

JUIZADO ESPECIAL FEDERAL

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Recurso 08051172020224058300
Tribunal TRF5
Relator Desembargador Federal Andre Luis Maia Tobias Granja (Convocado)
Julgado em 17/03/2025

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR.

RESUMO

Apelação em ação popular que buscava anular pregão eletrônico da Caixa Econômica Federal por alegado desrespeito ao prazo mínimo de publicação do edital. O tribunal reconheceu inadequação da via eleita, pois a ação popular não se presta a obrigações de fazer e não havia demonstração de lesão efetiva ao patrimônio público, extinguindo o feito sem resolução de mérito.

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. PREGÃO ELETRÔNICO. INEXISTÊNCIA DE ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. DEFESA DE DIREITO INDIVIDUAL HOMOGÊNEO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. RECURSOS PREJUDICADOS.

I — CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta contra sentença prolatada em ação popular ajuizada em desfavor da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF que julgou improcedente seu pedido de declaração de nulidade do Pregão Eletrônico nº 097/2022 e republicação do seu edital respeitando-se o prazo mínimo da Lei nº 13.303/2016 de apresentação das propostas.

2. A sentença, consoante o art. 19 da Lei nº 4.717/65, também deve ser submetida a remessa necessária.

3. O recorrente sustenta que a CEF, por ser empresa pública, encontrar-se-ia submetida à Lei nº 13.303/2016, devendo ter observado o prazo mínimo de 15 (quinze) dias úteis entre a publicação do edital e a apresentação das propostas. O certame teria reservado apenas 9 (nove) dias úteis, em desacordo com o regramento específico. A sentença recorrida teria se equivocado ao aplicar os prazos da Lei nº 10.520/2002, que rege a modalidade pregão e prevê o prazo de 8 (oito) dias úteis para tanto, quando deveria prevalecer a Lei das Estatais, por ser especial e posterior. A nova Lei nº 14.133/2021, ademais, reforçou a exclusividade da Lei nº 13.303/2016 para licitações promovidas por empresas públicas, tornando evidente a ilegalidade do edital do pregão eletrônico.

4. A recorrida, em contrarrazões, sustenta a carência da ação, arguindo que a ação popular se destina à anulação de atos lesivos ao patrimônio público, sem que o recorrente tenha demonstrado, nem mesmo em tese, tal lesão. A pretensão formulada, ademais, configuraria pedido de obrigação de fazer ou não fazer, inviável por meio de ação popular, impondo sua extinção sem resolução de mérito. Aponta, ainda, o desvirtuamento do instituto, arguindo que a demanda teria sido ajuizada com interesse exclusivo na obtenção de honorários de sucumbência. As disposições referentes ao Pregão Eletrônico nº 097/2022

seriam legais, visto que tanto o Regramento Interno da CEF, a Lei nº 10.502/2002 e o Decreto nº 10.024/2018, as normas de regência do certame, estabeleceram um prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para o intervalo objeto da controvérsia.

II — QUESTÃO EM DISCUSSÃO

5. A controvérsia cinge-se à análise da adequação da via eleita para impugnar o edital do Pregão Eletrônico nº 097/2022, bem como à verificação da existência de ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa que justifique a anulação do certame por meio de ação popular.

III — RAZÕES DE DECIDIR

6. A ação popular tem por objetivo a invalidação de atos praticados pelo Poder Público que sejam lesivos ao patrimônio público ou entidade de que o Estado participe, a teor do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e, bem assim, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. A sua legislação de regência é a Lei nº 4.717/65, recepcionada pela nova ordem constitucional.

7. O ato lesivo contra o qual é cabível o ajuizamento de ação popular, nos termos do art. 2º da Lei nº 4.717/65, é aquele proferido por agente incompetente, com vício de forma, ilegalidade do seu objeto, inexistência dos motivos ou desvio de finalidade. O recorrente impugna o pregão eletrônico sob o fundamento de que não teria observado o prazo correto entre a data da divulgação do instrumento convocatório e a apresentação das propostas. A lesividade do ato, dessa forma, estaria relacionada com a ilegalidade do seu objeto ou, mais apropriadamente, a violação da norma legal.

8. A estipulação do prazo de 15 (quinze) dias úteis pelo art. 39, II, "a", da Lei nº 13.303/2016, por si só, não caracteriza lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, ainda que de forma presumida ou reflexa. O prazo de 8 (oito) dias úteis adotado no Pregão Eletrônico nº 097/2022 fundamentou-se no Regramento Interno da CEF, na Lei nº 10.520/2002 e no Decreto nº 10.024/2014, normas dotadas de presunção de legitimidade, não havendo indícios de conduta ímproba por parte de agente público voltada à violação dos princípios administrativos ou de dano ao erário.

9. A ação popular, ademais, destina-se à proteção de direitos difusos, não sendo meio adequado para a tutela de interesses individuais homogêneos ou meramente individuais. A demanda visa, no caso, sob o pretexto de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, discutir o direito dos licitantes a prazo específico para apresentação de propostas, direito pertencente a sujeitos identificáveis. A legitimação extraordinária, excepcional por natureza, pressupõe a defesa de interesses de toda a coletividade, o que não se verifica no caso concreto, impondo-se o reconhecimento da inadequação da via eleita (STJ - REsp: 1870473 RS 2015/0069036-0, Data de Julgamento: 24/05/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/06/2022).

10. A jurisprudência do TRF da 5ª Região, em todo o caso, volta-se para o entendimento de que a ação popular possui cunho constitutivo-negativo e condenatório acessório, no sentido de desconstituir o ato administrativo ilegal danoso e admitir a reparação pecuniária do ente lesionado por perdas e danos, de seja, de uma aplicação restritiva da demanda. A condenação em obrigação de fazer, a hipótese dos autos, não faz parte desse objeto, impedindo, portanto, o seu manejo (PROCESSO: 08095359820224058300, REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL CID MARCONI GURGEL DE SOUZA, 3ª TURMA, JULGAMENTO: 29/09/2022).

11. O recorrente, é importante deixar consignado, propôs numerosa quantidade de ações populares contra a CEF, distribuídos em várias varas da Justiça Federal de Pernambuco - o precedente acima é uma delas - e todos impugnando o prazo para a apresentação das propostas dos editais de licitação lançados pela empresa pública.

12. O juízo conhecerá de ofício eventual ausência das condições da ação, a teor do art. 485, § 3º, do CPC, em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não ocorrido o trânsito em julgado.

IV — DISPOSITIVO E TESE

13. Extinção do feito, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC, em virtude da inadequação da via eleita. Prejudicada a apelação da parte autora e a remessa necessária. Sem condenação em honorários recursais.

Tese de julgamento:

"1. A eventual inobservância do prazo para a apresentação das propostas não permite concluir, que haveria lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, ainda que de forma presumida ou reflexa, especialmente quando não há indícios da prática de conduta ímproba voltada à violação dos princípios administrativos ou danos ao erário."

"2. A ação popular não é meio adequado para pleitear obrigação de fazer ou para tutelar interesses individuais homogêneos ou simplesmente individual de licitantes em certames públicos."

Legislação relevante citada: CF/1988, art. 5º, LXXIII; Lei nº 4.717/1965, arts. 1º e 2º; Lei nº 10.520/2002, art. 4º, V; Decreto nº 10.024/2018, art. 25; Lei nº 13.303/2016, art. 39, II, "a"; CPC, art. 485,

VI —

Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp 1870473/RS; TRF5, Processo 0809535-98.2022.4.05.8300.

psr