



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

Autos nº 0007592-36.2010.403.6108

Vistos.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** propôs a presente ação civil pública em face de **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL** e **UNIÃO FEDERAL**, 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.

Narrou que, no inquérito civil público nº 1.34.003.000299/2008-92 instaurado para apurar irregularidades para apuração de irregularidades apontadas no relatório de fiscalização nº 992/2007 da Controladoria Geral da União, foi verificado que o Município de Pratânia-SP contratou empresa para a realização de pavimentação asfáltica que não atendia requisito relativo à regularidade fiscal perante o FGTS.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

Destacou que a verba pública utilizada para a aludida contratação foi repassada pela União, por intermédio do Ministério das Cidades, através do contrato de repasse nº 0164245-90/2004, firmado pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador, com o Município de Pratânia-SP, o que foi operado em descompasso com o disposto nos arts. 27 e 29 da Lei nº 8.666/1993, e no art. 2º da Lei nº 9.012/1995.

Noticiou, ademais, que em razão do apurado, instou a União, através do Ministério das Cidades, e a Caixa Econômica Federal para esclarecimentos sobre as providências que seriam adotadas diante da ilegalidade constatada, recebendo respostas evasivas, configuradoras de verdadeiro "jogo de empurra", quanto a obrigação de fiscalizar o adequado emprego de recursos federais.

Ressaltou que passados vinte e quatro meses do conhecimento das irregularidades apurados pela Controladoria Geral da União, nada foi feito pelos órgãos federais quanto à apurada irregularidade na licitação e contratação, e que tal situação não pode perdurar face aos princípios inscritos no art. 37 da Constituição (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

Apontou a ocorrência de inaceitável omissão por parte do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal e da Controladoria Geral da União, e consignou que a última age como se nada pudesse fazer a não ser expedir recomendações, permanecendo inerte na tomada de medidas cabíveis para a tutela do interesse e patrimônio públicos, não obstante o preceituado pelo art. 18 da Lei nº 10.683/2003.

Após salientar a presença dos requisitos legais, postulou a concessão de medida liminar para o fim de que seja determinado às requeridas a adoção de providências aptas a fiscalização da boa e regular aplicação de verbas federais, através de contratos de convênios e repasses, inclusive quanto a regularidade dos procedimentos licitatórios.

Regularmente intimadas na forma do art. 2º da Lei nº 8.437/1992 (fl. 143), a Caixa Econômica Federal e a União Federal manifestaram-se, respectivamente, às fls. 144/148 e 150/173.

Feito este breve relatório, decido.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

De início, registro entender não poder prevalecer na espécie o comando do art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/1990, por comungar do entendimento de que a limitação imposta pelo dispositivo legal referido deve ser afastada em vista da magnitude dos objetos jurídicos que se busca sejam tutelados.

Vale consignar que a hipótese vertente cuida de pedido deduzido com o fim de assegurar a indispensável fiscalização da regularidade na utilização de verbas públicas federais, e a efetividade de princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, todos inscritos no art. 37 da Constituição Federal.

A princípio, encontra-se bem evidenciada a aparência do bom direito da pretensão deduzida, dado que, ao menos até esta etapa processual, as rés não lograram demonstrar que ocorreu a devida, na verdade imprescindível, fiscalização da regularidade de contratos para realização de obras ou de serviços através de contratos de repasse ou de convênios firmados pela União com Municípios.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

Ao menos neste juízo de cognição não exauriente, as provas trazidas com a inicial e as reticentes respostas ofertadas pelas rés, dão lastro à assertiva constante na inicial no sentido da caracterização de:

"(...) verdadeiro 'jogo de empurra', no qual a Controladoria Geral da União, a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades se desincumbem da obrigação de fiscalizar o adequado emprego de recursos federais repassados ao município de Pratânia, mais especificamente quanto aos procedimentos licitatórios e formalização das contratações pelo ente municipal, com as verbas federais repassadas, um atribuindo tal função a outrem, o que indica, inegavelmente, que, em verdade, não está havendo qualquer fiscalização nesse sentido, por parte dos órgãos federais." (fl. 03vº)

Os elementos de convicção até o momento trazidos aos autos indicam a ocorrência de mau trato ao disciplinado nos arts. 27, inciso IV, e 29, inciso IV, ambos da Lei nº 8.666/1993<sup>1</sup>, e de patente e inaceitável

---

<sup>1</sup> Lei nº 8.666/1993: art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: (...) IV - regularidade fiscal; art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal, conforme o caso, consistirá em: (...) IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

inobservância do preconizado pelo art. 2º da Lei nº 9.012/1995<sup>2</sup>. Revelam, também, que a Controladoria Geral da União não está cumprindo o determinado no art. 18 da Lei nº 10.683/2003, que possui a seguinte redação:

“Art. 18. À Controladoria-Geral da União, no exercício de sua competência, cabe dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.

§ 1º À Controladoria-Geral da União, por seu titular, sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 2º Cumpre à Controladoria-Geral da União, na hipótese do § 1º, instaurar sindicância ou processo administrativo ou, conforme o caso, representar ao Presidente da República para apurar a omissão das autoridades responsáveis.

---

<sup>2</sup> Lei nº 9.012/1995: art. 2º. As pessoas jurídicas em débito com o FGTS não poderão celebrar contratos de prestação de serviço ou realizar transação comercial de compra e venda com qualquer órgão da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, bem como participar de concorrência pública”.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

§ 3º A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

§ 4º Incluem-se dentre os procedimentos e processos administrativos de instauração e avocação facultadas à Controladoria-Geral da União aqueles objeto do Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e do Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, assim como outros a ser desenvolvidos, ou já em curso, em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, desde que relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público”.

Consigno que a presente ação tem a marca de buscar efetividade ao princípio da indisponibilidade do interesse público, que segundo Odete Medauar<sup>3</sup> veda à autoridade administrativa deixar de tomar providências ou retardar providências que são relevantes ao atendimento do interesse público, em virtude de qualquer outro motivo.

---

<sup>3</sup> MEDAUAR. Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo; RT, 2001, 5ª edição, p. 153.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

A presente ação também está cunhada pela chamada "vocação preventiva", valendo nesse passo reproduzir o ensinamento da citada eminente Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, que ao tratar do controle, democracia e corrupção, observa<sup>4</sup>:

"(...) Os controles institucionalizados enquadram-se no conceito jurídico ou técnico de controle, segundo o qual dessa atuação decorre uma providência ou medida do agente controlador. Mas a avaliação dos diversos controles institucionalizados do Brasil revela insuficiências e inefetividades. Daí ser necessário o aprimoramento das técnicas e atividades fiscalizadoras e também avaliadoras, do que decorrer , certamente, melhor desempenho da Administração. É a chamada 'vocação preventiva' de todo o sistema de controle eficaz, pois deve suscitar na própria Administração uma deontologia que previne o arbítrio e se integra na sua atuação normal.

(...)

A descrença generalizada a respeito dos mecanismos de controle sobre a Administração, que levaria ao imobilismo ou nihilismo, deve ser substituída justamente por mais estudo e debates sobre o assunto, na busca de maior efetividade dos controles, inclusive com a criação de novos mecanismos ou a melhoria dos atuais."

---

<sup>4</sup> Obra citada, p. 441.





PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

Em outra perspectiva, o risco de dano irreparável ou difícil reparação no aguardo da solução definitiva emerge de forma latente. De fato, além das bem sinalizadas violações a normas legais e a princípios constitucionais, que por si só já revelam o *periculum in mora*, como destacado na inicial e comprovado por documentos:

"A ausência de efetiva fiscalização e adoção de providências quanto à aplicação das verbas federais repassadas por convênios, notadamente quanto aos aspectos licitatórios, ganha relevância sob a perspectiva do *periculum in mora*, considerando que, **somente na área de atribuição da Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal de Bauru, no ano de 2008, foram firmados 264 contratos de repasse, no montante de mais de R\$ 48.000.000,00 (quarenta e oito milhões de reais). Já no ano de 2009 foram 345 contratos, no montante de mais de R\$ 70.500.000,00 (setenta milhões e quinhentos mil reais). E, por fim, neste ano de 2010, 4 contratos que somaram mais de R\$ 1.750.000,00 (um milhão e setecentos e cinquenta mil reais)**". (fl. 11vº - **negrito e grifo nossos**)

Ainda como destacado pelo Ministério Público Federal, em matéria veiculada no jornal "O Globo" de 28.03.2010<sup>5</sup>, foi relatado que a leniência na fiscalização das

<sup>5</sup> Matéria disponível na rede mundial de computadores, confira-se <http://www.eagora.org.br/arquivo/r-17-bi-sem-fiscalizacao/> - visitado em 13.10.2010.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

verbas federais persiste, gerando graves e intoleráveis prejuízos ao erário. Confira-se:

“(...)

As promessas do governo de melhorar a fiscalização dos recursos públicos repassados a estados, municípios e entidades do terceiro setor – ONGs, sindicatos e centrais sindicais, entre outras – permanecem no discurso. Em outubro de 2009, o estoque de prestações de contas de convênios sem análise por parte do governo chegava a R\$ 17,352 bilhões, 30% acima do valor de 2008 – R\$ 13,342 bilhões. Um levantamento inédito do Tribunal de Contas da União (TCU) mostra que em outubro passado 44.819 prestações de contas aguardavam exame de órgãos federais repassadores dos recursos, relativas a convênios encerrados até 2008.

Esses órgãos teriam obrigação de fazer a fiscalização.

Sem essa análise, não dá para saber se os recursos foram aplicados corretamente nas obras e projetos financiados com recursos da União, nem punir eventuais desvios. A falta de fiscalização do uso desses recursos – as chamadas transferências voluntárias – favorece a corrupção, como no caso do escândalo das ambulâncias, em 2006, quando foram desviados bilhões dos cofres federais.”

Anoto, ademais, a relevância da pretensão deduzida e a urgência das medidas postuladas, diante dos



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

vultuosos investimentos em infraestrutura que a União vem realizando com o fim de alcançar o desenvolvimento econômico e social, através do propalado Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, que segundo informações disponíveis na rede mundial de computadores<sup>6</sup> resultaria a aplicação de mais de quinhentos bilhões de reais.

---

<sup>6</sup> <http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/> - visitado em 13.10.2010:

“O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) vai aplicar em quatro anos um total de investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. A expansão do investimento em infraestrutura é condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento sustentável no Brasil. Dessa forma, o País poderá superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais.

O conjunto de investimentos está organizado em três eixos decisivos: Infraestrutura Logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; Infraestrutura Energética, correspondendo a geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e Infraestrutura Social e Urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos.

Para a Infraestrutura Logística, a previsão de investimentos de 2007 a 2010 é de R\$ 58,3 bilhões; para a Energética, R\$ 274,8 bilhões; e para a Social e Urbana, R\$ 170,8 bilhões.

Mais que um plano de expansão do investimento, o PAC quer introduzir um novo conceito de investimento em infraestrutura no Brasil. Um conceito que faz das obras de infraestrutura um instrumento de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do País (...).”



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

Em remate, destaco o raciocínio exposto pelo Exmo. Ministro Celso de Mello no voto proferido no r. julgado proferido na ADI nº 1442 (DJU 29.04.2005, p. 07), que entendo de todo aplicável ao caso, mudando o que deve ser mudado:

"(...)

- A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também compromete a eficácia da declaração constitucional de direitos e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.

- As situações configuradoras de omissão inconstitucional, ainda que se cuide de omissão parcial, refletem comportamento estatal que deve ser repellido, pois a inércia do Estado - além de gerar a erosão da própria consciência constitucional - qualifica-se, perigosamente, como um dos processos informais de mudança ilegítima da Constituição, expondo-se, por isso mesmo, à censura do Poder Judiciário."



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

Pelo exposto, forte no disposto no art. 273, § 7º, do Código de Processo Civil, **defiro liminar** para, nos termos postulados na inicial, estabelecer:

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



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

serão contratadas as obras, serviços e aquisição de bens, inclusive instaurando imediata tomada de contas especial, quando comunicada de irregularidade constatada Controladoria Geral da União;

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



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL**

1ª Vara da 8ª Subseção Judiciária – Bauru – SP

da alínea anterior, presente em Juízo relatório com informações acerca das providências adotadas, quanto ao cumprimento.

Dê-se ciência. Citem-se as rés.

Proceda a Secretaria ao necessário para urgente notificação das autoridades arroladas nos itens "a" a "e" de fl. 12vº, para o devido cumprimento da presente.

Bauru-SP, 13 de outubro de 2010.

Roberto Lemos dos Santos Filho  
Juiz Federal