



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 0067372-24.2016.4.01.3400 PROCESSO REFERÊNCIA: 0067372-24.2016.4.01.3400

CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)

POLO ATIVO: MUNICIPIO DE PONTE PRETA

REPRESENTANTES POLO ATIVO: ALEXANDRE MELO SOARES - DF34786-A

POLO PASSIVO: UNIÃO FEDERAL e outros

RELATOR(A): HERCULES FAJOSSES

RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL HERCULES FAJOSSES (RELATOR):

Trata-se de apelação interposta pelo MUNICÍPIO DE PONTE PRETA contra sentença que julgou improcedentes os pedidos que objetivam a declaração de nulidade do ato que cancelou a nota de empenho nº 2016NE800153, vinculada ao Convênio nº 831044/2016, e a respectiva determinação para que a União restaure o empenho, assegurando a continuidade do contrato de repasse destinado à aquisição de maquinário (ID 45574077, fl. 141-144).

Em suas razões o apelante sustenta que: 1) a ilegalidade do ato de cancelamento, pois o convênio e o contrato de repasse já estavam firmados e a despesa devidamente empenhada, o que, nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/64, cria uma obrigação de pagamento para o Estado, não se tratando de mera expectativa de direito; 2) a rescisão unilateral não observou as hipóteses taxativamente previstas na legislação de regência, como o art. 81 da Portaria Interministerial nº 507/2011 e o art. 116 da Lei nº 8.666/93, configurando um ato desprovido de motivação válida; 3) o cancelamento afeta diretamente sua esfera jurídica e frustrar a execução de política pública já pactuada e deveria ter sido precedido de procedimento administrativo que garantisse o contraditório e a ampla defesa; 4) o Juízo de primeiro grau entendeu equivocadamente sobre a discricionariedade da União em desfazer unilateral pacto já consolidado e em plena execução pelo Município (ID 45574077, fl. 147-156)

Contrarrazões apresentadas (ID 45574077, fls. 179-182 e fls. 171- 177).

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL HERCULES FAJOSSES (RELATOR):

A apelação questiona o entendimento do Juízo *a quo* sobre a discricionariedade da União referente ao cancelamento unilateral de nota de empenho, após a regular celebração de convênio e contrato de repasse com o município apelante, sob a justificativa de necessidade de remanejamento orçamentário.

O art. 58 da Lei nº 4.320/1964 define o empenho, conforme a seguinte redação: “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)”.

A Súmula nº 473 editada pelo egrégio Supremo Tribunal Federal prescreve que: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

No mesmo sentido, o egrégio Supremo Tribunal Federal no julgamento da ACO 3.440 reconheceu que:

1. Agravos internos em ação cível originária. 2. Agravo do Estado do Rio Grande do Norte. 3. Majoração dos honorários advocatícios. Inviabilidade. 4. Inestimável proveito econômico. Honorários fixados com base no art. 85, §§2º e 8º, do CPC, fundamentadamente. 5. Agravo da União. 6. Direito Administrativo. Convênios. 7. Prorrogação. Art. 27, IV, da Portaria Interministerial 424/2016. 8. Norma cogente impondo a prorrogação do convênio, caso preenchidos os requisitos. 9. Decisão administrativa que passa a ser vinculada aos critérios legais. 10. Reconhecimento do atraso no repasse de recursos por parte da União. 11. Desconsideração dos critérios legais, dos pareceres das áreas técnico-operacionais e dos atrasos nos repasses ocorridos. 12. Alegação de impossibilidade de prorrogação do convênio por motivos de conveniência e oportunidade. 13. Rejeição. Controle de legalidade 14. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 15. Manifesta improcedência das insurgências recursais. 16. Majoração dos honorários em sede recursal a cargo da União. 17. Negativa de provimento aos agravos internos (ACO 3.440 RN 0107179-06.2020.1.00.0000, Relator Ministro Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 22/04/2022, Tribunal Pleno, DJ de 28/04/2022).

O egrégio Superior Tribunal de Justiça examinou a hipótese acerca do limite legal do poder de autotutela da administração, nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE O MINISTÉRIO DA CIDADANIA E A SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE, TURISMO E LAZER DO DISTRITO FEDERAL. RESCISÃO UNILATERAL PELA AUTORIDADE IMPETRADA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Distrito Federal, com fundamento no art. 105, I, b, da Constituição Federal, contra suposto ato ilegal do Ministro de Estado da Cidadania, que,

com fundamento no poder-dever de autotutela da Administração, promoveu a rescisão unilateral do Convênio nº 882383/2018, celebrado com a Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal, com vigência no período de 31/12/2018 a 31/12/2020 (ato publicado no Diário Oficial da União de 26/12/2019).

2. "O STJ perfilha entendimento de que a Administração, à luz do princípio da autotutela, tem o poder de rever e anular seus próprios atos, quando detectada a sua ilegalidade, consoante reza a Súmula nº 473/STF. Todavia, quando os referidos atos implicam invasão da esfera jurídica dos interesses individuais de seus administrados, é obrigatória a instauração de prévio processo administrativo, no qual seja observado o devido processo legal e os corolários da ampla defesa e do contraditório (AgRg no REsp. 1.432.069/SE, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 2.4.2014)" (Aglnt no AgRg no AREsp 760 .681/SC, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 6/6/2019). Nesse mesmo sentido: MS 15.474/DF, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 17/4/2013; MS 15.475/DF, Relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 30/8/2011.

3. Mandado de segurança concedido, em ordem a anular o apontado ato coator, tornando definitiva a liminar anteriormente concedida. Prejudicado o agravo interno de fls. 154/170 (MS 25.687 DF 2019/0387006-7, Relator Ministro Sérgio Kukina, Data de Julgamento 10/06/2020, Primeira Seção, DJe de 17/06/2020).

Comprovado nos autos que o Município não causou falhas de procedimento, tampouco de inadimplemento, no entanto a União decidiu cancelar o convênio e o repasse firmado por ato unilateral com fundamento na "realocação de recursos". Contudo, a generalidade da alegação não justifica o rompimento do vínculo jurídico estabelecido, em confronto aos princípios da **segurança jurídica** e da **proteção da confiança legítima**.

Os honorários de sucumbência têm característica complementar aos honorários contratuais, haja vista sua natureza remuneratória.

No entanto, por se tratar de valor da causa em patamares muito baixos e ante a ausência de efetivo proveito econômico, a fixação dos honorários advocatícios deve considerar o previsto no §2º, incisos I a IV, por força do quanto preceitua o §8º do art. 85 c/c o §3º, incisos I a V, nos seus percentuais mínimos, do CPC.

Ante o exposto, **dou provimento** à apelação para declarar a nulidade do ato de cancelamento da nota de empenho e determinar o restabelecimento da continuidade do contrato de repasse em questão. Condenação das apeladas ao pagamento *pro rata* de honorários advocatícios fixados em R\$5.000,00 (cinco mil reais).

É o voto.

APELAÇÃO CÍVEL (198) N. 0067372-24.2016.4.01.3400

APELANTE: MUNICÍPIO DE PONTE PRETA

Advogado do APELANTE: ALEXANDRE MELO SOARES - OAB/DF 34786-A

APELADAS: UNIÃO FEDERAL; CAIXA ECONOMICA FEDERAL - CEF

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO E CONTRATO DE REPASSE CELEBRADOS ENTRE O MUNICÍPIO E A UNIÃO. CANCELAMENTO UNILATERAL DE NOTA DE EMPENHO PELA UNIÃO. JUSTIFICATIVA DE REMANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO. ILEGALIDADE. LEI Nº 4.320/1964.

SÚMULA Nº 473. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO AOS TERMOS PACTUADOS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. A apelação questiona o entendimento do Juízo *a quo* sobre a discricionariedade da União referente ao cancelamento unilateral de nota de empenho, após a regular celebração de convênio e contrato de repasse com o município apelante, sob a justificativa de necessidade de remanejamento orçamentário.

2. O art. 58 da Lei nº 4.320/1964 define o empenho, conforme a seguinte redação: “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)município, sob a justificativa de necessidade de remanejamento orçamentário.

3. A Súmula nº 473 editada pelo egrégio Supremo Tribunal Federal prescreve que: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

4. No mesmo sentido, o egrégio Supremo Tribunal Federal no julgamento da ACO 3.440 reconheceu que: “Norma cogente impondo a prorrogação do convênio, caso preenchidos os requisitos. Decisão administrativa que passa a ser vinculada aos critérios legais. Reconhecimento do atraso no repasse de recursos por parte da União. Desconsideração dos critérios legais, dos pareceres das áreas técnico-operacionais e dos atrasos nos repasses ocorridos. Alegação de impossibilidade de prorrogação do convênio por motivos de conveniência e oportunidade. Rejeição. Controle de legalidade (ACO 3.440 RN 0107179-06.2020.1.00.0000, Relator Ministro Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 22/04/2022, Tribunal Pleno, DJ de 28/04/2022).

5. O egrégio Superior Tribunal de Justiça examinou a hipótese acerca do limite legal do poder de autotutela da administração, nos seguintes termos: “O STJ perfilha entendimento de que a Administração, à luz do princípio da autotutela, tem o poder de rever e anular seus próprios atos, quando detectada a sua ilegalidade, consoante reza a Súmula nº 473/STF. Todavia, quando os referidos atos implicam invasão da esfera jurídica dos interesses individuais de seus administrados, é obrigatória a instauração de prévio processo administrativo, no qual seja observado o devido processo legal e os corolários da ampla defesa e do contraditório” (MS 25.687 DF 2019/0387006-7, Relator Ministro Sérgio Kukina, Data de Julgamento 10/06/2020, Primeira Seção, DJe de 17/06/2020).

6. Comprovado nos autos que o Município não causou falhas de procedimento, tampouco de inadimplemento, no entanto a União decidiu cancelar o convênio e o repasse firmado por ato unilateral com fundamento na "realocação de recursos". Contudo, a generalidade da alegação não justifica o rompimento do vínculo jurídico estabelecido, em confronto aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

7. Os honorários de sucumbência têm característica complementar aos honorários contratuais, haja vista sua natureza remuneratória.

8. No entanto, por se tratar de valor da causa em patamares muito baixos e ante a ausência de efetivo proveito econômico, a fixação dos honorários advocatícios deve considerar o previsto no §2º, incisos I a IV, por força do quanto preceitua o §8º do art. 85 c/c o §3º, incisos I a V, nos seus percentuais mínimos, do CPC.

9. Apelação provida.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos, em que são partes as acima indicadas:

Decide a Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, dar provimento à apelação, nos termos do voto do relator.

Brasília-DF, 04 de março de 2026 (data do julgamento).

DESEMBARGADOR FEDERAL HERCULES FAJOSES

Relator

Assinado eletronicamente por: HERCULES FAJOSES

19/03/2026 11:06:26

HERCULES FAJOSES

19/03/2026 11:06:26

[https://pje2g-](https://pje2g-consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)

[consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam](https://pje2g-consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)

ID do documento: 454807973



26031118005306400C

IMPRIMIR

GERAR PDF