



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

Autos nº 0007592-36.2010.403.6108

ST-A

Vistos.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou a presente ação civil pública em face de **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL** e **UNIÃO FEDERAL**, com o fim de assegurar a fiscalização da regular aplicação de verbas federais repassadas a entes públicos federados ou entidades privadas, por intermédio de convênios ou contratos de repasse, inclusive quanto à regularidade de licitações instauradas para tanto.

Em suma, narrou que no inquérito civil público nº 1.34.003.000299/2008-92, deflagrado para apuração de irregularidades indicadas 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

Noticiou que a verba pública utilizada para o aludido serviço de pavimentação asfáltica 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 concretizado em desacordo com as regras postas nos arts. 27 e 29 da Lei nº 8.666/1993, e no art. 2º da Lei nº 9.012/1995.

Descreveu, ademais, que em razão do apurado a União (por intermédio do Ministério das Cidades) e a Caixa Econômica Federal foram instadas a prestar esclarecimentos sobre as providências que seriam adotadas diante da ilegalidade constatada, sendo ofertadas respostas evasivas, configuradoras de verdadeiro “jogo de empurra”, quanto à obrigação de fiscalizar o adequado emprego de recursos federais.

Salientou ter ocorrido o decurso do prazo de vinte e quatro meses do conhecimento das irregularidades apuradas pela Controladoria Geral da União, e que nada foi feito pelos órgãos federais quanto às apuradas irregularidades na licitação e contratação, e sustentou a impossibilidade de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

prevalecer tal situação em face dos princípios inscritos no art. 37 da Constituição (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

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

Ao final, postulou a condenação das requeridas ao cumprimento das seguintes obrigações de fazer:

“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



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

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 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 na fiscalização pelos gestores do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, bem como a responsabilização deles, não só na execução e liberação de recursos federais através do contrato de repasse nº (DOC), mas também de 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 Partir de Sorteios Públicos', em municípios dessa Subseção Judiciária de Bauru;

d) obrigação de fazer à União, através da Controladoria Geral da União, para que, no prazo máximo de 60 (sessenta dias) da intimação quanto à obrigação de fazer da alínea anterior, apresente em Juízo relatório com informações acerca das providências adotadas, quanto ao cumprimento;" (sic fl. 12).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

886
db

Foi deduzido pedido de liminar. Intimadas na forma do art. 2º da Lei nº 8.437/1992 (fl. 143), a Caixa Econômica Federal e a União Federal manifestaram-se às fls. 144/148 e 150/173, respectivamente. Pela decisão de fls. 177/192 foi deferida medida liminar. Regularmente notificadas, as requeridas ofertaram contestações às fls. 619/670 e 753/778.

A Caixa Economia Federal argumentou, em síntese, não possuir competência para fiscalizar licitações realizadas por outros órgãos públicos, tanto no âmbito legal, quanto nos termos do contrato de prestação de serviços celebrado com a União através do Ministério das Cidades (Contrato Administrativo nº 003/2003). Afirmou a total improcedência do pleito deduzido na inicial (fls. 619/670).

A seu turno, a União argüiu preliminar de inépcia da inicial, e, no mérito, sustentou a inexecutabilidade das pretensões deduzidas com relação ao Ministério das Cidades e à Controladoria Geral da União, em face das atribuições que lhes foram cometidas pela Lei nº 10.683/2003. Sustentou, ao fim, a inviabilidade de acolhimento dos pedidos formulados na peça inaugural.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

Foram comunicadas interposições de recursos de agravo e de suspensão de segurança perante o Colendo TRF da 3ª Região, bem como de suspensão de segurança perante o Egrégio Superior Tribunal de Justiça. Às fls. 860/861 foi juntada cópia de r. decisão pelo Excelentíssimo Presidente do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, pela qual foram suspensos os efeitos da liminar deferida às fls. 177/192.

É o relatório.

Não merece amparo a preliminar de inépcia da inicial suscitada pela União, dado que a peça de ingresso está aperfeiçoada ao disposto no art. 282 do Código de Processo Civil, sendo possível aquilatar da sua leitura os fatos e os fundamentos que legitimaram sua propositura, bem como a causa de pedir e os bens jurídicos que se busca sejam tutelados.

A prevalecer a prejudicial argüida, restaria concretizada manifesta violação à garantia inscrita no art. 5º, inciso XXV, da Constituição, segundo a qual nem a lei poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, além de insustentável obstáculo a exercício



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

de funções institucionais do Ministério Público previstas no art. 129, incisos II e II, da Lei Fundamental¹.

Dessa forma, rejeito a preliminar. Registro que após a vinda das contestações e da impugnação do autor, foi facultada oportunidade para as partes especificarem eventuais outras provas a serem produzidas (fl. 877), sendo requerido em uníssono o julgamento antecipado da lide. Assim, com atenção aos comandos dos arts. 330, inciso I, e 333, incisos I e II, todos do CPC, procedo à análise do mérito.

Ao tratar dos deveres do agente público, em específico sobre o dever de agir, o saudoso e sempre festejado mestre Diógenes Gasparini² pontificou:

"Ao administrador público cabe desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que é titular.

¹ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

² GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2009, 14ª edição, p. 150-151 (grifei).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

Reconhece-se nessa oportuna atuação um dever do agente público. As competências do cargo, função ou emprego público devem ser exercidas na sua plenitude e no momento legal. Não se satisfaz o direito com o desempenho incompleto ou a destempe da competência e, pior ainda, com a omissão da autoridade.

A presente ação foi proposta com o fim de compelir as requeridas a realizar fiscalização dos procedimentos licitatórios, e contratações deles decorrentes, para realização de obras, serviços e aquisições de bens com verbas federais via convênios e/ou contratos de repasse. A medida adotada é fruto de constatada irregularidade de licitação levada a efeito pelo Município de Paulistânia-SP para realização de obra com verba da União.

Nas respostas apresentadas as rés procuraram demonstrar não possuírem responsabilidade, legal ou contratual, com relação à fiscalização da regularidade de licitações, contratações e execuções de obras realizadas com verbas federais por Estados e Municípios através de convênios e/ou contratos de repasse.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

Em momento algum fizeram prova da ocorrência de efetiva e eficaz fiscalização da aplicação de verbas públicas federais. As provas produzidas nestes revelam que a orientação da doutrina quanto ao dever de agir do agente público não está sendo observada, e evidenciam a ocorrência de mau trato a normas vigentes nos sistemas nacional e internacional sobre a matéria ventilada nestes.

De fato, o art. 74, inciso II, da Constituição obriga o Poder Executivo a manter controle interno quanto à legalidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

As provas produzidas nestes autos, sob o manto do contraditório, indicam que a citada regra constitucional não está sendo observada, sobretudo no que toca ao controle da eficácia e eficiência da gestão orçamentária, e da aplicação dos recursos públicos federais através de convênios ou de contratos de repasse.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

891
db

Apenas restou evidenciado, como salientado na inicial, a efetiva ocorrência de “jogo de empurra”, vale dizer, ninguém assume responsabilidade e, pior, tampouco comprova a efetiva e necessária fiscalização da regularidade no emprego de verbas da União realizado por intermédio de contratos de repasse e de convênios.

Os elementos de convicção constantes dos autos tornam certa, também, a ocorrência de descumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil no âmbito Organização dos Estados Americanos - OEA, vale consignar, de regras e orientações constantes da Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, aprovada pelo Decreto nº 4.410/2002³.

Com efeito, a teor do disposto no art 3º, inciso 5, da Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, diploma internacional integrante do sistema regional de proteção dos direitos humanos, e que consoante a orientação da Suprema Corte possui força de lei ordinária:

“Artigo III

³ Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”.



892
J

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

(...)

5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência.” (grifo nosso)

E interessante, de grande relevo para a solução da questão posta nestes, é o fato de a Caixa Econômica Federal participar junto com outros órgãos públicos, entre eles a Controladoria Geral da União, de grupo de monitoramento de mecanismos de acompanhamento da aplicação da Convenção Interamericana de Combate à Corrupção⁴.

2

Cumpre acentuar a impossibilidade de amparo das alegações no sentido da ausência de obrigação legal ou

⁴ Confira-se informações disponíveis em:
http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/publicacoes-diversas/quadrocomparativo_cnucc.pdf (visitado em 23.05.2011).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

893
db

contratual, diante dos expressos termos do art. 10, incisos II e XI, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, que para maior clareza reproduzo:

"Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

(...)

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;"

2

Fato é que as provas produzidas revelam que não está sendo realizada imprescindível fiscalização da regularidade de contratos para realização de obras ou de



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

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

serviços através de contratos de repasse ou de convênios firmados pela União com Municípios⁵.

As requeridas não demonstraram a ocorrência de efetiva e necessária fiscalização da liberação e do emprego de verbas públicas. Permaneceram procurando se desincumbir do

⁵ De acordo com informação disponível no sítio eletrônico do Ministério Público Federal (<http://www.turminha.mpf.gov.br/para-o-professor/publicacoes/combate-corrupcao.pdf> - visitado em 23.05.2011): "A economia brasileira perde com a corrupção, todos os anos, de 1% a 4% do PIB (FGV). Isso equivale, anualmente, a um valor mínimo de 30 bilhões de reais. A Secretaria de Direito Econômico, em 2007, estimou que R\$ 20 bilhões seria o dano no Brasil, somente com as licitações viciadas (combinação, cartel, fraude). Estimativas feitas pelos órgãos de fiscalização somente com base nos recursos movimentados pelas prefeituras (cerca de R\$ 120 bilhões, ao ano), indicam índice próximo de 25% de desvios em áreas prioritárias como saúde e educação. Só para comparar: o Bolsa Família (gasto em 2008 de 10,3 bilhões); Orçamento da União na área de saúde em 2008 (49 bilhões). A redução de apenas 10% no nível de corrupção no país aumentaria em 50% a renda per capita dos brasileiros, dentro de 25 anos (FGV). CORRUPÇÃO SISTÊMICA. Segundo a CGU, 03 em 04 Prefeituras fiscalizadas (75%) apresentam irregularidades graves e médias, evidenciando a existência de indícios de desvio de recursos públicos federais (1.341 Municípios fiscalizados nos 05 últimos anos). Somente em 01 escândalo (sanguessuga), 10% dos municípios brasileiros (mais de 500) estavam envolvidos. O Brasil ocupa o 75º lugar na escala mundial de corrupção, dentre 180 países pesquisados, com uma nota 3,7 (igual a Colômbia, Peru e Suriname), numa escala de 0 (ruim) a 10 (boa). A maior nota é 9,4 (Nova Zelândia)." (grifos nossos)



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

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

dever de fiscalizar o emprego de verbas públicas como registrado na inicial e ressaltado às fls. 872/876vº.

Em momento algum comprovaram que os procedimentos licitatórios e contratos deles decorrentes estão sendo fiscalizados de forma efetiva e eficaz. Apenas acabou assentado que as normas do direito pátrio e do direito internacional antes tratadas não estando recebendo aplicação efetiva e eficaz, tudo contribuindo para que a corrupção ocorra e prevaleça, o que não pode ser admitido ou tolerado.

A fiscalização da correta aplicação de verbas públicas federais é um imperativo. Cuida-se de providência que não pode ser descuidada, levando-se em conta que consoante informação disponíveis na rede mundial de computadores⁶, as obras realizadas através do PAC - Plano de Aceleração do Crescimento resultará a aplicação de mais de quinhentos bilhões de reais.

⁶ <http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/> (visitado em 23.05.2011).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

Deve ser considerado, também, o fato de estar sendo cogitada a flexibilização de licitações, por meio da edição de Regimento Diferenciado de Contratações Públicas a ser aplicado em licitações e contratações de obras necessárias para a Copa de 2014, bem como para os Jogos Olímpicos de Paraolímpicos de 2016.

A edição do aludido regimento deve receber a devida atenção por parte dos legisladores e da sociedade, me parecendo certo que a presente ação emerge como marco preventivo de proteção do interesse público, em específico no que toca ao emprego de verbas públicas, ou seja, de verbas pertencentes ao sofrido povo brasileiro⁷.

⁷ Conforme informação disponível em <http://blog.planalto.gov.br/brasil-sem-miseria-foco-sera-16267-milhoes-de-brasileiros-que-vivem-na-extrema-pobreza/> (visitado aos 23.05.2011): "O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir dos dados do Censo 2010, identificou no Brasil 16.267.197 de pessoas que vivem com renda per capita mensal de até R\$ 70. Essa é a linha da extrema pobreza definida pelo governo federal, que embasará o programa Brasil sem Miséria, a ser lançado nas próximas semanas pela presidenta Dilma Rousseff. O anúncio foi feito nesta terça-feira (3/5), em Brasília, pela ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello, ao afirmar que a meta do governo é erradicar, nos próximos quatro anos, a miséria no país.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

897
db

Nesse passo, exsurge oportuno trazer à reflexão as ponderações feitas pelo Economista angolano Vicente Pinto de Andrade durante palestra conferida em 08.06.2010 em Luanda-Angola, em evento promovido pela Associação Justiça, Paz e Democracia sobre "A Lei da Probidade Pública e o Combate à Corrupção"⁸ então recentemente editada naquele país:

"O Estado não deve ser produtor, mas deve assumir o seu papel de provedor de bens e serviços públicos e semi-públicos, assim como a de regulador. É nesta última perspectiva que devemos interpretar a recente aprovação da Lei da Probidade Pública, que

Os dados do IBGE apontam que os 16,267 milhões de brasileiros extremamente pobres - 8,5% da população - estão concentrados principalmente na região Nordeste, totalizando 9,61 milhões de pessoas (59,1%), sendo a maioria no campo (56,4%).

Dos extremamente pobres nas áreas urbanas (8,67 milhões), pouco mais da metade vive no Nordeste (52,6%) e cerca de um em cada quatro na região Sudeste (24,7%). De um total de 29,83 milhões de brasileiros residentes no campo, cerca de um quarto ~~se encontra~~ na extrema pobreza (25,5%), totalizando 7,59 milhões de pessoas. As regiões Norte e Nordeste apresentam valores relativos próximos (35,7% e 35,4%, respectivamente) de população rural extremamente pobre."
(destaquei)

⁸ Disponível em: http://club-k.net/index.php?option=com_content&view=article&id=5324:a-lei-da-probidade-publica-e-o-combate-a-corrupcao-vicente-pinto-de-andrade&catid=9:preto-e-branco&Itemid=178 - (visitado em 22.05.2011 - grifo nosso).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

'estabelece as bases e o regime jurídico relativos à moralidade pública e ao respeito pelo patrimônio público, por parte do agente público'.

(...)

São vários os princípios que devem servir de pauta para os agentes públicos, durante a sua actuação. A Lei centra-se mais na questão da corrupção burocrática, isto é, na questão da corrupção administrativa, na corrupção que ocorre ao nível da implementação das políticas.

Este tipo de corrupção não inclui a corrupção praticada pelos políticos, mas sim a corrupção em que estão envolvidos os funcionários da administração do Estado: a função pública, os ministérios e os fornecedores de serviços, tais como saúde e educação, polícia, alfândegas, transportes, etc. Deixa de lado a corrupção política, isto é, a corrupção que envolve os decisores políticos, a conhecida grande corrupção. Esta corrupção acontece nos mais altos níveis do sistema político. Esta corrupção tem lugar quando os políticos e os agentes do Estado, que são eleitos ou nomeados para criar e aplicar leis em nome do povo, são eles próprios corruptos. 'A corrupção política existe quando os decisores políticos utilizam o poder político do qual dispõem, para sustentar o seu poder, status e riqueza' (Inge Amundsen e Vicente Pinto de Andrade, 46). Embora a distinção entre corrupção política e corrupção administrativa seja por vezes ambígua, visto que depende da separação da política da administração (que não é clara na maior parte dos sistemas políticos), essa distinção é importante ao nível analítico e prático.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

899
d

10. A corrupção política acontece no nível superior do Estado e tem repercussões políticas. A corrupção política, para além de levar a uma afectação indevida de recursos, também afecta o modo como as decisões são tomadas. A corrupção política consiste na manipulação das instituições políticas e das regras e procedimentos em favor dos decisores políticos. Deste modo, a corrupção política influencia o funcionamento das instituições governamentais e do próprio sistema político como um todo. O resultado de todo este processo é a degradação das instituições. Por esta razão, a corrupção política não deve ser vista somente como um desvio das normas legais e escritas, dos códigos de ética profissional e acórdãos dos tribunais. 'A corrupção política existe quando as leis e as regulamentações são mais ou menos sistematicamente abusadas, ignoradas ou mesmo ajustadas pelos governantes para se adequarem aos seus interesses'.

(...)

12. A corrupção política extractiva consiste nos métodos utilizados pelas elites governamentais para abusarem do poder que detêm para extrair e acumular recursos. Tem lugar quando os detentores do poder político enriquecem-se a si próprios, individualmente ou colectivamente. Os líderes políticos podem utilizar o seu poder com vista a capturar e acumular recursos de uma forma ilegal e imoral, por via de subornos, desvios e fraudes. Esse processo de enriquecimento pode também ser obtido em processos de privatização, concessão de terrenos, contratualização pública, empréstimos, bem como através de preferências que beneficiam os interesses comerciais dos detentores de cargos públicos, mesmo quando são legais ou foram tornados relativamente legais. É esta a razão que me leva a ser avesso às chamadas 'parcerias público-privadas'.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

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

13. A corrupção praticada com fins de preservação do poder consiste na utilização corrupta de recursos, nomeadamente públicos, com a finalidade de preservar e expandir o poder. Tem lugar quando os detentores do poder político usam recursos, ou outros meios corruptos, com vista a manter ou a fortalecer o seu controlo do poder. Os mandatários do povo, eleitos ou nomeados, podem utilizar variadíssimas técnicas para se manterem no poder. Uma podem ser perfeitamente legais; outras, podem ser ilegais e até corruptas. O objectivo passa a ser a manutenção do poder, através da compra de apoios políticos por via do favoritismo, do clientelismo, da cooptação, do apadrinhamento político e da compra de votos. Os meios incluem a distribuição de benefícios financeiros e materiais (dinheiro, ofertas e rendimentos), mas também de bens simbólicos como status e 'inclusão'. O processo de preservação e extensão do poder engloba, também, a manipulação de várias instituições de supervisão e controlo, criando-se, assim, os chamados 'síndromas de impunidade'.

14. Os dois processos políticos de corrupção, extracção de recursos para benefício privado e correspondente enriquecimento, bem como uso de meios corruptos para conservação do poder político, constituem categorias analíticas fundamentais, nomeadamente quando se pretende elaborar uma estratégia global de combate à corrupção. A maior parte das vezes, esses dois processos estão intimamente ligados. Uma grande parte dos escândalos de corrupção política apresenta esses dois aspectos: o dinheiro obtido através de subornos é usado para a compra de apoios políticos, por um lado, e a finalidade do poder é a obtenção de riqueza, bem como a finalidade da riqueza consiste na preservação do poder, por outro.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

901
db

15. A luta pela democracia e o seu aprofundamento é a única estratégia sustentável no longo prazo, quando se pretende erradicar a corrupção política sistêmica. Porquê? Porque a democratização inclui dois elementos básicos: aumento da responsabilidade horizontal (controles e equilíbrios institucionais credíveis e eficientes) e aumento da responsabilidade vertical (controle popular aprofundado através da voz do povo e da participação dos cidadãos)."

Prosseguindo, observo que também acabou bem patenteada a ocorrência de inobservância ao preconizado pelo art. 2º da Lei nº 9.012/1995⁹, e de descumprimento ao estabelecido no art. 18 da Lei nº 10.683/2003¹⁰, com relação à

⁹ 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".

¹⁰ Lei nº 10.683/2003: 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.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

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

902
db

obra de pavimentação asfáltica contratada pelo Município de Paulistânia-SP com verba da União.

Dado que as rés não produziram provas em contrário, me parece correto concluir que o mesmo se verifica com relação a outras verbas liberadas por força de convênios ou de contratos de repasse¹¹. Isso não pode ser admitido,

§ 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.

§ 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".

¹¹ Como destacado pelo Ministério Público Federal na petição inicial: "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



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

903
db

sobretudo nestes tempos em que o Poder Executivo vem envidando esforços para evitar desperdício de dinheiro público, com sensíveis cortes em dotações de órgãos sensíveis ao funcionamento do Estado.

Como registrado na decisão deferitória da liminar, merece atenção a notícia veiculada no jornal "O Globo" de 28.03.2010¹² onde relatado que a leniência na fiscalização das verbas federais é uma constante, o que gera 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

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).

¹² 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

904
db

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.”

Assim como quando do exame da liminar, o destaque o raciocínio exposto pelo Excelentíssimo Ministro Celso de Mello no voto proferido na ADI nº 1442 (DJU 29.04.2005, p. 07):

“(…)”

- A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional -



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

905
db

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."

Ressalto mais uma vez a inexistência de provas nos autos da efetiva e imprescindível fiscalização dos procedimentos licitatórios e contratações deles decorrentes para realizações de obras e serviços com verba federal, o que indica a existência de ~~Sinais~~ de ocorrência de atos aperfeiçoados às disposições contidas no art. 10, incisos II e XI, da Lei nº 8.429/1992.

Acentuo que, como salientado na inicial, há precedentes dos C. Tribunal de Contas da União e Tribunal Regional Federal no sentido da obrigação da CEF e da União



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

906
db

na realização da fiscalização de licitações instauradas para realização de obras e serviços com emprego de verbas federais (confira-se fls. 05vº/06vº destes).

Anoto, ademais, que o argumento relativo à inviabilidade de fiscalização de todos os contratos de repasse e de convênios não pode prevalecer, diante da imperiosidade da proteção do interesse público, no caso revelado na necessidade de correta aplicação de dinheiro público, e pelo fato da pretensão deduzida se limitar à esfera de competência desta 8ª Subseção da Justiça Federal de São Paulo.

É certo que o desenvolvimento é uma meta a ser alcançada, um direito a ser concretizado, o que inclusive está positivado em âmbito internacional pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas, adotada em 04.12.1986 pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Porém, não menos certo é o fato de o desenvolvimento dever ser concretizado com respeito ao



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

907
do

meio ambiente, com redução das desigualdades sociais, proteção de grupos vulneráveis, e, sobretudo, com adequada e correta aplicação de recursos públicos, o que somente pode ocorrer com eficiente e eficaz fiscalização.

Dispositivo.

Ante o exposto, com base no art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil, **julgo procedente**, em parte, o pedido para:

1. condenar a Caixa Econômica Federal na obrigação de fazer consistente na efetiva e eficaz fiscalização da 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;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

908
db

2. condenar a União a, através do Ministério das Cidades, fiscalizar 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 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;

3. condenar a União à obrigação de fazer, traduzida na instauração, através da Controladoria Geral da União, de procedimento 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 Partir de Sorteios



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

909
Jo

Públicos”, em Municípios abrangidos pela jurisdição desta 8ª Subseção da Justiça Federal de São Paulo.

Observo que o pedido deduzido na alínea “d” de fl. 12 não foi analisado e resta desacolhido, em vista da r. decisão proferida pelo Excelentíssimo Ministro Presidente do Egrégio Superior Tribunal de Justiça nos autos da SLS nº 1328-SP, e do preconizado no art. 4º, § 9º, da Lei nº 8.437/1992.

Custas, na forma da lei.

Ficam as rés condenadas ao pagamento de honorários advocatícios que fixo em dez por cento sobre o valor da causa, devendo o montante apurado ser revertido ao fundo que trata o art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

Comunique-se a prolação desta à
Excelentíssima Desembargadora Federal relatora dos agravos nºs
0033727-76.2010.403.0000 e 0033731-16.2010.403.0000
interpostos perante o Colendo Tribunal Regional Federal da 3ª



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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

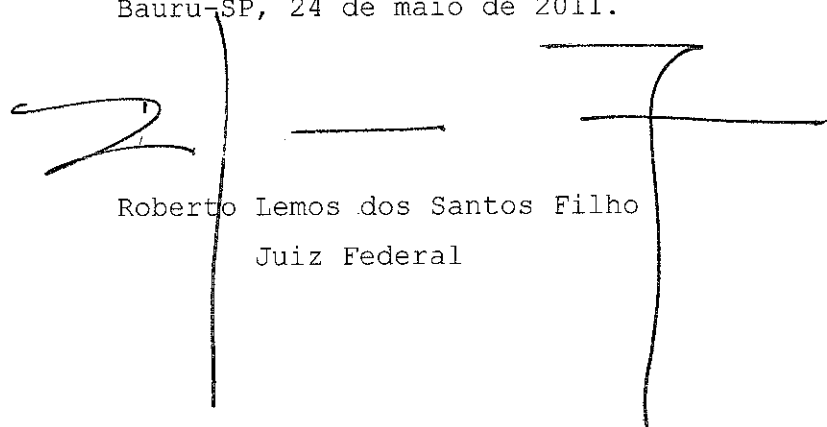
960
db

Região, bem como ao Excelentíssimo Presidente do Egrégio
Superior Tribunal de Justiça, relator da SLS nº 1328-SP.

P.R.I.O.

Sentença sujeita ao reexame obrigatório.

Bauru-SP, 24 de maio de 2011.



Roberto Lemos dos Santos Filho
Juiz Federal