

RE: 50.887.330-4.

Ref.: Ofício n. 0107/80/2014/PRU/RJ/CGJ/lb.

Interessado: Procuradoria Regional da União – 2ª Região.

Ementa: comunicação de decisão judicial e solicitação de informações. Acórdão 1.161/2010-TCU-Plenário e 2.592/2010-TCU-Plenário. TC 020.173/2003-4.

DESPACHO

Tendo em vista o teor do Ofício 0107/80/2014/PRU/RJ/CGJ/lb, de 26/03/2014 – por meio do qual a Procuradoria Regional da União da 2ª Região comunica decisão e requer sejam encaminhados *“todos os documentos que respaldam o valor defendido pelo TCU como corretos, se possível, com a apresentação de planilha de cálculos, demonstrando os cálculos realizados em conformidade com a sentença proferida pelo Juízo da 26ª Vara Federal”*, com vistas à defesa da União nos autos da Medida Cautelar Inominada n. 0103855-35.20144.02.5101, proposta por Comércio Importação e Exportação 3 Irmãos Ltda. em face da União Federal –, encaminhe-se o aludido expediente à Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias, solicitando a remessa dos elementos requeridos a esta Consultoria Jurídica, **até 04/04/2014, impreterivelmente**, para atendimento tempestivo ao pedido da AGU.

Considerando que nos autos do referido processo, o Juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro deferiu parcialmente o pedido liminar para *“determinar que a União abstenha-se de inscrever a requerente no CADIN, bem como de adotar medidas judiciais que visem à cobrança dos valores por força dos acórdãos n. 1.161/2010 e n. 2.592/2010 do TCU, até ulterior deliberação”*, remeto cópia da aludida decisão judicial para que essa Secretaria, no âmbito de suas atribuições, adote as medidas cabíveis com vistas ao seu cumprimento, **fazendo as comunicações a quem de direito**, sugerindo, ainda, que a unidade promova a juntada do expediente em epígrafe ao processo de controle externo correspondente.

Por fim, solicita-se que a SecobRodov encaminhe a esta Conjur, até 04/04/2014, juntamente com as informações requeridas, cópia do comprovante de que a decisão judicial foi efetivamente cumprida, a qual será remetida à Procuradoria Regional da União – 2ª Região.

CONJUR, em 31 de março de 2014.

(assinado eletronicamente)

ANTONIO RENATO ANTUNES

Assessor da Conjur

(Art. 5º da Portaria-Conjur n. 1, de 26 de junho de 2013)



URGENTE

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO – 2ª REGIÃO**

Ofício nº 0107/80/2014/PRU/RJ/CGJ/lrb

Rio de Janeiro, 26 de março de 2014.

A Sua Senhoria o Senhor
DR. CARLOS EDUARDO DE QUEIROZ PEREIRA
Secretário de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo no Rio de Janeiro - SECEX
Edifício do Ministério da Fazenda
Av. Presidente Antônio Carlos, 375, sala 1204
20020-010 – Centro – Rio de Janeiro – RJ

Ref.: Processo nº: 0103855-35.2014.4.02.5101 – 4ªVF/RJ
Autor: Comércio Importação e Exportação 3 Irmãos Ltda.

Ré: União

CUMPRIMENTO DE DECISÃO

Prazo: 05 dias

Prezado(a),

Na oportunidade em que me honra cumprimentá-lo(a) e em atenção à Medida Cautelar Inominada nº 0103855-35.2014.4.02.5101, em trâmite na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, proposta por Comércio Importação e Exportação 3 Irmãos Ltda. em face da União, venho informar que a União foi intimada da decisão interlocutória que concedeu, parcialmente, a **medida liminar** requerida, ***"para determinar que a União abstenha-se de inscrever a requerente no CADIN, bem como de adotar medidas judiciais que visem à cobrança dos valores por força dos acórdãos nº 1.161/2010 e nº 2.592/2010 do TCU, até ulterior deliberação."***

Assim, solicito de V. Sª a adoção das providências cabíveis para o cumprimento da decisão judicial que concedeu medida liminar e que seja esclarecido se há interesse desse Eg. Tribunal de Contas na reversão da referida decisão.

Ademais, a decisão interlocutória referida entendeu que caberia, em ação ordinária, apenas a análise quanto aos valores envolvidos, ante o disparate entre os valores apresentados pelo TCU e aqueles defendidos como corretos pela parte autora (constantes do acordo extrajudicial).

Dessa forma, solicito sejam encaminhados todos os documentos que respaldam o valor defendido pelo TCU como corretos, se possível, com a apresentação de planilha de cálculos, demonstrando os

Av. Rio Branco, nº 135 - 13º andar – Centro - CEP 20040-006 - Rio de Janeiro – RJ



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO – 2ª REGIÃO

cálculos realizados em conformidade com a sentença proferida pelo Juízo da 26ª Vara Federal.

Solicito, encarecidamente, o devido envio das informações por meio de correio eletrônico para a advogada responsável pelo referido processo, **Dra. Letícia Souza Batista** - **leticia.batista@agu.gov.br** (fone: **(21) 3095-6194/3095-6196**), sem prejuízo do posterior envio pelo correio, **sempre**, com expressa referência ao presente Ofício, ao número do processo judicial e ao nome das partes.

Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

LETÍCIA SOUZA BATISTA
Advogada da União



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO



04ª Vara Federal do Rio de Janeiro

AVENIDA RIO BRANCO, 243 ANEXO I - 13º ANDAR - CENTRO - RIO DE JANEIRO, RJ, Brasil -
CEP: 20040-009

URGENTE / LIMINAR DEFERIDA

MANDADO Nº: MAN.0054.000368-6/2014

BAIRRO: CENTRO

MANDADO DE INTIMAÇÃO



0 3 6 4 8 0 0 5 4 0 0 0 3 6 8 6 2 0 1 4

CLASSE: 10008
PROCESSO: 0103855-35.2014.4.02.5101 (2014.51.01.103855-7)
PARTE AUTORA: COMERCIO IMP/ EXP/ 3 IRMAOS LTDA
PARTE RÉ: UNIAO FEDERAL
CPF/CNPJ: 26994558000123

CGJ
Lima

DESTINATÁRIO: UNIAO FEDERAL, NA PESSOA DO PROCURADOR REGIONAL DA UNIAO OU NA PESSOA DE UM DE SEUS PROCURADORES

ENDEREÇO: AVENIDA RIO BRANCO, Nº 135, 13º ANDAR - CENTRO - RIO DE JANEIRO, RJ, Brasil

A DOUTORA ANDREA CUNHA ESMERALDO, JUIZA FEDERAL TITULAR DA 4ª VARA FEDERAL CÍVEL DO RIO DE JANEIRO, POR NOMEAÇÃO NA FORMA DA LEI E NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES:

M A N D A a qualquer dos Oficiais de Justiça-Avaliadores deste Juízo ao qual for o presente mandado apresentado, expedido nos autos da ação **CAUTELAR INOMINADA** nº 0103855-35.2014.4.02.5101 (2014.51.01.103855-7)), movida por **COMERCIO IMP/ EXP/ 3 IRMAOS LTDA** em face da **UNIAO FEDERAL**, que, em seu cumprimento, se dirija à **AVENIDA RIO BRANCO, Nº 135/13º ANDAR - CENTRO - RIO DE JANEIRO**, dignando-se a realizar a seguinte diligência: **INTIMAÇÃO DA UNIAO FEDERAL, NA PESSOA DO PROCURADOR REGIONAL DA UNIAO OU NA PESSOA DE UM DE SEUS PROCURADORES, PARA CIÊNCIA E CUMPRIMENTO URGENTE DA MEDIDA LIMINAR DEFERIDA NOS AUTOS DO PROCESSO SUPRAMENCIONADO**, conforme decisão por cópia em anexo e dispositivo a seguir transcrito.

Dispositivo da Decisão:

"... Por todo exposto, **CONCEDO, PARCIALMENTE, A MEDIDA LIMINAR**, para determinar que a União abstenha-se de inscrever a requerente no CADIN, bem como de adotar medidas judiciais que visem à cobrança dos valores por força dos acórdãos nº 1.161/2010 e nº 2.592/2010 do TCU, até ulterior deliberação.

Intimem-se as partes, devendo especificar, justificadamente, as provas que desejam produzir."

OBSERVAÇÃO: DE ACORDO COM A PORTARIA Nº 030-GDF/SJRJ DE 9/6/2006, ITEM II, "O HORÁRIO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO EXTERNO É DAS 12H ÀS 17H PARA AS VARAS FEDERAIS, JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E ADMINISTRAÇÃO."

Classif. documental

92.100.04

Assinado eletronicamente. Certificação digital pertencente a MARCIA ACHE MACHADO GARCIA.

Documento No: 69878440-1-0-1-2-248399 - consulta à autenticidade do documento através do site <http://www.jfrj.jus.br/autenticidade>



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO



Anexo(s): Decisão de fls. 743/750.

OBS: O procedimento para cadastramento de partes e advogados para visualização das peças do processo de autos virtuais está discriminado no site **www.jfrj.jus.br**, menu "consulta processual".

EXPEDIDO por ordem do(a) MM. Juíza Federal, Dra. ANDREA CUNHA ESMERALDO, no Município do Rio de Janeiro, em **24/03/2014**, por LIDUINA MARIA CASTELO BRANCO(TÉCNICO(A) JUDICIÁRIO(A)).

ASSINADO ELETRONICAMENTE
MARCIA ACHE MACHADO GARCIA
DIRETORA DE SECRETARIA
DA 4ª. VARA FEDERAL /RJ

Dele pela União

em 25/3/14

[Assinatura]
ALESSANDRA CERUTTI PORTO
Advogada da União
Matricula 131209

OBSERVAÇÃO: DE ACORDO COM A PORTARIA Nº 030-GDF/SJRJ DE 9/6/2006, ITEM II, "O HORÁRIO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO EXTERNO É DAS 12H ÀS 17H PARA AS VARAS FEDERAIS, JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS E ADMINISTRAÇÃO."

Classif. documental

92.100.04

Assinado eletronicamente. Certificação digital pertencente a MARCIA ACHE MACHADO GARCIA.
Documento No: 69878440-1-0-1-2-248399 - consulta à autenticidade do documento através do site <http://www.jfrj.jus.br/autenticidade>



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO



4ª VARA FEDERAL/RJ

PROCESSO: 0103855-35.2014.4.02.5101 (2014.51.01.103855-7)

AUTOR: COMERCIO IMP/ EXP/ 3 IRMAOS LTDA

REU: UNIAO FEDERAL

DECISÃO

Trata-se de ação cautelar inominada proposta por COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO 3 IRMÃOS LTDA. em face da UNIÃO FEDERAL, objetivando liminarmente, suspender os efeitos dos acórdãos nº 1.161/2010 e nº 2.592/2010 proferidos pelo Tribunal de Contas da União nos autos da Tomada de Contas nº 020.173/2003-4, sob fundamento de irregularidade atinente ao pagamento administrativo de acordo extrajudicial celebrado entre a requerente e o extinto DNER, bem como de quaisquer decisões e determinações do TCU, notadamente, quanto ao recolhimento da quantia a que foi condenada a requerente, bem como que a União abstenha-se de inscrever em dívida ativa ou no CADIN, e de adotar medidas judiciais ou, caso já adotadas, suspenda aquelas porventura existentes, que visem à sua cobrança, até o julgamento definitivo da ação ordinária a ser ajuizada oportunamente.

Para tanto, alegou ter firmado com o DNER contrato de locação de imóvel, com prazo de vigência até 09/05/1990, tendo comunicado seu desinteresse na continuidade da locação e solicitado sua desocupação, o que, todavia, somente ocorreu em 20/9/1990, portanto, cento e trinta e três dias após o vencimento do prazo contratual. Aduziu que, frustrada sua tentativa de receber administrativamente os valores devidos pela ocupação do bem, após o termo do contrato de locação, com os encargos e acréscimos legais, ajuizou ação em face do DNER (Processo n.º 95.0011790-8) que tramitou perante o Juízo da 26ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. A despeito disso, não teria desistido de buscar o pagamento de seu crédito na via administrativa, o que resultou no acordo firmado em 19.01.98, pelo qual recebeu a quantia de \$ 2.295.000,00, ressaltando que o DNER reconhecia um débito no valor de R\$ 2.700.000,00, enquanto que a requerente teria consentido abrir mão de parte do seu crédito no percentual de 15% do valor que entendia devido, obrigando-se, ainda, a renunciar ao direito sobre o qual se fundava a referida ação. Acrescentou que, posteriormente, ignorando a celebração da aludida transação, o MM. Juízo da 26ª Vara Federal proferiu sentença, em 07.04.98, julgando parcialmente procedente a pretensão, para condenar o DNER ao pagamento de aluguéis atrasados, no período 09.05.90 a 20.09.90, com o reajuste semestral convencionado entre as partes, pena convencional moratória de 1% ao mês, e pagamento de 23.474,54 UFIR, referente a reparos no imóvel.

Feita a narrativa dos fatos, sustentou, em síntese, a regularidade e validade do acordo, sem necessidade de homologação em juízo, além de ter eficácia de coisa julgada, nos termos do art. 1.030 do Código Civil de 1916, vigente à época dos fatos, somente podendo ser desconstituído por meio de ação própria, daí sua prevalência sobre a sentença, no seu entender. Não obstante, o TCU considerou haver vício no contrato



por ausência de homologação judicial, em contrariedade ao disposto no art. 1º da Lei 9.469/97, que seria inaplicável à espécie, segundo a requerente. Além disso, identificou excessiva onerosidade em detrimento de sentença judicial (superveniente) que seria mais favorável à União, enquanto que as partes contratantes não poderiam antever, quando da celebração do acordo, o desfecho do processo judicial. Assim, reputou que o TCU teria exorbitado os poderes que lhe foram constitucionalmente conferidos, não possuindo a prerrogativa de invalidar contratos ou afastar seus efeitos, segundo alegações. Afirmou, ainda, não haver qualquer dano ao erário, ante a correção dos valores pagos na transação, conforme se demonstrará na futura ação ordinária destinada a invalidar os arrestos do TCU, levando-se em conta que se trata de um prédio inteiro localizado no centro.

Inicial acompanhada de procuração (fl. 32) e documentos (fls. 33/570).

Postergada a análise do pedido liminar para depois da manifestação da União (fl. 574), esta ofereceu contestação às fls. 576/597, acompanhada de documentos (fls. 598/662), salientando que a requerente antes impetrou mandado de segurança perante o STF (MS 30.015), para atacar as mesmas decisões do TCU, pelos mesmos fundamentos e cujo deslinde já transitou em julgado desfavoravelmente à sua pretensão. Arguiu a inadequação da via cautelar ante a vedação contida no art. 1º, § 1º, da Lei nº 8.437/92, ressaltando que, mesmo que fosse o pedido em sede de antecipação de tutela em ação ordinária, esta não teria cabimento por força do disposto no art. 1º, da Lei nº 9.494/97, pugnando pela extinção do processo sem julgamento do mérito.

No mais, defendeu que o TCU é competente para apreciação da matéria, e que a sindicabilidade de suas decisões pelo Judiciário restringe-se a hipóteses de irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade, que não é o caso. Apontou, ainda, vícios no acordo extrajudicial, conforme decisão do TCU, refutando eventual violação à coisa julgada, já que se seguiu o método do cálculo estabelecido na sentença proferida na ação ordinária nº 95.0011790-8, além de destacar não haver risco de inscrição em dívida ativa, já que os arrestos do TCU são títulos executivos extrajudiciais. Em suma, sustentou a legalidade da decisão do TCU, tal como decidido pelo STF no citado MS 30.015, concluindo que restam presentes os requisitos para a inscrição no CADIN.

A requerente manifestou-se às fls. 663/672, aduzindo que, a prevalecerem os cálculos do TCU, seria irrisório o valor do aluguel de “um **prédio inteiro, com aproximadamente 6.000 m², localizado em uma das principais ruas do Centro do Rio de Janeiro**” (grifos no original). Refutou, ainda, as alegações constantes da peça de defesa, ponderando sobre a inafastabilidade da jurisdição, inaplicação à espécie do art. 1º, § 1º, da Lei nº 8.437/92, e que o mandado de segurança apontado não foi julgado, no mérito, pelo STF, além de que “os fundamentos nesse invocados foram substancialmente distintos dos discutidos nessa demanda”, a par da ressalva prevista no art. 19 da Lei nº 12.016/09. Por fim, reiterou os demais argumentos expendidos na inicial, sobretudo quanto à presença do *periculum in mora*.

É o relato do necessário. Passo a decidir.

Conforme relatado, pretende-se por meio de liminar na presente cautelar suspender os efeitos dos acórdãos nº 1.161/2010 e nº 2.592/2010 proferidos pelo TCU em sede de Tomada de Contas.



Inferre-se que, no caso vertente, a medida cautelar é feita de natureza acessória, a dizer, guarda relação de dependência com futura ação ordinária de invalidação das indigitadas decisões do TCU, de que resultou a determinação de devolução aos cofres públicos da diferença reputada excessivamente onerosa à União da quantia recebida pela requerente por força do acordo firmado com o DNER, em comparação com os parâmetros estabelecidos em sentença transitada em julgado a respeito da mesma obrigação objeto daquele acordo.

Inevitável enfrentar, antes mesmo da análise do pedido liminar, a questão preliminar suscitada pela União quanto ao não cabimento da ação cautelar, ante a previsão contida no §1º, do art. 1º, da Lei nº 8.437/92, que estabelece que “não será cabível, no juízo de primeiro grau, medida cautelar inominada ou a sua liminar, quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência originária de tribunal”, **como é o caso do TCU.**

Tal vedação se justifica em decorrência das regras de competência fixadas na Constituição e em leis infraconstitucionais e está a proibir que um ato de autoridade, cuja competência para apreciar mandado de segurança seja de Tribunal, possa ser analisado e eventualmente suspenso por um juiz de primeiro grau, evitando-se, assim, a burla ao princípio do juiz natural.

De acordo com o art. 102, I, da CRFB/88, os atos do TCU somente estão submetidos à competência do STF quanto se trata de mandado de segurança, *habeas corpus* ou *habeas data*, que não é o caso dos autos.

Embora a norma constitucional não se refira a cautelares, o que o legislador ordinário quis foi evitar a “fuga do mandado de segurança para ação cautelar” (ADIn nº 223, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 29/06/90), o que, à época em que entrou em vigor a Lei nº 8.437/92, não era incomum acontecer, levando-se em conta que não havia ainda a previsão legal do instituto da antecipação da tutela, introduzido em nosso sistema processual pela Lei nº 8.952/94, e que acarretou o indubitável enfraquecimento das ações cautelares inominadas (muitas vezes utilizadas inadequadamente e, em alguns casos, com a indevida discussão do próprio mérito do processo de conhecimento).

Assim, esvaiu-se, em certa medida, a *ratio legis* que justificara a vedação do art. 1º, §1º, da Lei nº 8.437/92, já que a mesma restrição não se aplica à via ordinária, nem poderia, obviamente, sob pena de violação à garantia de acesso ao Poder Judiciário.

Mas, como a tutela antecipada não segue os mesmos requisitos, haverá sempre espaço para a utilização da ação cautelar, dependendo do caso concreto, como necessária e útil, senão única via para se buscar garantir a efetividade do provimento jurisdicional a ser alcançado na ação própria. Em outras palavras, não se pode considerar a fungibilidade absoluta entre a medida cautelar e a antecipação da tutela, a direcionar invariavelmente a parte para o caminho da ação ordinária.

De todo modo, subsiste a vedação legal quanto ao cabimento da cautelar, que, embora não deva ser entendida em termos absolutos, não nos parece ter alcance tão restrito quanto sustentou a requerente, no sentido de que somente tem aplicação aos casos em que o TCU seja questionado quanto ao uso de suas prerrogativas.



Não se pode negar que, ao órgão desprovido de personalidade jurídica, é conferida a possibilidade de estar em juízo tão somente na defesa de suas prerrogativas institucionais, para assegurar o exercício de suas competências. Mas isso não significa ser aplicável a vedação em comento apenas quando seja atacável o ato, pela via mandamental, em razão de questionamento sobre suas prerrogativas, já que o mandado de segurança tem espectro mais amplo do que apenas a discussão quanto à competência para praticá-lo.

Portanto, não assume maior relevância para fins de eventual impetração do mandado de segurança – e, por conseguinte, da vedação ao cabimento da cautelar no 1º grau de jurisdição –, o fato de estar em curso, ou já ter se encerrado, o processo no TCU.

A tese defendida pela requerente nesse sentido destoa da jurisprudência majoritária, pouco importando tal aspecto (Pecedentes: STJ, REsp 730947/AC, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJe 03/08/2009; TRF2, AC 271007, Rel. Juiz Federal Convocado THEOPHILO MIGUEL, DJU 10/06/2009; TRF1, AC 200233000044151, Rel. Des. Fed. LUCIANO TOLENTINO AMARAL, DJe 29/10/2008; TRF1, AG 200801000318970, Rel. Juiz Federal Convocado CARLOS EDUARDO CASTRO MARTINS, DJe 30/04/2013; TRF1, AC 200433000278441, Rel. Juíza Federal ADVERCI RATES MENDES DE ABREU, DJe 30/11/2012; TRF1, AGA 0002648-36.2010.4.01.0000/MT, Rel. Des. Fed. ÂNGELA CATÃO, DJe 13/06/2012; TRF1, AC 200033000299037, Rel. Juiz Federal FRANCISCO HÉLIO CAMELO FERREIRA, DJe 09/05/2012; TRF1, EDAG 37996/DF, Rel. Des. Fed. FAGUNDES DE DEUS, DJe 07/10/2011).

Confira-se, ainda, trecho da decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes sobre o tema, a seguir transcrito:

“No caso concreto, vê-se que a ação foi manejada em face da União, porém de forma a afetar o ato de autoridade do TCU, o que faz incidir a norma proibitiva inserta no §1º do art. 1º da Lei 8.437/92 (...). A competência para a análise de mandado de segurança impetrado em face de ato emanado do TCU é do Supremo Tribunal Federal, consoante disposto no art. 102, I, “d”, da Constituição Federal, de sorte a aparentar descabida a providência tomada pelo Juízo monocrático.” (STA 213/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 23/06/2008)

Não bastasse tudo isso, constata-se que, no caso em apreço, a demandante traz à discussão, dentre outros fundamentos apresentados, justamente a alegada falta de competência do TCU para rever o acordo firmado em sede administrativa nos moldes das decisões ora impugnadas. Então, não seria pela razão aventada que se poderia afastar a aplicação ao caso vertente do 1º, §1º, da Lei nº 8.437/92.

Por outro lado, os tribunais têm mitigado o alcance das restrições traçadas, especialmente pela Lei nº 8.437/92. A propósito, o eg. Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de assinalar que o dispositivo legal em questão – repita-se, que veda ao juiz de primeiro grau conceder medida cautelar inominada ou a sua liminar “quando impugnado ato de autoridade sujeita, na via de mandado de segurança, à competência



originária do tribunal", – apenas é cabível quando a medida cautelar é usada para burlar a competência do órgão de segundo grau.

É o que se deduz da leitura do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 6.371/RS, julgado em 1º de abril de 1996, cujo relator foi o Ministro Peçanha Martins, em passagem que transcreve o acórdão impugnado:

"Ora, é notório que, em casos como o dos autos, em que os pressupostos fáticos do direito sustentado estão a carecer de demonstração ou comprovado, a parte lesada, ou que está a correr o risco de lesão, não se pode valer da via mandamental. Resta-lhe, pois, a cautelar. Entretanto, para essa não tem o Tribunal competência originária. Daí a conclusão de que a aplicação ao caso da norma restritiva mencionada importaria em excluir da apreciação do Poder Judiciário — em tempo hábil — ameaça de lesão ao mais fundamental dos direitos, o direito à vida".¹

No caso em apreço, é de se considerar que a requerente já havia impetrado mandado de segurança visando atacar as mesmas decisões objetos da presente demanda – o que fora omitido na inicial. Por ocasião de seu julgamento, o eg. Supremo Tribunal Federal reconheceu a legalidade de tais atos, salvo com relação aos valores envolvidos, por se tratar de matéria que demandaria dilação probatória, remetendo-a para discussão pelas vias ordinárias, porquanto não caberia sua apreciação na via mandamental.

Sendo assim, pelo menos em relação a essa parte da pretensão – que a requerente afirmou que será objeto da ação ordinária, até mesmo porque admite a necessidade de aprofundamento da instrução –, não há de se considerar aplicável a vedação quanto ao cabimento da medida cautelar, já que não seria, de todo modo, impugnável por meio do mandado de segurança.

Ora, se a cautelar não tem cabimento, enquanto possa fazer as vezes do mandado de segurança, para se evitar o deslocamento indevido da competência para o juízo de primeiro grau de jurisdição, certamente, o mesmo não se aplica quando o mandado de segurança, em si, revelar-se manifestamente incabível.

Tal é, com toda evidência, a hipótese dos autos, ainda mais porque o próprio Supremo Tribunal Federal assim o disse, ao menos, em relação aos valores questionados.

Quanto ao mais, não há como se admitir o cabimento da presente cautelar, além de que, ao contrário do alegado pela requerente, já fora objeto de apreciação pelo Supremo.

Passando a esse ponto, não merece prosperar a alegação de que, por ocasião do julgamento do MS 30.015, não houve apreciação do mérito, salvo quanto à matéria que dependeria de dilação probatória incompatível com a via mandamental.

¹ Fonte de natureza jurisprudencial citada por GOUVÊA, Marcos Maselli. O direito ao fornecimento estatal de medicamentos. In GARCIA, Emerson (Coord.). A efetividade dos direitos sociais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p.219.



Conforme se constata às fls. 685/686, a ementa do acórdão que julgou o mérito da impetração possui o seguinte teor :

“Agravamento regimental em mandado de segurança. Competência do Tribunal de Contas da União. Violação da coisa julgada. Não ocorrência. Agravamento regimental não provido. 1. Ao auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, compete ao Tribunal de Contas da União a relevante missão de julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, da Constituição Federal). 2. Compete à Corte de Contas da União aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelece, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao Erário (art. 71, VIII, da Constituição Federal). 3. A questão referente a existir ou não valores remanescentes a serem pagos pelo Poder Público, bem como descompasso da decisão da Corte de Contas com a realidade fático-jurídica do contrato de locação celebrado entre a impetrante e o DNER, revela discussão alheia ao objeto estreito do *writ of mandamus*, o qual não comporta dilação probatória. 4. Agravamento regimental não provido.” – g.n.

Como se vê, a ementa não deixa margem a qualquer dúvida quanto ao enfrentamento do mérito das questões trazidas à baila naquele *writ*, à exceção da questão referente aos valores, conforme já assinalado.

Acrescente-se ainda que, ao revés da assertiva da requerente, de que trouxe fundamentos inovadores em comparação ao objeto do referido mandado de segurança, da análise da petição de fls. 707/734, percebe-se claramente o contrário, inclusive, quanto à alegada violação ao disposto no art. 1.030 do antigo CC (fl. 725).

Da simples leitura da ementa acima transcrita depreende-se que todas as alegações contidas na inicial (da desnecessidade de homologação judicial do acordo administrativo, de violação à coisa julgada daí decorrente, da extrapolação da competência do TCU) foram refutadas pelo Exmo. Relator do MS 30.015.

Nesse tocante, ainda que não fosse pelo não cabimento da cautelar, há evidente óbice ao prosseguimento da demanda, em respeito ao que foi decidido pela Suprema Corte.

Delimitado, assim, o objeto a ser apreciado, cumpre analisar a presença dos requisitos necessários à concessão da medida liminar pretendida, levando-se em conta tão somente a possibilidade de discussão quanto aos valores devidos pela requerente por força das decisões do TCU ora questionadas.

Como é cediço, para o deferimento da tutela jurisdicional liminar, impõe-se a demonstração, de plano, da plausibilidade jurídica da tese deduzida na exordial e, da



mesma forma, do perigo decorrente em virtude da demora no processamento, com vistas a ser evitado eventual dano de difícil ou impossível reparação.

Atente-se para a presunção de legitimidade de que gozam os acórdãos dos Tribunais de Contas, que somente pode ser infirmada por prova robusta, no caso, inexistente. Por outro lado, há uma grande discussão acerca dos limites da atuação do Poder Judiciário na apreciação de julgados das Cortes de Contas. Tradicionalmente, a orientação da jurisprudência preponderante é no sentido de que o Judiciário só poderia rever aspectos formais ou manifesta ilegalidade de tais decisões. Confira-se:

"Inexistindo indícios de contrariedade ao ordenamento jurídico, seja mediante o desrespeito ao devido processo legal, seja pela adoção de motivos fáticos e jurídicos inidôneos, ou pela prática de atos com finalidade outra que não o atingimento do interesse público, não cabe ao Judiciário, em princípio, revisar decisões condenatórias da Corte de Contas, sob pena de violação das normas constitucionais relativas ao Controle Externo da Administração Pública (CF, arts. 70 a 75). A presunção de legitimidade de que gozam os acórdãos dos tribunais de contas somente pode ser infirmada por prova robusta, no caso, inexistentes" (TRF 5ª Região, AC - 465529/PE, rel. Desembargadora Federal Margarida Cantarelli, Quarta Turma, DJ:17/04/2009, p. 492).

Nesse perspectiva, não se afigura plausível a suspensão dos efeitos das decisões do TCU pelo simples fato de que se pretende discuti-las em ação própria. Mas, em relação ao caso em exame, se o STF entendeu (no MS 30.015) que caberia, em ação ordinária, a análise quanto aos valores envolvidos, cumpre considerar tal possibilidade.

Por ora, o disparate é evidente entre os valores apontados, sendo que a própria AGU apresentou valores bem diferentes quanto aos realizados pelo TCU, conforme citado no parecer da Procuradoria-Geral da República, que restou incorporado aos fundamentos da decisão proferida no aludido mandado de segurança (fls. 681/682).

De fato salta aos olhos a discrepância, em ordem de grandeza, entre os valores apontados, o que, indubitavelmente, só poderá ser elucidado por meio da ação própria (se assim admitido, como o foi em decisão proferida no mencionado mandado de segurança), mediante farta produção probatória, inclusive no que diz respeito a eventuais descompassos entre aquelas decisões e a realidade fático-jurídica do contrato de locação celebrado há tempos com o extinto DNER, se não for o caso de prevalecer a sentença proferida pelo Juízo da 26ª Vara Federal, em homenagem à coisa julgada, tal como considerou o TCU.

Não cabe, por óbvio, antecipar juízo cognitivo a esse respeito, que melhor haverá de ser tratado quando da ação principal, a permitir o aprofundamento da prova e avaliação de todos os aspectos pertinentes.

É que, nesta oportunidade, há de se ater ao propósito de toda medida cautelar que é de se resguardar a eficácia e utilidade do processo principal, permitindo-se que este alcance um resultado útil. Em outras palavras, a medida cautelar não é decretada em razão da possibilidade de êxito da pretensão material, mas da necessidade de garantir a eficácia do provimento jurisdicional a ser proferido na ação principal, a ser proposta posteriormente.



Sob esse prisma, cumpre admitir que poderá restar comprometida a eficácia de eventual provimento jurisdicional futuro, caso reconheça ser indevida a quantia a que foi condenada a requerente pelo TCU, se porventura já tenham se concretizado os efeitos deletérios em seu patrimônio decorrentes daquela condenação.

Embora não se cogite da inscrição em dívida ativa, conforme salientado pela União em sua contestação, a possibilidade de ajuizamento da ação de execução por título extrajudicial é ainda mais drástica para a requerente, assim como o é a sua inscrição no CADIN, dadas as consequências que lhe são inerentes. Destarte, é patente o risco de danos de difícil reversão à empresa impetrante.

Por todo exposto, **CONCEDO, PARCIALMENTE, A MEDIDA LIMINAR**, para determinar que a União abstenha-se de inscrever a requerente no CADIN, bem como de adotar medidas judiciais que visem à cobrança dos valores por força dos acórdãos nº 1.161/2010 e nº 2.592/2010 do TCU, até ulterior deliberação.

Intimem-se as partes, devendo especificar, justificadamente, as provas que desejam produzir.

Rio de Janeiro, 17 de março de 2014.

ANDRÉA CUNHA ESMERALDO

Juíza Federal Titular da 4ª Vara Federal

Assinado eletronicamente de acordo com a Lei nº 11.419/2006