

A União alega dissídio jurisprudencial e violação do 20, § 4º, do CPC, do art. 25 da LC n. 101/2000, do art. 26 da Lei n. 10.522/2002 e do art. 26 da MP 2.176-79/2001. Defende que: (i) não há ilegalidade na inscrição no SIAFI/CAUC do ente federado cuja prestação de contas for rejeitada pelo ente concedente, nos termos do art. 5º da Instrução Normativa n. 01/1997, da Secretaria do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Tesouro Nacional; e (ii) que o calçamento de ruas em paralelepípedos não pode ser considerado uma ação social; (iii) que a atual gestão da municipalidade deveria ter instaurado a tomada de contas especial contra o ex-prefeito; e (iv) serem exorbitantes os valores arbitrados a título de honorários advocatícios (R\$ 24.375,00).

A Caixa Econômica Federal alega violação do artigo 267, VI, do CPC, do art. 26, § 2º, da Lei n. 10.522/2002 e do art. 25, § 3º, da LC n. 101/2000. Defende: (i) não ter legitimidade para figurar no polo passivo "como responsável pela restrição percebida no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, em decorrência de inscrição no Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC, uma vez que empresa pública que não possui qualquer tipo de responsabilidade para o controle e inscrições em tal cadastro" (fl. 599); e (ii) que a pavimentação de ruas não é hipótese que autoriza a suspensão da restrição para a transferência de recursos federais para a municipalidade, uma vez que não é ato relacionado à assistência social.

Sem contrarrazões (fl. 707)

Parecer do Ministério Público Federal pelo provimento de ambos os recursos.

É o relatório necessário.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.372.942 - AL (2013/0065698-2)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO MOVIDA POR MUNICÍPIO QUE OBJETIVA A LIBERAÇÃO DE VERBA FEDERAL OBJETO DE CONTRATO DE REPASSE FIRMADO COM A UNIÃO. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS URBANAS. INSCRIÇÃO NO SIAFI/CAUC. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ART. 26 DA LEI N. 10.522/2002. CONTROVÉRSIA SOBRE A ABRANGÊNCIA DO CONCEITO DE "AÇÕES SOCIAIS".

1. A legitimidade passiva da Caixa Econômica Federal foi reconhecida em razão de constar, no contrato de repasse, como representante da União e agente operador do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, sendo, assim, responsável pelas medidas de repasse de verbas. Essa premissa fática, que, pontua-se, não pode ser revista em sede de recurso especial, conforme entendimentos das Súmulas n. 5 e n. 7 do STJ, denota a necessidade de a Caixa Econômica Federal figurar no pólo passivo de ação que objetiva a liberação de valores constantes do contrato que firmou com a municipalidade autora.

2. Considerando que a suspensão da restrição para a transferência de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios trata de norma de direito financeiro e é exceção à regra, estando limitada às situações previstas no próprio artigo 26 da Lei n. 10.522/2002 (execuções de ações sociais; ou ações em faixa de fronteira), a interpretação da expressão “ações sociais” não pode ser abrangente a ponto de abarcar situações que o legislador não previu; nessa linha, o conceito da expressão “ações sociais”, para o fim da Lei n. 10.522/2002, deve ser resultado de uma 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.

3. A ação social a que se refere mencionada lei é referente às ações que objetivam atender a direitos sociais assegurados aos cidadãos, cuja realização é obrigatória por parte do Poder Público, como aquelas mencionadas na Constituição Federal, nos artigos 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).

4. O direito à infra-estrutura urbana e aos serviços públicos, os quais abarcam o direito à pavimentação de vias públicas, compõem o rol de direitos que dão significado à garantia do direito a cidades sustentáveis, conforme previsão do art. 2º da Lei n. 10.257/2001- Estatuto das Cidades. Nada obstante, a pavimentação de vias públicas não pode ser enquadrada no conceito de ação social previsto no art. 26 da Lei n. 10.522/2002.

5. Ônus de sucumbência invertidos; porém, não no patamar de 10% sobre o valor da causa (R\$ 243.750,00), uma vez que se trata de município de pequeno porte, cujos respectivos valores farão falta ao erário. Em atenção ao valor da causa e ao princípio da razoabilidade, arbitra-se a verba honorária de sucumbência em R\$ 1.000,00, nos termos do art. 20, § 4º, do CPC, montante que deverá ser distribuído, proporcionalmente, entre a CEF e a União.

6. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, na parte, providos.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator): O recurso especial se origina em autos de ação ajuizada pelo Município de São Sebastião contra a União Federal e a Caixa Econômica Federal, por meio da qual objetiva a liberação de verbas federais para o pagamento da execução de serviços de pavimentação de algumas vias urbanas da cidade, já realizados (98,55%).

Narra-se que: (i) a municipalidade firmou com o Ministério das Cidades o "contrato de repasse n. 0210393-86/2006 para a transferência de recursos federais no montante de R\$ 243.750,00" (fl. 3), por meio do Programa Pró-Municípios - Programa de apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, com o objetivo de promover a pavimentação de algumas ruas da cidade; (ii) que é a Caixa Econômica Federal a representante contratual da União e a responsável pela autorização necessária ao início das obras, conforme o cronograma de desembolso acordado; (iii) que os recursos federais não foram liberados, embora a obra estivesse 98,55% concluída, em razão do cancelamento do saldo de empenho, referente à rubrica "restos a pagar", dos anos de 2005 e 2006.

Sustenta-se que (i) diante da conclusão dos serviços de pavimentação, realizados somente após expressa autorização da CEF, "não procede a conduta da Caixa Econômica Federal, quando comunica ao Ministério das Cidades, através do ofício n. 0805/2009-SUREP/GECOE/GENOA, que, em decorrência da não prorrogação da validade dos valores inscritos em restos a pagar 2005 e 2006 e a não realização dos recursos até 31/03/2009, conforme Decreto n. 6.625/2008, o saldo de empenho relativo ao contrato de repasse firmado pelo Município de São Sebastião terá seu saldo de empenho cancelado no Siafi" (fl. 5); e (ii) não pode haver bloqueio de recursos federais destinados à área de assistência social, conforme previsão dos artigos 25, § 3º, e 26 da LC n. 101/2000.

Em primeiro grau de jurisdição, ao se julgar procedente o pedido autoral, reconheceu-se a legitimidade passiva da Caixa Econômica Federal porque (fl. 523):

[...] como representante da União Federal, é agente operador do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, sendo responsável por transferir recursos financeiros oriundos de ambos os contratos, conforme cláusula 3.1, 'b', do contrato de fls. 46-52. Portanto, ela, como executora, é responsável pelas medidas de repasse de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

verbas.

Não tendo havido repasse das verbas federais, incabível negar a legitimidade da CEF, vez que, como frisado pela mesma à fl. 154, cabe a ela examinar o atendimento das exigências legais para, então, efetuar o repasse das verbas pactuadas.

E, com relação à alegação de que a municipalidade estaria inscrita no Siafi, entendeu-se: "não há que se suspender a transferência voluntária de recursos, quando as verbas pactuadas se destinarem à realização de obras na área de educação, saúde e assistência social [...] inegável reconhecer como ação social a pavimentação de ruas, seja pelo quadro abrangente da população, seja pela melhoria do conforto dos cidadãos [...] dessa forma, considerando que os recursos pretendidos nesta ação pelo autor serão utilizados em ações sociais, impende reconhecer a possibilidade de sua transferência, mesmo que o Município possua pendências junto ao CAUC. Sendo assim, não há que se falar em ausência de interesse de agir, vez que possível o repasse de verbas junto ao CAUC" (fls. 524-526).

A CEF e a União apelaram. E o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no que interessa, decidiu:

Legitimidade da CEF

Tem a Instituição financeira legitimidade para figurar no pólo passivo da lide, tendo em vista que é agente operadora do Programa de Apoio de Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte. Em razão da responsabilidade na transferência dos recursos pleiteados, e agindo como executora, deve ocupar, juntamente com a União, o pólo passivo da lide. Esta Segunda Turma já se posicionou no sentido da legitimidade da CEF em ações semelhantes, a exemplo:

[...]

Os cadastros do SIAFI, CAUC e CADIN são auxiliares no controle das contas da Administração Federal, consolidando as informações dos entes públicos com pendências financeiras, constituindo, por consequência, óbice à celebração de novos pactos com a Administração Pública visando o recebimento de repasses de recursos federais.

A celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos, bem como a liberação de recursos é disciplinada pela Instrução Normativa nº 01 de 15.01.1997, da Secretaria do Tesouro Nacional. A inadimplência verificada na condução desses recursos públicos dá ensejo à vedação contida no artigo 5º do citado normativo, bem como à inscrição em cadastros de inadimplentes, na forma prevista em seu § 1º.

[...]

Com efeito, de acordo com a citada Instrução Normativa, subsiste o direito das Municipalidades de terem suas pendências/inadimplências suspensas, para viabilizar a liberação de novos recursos públicos federais, além dos destinados exclusivamente às execuções de ações sociais, educação,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

saúde e assistência social.

Deve-se destacar, inclusive, que de acordo com o art. 25, § 3º, da Lei Complementar nº. 101/2000, as verbas destinadas a ações de educação, de saúde ou de assistência compreende-se na exceção do impedimento das transferências voluntárias de que tratam os referidos diplomas legais, in verbis: [...]

Por sua vez, o artigo 26 da Lei nº 10.522/02 exclui do alcance das restrições registradas no SIAFI as transferências de verbas financeiras federais para os Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados à execução de obras sociais ou em áreas de fronteira.

Como o contrato a ser celebrado objetiva a pavimentação de ruas, deve-se reconhecer como ação social, defluindo-se, portanto, que se enquadra nas exceções de que tratam os diplomas legais mencionados.

Observe-se que esta Segunda Turma, em sede de Agravo de Instrumento AGTR104470-AL se pronunciou expressamente a respeito do contrato em tela, nº 0210393-86/2006, **posicionando-se no sentido de que o mesmo tem natureza de ação social, caracterizadora das exceções apontadas nos arts. 25, parágrafo 3º, da LC 101/2000, e art. 26, parágrafo 2º, da Lei 10.522/2002, por se tratar de pavimentação de várias ruas na Municipalidade Apelada, oportunizando enorme repercussão social causada pelas melhoras na estrutura física de uma pequena cidade.** Eis a ementa do julgado:

[...]

Por fim, há de ser mantida a verba honorária estabelecida na sentença, 10% sobre o valor da causa, por se amoldar a critérios razoáveis dispostos no art. 20 do CPC.

Diante do exposto, nego provimento à Remessa Oficial e à Apelação da CEF e da União.

Como se observa, o Tribunal de origem, mantendo a sentença de primeiro grau, entendeu pela legitimidade passiva da CEF, por conta de ser o agente operador do contrato de repasse, e considerou que a liberação de recursos federais destinados à pavimentação de ruas social, em razão da natureza social da ação, não pode ser obstada pela inscrição da municipalidade no SIAFI/CAUC.

Nota-se que nada se ponderou, no Tribunal de origem, a respeito da responsabilização do ex-prefeito como condição à continuidade do recebimento das verbas federais, o que enseja o não conhecimento do recurso especial da União, quanto ao alegado dissídio jurisprudencial.

Quanto às demais alegações recursais, vejamos.

(A) Legitimidade passiva ad causam da Caixa Econômica Federal.

Como acima se observa, a legitimidade passiva da Caixa Econômica Federal foi reconhecida em razão de constar, no contrato de repasse, como representante da União e agente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

operador do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, sendo, assim, responsável pelas medidas de repasse de verbas. Essa premissa fática, que, pontua-se, não pode ser revista em sede de recurso especial, conforme entendimentos das Súmulas n. 5 e n. 7 do STJ, denota mesmo a necessidade de a Caixa Econômica Federal figurar no pólo passivo de ação que objetiva a liberação de valores constantes do contrato que firmou com a municipalidade autora.

Nada obstante, cumpre acrescentar que, na petição do recurso especial, a Caixa Econômica Federal alega sua ilegitimidade passiva porque, como mera mandatária, não seria responsável pela inscrição do município no Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC nem pela restrição constante do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi. Nesse contexto, deve-se reconhecer que o recurso especial também não merece ser conhecido ante o entendimento da Súmula n. 283 do STF, porquanto a causa de pedir recursal nada se relaciona com a fundamentação em que se apóia o acórdão recorrido.

(B) Enquadramento da pavimentação de vias públicas no conceito de "ação de assistência social" (artigo 25, § 3º, da LC n. 101/2000) ou de "ação social" (art. 26 da Lei n. 10.522/2002).

O § 3º do art. 25 da LC n. 101/2000 estabelece que, "para fins da aplicação das **sanções de suspensão de transferências voluntárias** constantes desta Lei Complementar, **excetuem-se** aquelas relativas a ações de educação, saúde e **assistência social**".

Importa mencionar que, nos termos do caput do art. 25 da LC n. 101/2000, **transferência voluntária** é 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.

Por sua vez, o art. 26 da Lei n. 10.522/2002 dispõe que "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".

No que se refere ao 26 da Lei n. 10.522/2002, deve-se, de início, pontuar que, tanto na sua



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

redação original, quanto naquela dada pela Lei n. 12.810/2013 (ainda não vigente à época do ajuizamento da ação), há previsão de suspensão da restrição para transferência de recursos federais destinados à execução de obras sociais. E, conforme o regramento legal, o STJ tem entendido que a inscrição de município junto ao SIAFI deve ter seus efeitos suspensos apenas quanto aos repasses que visem à execução de ações sociais ou em faixa de fronteira. Nesse sentido, dentre outros: REsp 1167834/AM, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 31/05/2013.

Pois bem.

Considerando que a suspensão da restrição para a transferência de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios trata de norma de direito financeiro e é exceção à regra, estando limitada às situações previstas no próprio artigo 26 da Lei n. 10.522/2002 ((i) execuções de ações sociais; ou (ii) ações em faixa de fronteira), a interpretação da expressão “ações sociais” não pode ser abrangente a ponto de abarcar situações que o legislador não previu; nessa linha, o conceito da expressão “ações sociais”, para o fim da Lei n. 10.522/2002, **deve ser resultado de uma 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.

Seguindo o raciocínio, a interpretação que resultar do conceito de “ações sociais” (art. 26 da Lei n. 10.522/2002) não pode conflitar com o que estabelece o § 3º do art. 25 da LC n. 101/2000; ao contrário, deve com ele ser coerente, complementando a intenção do legislador federal em prever situações que devam ser, obrigatoriamente, implementadas pelo ente federado inscrito no Siafi/Cauc, não sendo, por isso, razoável a suspensão da transferência de recursos federais necessários à respectiva implementação.

Com efeito, a ação social a que se refere mencionada lei é referente às ações que objetivam atender a direitos sociais assegurados aos cidadãos, cuja realização é obrigatória por parte do Poder Público, como aquelas mencionadas na Constituição Federal, nos artigos 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).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Isso considerado, o direito à infra-estrutura urbana e aos serviços públicos, os quais abarcam o direito à pavimentação de vias públicas, compõem o rol de direitos que dão significado à garantia do direito a cidades sustentáveis, conforme previsão do art. 2º da Lei n. 10.257/2001-Estatuto das Cidades. Nada obstante, conforme a fundamentação supra, **a pavimentação de vias públicas não pode ser enquadrada no conceito de ação social previsto no art. 26 da Lei n. 10.522/2002.**

(C) Exorbitância da verba honorária de sucumbência.

Com o parcial provimento dos recursos especiais da CEF e da União, no que se refere à impossibilidade de enquadramento do ato de pavimentação de vias públicas no conceito de ação social da Lei n. 10.522/2002, a pretensão recursal referente à diminuição da verba de sucumbência ficou **prejudicada**, porquanto **o ônus de sucumbência devem ser invertidos**; porém, não no patamar de 10% sobre o valor da causa (R\$ 243.750,00), uma vez que se trata de município de pequeno porte, cujos respectivos valores farão falta ao erário.

A propósito, a União, em sua petição inicial, aduz que, "nas causas da mesma complexidade em que a União sai vencida, normalmente, são arbitrados honorários mínimos entre R\$ 500,00 e R\$ 1.000,00; e, estando do outro lado da lide um município, ente público como a União, a modicidade e razoabilidade aplicada há de ser a mesma" (fl. 675).

Isso considerado, em atenção ao valor da causa e ao princípio da razoabilidade, entendo que a verba honorária de sucumbência deve ser arbitrada em R\$ 1.000,00, nos termos do art. 20, § 4º, do CPC, montante que deverá ser distribuído, proporcionalmente, entre a CEF e a União.

Ante o exposto, conheço em parte dos recursos especiais da Caixa Econômica Federal e da União e, na parte correlata, **dou-lhes provimento** para declarar que o ato de pavimentação de vias públicas não integra o conceito de ação social previsto no art. 26 da Lei n. 10.522/2002; invertidos os ônus de sucumbência, nos termos do voto.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2013/0065698-2 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.372.942 / AL**

Números Origem: 00004726320094058001 19056 200980010004722 20098001000472201
4726320094058001

PAUTA: 20/03/2014

JULGADO: 01/04/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: UNIÃO
RECORRENTE	: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
ADVOGADOS	: CARLOS ANDRÉ CANUTO DE ARAÚJO E OUTRO(S) VITOR YURI ANTUNES MACIEL
RECORRIDO	: MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO
ADVOGADOS	: RUBENS MARCELO PEREIRA DA SILVA E OUTRO(S) TAÍS FARIAS FERNANDES

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Orçamento
- Repasse de Verbas Públicas

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente dos recursos especiais e, nessas partes, deu-lhes provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Arnaldo Esteves Lima e Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.