



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.328 - SP
(2010/0227745-0)**

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : UNIÃO
**REQUERIDO : DESEMBARGADOR RELATOR DO AGRAVO DE INSTRUMENTO
NR 337311620104030000 DO TRIBUNAL REGIONAL
FEDERAL DA 3A REGIÃO**

EMENTA

SUSPENSÃO DE LIMINAR. REPASSE DE VERBAS FEDERAIS SUBORDINADO AO EXAME PRÉVIO DOS PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO. LESÃO À ORDEM ADMINISTRATIVA. OCORRÊNCIA. A obrigação imposta pela decisão judicial, sem que haja meios para cumpri-la, paralisa a Administração Federal. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Aldir Passarinho Junior, Gilson Dipp, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon, Francisco Falcão, Nancy Andrichi, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima e Massami Uyeda votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Felix Fischer.

Brasília, 16 de março de 2011 (data do julgamento).

MINISTRO FELIX FISCHER
Presidente

MINISTRO ARI PARGENDLER
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.328 - SP
(2010/0227745-0)

RELATÓRIO

EXMO. SR. MINISTRO ARI PARGENDLER (Relator):

O agravo regimental ataca a seguinte decisão:

"1. Os autos dão conta de que o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra a Caixa Econômica Federal e a União (fl. 1.026/1.049), 'com o escopo de assegurar a fiscalização da regular aplicação de verbas federais repassadas a entes públicos federados ou entidades privadas, através de convênios ou contratos de repasse, inclusive quanto à regularidade de procedimentos licitatórios deflagrados para tanto' (fl. 250).

O MM. Juiz Federal da 1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária de Bauru, SP, Dr. Roberto Lemos dos Santos Filho antecipou a tutela para determinar:

'a) obrigação de fazer à Caixa Econômica Federal para que fiscalize a boa e regular aplicação das verbas federais quando for a responsável pela transferência de tais recursos (da União), através de convênios ou contratos de repasse, inclusive quanto à regularidade dos procedimentos licitatórios através dos quais serão ou estão sendo contratadas as obras, serviços e aquisição de bens, inclusive somente liberando a verba após a apresentação de cópia integral do processo licitatório e da lista de verificação de sua legalidade, pelo seu departamento jurídico;

b) obrigação de fazer à União, através do Ministério das Cidades, para que fiscalize a boa e regular aplicação das verbas federais da pasta, repassadas a outros entes federativos ou entidades privadas, através de convênios ou contratos de repasse, mesmo aqueles levados a efeito com a intermediação da Caixa Econômica Federal, inclusive quanto à regularidade dos procedimentos licitatórios através dos quais serão contratadas as obras, serviços e aquisição de bens, inclusive instaurando imediata tomada de contas especial, quando comunicada de irregularidade constatada pela Controladoria Geral da União;

c) obrigação de fazer à União, para que a Controladoria Geral da União instaure processo administrativo (art. 18, § 5º, II, da Lei nº 10.683/2003), visando apurar a omissão nas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fiscalizações pelos gestores do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, bem como a responsabilização deles, na execução e liberação de recursos federais através do contrato de repasse nº C00 06/2004 (cópia às fls. 48/490), bem como de todos outros contratos de repasse, em relação aos quais tenha havido constatação de irregularidades, por intermédio de relatórios produzidos a partir de inspeções/auditorias realizadas por meio de seu 'Programa de Fiscalização a Partis de Sorteios Públicos', em Municípios abrangidos pela jurisdição desta 8ª Subseção da Justiça Federal de São Paulo;

d) obrigação de fazer à União, através da Controladoria Geral da União, para que, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias da intimação desta quanto à obrigação de fazer da alínea anterior, apresente em Juízo relatório com informações acerca das providências adotadas, quanto ao cumprimento' (fl. 262/264).

No âmbito de agravo de instrumento, o relator indeferiu o pedido de efeito suspensivo (fl. 277/283).

Seguiu-se decisão do Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Juiz Roberto Haddad, indeferindo o requerimento da União de suspensão da antecipação de tutela (fl. 315/320).

2. Daí o presente pedido de suspensão de liminar ajuizado pela União, alegando grave lesão à ordem e à economia públicas (fl. 01/28).

A teor do pedido:

'Tal como exigido na liminar atacada, o Juízo e o Ministério Público partem da premissa de que todos os beneficiários de repasses federais cometerão ilícitudes, pressupondo antes o comportamento ilícito ao lícito ou, em outras palavras, preocupam-se antes em sancionar o administrador - seja federal ou municipal - por uma eventual conduta ilícita do que com a consecução dos convênios e/ou das obras e serviços executadas com os recursos do repasse.

Pressupondo a ilicitude, a liminar exige fiscais em todos os cantos do país, exigindo do Ministério das Cidades e da CGU um sem-número de servidores, gastos com diárias e passagens, recursos materiais, tudo para que haja fiscalização prévia e concomitante à celebração e execução dos repasses de verbas federais.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não pode, entretanto, a União atuar como se fosse o próprio ente beneficiário do repasse, fazendo as vezes de controle interno Municipal (o que solapa a própria autonomia do ente federado - art. 2º da Constituição), regrado, executando e fiscalizando as licitações empreendidas pelos Municípios.

O simples fato de o Município ser beneficiário de repasse de verba federal não confere à União o poder, muito menos o dever, de tutelar a administração municipal. A União não pode desbordar do quanto disposto, em matéria de fiscalização de repasse, no art. 112 da LDO de 2010, Lei nº 12.017/2009, como bem explanado nas razões de seu agravo de instrumento e às quais se reporta.

Tampouco pode a União examinar a juridicidade e a legalidade de instrumentos licitatórios e de compras governamentais municipais, sob pena de ofensa ao art. 131 da Constituição e ao art. 11, VI, da Lei Complementar nº 73/93' (fl. 07/08).

'A liminar concedida, ao albergar referida pretensão, exige da Administração Federal um aparato fiscalizatório monstruoso, verdadeiro Leviatã, com tentáculos capazes de examinar, verificar e opinar a respeito de cada uma das licitações e compras empreendidas pelos entes beneficiários dos convênios: a liminar exige presença da fiscalização da Administração Federal Direta em todo Município que receba repasse federal' (fl. 24).

3. Em resumo, a decisão judicial impugnada (I) subordina o repasse de verbas federais (a) pela Caixa Econômica Federal ao exame prévio dos procedimentos de licitação de serviços, de obras e de aquisição de bens a que os respectivos valores são destinados; e (b) pela União, por meio do Ministério das Cidades, à idêntica obrigação, inclusive quando os repasses forem intermediados pela Caixa Econômica Federal (neste caso, portanto, exigindo fiscalização dupla), e (II) impõe à União, através da Controladoria Geral da União, a fiscalização da atuação do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal nesse âmbito, bem assim a apresentação em Juízo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, de relatório com informações acerca das providências adotadas.

Não obstante o viés da decisão acerca do requerimento de suspensão de medida liminar e de sentença seja político, o respectivo juízo sofre a influência dos aspectos jurídicos da questão controvertida. Seja por um lado ou pelo outro, o pedido de suspensão, no caso, deve ser deferido. Quando repassa verbas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

diretamente, ou quando faz isso via Caixa Econômica Federal, a União tem evidentemente interesse em que cumpram sua destinação social. Esse interesse poderia até recomendar, como determinado na decisão judicial, que as verbas só fossem liberadas após o exame detalhado da contratação das obras e serviços, bem como da aquisição de bens que aqueles recursos visam custear. Salvo melhor entendimento, a lei precisaria ser expressa a esse respeito, e não é. Uma lei que dispusesse acerca de tal investigação prévia teria que prover a União, e os delegados seus, de meios para esse efeito. A obrigação imposta pela decisão judicial, sem que haja meios para cumpri-la, paralisa a Administração Federal. Com efeito, nenhum agente público repassará verbas federais sob o guante da responsabilidade pessoal que resultará do descumprimento da ordem judicial. Os prejuízos sociais daí decorrentes serão maiores do que aqueles que poderão advir de eventuais erros ou malfeitos.

Defiro, por isso, o pedido de suspensão" (fl. 1.051/1.053).

A teor do recurso:

"Ora, uma decisão que, simplesmente, determina a observância aos ditames legais não pode nem deve, em qualquer hipótese, ser interpretada como causadora de lesão à ordem ou à economia públicas. Isso porque, ao garantir a fiscalização prévia dos repasses dos recursos públicos, a decisão judicial apenas impôs à União um dever decorrente do próprio ordenamento jurídico. Antes, portanto, de vilipendiarem a ordem e a economia públicas, decisões deste jaez as cumprem.

As obrigações impostas à União e à Caixa Econômica Federal decorrem do próprio regime administrativo, sobretudo do princípio da autotutela, que confere à Administração, entre outros, o poder-dever de analisar a legalidade de seus atos com o intuito de evitar a concretização de ilícitos. A fiscalização imposta às referidas entidades, por tal razão, não onera os cofres públicos, já que resulta do próprio dever administrativo em atuar de acordo com a estrita legalidade e com os princípios que inspiram a atividade administrativa proba.

A imposição de fiscalizar, nos termos requeridos na inicial da ação civil pública e deferidos pelo magistrado a quo, não institui ônus extraordinário, ou seja, maior do que aquele inerente à própria atuação que se espera dos órgãos públicos, sendo, portanto, medida necessária para a adequação das atividades estatais ao regime jurídico administrativo.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É importante salientar que, na vasta documentação apresentada junto com a inicial desta ação de suspensão, a União não apresentou dados concretos e objetivos de que a manutenção da liminar concedida em primeira instância causaria prejuízos avassaladores ou a inviabilidade operacional do sistema fiscalizatório federal. Nesse sentido, a alegação genérica de lesão ao orçamento estatal não admite a aplicação da chamada 'reserva do possível'" (fl. 1.085).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.328 - SP
(2010/0227745-0)**

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO ARI PARGENDLER (Relator):

Em resumo, a decisão judicial, objeto do pedido de suspensão de liminar, (I) subordina o repasse de verbas federais (a) pela Caixa Econômica Federal ao exame prévio dos procedimentos de licitação de serviços, de obras e de aquisição de bens a que os respectivos valores são destinados; e (b) pela União, por meio do Ministério das Cidades, à idêntica obrigação, inclusive quando os repasses forem intermediados pela Caixa Econômica Federal (neste caso, portanto, exigindo fiscalização dupla), e (II) impõe à União, através da Controladoria Geral da União, a fiscalização da atuação do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal nesse âmbito, bem assim a apresentação em Juízo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, de relatório com informações acerca das providências adotadas.

O pedido de suspensão de liminar foi deferido à base do fundamento de que, quando repassa verbas diretamente, ou quando faz isso via Caixa Econômica Federal, a União tem evidentemente interesse em que cumpram sua destinação social. Esse interesse poderia até recomendar, como determinado na decisão judicial, que as verbas só fossem liberadas após o exame detalhado da contratação das obras e serviços, bem como da aquisição de bens que aqueles recursos visam custear. Salvo melhor entendimento, a lei precisaria ser expressa a esse respeito, e não é. Uma lei que dispusesse acerca de tal investigação prévia teria que prover a União, e os delegados seus, de meios para esse efeito. A obrigação imposta pela decisão judicial, sem que haja meios para cumpri-la, paralisa a Administração Federal. Com efeito, nenhum agente público repassará verbas federais sob o guante da responsabilidade pessoal que resultará do descumprimento da ordem judicial. Os prejuízos sociais daí decorrentes serão maiores do que aqueles que poderão advir de eventuais erros ou malfeitos.

Voto, por isso, no sentido de negar provimento ao agravo regimental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2010/0227745-0

AgRg na
SLS 1.328 / SP

Números Origem: 2010030003337319 337311620104030000 759236220104036108

EM MESA

JULGADO: 16/03/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PRESIDENTE DO STJ**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FELIX FISCHER

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. VANIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE : UNIÃO

REQUERIDO : DESEMBARGADOR RELATOR DO AGRAVO DE INSTRUMENTO NR
337311620104030000 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3A REGIÃO

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : UNIÃO

REQUERIDO : DESEMBARGADOR RELATOR DO AGRAVO DE INSTRUMENTO NR
337311620104030000 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3A REGIÃO

CERTIDÃO

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

A Corte Especial, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Aldir Passarinho Junior, Gilson Dipp, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon, Francisco Falcão, Nancy Andrigli, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima e Massami Uyeda votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Felix Fischer.