

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.527.308 - CE (2015/0084440-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **MUNICÍPIO DE MOMBACA**
ADVOGADOS : **THALES CATUNDA DE CASTRO E OUTRO(S)**
 FRANCISCO CARLOS MACHADO DA PONTE
RECORRIDO : **UNIÃO**
RECORRIDO : **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**
ADVOGADO : **DANIELA LEMOS NEUESCHWANDER E OUTRO(S)**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. REPASSE DE VERBA PELA UNIÃO. RESTRIÇÃO CADASTRAL NO CAUC E NO SIAFI. SUSPENSÃO DOS EFEITOS APENAS QUANTO AOS REPASSES QUE VISEM À EXECUÇÃO DE AÇÕES SOCIAIS OU EM FAIXA DE FRONTEIRA. ART. 26 DA LEI 10.522/2002. ABRANGÊNCIA DO TERMO "AÇÕES SOCIAIS".

1. 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 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. Sendo assim, o conceito da expressão "ações sociais", para o fim 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.

2. O termo "ação social" presente na mencionada lei 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 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).

3. O direito à infraestrutura urbana e o direito aos serviços públicos, os quais abarcam o direito à pavimentação e drenagem 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 10.257/2001 – Estatuto das Cidades. Apesar disso, conforme a fundamentação *supra*, a pavimentação e drenagem de vias públicas não pode ser enquadrada no conceito de ação social previsto no art. 26 da Lei 10.522/2002. Nesse sentido: REsp 1.372.942/AL, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 11.4.2014.

4. Recurso Especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de

Superior Tribunal de Justiça

Justiça: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 16 de junho de 2015(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.527.308 - CE (2015/0084440-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **MUNICÍPIO DE MOMBACA**
ADVOGADOS : **THALES CATUNDA DE CASTRO E OUTRO(S)**
 FRANCISCO CARLOS MACHADO DA PONTE
RECORRIDO : **UNIÃO**
RECORRIDO : **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**
ADVOGADO : **DANIELA LEMOS NEUESCHWANDER E OUTRO(S)**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado:

Administrativo. Apelação a atacar sentença que julgou improcedente o pedido de formalização de convênio [Plano de Trabalho [PT/Convênio 782255/2012 - Proc. empenho 053885/2012], para fins de pavimentação em paralelepípedo em vias públicas na sede do Município de Mombaça, independentemente da inscrição do município autor junto ao CAUC e/ou SIAFI/CADIN.

1. A inscrição do Município no Cadastro Único de exigências para transferências voluntárias para Estados e Municípios (CAUC), do SIAFI, é condição para a realização dos convênios celebrados entre os Estados, Distrito Federal, Municípios e a União, bem como para a liberação de recursos, a teor dos arts. 46 e 47, da Lei 11.178/2005, destinando-se, por conseguinte, a entes adimplentes e inadimplentes.

2. Em sentido lato, toda ação governamental está enquadrada como ação social, porque tem o fim de proporcionar bem estar aos cidadãos. Porém, tal conceito, na legislação citada, deverá ser interpretado em sentido estrito, por se tratar de exceções à norma, isto é, ação social diz respeito à ordem social, envolvendo a seguridade social, saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura e desporto.

3. Caso em que o objeto da proposta apresentada pelo município autor tem destinação específica para pavimentação de ruas, não se enquadrando nas exceções previstas nos arts. 25, § 3º, da Lei Complementar 101/2000, e 26, § 2º, da Lei 10.522/2002.4. Provimento da apelação da União e da remessa oficial, com inversão do ônus sucumbencial. Prejudicada a apelação do município autor.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fl. 323, e-STJ).

O recorrente afirma que houve, além de divergência jurisprudencial, ofensa aos arts. 1º, § 1º, 9º do Decreto 6.170/2007; 68, §§ 1º e 2º, do Decreto

Superior Tribunal de Justiça

93.872/1986, com a redação que lhes foram atribuídas pelo art. 1º do Decreto 7.654/2001; 5º, 116, §§ 1º e 3º, da Lei 8.666/1993; 35, 36, 37, 38 e 58 da Lei 4.320/1964; 458 e 535 do CPC; 3, § 1º, 5º, I, da Instrução Normativa 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional; 37 e 107 da Lei 12.465/2011; 58 e 63 da Lei 12.078/2012; 46 e 47 da Lei 11.178/2005; 25, § 3º, da Lei 101/2000; 26 da Lei 10.522/2002. Defende "a possibilidade de ser celebrado contrato de repasse entre um município e a CEF, na condição de representante da União Federal, referente a convênio, independentemente de existirem pendências referentes ao dito município no subsistema CAUC/SIAFI e da data da assinatura do dito contrato de repasse, bem como de se garantir a permanência do respectivo empenho da verba, desde que não haja liberação de valores e, ainda, independentemente da natureza do objeto do convênio. Já as demais demonstram claramente que as obras do tipo da mencionada no item 9 destas razões recursais (pavimentação de vias públicas) se tratam nitidamente de obras com caráter social. Portanto, resta devidamente demonstrada a divergência jurisprudencial e, por conseguinte, a admissibilidade do presente recurso" (fls. 344-345, e-STJ).

Aduz, em suma, estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade do recurso.

Contrarrazões às fls. 528-234, e-STJ.

É o **relatório**.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.527.308 - CE (2015/0084440-0)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 25.5.2015.

Inicialmente, no que se refere à alegada afronta ao disposto no art. 535, inciso II, do CPC, verifico que o julgado recorrido não padece de omissão, porquanto decidiu fundamentadamente a *quaestio* trazida à sua análise, não podendo ser considerado nulo tão somente porque contrário aos interesses da parte.

Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANOS MORAIS. PROTESTO INDEVIDO. AUSÊNCIA DOS VÍCIOS DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE. PREEXISTÊNCIA DE INSCRIÇÕES DESABONADORAS REGULARMENTE REALIZADAS. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. Nos termos do art. 535 do CPC, os embargos de declaração apenas são cabíveis quando constar no julgamento obscuridade ou contradição ou quando o julgador for omisso na análise de algum ponto. Admite-se também a interposição de aclaratórios para a correção de erro material.

2. Não ocorrentes as hipóteses insertas no art. 535 do CPC, pois a matéria foi devidamente enfrentada pelo Tribunal de origem, que emitiu pronunciamento de forma fundamentada, ainda que em sentido contrário à pretensão do recorrente.

3. Na hipótese, conforme as instâncias ordinárias, existiam outros registros em face do agravante, o que, por si só, inviabiliza a indenização por dano moral pelo protesto indevido dos títulos em exame, haja vista a existência de preexistente legítimas inscrições desabonadoras. Entender de forma diversa implicaria no revolvimento fático-probatório dos autos, o que encontra óbice na súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg nos EDcl no AREsp 238.784/DF, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, DJe 01/07/2013).

O art. 26 da Lei 10.522/02 dispõe o seguinte:

"Fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de

Superior Tribunal de Justiça

ações sociais e ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplementos objeto de registro no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi".

Dessarte, o referido dispositivo preconiza que, na hipótese de transferência de recursos federais à municipalidade, destinados a ações sociais e a ações em faixa de fronteira, a anotação desabonadora quanto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e quanto ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) deve ter seus efeitos suspensos. Em outras palavras, os efeitos da inserção do nome de município nos cadastros restritivos devem ser suspensos tão somente para o fim de receber recursos federais determinados a políticas sociais e em faixa de fronteira.

Deveras, é evidente que a intenção do legislador, ao excepcionar os efeitos da inscrição quanto ao repasse de verbas destinadas à execução de ações sociais ou em faixa de fronteira, foi justamente no sentido de preservar aquelas transferências de vital importância para a municipalidade beneficiária, a fim de possibilitar a manutenção dos programas sociais e preservar a própria soberania do País.

Isso se deve ao fato de que, no Brasil, é bastante elevada a quantidade de municípios que praticamente não auferem receitas e, por isso mesmo, dependem quase que exclusivamente dos repasses dos Estados e da União, para que possam fazer frente às suas despesas. Nessas condições, tem-se que a suspensão dos efeitos da inscrição no SIAFI, nos casos de repasses destinados à execução de ações sociais ou em faixa de fronteira, representa verdadeira salvaguarda desses municípios que dependem, praticamente de forma exclusiva, dos repasses do Governo Federal.

Todavia, deve ser obtemperado que o cancelamento dos efeitos da anotação desabonada representa o esvaziamento, por completo, da Lei 10.522/2002, porquanto a municipalidade devedora poderá celebrar novos convênios visando outras áreas que não àquelas aludidas pela exceção do art. 26 da Lei 10.522/2002. Ademais, tornar sem efeito a inscrição chancela o desrespeito ao controle das contas públicas e representa verdadeiro estímulo para o cometimento de fraudes nos convênios celebrados com a União.

Superior Tribunal de Justiça

A tradicional jurisprudência do STJ sobre a *quaestio iuris* era justamente nesse sentido, *ipsis litteris* (grifei):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. REPASSE DE VERBA PELA UNIÃO. IRREGULARIDADES DETECTADAS NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO. INSCRIÇÃO DA MUNICIPALIDADE NOS ASSENTADOS DO SIAFI. SUSPENSÃO DOS EFEITOS APENAS QUANTO AOS REPASSES QUE VISEM À EXECUÇÃO DE AÇÕES SOCIAIS OU EM FAIXA DE FRONTEIRA. ART. 26 DA LEI N. 10.522/2002 AFRONTA AO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA.

1. Não há violação ao artigo 535 do CPC quando o Tribunal de origem, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos da recorrente, adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia, apenas não acolhendo a tese da recorrente.

2. O art. 26 da Lei n. 10.522/02 dispõe que "[fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplementos objeto de registro no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

3. A inscrição de município devedor junto ao SIAFI deve ter seus efeitos suspensos apenas quanto aos repasses que visem à execução de ações sociais ou em faixa de fronteira, não se cogitando o cancelamento da anotação restritiva nesses casos.

4. Recurso especial provido.

(REsp 1167834/AM, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 31/05/2013)

ADMINISTRATIVO - LIBERAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS - MUNICÍPIO INADIMPLENTE.

1. O Município inadimplente, inscrito como tal no SIAFI, sofre restrições quanto à liberação de verbas públicas oriundas de convênio.

2. A MP 2.176/2001, transformada na Lei 10.522/2002, suspendeu as restrições aos inadimplentes inscritos no CADIN ou SIAFI quando as verbas federais tenham como destino ações sociais ou ações na faixa de fronteira.

3. Mandado de segurança concedido (MS 8.440/DF, Relatora Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, DJ 12/5/2003).

ADMINISTRATIVO - AGRAVO REGIMENTAL - EXCLUSÃO DO CADASTRO DO SIAFI - LIBERAÇÃO DE VERBAS DE CONVÊNIO - SUSPENSÃO - LEI 10.522/2002.

1. O Município inadimplente, inscrito como tal no SIAFI, sofre restrições quanto à liberação de verbas públicas oriundas de convênio.

2. A MP 2.176/2001, transformada na Lei 10.522/2002, suspendeu as restrições aos inadimplentes inscritos no CADIN ou SIAFI quando as verbas federais tenham como destino ações sociais ou ações na faixa

Superior Tribunal de Justiça

de fronteira.

3. Agravo regimental não provido (AgRg no REsp 960.320/AM, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 25/11/2008).

Quanto a esse ponto, está sedimentado que a inscrição de município devedor ao SIAFI deve ter seus efeitos suspensos apenas quanto aos repasses que visem à execução de ações sociais ou em faixa de fronteira.

Por outro lado, esta Corte Superior consolidou o entendimento de que a interpretação da expressão “ações sociais” não pode ser abrangente a ponto de abarcar situações que o legislador não previu; assim o conceito da terminologia adotada na Lei 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.

O termo "ação social" presente na mencionada lei 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 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).

Sendo assim, o direito à infraestrutura urbana e aos serviços públicos, os quais abarcam o direito à pavimentação e drenagem de vias públicas, compõe o rol de direitos que dão significado à garantia a cidades sustentáveis, conforme previsão do art. 2º da Lei 10.257/2001 - Estatuto das Cidades. Apesar disso, conforme a fundamentação *supra*, ***a pavimentação e drenagem de vias públicas não pode ser enquadrada no conceito de ação social previsto no art. 26 da Lei 10.522/2002***.

Cito precedente nesse sentido:

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.

(REsp 1.372.942/AL, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 11/4/2014, grifei).

Superior Tribunal de Justiça

Por tudo isso, **nego provimento ao Recurso Especial.**

É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2015/0084440-0

REsp 1.527.308 / CE

Números Origem: 08000075520134058106 8000075520134058106

PAUTA: 16/06/2015

JULGADO: 16/06/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE MOMBACA

ADVOGADOS : THALES CATUNDA DE CASTRO E OUTRO(S)
FRANCISCO CARLOS MACHADO DA PONTE

RECORRIDO : UNIÃO

RECORRIDO : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

ADVOGADO : DANIELA LEMOS NEUESCHWANDER E OUTRO(S)

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

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.