

Superior Tribunal de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 24.880 - DF (2018/0346412-7)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
IMPETRANTE : CONFEDERACAO BRASILEIRA DE DESPORTOS AQUATICOS
ADVOGADOS : PEDRO HENRIQUE REBELLO DE MENDONÇA - RJ149272
HELOISA MAFALDA DE MELO MONTEIRO E OUTRO(S) - DF044152
WLADIMYR VINICIUS DE MORAES CAMARGOS - DF039918
IMPETRADO : MINISTRO DA TRANSPARENCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

DECISÃO

Trata-se mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pela CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE DESPORTOS AQUÁTICOS contra suposto ato ilegal do MINISTRO DE ESTADO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, consubstanciado na inscrição da impetrante no Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, em função do Convênio 823.327/2015.

Para a perfeita compreensão da controvérsia, transcrevo os seguintes trechos da exordial (fls. 3/5):

A Impetrante é entidade nacional de administração do desporto, filiada ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB), responsável por cinco modalidades olímpicas: Natação, Maratona Aquática, Polo Aquático, Saltos Ornamentais e Nado Artístico. Neste sentido, é dotada de plena autonomia quanto a sua organização e funcionamento, consoante prerrogativa consagrada no art. 217, I da Constituição Federal.

A Impetrante celebrou, junto ao Ministério do Esporte, o Convênio nº 823.327/2015 (doc. 2), que teve vigência de 24/12/2015 a 24/12/2016. O convênio teve como objeto o apoio aos atletas da modalidade Saltos Ornamentais no âmbito do Plano Brasil Medalhas 2016, criado pelo Governo Federal para elevar o nível da preparação técnica dos atletas brasileiros visando os Jogos Olímpicos Rio 2016. Findo o prazo de sua vigência, foi submetida a respectiva prestação de contas final, para análise pelo Ministério do Esporte.

Em 13/09/2018, a Impetrante recebeu em sua sede o Ofício nº

Superior Tribunal de Justiça

417/2018/COAFI/CGPCO/DGI/SECEX-ME (doc. 3), encaminhado pela Coordenadora-Geral de Prestação de Contas do Ministério do Esporte, em que se indicava a “aprovação parcial da prestação de contas do convênio em tela” e se requeria o recolhimento do valor reprovado. Em face de tal decisão, a Impetrante interpôs recurso administrativo (doc. 4) submetido tanto por e-mail, endereçado à própria Coordenadora-Geral de Prestação de Contas do Ministério (doc. 5), como pelos Correios, enviado na mesma data à sede do Ministério do Esporte (doc. 6).

No entanto, em 05/12/2018, a Impetrante recebeu novo ofício (Ofício nº 547/2018/COAFI/CGPCO/DGI/SECEX-ME – doc. 7), informando acerca do indeferimento do recurso administrativo então interposto. Em função disso, valendo-se da prerrogativa conferida pelo art. 57 da Lei nº 9.784/99, a Impetrante interpôs novo recurso administrativo (doc. 8), endereçado à autoridade que proferiu a decisão (Diretora do Departamento de Gestão Interna), a qual, se não se reconsiderá-la, encaminhará o recurso à autoridade superior (Secretário Executivo). Repetindo-se o procedimento anteriormente adotado, o recurso administrativo foi submetido por e-mail nove dias após a intimação do decisum recorrido, em 14/12/2018 (doc. 9), e enviado na mesma data em via física pelos Correios, tendo sido entregue na sede do Ministério do Esporte em 19/12/2018 (doc. 10).

Destarte, a Impetrante observou o prazo estabelecido no art. 59 da Lei nº 9.784/99 c/c os arts. 1º e 2º da Lei nº 9.800/99 (que autorizam o uso de sistema de transmissão de dados – in casu, o e-mail – para a prática de atos processuais), afigurando-se claramente tempestivo o aludido recurso.

Tal recurso, assim como o que fora interposto primeiramente, foi recebido com efeito suspensivo, o que se confirma uma vez que não o Ministério do Esporte não iniciou nenhum procedimento para cobrança do suposto débito. Ocorre que, mesmo com o recurso administrativo pendente de apreciação, a Autoridade Coatora efetuou a inscrição da Impetrante no CEPIM (Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas), sendo o aludido convênio informado como fundamento para tanto (doc. 11). É precisamente essa inscrição o ato que viola direito líquido e certo da Impetrante, consoante se verá a seguir.

À luz desses fatos, sustenta que (fls. 5/6):

[...] A interposição do recurso administrativo evidentemente indica que a decisão recorrida não é conclusiva, ou seja, pode vir a ser reformada na esfera do próprio Ministério do Esporte. Em outras palavras, não se encontra encerrado o processo de prestação de contas, restando ainda pendente uma definição

Superior Tribunal de Justiça

acerca de sua aprovação ou rejeição. Ora, se a prestação de contas ainda se encontra em análise, jamais poderia haver inscrição da Impetrante em cadastros restritivos. Qualquer ato em sentido contrário implica evidente afronta ao devido processo legal e, por conseguinte, ao contraditório e à ampla defesa.

Daí se extrai a cristalina ilegalidade a inscrição da Impetrante no CEPIM com arrimo no Convênio nº 823.327/2015. Enquanto não se consolidar eventual débito da Impetrante em favor da União – hipótese que somente se aperfeiçoa após o trânsito em julgado dos processos administrativos correlatos, incluindo-se a respectiva Tomada de Contas Especial –, afigura-se ilegal a imposição de restrição ao seu CNPJ. [...]

Nesse sentido, assevera que (fls. 9/10):

Os efeitos dessa inscrição revelaram-se absolutamente prejudiciais à Impetrante recentemente. Em 21/11/2018, o Plenário do TCU proferiu o Acórdão nº 2684/2018-TCU-Plenário (doc. 12), através do qual declarou 1 que a inscrição de entidade esportiva no CEPIM torna-a inabilitada a ser certificada pelo Ministério do Esporte para recebimento de recursos públicos federais. Tal certificação é regulada pelas Portarias nº 224/2014 (aplicada para efeito de certificação de entidades com processos de tramitação iniciados no Ministério até 26/06/2018) e nº 115/2018, ambas do Ministério do Esporte. In casu, a certidão da Impetrante foi emitida em 03/10/2018, ainda com base na Portaria nº 224/2014.

Ocorre que após a prolação do Acórdão acima referido, o Ministério do Esporte chegou a suspender a certidão da Impetrante – justamente em função da inscrição da entidade no CEPIM –, o que provocou impactos imediatos à entidade. Tal certidão atesta sua habilitação para o recebimento de recursos públicos federais; destarte, uma vez suspenso, a Impetrante encontrava-se impedida de receber recursos de convênios, verbas no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte (“LIE”) e recursos públicos geridos pelo Comitê Olímpico Brasileiro conforme Lei nº 9.615/98 (popularmente conhecidos como recursos da Lei Agnelo-Piva, aos quais nos referiremos a seguir como “recursos LAP”).

Destarte, a situação de momento é a seguinte: a indevida inscrição da Impetrante no CEPIM enseja grave insegurança à Impetrante quanto ao recebimento de recursos públicos federais, essenciais às atividades da Impetrante (sobretudo no que tange à LIE, consoante se demonstrará a seguir). Ademais, vem afetando também as negociações de contrato de patrocínio junto ao Correios, consoante se verá mais adiante. Isto posto, vale

Superior Tribunal de Justiça

tecer algumas observações sobre o CEPIM, sua natureza e sua inaplicabilidade ao caso em tela.

De outro lado, aduz que a ilegalidade do ato apontado como coator também se apresenta no fato de que, nos termos do art. 1º do Decreto 7.592/2011, somente estariam sujeitos à análise os "*convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados por entidades privadas sem fins lucrativos até uma data limite, qual seja, 19 de setembro de 2011 (data de publicação do Decreto nº 7.658/2011)*", hipótese que não abrange o Convênio nº 823.327/2015, pois "*sua celebração deu-se mais de quatro anos após a data limite estabelecida no dispositivo*" (fl. 11).

Afirma, ainda, que "*o CEPIM foi criado estritamente como um mecanismo momentâneo, um retrato da situação dos instrumentos celebrados junto a entidades privadas naquele momento*", razão pela qual "*tem natureza precária, transitória; não reflete situações consolidadas no ordenamento jurídico, e admite a inscrição de entidades mesmo em relação a processos administrativos ainda em aberto. Por óbvio, um cadastro com essas características não pode nortear continuamente a atuação da Administração Pública, nem impor restrições aos administrados*" (fl. 12).

Segue afirmando que (fls. 13/14):

Consoante exposto anteriormente, a própria natureza do CEPIM indica que tal cadastro deve se limitar aos instrumentos celebrados por entidades privadas sem fins lucrativos até setembro de 2011 – o que, por si só, excluiria qualquer possibilidade de inscrição da Impetrante a partir do Convênio nº 823.327/2015.

Não bastasse isso, outro dispositivo, contido no próprio MROSC, reforça a ilegalidade da inscrição da Impetrante no CEPIM: o art. 83 dispõe que “as parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração”. Embora tenha sido sancionado e publicado em 2014, o MROSC entrou em vigor apenas em 23 de janeiro de 2016, em virtude da vacatio legis de 540 (quinhentos e quarente dias) estabelecida em seu art. 88. Logo, o convênio em exame, celebrado pela Impetrante, já existia no momento da entrada da lei em vigor, desafiando a observância do aludido art. 83 de modo a restar claro que a ele não se aplica o MROSC.

Destarte, ainda que se pudesse admitir (o que, repita-se, aqui se cogita apenas à guisa de argumentação) a necessidade de observância do CEPIM à luz do MROSC, tal hipótese não seria

Superior Tribunal de Justiça

aplicável ao Convênio nº 823.327/2015. Em outras palavras, nem mesmo à luz dessa tese poderia a Impetrante ser inscrita no aludido cadastro pela Autoridade Coatora.

Por fim, requer o deferimento de liminar e, no mérito, a concessão da segurança, nos seguintes termos (fls. 18/19):

(a) defira o pedido de liminar ora formulado, inaudita altera pars, de maneira a determinar:

(a.1) a imediata exclusão da Impetrante do rol do CEPIM ou de qualquer outro cadastro restritivo em relação ao Convênio nº 823.327/2015; e

(a.2) que a Autoridade Coatora exima-se de inscrever a Impetrante no CEPIM até a decisão definitiva do presente mandamus;

(b) determine a notificação da autoridade coatora, nos termos do art. 7º, I da Lei nº 12.016/2009;

(c) conceda a segurança definitiva, de modo que:

(c.1) exclua-se a inscrição da Impetrante no CEPIM ou em qualquer outro cadastro restritivo; e

(c.2) não se inclua nenhuma inscrição da Impetrante no CEPIM ou em qualquer outro cadastro restritivo com relação a qualquer convênio antes de decisão definitiva proferida no respectivo processo de Tomada de Contas Especial.

A liminar foi indeferida pela Presidente do STJ (fls. 205/207).

A UNIÃO pugnou por seu ingresso no feito (fls. 211/212).

O Ministério Público Federal, em parecer do Subprocurador-Geral da República ANTÔNIO FONSECA, opinou pela extinção do feito sem a resolução do mérito (fls. 234/236).

Em 1/10/2019 proferi decisão extinguindo o feito sem a resolução do mérito (fls. 242/248), a qual restou tornada sem efeito em 3/10/2019, tendo em vista a existência de erro material do julgado.

É O RELATÓRIO. PASSO À FUNDAMENTAÇÃO.

Para se evitar tautologia, adoto como razão de decidir o parecer do *Parquet* Federal, in verbis (fls. 235/236):

No presente caso, não consta qualquer documentação que comprove a inscrição da parte impetrante no Cadastro de

Superior Tribunal de Justiça

Entidades Privadas sem Fins Lucrativos - CEPIM.

Diante disso, seria necessária a dilação probatória, procedimento incompatível com esta ação mandamental, que reclama prova pré-constituída como condição essencial à apuração da anunciada ilegalidade. No mesmo sentido, colhe-se o seguinte precedente:

MANDADO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. INDEFERIMENTO LIMINAR DO WRIT. DECISÃO Trata-se de mandado de segurança impetrado pela Agência Livre para a Informação Cidadania e Educação - ALICE, com pedido de medida liminar, contra ato da Ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Na hipótese dos autos, a impetrante afirma que cumpriu o objeto dos convênios que celebrou com a SDH/PR, quais sejam: "direito à memória e à verdade" e "ausências Brasil". Em relação ao primeiro convênio, assevera que, sem a realização de ajustes, executou três vezes e meia a mais o que havia sido previsto e ainda devolveu aos cofres públicos o valor de R\$ 39.061,97 (trinta e nove mil e sessenta e um reais e sete centavos). Suscita que a SDH/PR, mesmo aprovando a prestação de contas no SINCOV, requisitou esclarecimentos e a restituição de R\$ 348.306,84 (trezentos e quarenta e oito mil, trezentos e seis reais e oitenta e quatro centavos) por meio do ofício SDH/PR n. 1144/13.

Alega que foi informada posteriormente que a aprovação das contas foi um equívoco e que recebeu outros ofícios ordenando a devolução de praticamente 50% do valor global do projeto. Salienta que, mesmo atendendo todas as solicitações feitas pela impetrada tempestivamente, foi inscrita irregularmente no cadastro do CEPIM - Portal Transparência.

Ademais, assevera que eventual inadimplência das determinações do ofício 1.461/13 não justificaria a sua inscrição no CEPIM no dia 05 de dezembro de 2013, uma vez que: i) não houve o esgotamento do prazo de resposta previsto no artigo 72, § 11, da Portaria Interministerial 507/11; ii) sua resposta está lançada no SINCOV; e iii) não foi previamente notificada acerca da inscrição. Quanto ao segundo convênio, assevera que a SDH/PR, depois do recebimento da prestação de contas, solicitou informações que também foram respondidas. Defende que em janeiro de 2014 recebeu ofício comunicando que foi inscrita no cadastro de inadimplentes. Suscita a ilegalidade dessa inscrição porque: i) mesmo que não tivesse atendido as solicitações da SDH/PR, não se passaram mais de 45 dias entre a data do ofício 1496/13 e

Superior Tribunal de Justiça

o dia da inscrição no cadastro; ii) não foi sequer previamente notificada acerca de eventual irregularidade desse convênio no SINCOV. Com base nessas alegações, requer a declaração de nulidade das inscrições promovidas pela SDH/PR.

Ademais, pugna à concessão de medida liminar que suspenda as negativas. É o relatório.

Passo a decidir. A pretensão não merece acolhida. A proteção jurisdicional que se postula por meio da ação mandamental tem sua deferibilidade submetida à verificação da presença de direito líquido e certo, ou seja, direito que se apresenta manifesto de plano na sua existência, desde o momento da impetração, todos os requisitos para o seu reconhecimento e exercício, já que o Mandado de Segurança não comporta dilação probatória. O art. 1º da Lei 12.016/2009 dispõe que "conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça". No presente caso, verifica-se que a inicial não foi acompanhada dos documentos suficientes a comprovar o invocado direito líquido e certo. Não há nos autos prova concreta que indica que a inclusão do nome da impetrante no cadastro do CEPIM - Portal Transparência foi irregular e nem a comprovação de que o ato coator foi praticado pela Ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Nestas condições, outra solução não há senão indeferir liminarmente o presente Mandado de Segurança por ausência de prova pré-constituída. Ante o exposto, **INDEFIRO LIMINARMENTE A INICIAL**, denegando a segurança, na forma dos arts. 6º, § 5º, e 19 da Lei n. 12.016/09, 267, inc. I, e 295, inc. II, do CPC (Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJE de 28/03/2014).

Dessa forma, não é possível o acolhimento do presente "mandamus", na falta de demonstração formal, de plano, do direito líquido e certo a ser amparado.

Com efeito, o documento juntado à fl. 144 dos autos não tem o condão de comprovar que, efetivamente, a parte impetrante tenha sido incluída no Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos - CEPIM, tendo em vista não possuir elementos que possibilitem aferir sua autenticidade ou, outrossim, que demonstrem que o ato

Superior Tribunal de Justiça

apontado como coator efetivamente tenha sido praticado pela autoridade impetrada.

Nesse sentido, cito o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AUSÊNCIA DE REQUISITO PARA CONCESSÃO DO MANDAMUS. ORDEM DENEGADA.

1. Cuida-se de Mandado de Segurança contra ato do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União cujo pleito é a declaração de que é ilegal a negativa de acesso aos documentos que pretende conhecer, e copiar, para utilizar como instrumento de sua eventual defesa em possível processo administrativo disciplinar.

2. O Mandado de Segurança visa proteger direito líquido e certo, ou seja, é pressuposto que o impetrante traga aos autos prova pré-constituída e irrefutável da certeza do direito a ser tutelado, capaz de ser comprovado, de plano, por documento inequívoco. Logo, somente aqueles direitos plenamente verificáveis, sem a necessidade de qualquer dilação probatória, é que ensejam a impetração do Mandado de Segurança, não se admitindo, para tanto, os direitos de existência duvidosa ou decorrentes de fatos ainda não determinados.

3. O STJ tem entendido de forma pacífica ser necessária a apresentação de prova pré-constituída. Desta feita, fica clara a ausência de um dos requisitos ensejadores a viabilizar a impetração do Writ of Mandamus, qual seja, a comprovação do direito líquido e certo do impetrante por meio de prova pré-constituída, motivo que leva à denegação da segurança deste remédio heróico, sem prejuízo de o autor buscar por outros meios a satisfação do seu bem da vida (RMS 24.607/RJ, Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 24/6/2009; AgRg no RMS 45.602/CE, Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 18/8/2014)

4. A situação em exame não configura qualquer das hipóteses acima elencadas. Na verdade, a negativa de acesso às informações, in casu, guarda perfeita consonância com o escopo da atividade fiscalizatória e correicional da Controladoria-Geral da União sobre a atuação dos servidores públicos e está respaldada nos exatos termos da legislação de regência do funcionamento do mencionado órgão de controle, como demonstram, de forma expressa, as conclusões elencadas nas informações prestadas pela autoridade apontada coatora.

5. Ademais, cumpre esclarecer que não há, no momento atual, qualquer procedimento administrativo instaurado especificamente contra o impetrante. Caso seja deflagrado no futuro, ali poderão ser exigidos, pela parte interessada, o

Superior Tribunal de Justiça

contraditório e a ampla defesa, assegurando-se o acesso às peças e documentos pertinentes ao seu pleno exercício.

6. Mandado de Segurança denegado.

(MS 25.175/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 06/09/2019)

ANTE O EXPOSTO, com fundamento nos arts. 932, VIII, do CPC e 34, XIX, do RISTJ, **denego a segurança**. Custas *ex lege*. Sem honorários advocatícios, nos termos da Súmula 105/STJ.

Publique-se.

Brasília (DF), 07 de outubro de 2019.

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Ministro

