



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
Gab. 15 - Desembargadora Federal Daniele Maranhão

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) 1031165-77.2023.4.01.0000

Processo na Origem: 1003620-87.2023.4.01.3700

RELATORA : DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO

AGRAVANTE: MUNICIPIO DE SAO BENTO Advogado do(a) AGRAVANTE: RODRIGO SANTOS PEREGO - DF38956-A

AGRAVADO: UNIÃO FEDERAL, CAIXA ECONOMICA FEDERAL - CEF

DECISÃO

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto pelo MUNICIPIO DE SAO BENTO contra decisão proferida pelo Juízo da 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Maranhão, que, nos autos do Procedimento Ordinário nº 1003620-87.2023.4.01.3700, indeferiu o pedido de tutela de urgência que objetivava a continuidade na formalização do convênio referente à proposta nº 940030/2022, com o envio para a autoridade bancária, determinando-se que a administração se abstinhasse de anular ou cancelar o empenho realizado.

O Juízo prolator da decisão recorrida, na ocasião, entendeu que tratando-se de despesa empenhada no exercício financeiro de 2022, sua contratação no presente exercício (2023) depende de ato formal prorrogando a vigência dos respectivos créditos, o que não foi comprovado nos autos, ou seja, o fato de o projeto do Município ter estabelecido pré-convênio no âmbito da Administração Federal não cria a obrigação de repasse das verbas, o que depende da efetiva assinatura, e esta, por sua vez, depende do preenchimento dos requisitos legais no momento da subscrição do pacto.

Finalizou dizendo que não se pode compelir a União a promover a celebração do convênio de nº 940030/2022 após o encerramento do respectivo exercício financeiro, pois a formalização de convênio cujo prazo para assinatura expirou em 31/12/2022 também esbarra nas regras contidas na Lei nº 4.320/64 (artigos 2º e 34) e nos Decretos nº 93.872/86 (art. 28) e nº 825/93 (art. 23), das quais decorre o dever da Administração de anular os empenhos referentes a compromissos ou convênios que não foram formalizados até 31 de dezembro, data de encerramento do exercício financeiro.

Em suas razões recursais, o Município sustenta que: i) é um município brasileiro localizado a 300 quilômetros da capital Maranhense (São Luís), considerado um dos mais importantes da baixada, abrigando uma população de 32.235 pessoas (IBGE/2022), compondo-se por 57,71% de população urbana e 42,29% de população rural; ii) sua economia é, basicamente, de subsistência, com produção de arroz, milho, feijão, mandioca e extração da amêndoa de babaçu e pecuária constituída da criação de gado bovino, bubalino, suíno, caprino, entre outras atividades; iii) apenas 1.4% de



domicílios urbanos estão em vias públicas com urbanização adequada, isso é, com presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio e somente 24,2% das vias públicas da área urbana são pavimentadas e possuem meio-fio; iv) os munícipes se queixam que enfrentam dificuldade de acesso a serviços essenciais, além de haver incidência de problemas respiratórios com a poeira nos dias de sol e a lama dentro das residências em dias chuvosos; v) com as ruas esburacadas, não entra nem ambulância e nem viatura de polícia, o que os coloca à margem da sociedade; vi) sobreveio oportunidade de firmar o convênio (contrato de repasse) com o Ministério do Desenvolvimento Regional, Programa 2219 – Ação 00T1 - Apoio a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado a Implantação e Qualificação Viária, na forma do Decreto nº 6.170/2007 e Lei nº 14.116/20, a partir de investimento público empenhado (despesa de capital), cuja destinação se prestará para resolver grave problema no município; vii) a importância global de R\$ 9.600.000,00 encontra-se empenhada sob a Nota de Empenho nº 2022NE002300; viii) em atendimento às providências necessárias para o desfecho do pacto, mormente a formalização do instrumento à luz das exigências da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de Dezembro de 20164, regularmente submeteu a Proposta nº 032582/2022 ao crivo do órgão Ministerial, a par da referida disponibilidade orçamentária; ix) o Ministério do Desenvolvimento Regional, no entanto, permaneceu inerte quanto ao prosseguimento dos atos consecutivos que lhe competem, dentre os quais a própria análise da Proposta e remessa do processo administrativo respectivo a instituição mandatária (Caixa), para fins de formalização do convênio (contrato de repasse), motivo pelo qual ajuizou a ação na origem; x) a inércia do Ministério do Desenvolvimento Regional acabou por transferir para o ente municipal o grave ônus pela ultrapassagem do prazo para a celebração do convênio; xi) por meio do Parecer Técnico emitido em 30/12/2022, um dia antes do final do prazo, o gestor de convênio comunicou ao ente municipal de que para a aprovação da Proposta fazia-se necessário anexar a Declaração de Capacidade Técnica e Gerencial, indicando-se o servidor responsável por acompanhar a obra e serviço de engenharia, bem como a declaração para comprovação de contrapartida, conforme exigência da LDO/2022, o que foi feito no mesmo dia; xii) malgrado ultrapassado o ano de 2022, ano do exercício financeiro da Proposta, a despesa ali assentada subsiste prevista, garantida e reservada pelo empenho; e xiii) há possibilidade de repasse de recursos mesmo após o término de seu respectivo exercício financeiro.

Requer, assim, a antecipação dos efeitos da tutela recursal, para determinar que a União (Ministério do Desenvolvimento) dê continuidade à proposta de convênio nº 940030/2022 (número interno do órgão 032582/2022), com o correspondente envio para a autoridade bancária, Caixa Econômica Federal, procedendo-se a todos os demais atos necessários à continuidade da proposta, ou, subsidiariamente, para determinar a manutenção do empenho (nota de empenho nº 2022NE002300), até o julgamento definitivo da lide.

Brevemente relatados, **decido**.

A possibilidade de concessão, em antecipação de tutela, da pretensão recursal está prevista no artigo 1.019, inciso I, do Código de Processo Civil, desde que demonstrados a probabilidade do direito invocado e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Em análise de cognição sumária, única possível neste momento processual,



tenho como presentes os requisitos legais que autorizam a medida de urgência pleiteada.

Quanto ao ponto, este Tribunal possui entendimento no sentido de que o argumento de encerramento do exercício financeiro, como assentado na decisão recorrida, não se mostra suficiente para justificar a não celebração de convênio, quando tiver havido empenho da despesa ainda no exercício financeiro anterior, cabendo ao ente federal demonstrar que não há recurso próprio no orçamento respectivo, com saldo suficiente a atender o objeto do convênio, ônus do qual não se desincumbiu a União em sua contestação.

Nesse sentido:

*ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE RITO ORDINÁRIO. MUNICÍPIO. IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA PARA MELHORIA DO ACESSO À ÁGUA EM COMUNIDADES LOCAIS. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA. RECURSOS EMPENHADOS. INSCRIÇÃO EM CADASTROS RESTRITIVOS DO GOVERNO FEDERAL (SIAFI/CAUC/CADIN). NEGATIVA DE ASSINATURA DO CONVÊNIO PELA CAIXA ECONOMICA FEDERAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. AFASTADA. MÉRITO. REGULARIZAÇÃO DA PENDÊNCIA FINANCEIRA EM MOMENTO ANTERIOR AO PRAZO PARA CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO. SUPERAÇÃO DA CIRCUNSTÂNCIA FÁTICA. CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO DE INEGÁVEL INTERESSE SOCIAL. POSSIBILIDADE. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. EXCESSIVIDADE. FIXAÇÃO POR APRECIÇÃO EQUITATIVA. POSSIBILIDADE. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1. **Hipótese em que o Município-autor foi impedido de assinar Pré-Convênio nº 854854/2017 (empenho nº 2017NE800012, no valor de R\$ 250.000,00), cujo objeto diz respeito à implantação de sistema para melhoria do acesso à água em comunidades locais**, em razão de restrição cadastral junto ao CAUC por pendência financeira da gestão anterior (item 1.5 CADIN). 2. Afastada a preliminar de ilegitimidade passiva da União, dado o evidente interesse jurídico do ente no feito e na própria destinação dos recursos públicos decorrentes da celebração do convênio, ainda que se verifique o intermédio da CEF em meio a tal celebração. Ademais, sendo responsável pela manutenção do Sistema CAUC, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, uma vez mantido o Município no cadastro de inadimplentes, não obstante já solvida a pendência financeira, a União deu causa à não celebração do convênio e, por conseguinte, à própria demanda. 3. No mérito, informado de sua restrição junto ao CAUC em 21/12/2017, o Município tomou as providências devidas para sua regularização, solvendo suas pendências financeiras ainda em 22/12/2017, antes do término da data limite para contratação das operações pertencentes ao exercício de 2017 (29/12/2017), fato que não restou controvertido pelas rés. Desse modo, tendo o Município-autor, tempestivamente, sanado a irregularidade apresentada pela CEF, não mais subsiste impedimento à assinatura do convênio, não havendo que lhe imputar ônus de eventuais atrasos próprios do sistema de alimentação de dados do CAUC. Nesse sentido: AC 0000166-05.2016.4.01.3202, Rel. Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, TRF1 Sexta Turma, e-DJF1 29/09/2017; AMS 0000016-67.2012.4.01.3815, Rel. Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, TRF1 Sexta Turma, e-DJF1 04/05/2015 PAG 1925. 4. Na espécie, mesmo em relação à transferência dos recursos financeiros não haveria qualquer obstáculo, uma vez que o contrato em questão tem por objeto o repasse de recursos destinados à Melhoria do acesso à água em comunidade do município de Formosa da Serra Negra - MA (Proposta de nº 098518/2017 / Pré-convênio nº 854854/2017), ação de inegável interesse social que bem se enquadra no conceito de ações sociais, possibilitando a suspensão de eventual restrição para transferência de recursos federais, nos termos do art. 25, § 3º, da LC 101/2000 e art. 26 da Lei 10.522/2002. 5. **Nem mesmo o argumento de encerramento do exercício financeiro seria suficiente para justificar a não celebração de convênio, porquanto, diante do empenho da despesa devidamente formalizado ainda no referido exercício***



financeiro, cabe ao ente federal demonstrar que não há recurso próprio no orçamento respectivo, com saldo suficiente a atender o objeto do convênio, ônus do qual, como se verifica, não se desincumbiu a União (AC 0000192-13.2015.4.01.3307, Rel. Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, TRF1 - Sexta Turma, e-DJF1 29/11/2016). Há que se notar, quanto ao ponto, que as rés, em momento algum informaram acerca de eventual descumprimento da medida liminar concedida na origem ou do cancelamento do empenho, razão pela qual, tanto pela regularização tempestiva das pendências financeiras que ensejavam a restrição, quanto pelo fato de o objeto do convênio se enquadrar na hipótese de ação social, não há motivos que impeçam a formalização do convênio e o repasse das verbas públicas reclamadas para fins de consecução do relevante interesse público posto em jogo. 7. Quanto ao valor dos honorários advocatícios fixados em sentença, proporcionalmente, em 8% (oito por cento) sobre o valor atribuído à causa (R\$ 250.000,00 - duzentos e cinquenta mil reais), há que se aplicar ao caso o entendimento consolidado pelo STJ segundo o qual o juízo equitativo é aplicável tanto na hipótese em que a verba honorária se revela ínfima como excessiva, à luz dos parâmetros do art. 20, § 3º, do CPC/1973 (atual art. 85, § 2º, do CPC/2015). Precedentes: STJ, REsp 1789913/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 12/02/2019, DJe 11/03/2019; AC 0000935-40.2017.4.01.3505, Rel. Desembargadora Federal Daniele Maranhão Costa, TRF1 Quinta Turma, PJe 04/02/2021. 8. Apelação e remessa necessária, tida por interposta, à que se dá parcial provimento, tão somente para reduzir o valor dos honorários advocatícios, fixando-os por apreciação equitativa em R\$ 8.000,00 (oito mil reais), já incluída a majoração decorrente do trabalho adicional realizado em grau recursal.

(AC 1000310-49.2018.4.01.3700, DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, TRF1 - QUINTA TURMA, PJe 19/07/2021 PAG.)

Na hipótese, a parte agravante conseguiu comprovar que a importância de R\$ 9.575.191,00 (valor global de R\$ 9.600.000,00 subtraído da contrapartida de R\$ 24.809,00), destinada à Proposta nº 032582/2022, encontra-se empenhada sob a Nota de Empenho nº 2022NE002300 (Ids. 1457953411 e 1457953437 dos autos na origem e Id. 332852134 dos presentes autos), o que demonstra sua viabilidade orçamentária.

Ademais, consta dos autos que a proposta tem como objeto a implantação de pavimentação asfáltica no Município de São Bento/MA, para oferecer condições adequadas de locomoção e acessibilidade para motoristas, pedestres, bem como melhores condições de segurança no trânsito e trafegabilidade das vias para a circulação de pessoas e veículos, propiciando o desenvolvimento urbano e acessibilidade da população, e sobretudo para resolver problemas de escoamento das águas, poças, e dificuldade de tráfego (Id. 1457953411 dos autos na origem).

Portanto, observa-se que a proposta tem inegável interesse social e que se enquadra no conceito de “ações sociais”, já que esta egrégia Corte Regional possui entendimento no sentido de que “a expressão ‘ações sociais’ engloba todas as ações destinadas ao saneamento, à urbanização e às melhorias em geral das condições de vida da comunidade”. Precedentes: AC 0004377-77.2013.4.01.3303, Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, Sexta Turma, e-DJF1 de 29/07/2015, p. 497; AC 0048656-94.2012.4.01.3300, Desembargador Federal Souza Prudente, Quinta Turma, e-DJF1 19/12/2018.)



Assim, se no presente caso não se exigiria a apresentação de certidões e não caberia a aplicação de sanções ou restrições, consoante previsto na LC 101/2000 e na Lei 10.522/02, muito menos deve prevalecer o argumento de encerramento do exercício financeiro, já que a não celebração do convênio e o não recebimento dos valores terminaria por impedir a realização de obras e serviços públicos essenciais à garantia da qualidade de vida dos seus habitantes.

Ante o exposto, **DEFIRO O PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA RECURSAL**, para determinar que a União dê continuidade à proposta de convênio nº 940030/2022 (número interno 032582/2022), com o correspondente envio para a autoridade bancária, Caixa Econômica Federal, procedendo-se a todos os demais atos necessários à continuidade da proposta.

Comunique-se, com urgência, o Juízo *a quo* o teor desta decisão para cumprimento.

Intime-se a parte agravada para apresentar contrarrazões no prazo legal (art. 1.019, II, do CPC).

Publique-se. Intime-se.

Desembargadora Federal **Daniele Maranhão**
Relatora

