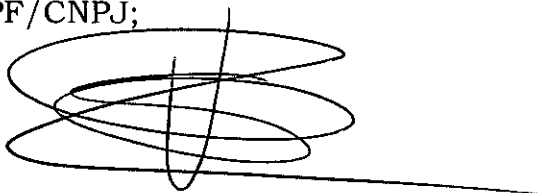


Autos nº: 11461-14.2014.4.01.4300
Classe: Ação Civil Pública
Demandante: Ministério Público Federal
Demandado: Banco do Brasil S/A e outro

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

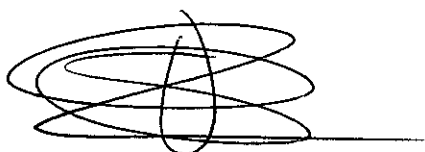
I. RESUMO

1. Trata-se de ação civil pública movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face da **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL** e do **BANCO DO BRASIL S/A**. O MPF argumenta, em síntese, o seguinte:
2. (a) o Estado e os Municípios do Tocantins sofrem com desvios e apropriações de recursos públicos federais transferidos para aplicação em ações e programas específicos (Fundeb, SUS, Pnae, Pnate etc);
3. (b) esses desvios acontecem porque as instituições financeiras para onde os recursos são transferidos (quais sejam, as demandadas) permitem saques na “boca do caixa” e transferência de valores da conta específica para contas de cada um dos entes federativos;
4. (c) tais condutas violam a Constituição, a Lei 4.320/64, o Decreto-lei 200/67, a Instrução Normativa STN nº 1/97 e os Decretos 6170/07 e 7507/11;
5. (d) os requeridos, além de serem responsáveis pelo desvio de dinheiro, devem obediência a esses diplomas legais e, portanto, devem adotar mecanismos para assegurar que as transferências de recursos ocorram apenas diretamente para as contas bancárias dos fornecedores.
6. Com base nisso, o MPF requer a antecipação da tutela para:
7. (a) não permitir que os demandados realizem qualquer transferência de recursos repassados pela União a ente público, salvo ato de autoridade máxima do concedente ou contratante, execução do objeto pelo conveniente por regime direto ou ressarcimento por pagamentos realizados às próprias custas decorrentes de atrasos na liberação de recursos e em valores além da contrapartida pactuada;
8. (b) adotar meios de identificar o destinatário dos recursos pelo CPF/CNPJ, permitindo apenas retiradas em espécie inferiores ou iguais a R\$ 800,00;
9. (c) adotar meios de identificar o destinatário de pagamentos de boletos, faturas de concessionárias de serviço público e guias de arrecadação de tributos mediante o CPF/CNPJ;



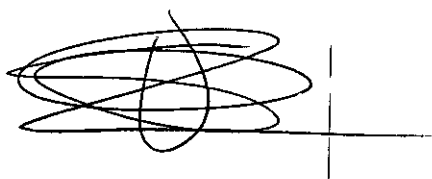
Autos nº: 11461-14.2014.4.01.4300

10. (d) não permitir retirada dos recursos referidos nos Decretos 7507/11 e 6170/07 senão mediante crédito em conta corrente das pessoas que receberem os valores, que devem ter nomes, contas bancárias e CPF/CNPJ identificados pelos bancos, inclusive nos extratos;
11. (e) não permitir a realização de operações de transferência de valores com destinação não sabida ou com indicação de rubricas genéricas;
12. (f) a fixação de multa de R\$ 100.000,00 por cada descumprimento de liminar eventualmente deferida;
13. (g) designação de audiência preliminar para tentativa de conciliação.
14. Os requeridos foram intimados a se manifestar acerca da pretensão. O **BANCO DO BRASIL** requereu a improcedência do pedido alegando a ausência dos requisitos para o deferimento da tutela antecipada, porquanto (fls. 59/67):
 15. (a) os responsáveis pela fiscalização da destinação dos recursos são os entes políticos envolvidos;
 16. (b) a lei autoriza a realização de saques para pagamento em dinheiro.
17. Por sua vez, a **CAIXA** alegou (fls. 73/79):
 18. (a) ausência dos requisitos para concessão da tutela antecipada;
 19. (b) regulamentação interna de todas as providências pleiteadas pelo MPF;
 20. (c) responsabilidade dos gestores públicos em aplicarem devidamente os recursos recebidos.
21. O **BANCO DO BRASIL** reiterou o pedido de indeferimento argumentando que seus sistemas informatizados já estão programados em conformidade com os Decretos 6170/07 e 7507/11 (fls. 84/90).
22. Em nova manifestação, o **BANCO DO BRASIL** argumentou que o deferimento dos pedidos iniciais na forma em que formulados inviabilizaria o pagamento de salários aos professores da rede pública com recursos do Fundeb (fls. 108/111).
23. Em outra oportunidade, o **BANCO DO BRASIL contestou** a ação alegando (fls. 116/148):



Autos nº: 11461-14.2014.4.01.4300

24. (a) denúncia da lide à **UNIÃO**, ao FNS e ao FNDE;
25. (b) ilegitimidade passiva;
26. (c) ausência de interesse de agir;
27. (d) que os Decretos 6170/07 e 7507/11 não impõem obrigações aos bancos;
28. (e) prejuízo ao pagamento dos salários dos professores da rede pública;
29. (f) inexecução da manutenção de valores em contas correntes específicas para sua transferência exclusiva mediante crédito em conta de credores;
30. (g) impossibilidade de fiscalizar os pagamentos em dinheiro;
31. (h) que o sistema informatizado do banco já é programado conforme os ditames dos Decretos 6170/07 e 7507/11;
32. (i) tentativa de cumprimento de liminar semelhante dificultou a transferência de recursos do SUS e a retenção de tributos no Estado do Maranhão;
33. (j) ausência dos requisitos para deferimento da tutela antecipada;
34. (k) exorbitância da multa diária requerida.
35. Requereu produção de prova documental, pericial e depoimento pessoal.
36. A **CAIXA contestou** a ação, alegando, em suma (fls. 157/163):
37. (a) ilegitimidade passiva;
38. (b) ausência dos requisitos para deferimento da tutela antecipada;
39. (c) regulamentação interna de todas as providências pleiteadas pelo MPF;
40. (d) responsabilidade dos gestores públicos em aplicarem devidamente os recursos recebidos.



Autos nº: 11461-14.2014.4.01.4300

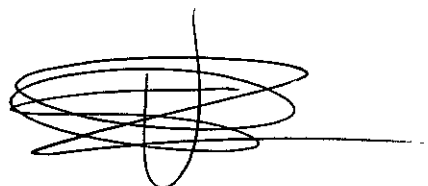
41. O MPF aditou a inicial para incluir a **UNIÃO** no polo passivo (fls. 153/154). O pedido foi acolhido, determinando-se a citação do ente político em questão (fl. 168).
42. A **UNIÃO** foi citada (fl. 174) e alegou não ter interesse em intervir no feito (fl. 187).
43. Foi realizada audiência, sem sucesso na conciliação (fls. 188/189).
44. É o resumo da questão submetida ao crivo judicial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

INDEFERIMENTO DA DENUNCIÇÃO DA LIDE

45. O **BANCO DO BRASIL** denunciou à lide o FNDE e o FNS. Alega que os órgãos federais responsáveis pelas normas que tratam das transferências dos Decretos 6170/07 e 7507/11 devem ser incluídos no polo passivo da ação, a fim de definir claramente quais os procedimentos a serem adotados pelos bancos em relação à movimentação das contas específicas.
46. A denúncia da lide é instrumento processual utilizado quando o réu imputa a outra pessoa a responsabilidade pela prática do ato narrado na inicial. Assim é que, essencialmente, se aplica nos casos em que o demandado tem direito de regresso em face do denunciado (art. 70, III, CPC).
47. Na hipótese dos autos, o **BANCO DO BRASIL** denuncia à lide o FNDE e o FNS a fim de que eles definam critérios de movimentação das contas dos convênios e afins. Não se trata de hipótese em que a denúncia da lide seja admissível.
48. Na verdade, a análise da contestação aponta no sentido de que o **BANCO DO BRASIL** se compromete a acolher as determinações formuladas pelo Poder Executivo. Não há controvérsia acerca desse ponto, porque o MPF não discute a insuficiência das determinações administrativas. O cerne da demanda está no suposto descumprimento dos Decretos 6170/07 e 7507/11 e da legislação correlata.
49. Ademais, a **UNIÃO** já foi admitida no processo, o que é suficiente para resguardar os interesses dos órgãos envolvidos. Afinal, todo e qualquer repasse federal sai, em última análise, dos cofres do Tesouro Nacional.
50. O pedido de denúncia à lide deve ser indeferido.

LEGITIMIDADE PASSIVA



Autos nº: 11461-14.2014.4.01.4300

51. O pedido formulado é o de que as instituições financeiras réas adotem providências no tocante à transferência de dinheiro depositado sob sua guarda. A partir do momento em que a verba pública é transferida para conta bancária da **CAIXA** ou do **BANCO DO BRASIL**, essas instituições são realmente responsáveis pelos atos de destinação do dinheiro que não sejam praticados em sintonia com a regulamentação aplicável.

52. Há, portanto, legitimidade dos requeridos para ocupar o polo passivo da ação.

INTERESSE PROCESSUAL

53. O **BANCO DO BRASIL** alega faltar interesse de agir ao MPF porque a instituição financeira não tem responsabilidade quanto à correta aplicação de recursos públicos, uma vez que não é gestor.

54. A alegação suscitada pela instituição financeira se confunde com a legitimidade passiva, anteriormente enfrentada. Dentro dos limites dos fatos narrados na inicial, os requeridos são responsáveis pela devida guarda e direcionamento dos recursos públicos federais, bem como pela obediência dos regulamentos aplicáveis. Logo, há interesse de agir do MPF em mover ação judicial em face das instituições financeiras, se tais regulamentos não são observados.

REVELIA DA UNIÃO

55. Consoante acima esclarecido, a **UNIÃO** foi admitida no polo passivo da lide. É ré, portanto. Foi, inclusive, citada para contestar a ação.

56. Na peça de fl. 187, a **UNIÃO** alega não ser o caso de intervenção no feito. A alegação seria cabível caso o ente federativo tivesse sido intimado para manifestar interesse no feito. A hipótese não é essa.

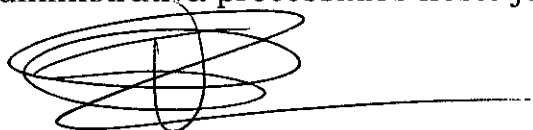
57. O mandado de citação foi juntado aos autos em 08/01/2015 (fl. 173). Isso significa que o prazo para contestar já transcorreu. Deve ser reconhecida a revelia da **UNIÃO**.

OUTRAS QUESTÕES PRELIMINARES

58. Estão presentes os pressupostos processuais e as condições da ação. A pretensão não está prescrita. Não há decadência.

ANTECIPAÇÃO DA TUTELA

59. A preocupação do órgão ministerial é compreensível. Foram vários os casos de improbidade administrativa processados neste juízo, em que



Autos nº: 11461-14.2014.4.01.4300

se verificou o desvio do dinheiro repassado pela **UNIÃO** com vistas à execução de alguma obra ou projeto de interesse público. Como resultado, a obra não é executada ou terminada e a tarefa de recuperação do dinheiro beira o impossível.

60. Desse modo, o desvio de verba pública, além de representar conduta criminosa e ímproba, prejudica em definitivo a consecução do interesse público, que é a razão de existir dos entes políticos

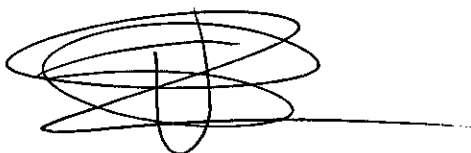
61. Assim, é compromisso visceral de toda instituição envolvida com o trato do dinheiro público adotar as medidas que estejam ao seu alcance para evitar ou, pelo menos, dificultar a malversação dos recursos públicos. As instituições financeiras onde aportam recursos federais assumem protagonismo no cumprimento desse compromisso, pois é indissfarçável o fato de que o dinheiro sai de seus cofres. Nesse sentido, os requeridos devem obedecer aos comandos dos Decretos 6170/07 e 7507/11, especialmente porque tais diplomas normativos disciplinam a destinação de verbas públicas depositadas no **BANCO DO BRASIL** e na **CAIXA** a fim de financiarem convênios e outras iniciativas com a **UNIÃO**.

62. De outro lado, as operações financeiras são regidas por um complexo conjunto de normas e ao Judiciário não foi conferida competência constitucional para defini-las. Ao mesmo tempo, há peculiaridades que desafiam o estabelecimento de limitações puras e simples. Como aduziu o **BANCO DO BRASIL** em suas manifestações, a proibição de transferência de recursos advindos do MEC e de seus fundos a contas bancárias do Estado ou do Município inviabilizaria o pagamento de salários de professores. Essas peculiaridades estão compreendidas também no texto das normas analisadas. O Decreto 6170/07 admite a dispensa do pagamento mediante crédito em conta bancária do fornecedor por ato da autoridade máxima do concedente ou contratante (art. 10, § 3º, II).

63. No entanto, isso não dispensa a instituição financeira de adotar condutas **mínimas** para assegurar que os valores alcancem o devido destinatário ou, pelo menos, para possibilitar a colheita de evidências após suposto crime ou ato de improbidade.

64. Nesse sentido, exigir a indicação do **destinatário** do valor como requisito indispensável à realização da transferência, assim como do **motivo** pelo qual se faz a transferência, se mostra adequado tanto para atingir os fins buscados pelo órgão ministerial, quanto para contornar as limitações inerentes à atividade bancária apontadas pelos requeridos.

65. Na verdade, entendo que a possibilidade de manejar recursos públicos sem qualquer dado que identifique o destinatário e o motivo da movimentação representa **omissão grave** das instituições bancárias, porque:



Autos nº: 11461-14.2014.4.01.4300

66. (a) à luz da tecnologia atual, a manutenção do registro da destinação dos valores transferidos não representa grande esforço para a instituição bancária;

67. (b) a ausência dessa exigência propicia a prática de todo tipo de irregularidade;

68. (c) a omissão acoberta os beneficiários da conduta ilícita;

69. (d) a adoção dessa providência não inviabiliza nenhuma transferência, nem o financiamento das atividades estatais de interesse público.

70. Além disso, a determinação dessa exigência é **verossímil** porque constitui pressuposto da aplicação de todas as normas de controle da destinação das verbas contidas nos Decretos 6170/07 e 7507/11, aos quais, consoante já demonstrado, as instituições financeiras requeridas devem obediência.

71. Constato, outrossim, a ocorrência de **possível dano grave e de difícil reparação** caso a medida não seja deferida. Afinal, são cotidianas as transferências bancárias de recursos públicos e, caso constituam ato criminoso ou ímprobo, a ausência de identificação do destinatário torna praticamente impossível a recuperação dos valores desviados.

72. A determinação é **prontamente reversível**. Basta determinação em contrário para que as transferências sejam novamente possíveis sem indicação do destinatário.

73. Logo, vislumbro a existência dos requisitos legais para a concessão **parcial** da tutela antecipada pretendida pelo MPF.

III. CONCLUSÃO

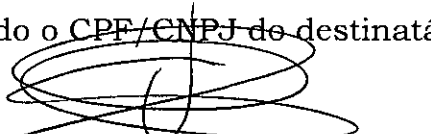
74. Ante o exposto, **decido**:

75. (a) **rejeitar** as questões preliminares suscitadas pelas partes;

76. (b) **reconhecer** a revelia da **UNIÃO**;

77. (c) **deferir parcialmente** o pedido de tutela antecipada formulado pelo MPF, a fim de **determinar** que o **BANCO DO BRASIL S/A** e a **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL** adotem providências, por alterações no sistema informatizado ou por outro meio técnico viável, para **impossibilitar** a transferência de recursos depositados em contas bancárias específicas de convênios e programas da **UNIÃO** quando:

78. (i) não seja fornecido o CPF/CNPJ do destinatário e;



Autos nº: 11461-14.2014.4.01.4300

79. (ii) o responsável pela operação **não identifique, por escrito**, o motivo da transferência **com no mínimo 20 caracteres**, não sendo suficiente a indicação por escolha de alternativa fornecida pela instituição bancária.

80. (d) O disposto no item c) deverá ser adotado também para saques na “boca do caixa”, respeitadas todas as demais regras já existentes para tal modalidade.

81. (e) Os réus tem 45 dias para atender às determinações dos itens C e D.

82. Deixo de fixar multa neste momento em virtude da cooperação dos réus.

83. Por fim, verifico a necessidade de intimação do **Procurador-Chefe da União no Estado do Tocantins** para que explique as razões pelas quais não houve contestação; ressaltando que o pedido de citação foi realizado pelo MPF com as explicações de fls. 153/154.

PROVIDÊNCIAS DE IMPULSO PROCESSUAL

84. A Secretaria da Vara Federal deverá adotar as seguintes providências:

85. (a) intimar o MPF para impugnar as contestações;

86. (b) intimar as partes desta decisão;

87. (c) ~~fazer conclusão dos autos para apreciação das provas a produzir ou, se for o caso, para julgamento antecipado da lide.~~

88. (d) ~~intimar pessoalmente o Procurador-Chefe da União no Estado do Tocantins para que tome conhecimento desta decisão.~~

89. ~~Palmas, 22 de abril de 2015.~~

Ubiratan Cruz Rodrigues
JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO