

## TUTELA ANTECIPADA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.275 ALAGOAS

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO  
AUTOR(A/S)(ES) : ESTADO DE ALAGOAS  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS  
RÉU(É)(S) : DEPARTAMENTO NACIONAL DE  
INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT  
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL  
RÉU(É)(S) : UNIÃO  
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**DECISÃO:** Trata-se de “ação ordinária”, com pedido de tutela antecipada, que, ajuizada pelo Estado de Alagoas **contra** a União Federal e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, **tem por objetivo** “(...) o desbloqueio do valor objeto do Termo de Compromisso nº 821/2010, para a sua aplicação integral na execução das metas formalmente aprovadas pelo 1º demandado no primeiro termo aditivo” (fls. 23).

O autor sustenta, em síntese, para justificar sua pretensão cautelar, o que se segue (fls. 03/21):

*“No mês de junho de 2010, fato público e notório, os Estados de Alagoas e Pernambuco sofreram com a ocorrência de fortes chuvas que causaram sérios danos sociais e materiais às populações e às estruturas administrativas destes entes federativos.*

*A União, logo após o desastre, editou a Medida Provisória nº 494/2010 autorizando o DNIT a cooperar, em tais hipóteses, na recuperação, execução de desvios e restauração de estradas e outras vias de transporte rodoviário de Estados e Municípios afetados, garantindo os recursos financeiros através da Medida Provisória nº 498/2010.*

*Fundamentado nessas duas Medidas Provisórias, além do disposto na Lei 11.578/07, posteriormente convertidas em lei, o DNIT firmou com o Estado de Alagoas o Termo de Compromisso nº 821/2010.*

*O referido instrumento jurídico tem por objetivo a restauração/recuperação do sistema viário danificado/destruído*

*pelo desastre, pactuando inicialmente um Plano de Trabalho contemplando dezenove metas, assegurando para tanto o repasse de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) para a parte autora.*

*Ocorre que o Plano de Trabalho original foi revisado e repactuado pelo 1º Termo Aditivo de Rerratificação e Retificação, suprimindo dezessete metas e incluindo uma nova meta, qual seja, a recuperação de trechos das Rodovias Estaduais AL-101 Norte, AL-430 e AL-465, danificados pelas chuvas e agravados pelo desvio de tráfego da Rodovia Federal BR-101 para essas estradas.*

*A forma jurídica da repactuação do Plano de Trabalho foi definida pelo DNIT, o qual, AUTORIZANDO A ALTERAÇÃO, celebrou o termo aditivo.*

*Pois bem, no decorrer da vigência do Termo de Compromisso, fora realizada, a pedido do Diretor-Geral do DNIT, Auditoria Conjunta CGU/DNIT.*

*A referida auditoria, ao analisar este termo aditivo, entendeu que o mesmo alterou o objeto pactuado, ‘implicando no descumprimento dos termos avençados em instrumento de transferência de recursos financeiros’.*

.....  
*Entretanto, em que pese o relatório ter registrado o problema quanto a uma suposta escolha equivocada pelo DNIT do instrumento jurídico para o repasse, o mesmo recomendou o bloqueio do recurso — recomendação 001, pg. 9:*

*‘Que o DNIT, busque junto à Instituição Financeira em que os recursos foram aplicados a suspensão dos valores destinados a Meta 3 do Termo de Compromisso nº 821/2010-00, assim como a restituição desses valores conforme previsto no § 1º da Cláusula Décima Segunda do citado Termo.’*

*É contra o bloqueio desse recurso financeiro que demandante se insurge.*

*Eis o relato.*

**II — DA FLAGRANTE VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 6º DA LEI 11.578/07. ALTERAÇÃO DO PLANO DE**

**TRABALHO FORA DEFERIDA PELO DNIT. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A DETERMINAÇÃO DO BLOQUEIO DA CONTA. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES.**

*'Ab initio', é importante registrar que o Termo de Compromisso nº 821/2010-01 fora firmado com base na Lei 11.578/07.*

*O referido diploma legal dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.*

.....  
*Destarte, a verba bloqueada deve ser repassada obrigatoriamente ao Estado de Alagoas, vez que é de sua titularidade.*

*Excepcionalmente, a Lei 11.578/07 admite o bloqueio da verba, até a regularização da pendência, somente na hipótese elencada em seu art. 6º, que assim dispõe:*

*'Art. 6º No caso de irregularidades e descumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso a União, por intermédio de suas unidades gestoras, suspenderá a liberação das parcelas previstas, bem como determinará à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do ente federado, até a regularização da pendência.'*

*Ou seja, somente é possível o bloqueio da verba, ação praticada pelo 1º demandado em cumprimento a recomendação de órgão do 2º demandado, até a regularização da pendência, na hipótese do Estado ser o responsável pelo cometimento de irregularidade e descumprir as condições estabelecidas no termo de compromisso.*

.....  
*Assim, considerando a ausência de qualquer irregularidade por parte de demandante, não estando presentes os requisitos do bloqueio exigidos pelo art. 6º da Lei 11.578/07, pugna o autor pelo imediato desbloqueio da quantia existente, uma vez que se trata de verba*

de sua titularidade.

**III – DA VEDAÇÃO AO ‘VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM’. A UNIDADE GESTORA DEFERIU A ALTERAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO. O ESTADO DE ALAGOAS ASSUMIU UMA SÉRIE DE COMPROMISSOS FINANCEIROS EM DECORRÊNCIA DA ALTERAÇÃO. O DEMANDANTE NÃO PODE SER PUNIDO POR EVENTUAL ERRO DO DEMANDADO.**

.....  
*Decorrência direta da alteração do pacto original foi o Estado de Alagoas celebrar uma série de avenças com empresas particulares destinados a realizar os serviços fixados pelas novas metas.*

*Isto tudo pautado na deliberação positiva do DNIT.*

*Os demandados, ao determinarem o bloqueio dos valores com base num suposto erro de avaliação do órgão técnico do DNIT, transferem inteiramente a responsabilidade do erro ao demandante. Em que pese o eventual erro ter sido da autarquia, as consequências estão sendo arcadas exclusivamente pelo Estado de Alagoas que deixa de receber recurso que por direito é seu – transferência obrigatória.*

*Ora, Douto Julgador, tal comportamento fere de morte o princípio da boa-fé objetiva, que veda comportamentos contraditórios.*

*O demandante assumiu uma série de compromissos contratuais com base na aprovação do termo aditivo pela autarquia federal. Tempos depois, os demandados, alterando o entendimento anteriormente firmado, e suspendendo o repasse do recurso, causam sério gravame a este ente estatal, sem que o mesmo tenha dado causa para tal.*

.....  
**IV – PRINCÍPIO DA EVENTUALIDADE. O DNIT AGIU COM ACERTO AO ALTERAR O PLANO DE TRABALHO DA NÃO CONFIGURAÇÃO DE ALTERAÇÃO DO OBJETO.**

.....  
*Se existiu algum erro, ele foi exclusivo do DNIT, responsável pela elaboração (escolha) do instrumento jurídico do repasse.*

*Entretanto, curial ressaltar, face o princípio da*

*eventualidade, que o órgão técnico do DNIT agiu com acerto ao aprovar o termo aditivo, uma vez que o mesmo não implicou em qualquer alteração no objeto do Plano de Trabalho.*

.....  
*Para que na reste qualquer dúvida de que as estradas contempladas com os recursos integram o sistema viário da área atingida, segue em anexo informação técnica do DER, que comprova que após o desastre causado pela chuva, o tráfego na AL-101 Norte triplicou no mês de junho, e quadriplicou no mês de julho, quando comparados com o volume de veículos que trafegava no mês anterior ao desastre.*

*Ora, se a rodovia não integra o sistema viário atingido pela chuva, conforme entendimento do CGU, como explicar o aumento tão significativo do tráfego? Seria pura coincidência que o momento de parcial obstrução BR-101 ser contemporâneo ao aumento do fluxo de veículos nas rodovias estaduais? Claro que não.*

*Disso tudo, constata-se facilmente o acerto da equipe técnica do DNIT, uma vez que a alteração das metas respeitou o objeto do Termo de Compromisso, estando os recursos destinados ao sistema viário dos municípios afetados pelo temporal.*

.....  
*No caso em epígrafe, a 2ª demandada criou uma discussão estéril: o dinheiro bloqueado pode ser repassado para a finalidade fixada pelo 1º termo aditivo. Entretanto, esse repasse tem que ser formalizado através de novo termo de compromisso e não de um simples aditivo. Assim, enquanto resolve-se essa questão, bloqueia-se o recurso e mantém-se as rodovias longe de suas condições ideais.*

*Ora, bloquear recurso aplicado em finalidade pública, e destinado a minorar os efeitos de desastre, por mera dúvida quanto ao instrumento jurídico de repasse, é ignorar por completo os princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade.” (grifei)*

**Reconheço, preliminarmente, considerada a norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Constituição da República, que a presente causa inclui-se na esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal.**

## ACO 2275 TA / AL

Com efeito, **sabemos** que essa regra de competência **confere**, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de **Tribunal da Federação**, atribuindo, **a esta** Corte, em tal condição institucional, **o poder de dirimir** as controvérsias que, **ao irromperem** no seio do Estado Federal, **culminam**, *perigosamente*, **por antagonizar** as unidades que compõem a Federação.

Essa **magna** função jurídico-institucional da Suprema Corte **impõe-lhe o gravíssimo dever** de velar **pela intangibilidade** do vínculo federativo **e** de zelar **pelo equilíbrio harmonioso** das relações políticas entre as pessoas estatais **que integram** a Federação brasileira.

**Cabe assinalar** que o Supremo Tribunal Federal, **ao interpretar** a norma de competência inscrita no art. 102, I, “**f**”, da Carta Política, **tem proclamado** que “*o dispositivo constitucional invocado visa a resguardar o equilíbrio federativo*” (**RTJ 81/330-331**, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE – grifei), **advertindo**, *por isso mesmo*, **que não é** qualquer causa **que legitima** a invocação do preceito constitucional referido, **mas**, *exclusivamente*, **aquelas controvérsias de que possam derivar** situações **caracterizadoras** de conflito federativo (**RTJ 81/675 – RTJ 95/485 – RTJ 132/109 – RTJ 132/120, v.g.**).

**Esse entendimento jurisprudencial** evidencia que a aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, “**f**”, da Carta Política **restringe-se àqueles litígios** – como o de que ora se cuida – cuja potencialidade ofensiva **revela-se apta a vulnerar** os valores **que informam** o princípio fundamental **que rege**, em nosso ordenamento jurídico, **o pacto da Federação**, em ordem a viabilizar **a incidência** da norma constitucional **que atribui**, a esta Suprema Corte, **o papel eminente** de Tribunal da Federação (**AC 1.700-MC/SE**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – **AC 2.156-REF-MC/SP**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ACO 597-AgR/SC**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ACO 925-REF-MC/RN**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Vale referir, neste ponto, julgamento do Supremo Tribunal Federal, em que esse aspecto da questão foi bem realçado pelo Plenário desta Suprema Corte:

**“CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO.**

- A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, ‘f’), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação.

Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira.

A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, ‘f’, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes.”

(ACO 1.048-QO/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Daí a observação constante do magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 2/219-220, 1992, Saraiva), cuja lição, ao ressaltar essa qualificada competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, acentua:

“Repona aqui o papel do Supremo Tribunal Federal como órgão de equilíbrio do sistema federativo. Pertencente embora à

*estrutura da União, o **Supremo** tem um caráter nacional **que o habilita** a decidir, com **independência e imparcialidade**, as causas e conflitos de que sejam partes, em campos opostos, a União e qualquer dos Estados federados.” (grifei)*

**Definida, assim, a competência originária** deste Tribunal para processar e julgar a presente causa, **passo a analisar** o pedido de tutela antecipatória deduzido pelo autor. **E, ao fazê-lo, observo que os elementos** produzidos nesta sede processual **revelam-se** suficientes **para justificar, na espécie, o acolhimento** do pleito em questão, **eis que concorrem**, segundo vislumbro em sede *de estrita* deliberação, os requisitos **autorizadores** da concessão da antecipação dos efeitos da tutela ora postulada.

Com efeito, **entendo configurada**, em juízo *de sumária* cognição, a **verossimilhança** da pretensão formulada na presente sede processual, **eis que** o comportamento atribuído ao Estado do Alagoas, **alegadoamente transgressor** do Termo de Compromisso nº 821/2010 (**celebrado** entre o Estado beneficiário e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT), **foi autorizado pelo próprio** Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, **por meio do Termo Aditivo** nº 1/2010 firmado **entre** as partes contratantes.

**Vê-se, desse modo**, que o Estado do Alagoas, **ao proceder à “recuperação de trechos das Rodovias Estaduais AL-101 Norte, AL-430 e AL-465”** (fls. 04 – grifei) **teria observado**, aparentemente, os estritos limites fixados no convênio celebrado com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (**Termo de Compromisso** nº 821/2010, **alterado pelo Termo Aditivo** nº 1/2010).

**Cabe enfatizar**, presente esse contexto, **que o bloqueio** ora questionado na presente causa *parece haver introduzido*, no âmbito das relações de direito administrativo **entre** o DNIT (a quem a Medida Provisória nº 494/2010, **convertida** na Lei nº 12.340/2010, **conferiu**



autorização para atuar “na recuperação, execução de desvios e restauração de estradas (...) afetadas por desastres”), de um lado, **e** o ente federado beneficiário dos repasses de recursos, de outro, **um fator de instabilidade e de incerteza, frustrando, de maneira aparentemente indevida, legítimas aspirações** do Estado de Alagoas, **especialmente se se considerar a cláusula geral do “nemo potest venire contra factum proprium”, que, além de consagrar a proibição do comportamento contraditório, traduz consequência derivada dos princípios da confiança e da boa-fé objetiva, que visam obstar nas relações jurídicas, práticas incoerentes por parte daqueles que incutem, em outrem, em razão de conduta por eles concretizada (no caso, alegadamente os entes federais), expectativas que, no entanto, vêm a ser posteriormente frustradas em função de uma inesperada mudança de atitude conflitante com o comportamento inicial** (ANDERSON SCHREIBER, “A Proibição de Comportamento Contraditório, Tutela da Confiança e Venire Contra Factum Proprium”, p. 212, item 5, 2ª ed., 2007, Renovar; LUCIO PICANÇO FACCI, “A Proibição do Comportamento Contraditório no Âmbito da Administração Pública: A Tutela da Confiança nas Relações Jurídico-Administrativas”, “in” Revista da EMERJ, vol. 14, n. 53, p. 197/229, 2011; JUDITH MARTINS-COSTA, “A Ilícitude Derivada do Exercício do Comportamento Contraditório de Um Direito: o Renascer do Venire Contra Factum Proprium”, “in” Revista Forense, vol. 376/109-129, 2004; ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 65/69, item IV.6, 2012, Forense; ALEJANDRO BORDA, “La Teoría de Los Actos Propios”, p. 136/138, 2ª ed., 1992, Abeledo Perrot; HÉCTOR A. AMARAL, “La Doctrina de Los Propios Actos de La Administración Pública”, p. 133/138, 1988, Depalma, v.g.).

**O aspecto que venho de ressaltar veio a ser por mim enfatizado em julgamento que, proferido nesta Suprema Corte (MS 32.126-MC/DF), acha-se consubstanciado em decisão assim ementada:**

“(…) **CLÁUSULA GERAL QUE CONSAGRA A PROIBIÇÃO DO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO.**

INCIDÊNCIA DESSA CLÁUSULA (“NEMO POTEST VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM”) NAS RELAÇÕES JURÍDICAS, INCLUSIVE NAS DE DIREITO PÚBLICO QUE SE ESTABELECEM ENTRE OS ADMINISTRADOS E O PODER PÚBLICO. DOCTRINA. PRESENÇA CUMULATIVA, NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DE CONCESSÃO DO PROVIMENTO CAUTELAR. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.”

Impõe-se ter presente, agora, um outro aspecto que se me afigura relevante, considerada a jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou em decisões que – ordenando a liberação e o repasse de verbas federais – foram proferidas com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que pudesse comprometer, de modo irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou de serviços essenciais à coletividade:

“Questão de ordem em medida cautelar em ação cautelar.  
2. Autarquia estadual. Inscrição no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). 3. Impedimento de repasse de verbas federais. Risco para a continuidade da execução de políticas públicas. 4. Precedentes: (QO) AC nº 259-AP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 03.12.2004; (QO) AC nº 266-SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 28.10.2004; e (AgR) AC nº 39-PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 05.03.2004.  
5. Cautelar, em questão de ordem, referendada.”

(AC 1.084-MC-QO/AP, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno – grifei)

Essa mesma orientação foi observada no julgamento da AC 1.989-MC/SP, Rel. Min. GILMAR MENDES, da AC 2.578-MC/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO, e da ACO 1.576-TA-REF/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO, em casos que guardam absoluta identidade com a matéria ora em exame.

O que se mostra importante considerar, na realidade, é a orientação que o Supremo Tribunal Federal firmou a respeito do tema em análise, na

qual esta Suprema Corte **tem enfatizado** a sua preocupação **com as graves** consequências, *para o interesse da coletividade, que podem resultar do bloqueio* das transferências de recursos federais (**AC 2.032-OO/SP**, Rel. Min. CELSO DE MELLO) **ou de restrições** impostas à celebração de operações de crédito em geral **ou** à obtenção de garantia, **como se verifica de fragmento** de decisão proferida pelo eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, **referendada** pelo E. Plenário desta Corte:

*“(...) Os argumentos apresentados evidenciam a plausibilidade jurídica do pedido cautelar, porquanto a permanência do Estado de São Paulo nos registros do CAUC e SIAFI implica o imediato bloqueio das transferências de recursos federais em detrimento do interesse público, com prejuízos irreparáveis ao crescimento estadual e à população.”*

(**AC 1.845-MC/SP**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – grifei)

**Assinalo** que essa preocupação do Supremo Tribunal Federal **tem sido reafirmada** em diversos julgamentos, **como o evidencia**, *entre outras*, a seguinte decisão **consubstanciada** em acórdão assim ementado:

**“(...) NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DA INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO CAUC/SIAFI, COM O OBJETIVO DE NÃO FRUSTRAR A REGULAR PRESTAÇÃO, NO PLANO LOCAL, DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS.**

*A inscrição no registro federal **concerne** a entidades e instituições inadimplentes, **mais** do que simplesmente afetar, **compromete**, de modo irreversível, a prestação, no plano local, de serviços públicos de caráter primário, **além de inviabilizar** a celebração de novos convênios, **impedindo**, assim, a transferência de recursos financeiros **necessários** ao desenvolvimento e ao fortalecimento **de áreas sensíveis**, como a saúde, a educação e a segurança públicas. **Situação que configura**, de modo expressivo,*

ACO 2275 TA / AL

*para efeito de outorga de provimento cautelar, hipótese caracterizadora de 'periculum in mora'. Precedentes."*

(AC 2.327-REF-MC/MS, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

*Registre-se, finalmente, que o Estado de Alagoas justificou, de maneira inteiramente adequada, as razões que caracterizam a concreta ocorrência, na espécie, da situação configuradora do "periculum in mora" (fls. 20/23, item VII).*

*Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, defiro o pedido de tutela antecipada formulado pelo Estado de Alagoas, em ordem a determinar, até final julgamento da presente ação, "(...) o imediato desbloqueio dos valores depositados na Caixa Econômica Federal, referentes ao Termo de Compromisso em epígrafe – Contas Correntes: 2735.006.1023-6 e 2735.013.220-1" (fls. 23 – grifei).*

2. *Comunique-se, com urgência, o teor da presente decisão, para cumprimento imediato, ao Senhor Advogado-Geral da União, ao Senhor Ministro de Estado dos Transportes e ao Senhor Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.*

Publique-se.

Brasília, 14 de março de 2014.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator