

RECURSO ESPECIAL Nº 1.837.105 - BA (2019/0269812-2)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : MUNICIPIO DE ILHEUS
PROCURADOR : EILEEN MARIA TAVARES LACERDA - BA006259

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CONVÊNIO. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS FEDERAIS. REPASSE AO MUNICÍPIO. EXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO CADASTRAL NO CAUC. VERBA DESTINADA À PAVIMENTAÇÃO DE RUAS E INFRA-ESTRUTURA (DRENAGEM) URBANA. DISCUSSÃO ACERCA DO ENQUADRAMENTO EM AÇÃO SOCIAL PREVISTO NO ART. 26 DA LEI 10.522/2002. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

DECISÃO

Trata-se de recurso especial interposto com fundamento no artigo 105, III, *a*, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim ementado (fl. 210):

ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO. INCLUSÃO EM CADASTROS DE INADIMPLÊNCIA. IRREGULARIDADES. ASSINATURA DE CONVÊNIO E LIBERAÇÃO DE RECURSOS DISPONÍVEIS. POSSIBILIDADE. OBRAS DE CUNHO SOCIAL. ARTS. 26 DA LEI 10.522/02 E 25, § 3º DA LC 101/2000. SENTENÇA MANTIDA.

1. O § 3º do art. 25 da Lei Complementar 101/2001 ressalva que os convênios e repasses para áreas de educação, saúde e assistência social não ficam vedados, mesmo quando subsistir a inadimplência observada. O art. 26 da Lei nº 10.522/2002 também ressalva a suspensão da restrição para transferência de recursos federais quando destinados à execução de ações sociais e de ações em faixa de fronteira.

2. Não há como afastar o natureza social das ações relativas às obras de drenagem pluvial, contenção de encostas e pavimentação, pois diretamente relacionada à saúde e a proteção da população das consequências drásticas das chuvas na cidade, bem como a modernização da guarda municipal, que tem por objetivo a segurança da população; posto que, consubstanciada a concretização de direitos sociais à qualidade de vida, assim, inegável que a situação de inadimplência frente ao INSS, não poderá constituir motivo impeditivo para a celebração do convênio em apreço.

3. Recurso de apelação e reexame necessário conhecidos e não providos.

Embargos de declaração rejeitados.

O recorrente alega violação dos artigos 25, § 1º, IV, *a*, e § 3º, 51, § 2º, da Lei Complementar n. 101/2000, art. 26 da Lei n. 10.522/2002, ao argumento de que a pavimentação de ruas, obras de infraestrutura (drenagem) urbana e construção de quadras não se enquadram no conceito de ação social para fins de exceção à restrição no SIAFI/CAUC de transferências voluntárias de recursos aos convênios.

Sem contrarrazões.

Juízo positivo de admissibilidade às fls. 238-239.

Parecer do Ministério Público Federal, às fls. 251-254, pelo conhecimento e provimento do recurso especial.

É o relatório. Passo a decidir.

A pretensão merece prosperar.

Isso porque o STJ firmou entendimento segundo o qual deve ser restritiva a interpretação dada ao conceito de ação social para fins de liberação de verbas a Município inscrito no SIAFI/CAUC, não se enquadrando para tal a construção de quadra poliesportiva, pavimentação de vias públicas e melhorias na infraestrutura.

A propósito, vide:

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 "[f]ica 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. (grifos apostos)

4. Recurso especial provido.

(REsp 1.167.834/AM, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 31/5/2013)

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. (destacamos)

3. Mandado de segurança concedido.

(MS 8.440/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, Primeira Seção, DJ 12/5/2003, p. 205)

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. (destaques acrescidos)

4. Recurso Especial não provido.

(REsp 1.527.308/CE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5/8/2015)

FINANCEIRO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CONVÊNIO. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS FEDERAIS. REPASSE AO MUNICÍPIO. EXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO CADASTRAL NO CAUC. VERBA DESTINADA À INFRA-ESTRUTURA. REFORMA DE PRÉDIO. DISCUSSÃO ACERCA DO ENQUADRAMENTO EM AÇÃO SOCIAL PREVISTO NO ART. 26 DA LEI 10.522/2002. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. O STJ firmou o entendimento que na hipótese de transferência de recursos federais à municipalidade, destinados às ações sociais e às ações em faixa de fronteira, a anotação desabonadora junto ao SIAFI e CADIN deve ter seus efeitos suspensos.

2. A interpretação da expressão "ações sociais" não pode ser ampla ao ponto de incluir hipóteses não apontadas pelo legislador, haja vista que, se assim

procedesse qualquer atuação governamental em favor da coletividade seria possível de enquadramento nesse conceito.

3. Assim, realizando uma interpretação do artigo 26 da Lei 10.522/2002 verifica-se que a ação social é referente às ações que objetivam atender a direitos sociais assegurados aos cidadãos, cuja realização é obrigatória por parte do Poder Público. Dessa forma, em que pese a infra-estrutura urbana está inclusa dentro do rol dos direitos a cidade sustentáveis, a reforma de prédio público não pode ser enquadrada no conceito de ação social previsto no art. 26 da Lei 10.522/2002.

4. Além disso, se fosse utilizado o conceito amplo de ação social, sustentado pelo recorrente, ora agravante, inviabilizaria a eficácia da norma restritiva, o que em último efeito, causaria prejuízos a própria Seguridade Social.

Precedentes: AgRg no AgRg no REsp 1416470/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 27/11/2014; REsp 1372942/AL, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 11/04/2014.

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1.439.326/PE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/3/2015)

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. (grifamos)

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. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 11/4/2014)

PROCESSUAL CIVIL. 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. Hipótese em que o Tribunal local consignou que o repasse de verbas federais destinadas à implantação e obras de drenagem urbana denotariam natureza de ação social.

2. 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.

3. 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).

4. 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. (destacamos)

5. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no AgRg no REsp 1.416.470/CE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 27/11/2014)

Nesse mesmo sentido, cita-se a seguinte decisão monocrática: REsp 1.696.048/BA, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 16/10/2017.

No caso dos autos, o Tribunal de origem consignou que a inadimplência da municipalidade não pode ensejar a criação de óbices ao repasse de verbas destinadas a obras de drenagem pluvial, contenção de encostas e pavimentação com o objetivo de modernização da guarda municipal, porquanto se enquadram no conceito de ação social para fins de exceção à restrição no SIAFI/CADIN.

Com efeito, verifica-se que o acórdão recorrido encontra-se em dissonância com a jurisprudência desta Corte.

Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso especial, para declarar que o ato pavimentação de ruas, obras de infraestrutura (drenagem) urbana e construção de quadras não se enquadram no conceito de ação social previsto no artigo 26 da Lei n. 10.522/2002.

Inverto os honorários advocatícios e os majoro em 10%, observados os limites e parâmetros dos §§2º, 3º e 11 do artigo 85 do CPC/2015 e eventual Gratuidade da Justiça (artigo 98, §3º, CPC/2015).

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 29 de novembro de 2019.

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
Relator