RECURSO ESPECIAL Nº 1.503.007 - CE (2014/0287939-5)

RELATOR	**:**	**MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E PREFEITOS DO ESTADO DO CEARÁ - APRECE
ADVOGADOS	:	HERCULES SARAIVA DO AMARAL E OUTRO(S) - CE013643 LEONARDO E SILVA DE ALMENDRA FREITAS E OUTRO(S) - PI004138
RECORRIDO	:	UNIÃO
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO MATO-GROSSENSE DOS MUNICÍPIOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIACAO PIAUIENSE DE MUNICIPIOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO - FAMEM - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERACAO DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - FEMURN - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS	:	JOAO ULISSES DE BRITO AZEDO - PI003446 LEONARDO E SILVA DE ALMENDRA FREITAS - PI004138
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS	:	CARLOS FIGUEIREDO MOURÃO E OUTRO(S) - SP092108 DIEGO FERREIRA - RS070720

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. IMPOSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO PARA TUTELAR DIREITOS DOS MUNICÍPIOS EM REGIME DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se, na origem, de Ação Ordinária interposta pela Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – Aprece contra a União, objetivando a condenação desta à complementação dos valores do Fundef. As instâncias ordinárias extinguiram o processo sem julgamento do mérito, proclamando a ilegitimidade ativa da autora.

2. A Segunda Turma deliberou afetar o julgamento à Primeira Seção.

ATUAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO COMO REPRESENTANTE PROCESSUAL

3. A autorização para associações atuarem como representantes de seus

associados deve ser expressa, sendo insuficiente previsão genérica do estatuto da associação. É o que decorre da conclusão adotada pelo Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral: "REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial". (RE 573.232, Relator p/ Acórdão: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, p. 19-9-2014).

4. "Nos termos da novel orientação do Supremo Tribunal Federal, a atuação das associações não enseja substituição processual, mas representação específica, consoante o disposto no artigo 5º, XXI, da Constituição Federal (cf. RE 573232/SC, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe 19/09/2014)" (STJ, AgRg no REsp 1.488.825/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 12/2/2015).

5. No caso concreto, o termo de adesão concordando com a propositura da ação pode ser visto como a autorização exigida pelo art. 5º, XXI, da Constituição, pelo que se pode cogitar da legitimidade da associação como representante dos seus associados que expressamente subscreveram o documento. Porém, é necessário examinar se seria possível uma associação ser representante judicial de Municípios.

POSSIBILIDADE OU NÃO DE ASSOCIAÇÃO REPRESENTAR MUNICÍPIOS JUDICIALMENTE

6. Nos moldes do art. 12, II, do CPC/1973 e do art. 75, III, do CPC/2015, a representação judicial dos Municípios, ativa e passivamente, deve ser exercida por seu Prefeito ou Procurador. A representação do ente municipal não pode ser exercida por associação de direito privado. Precedentes: RMS 34.270/MG, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 25/10/2011, DJe 28/10/2011; AgRg no AREsp 104.238/CE, Relator Ministro Francisco Falcão, DJe 7/5/2012; REsp 1.446.813/CE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20/11/2014, DJe 26/11/2014; AgRg no RMS 47.806/PI, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5/8/2015

7. "A tutela em juízo dos direitos e interesses das pessoas de direito público tem regime próprio, revestido de garantias e privilégios de direito material (v.g.: inviabilidade de confissão, de renúncia, ou de transação) e de direito processual (v.g.: prazos especiais, reexame necessário, intimações pessoais), em face, justamente, da relevante circunstância de se tratar da tutela do patrimônio público. Nesse panorama, é absolutamente incompatível com o sentido e a finalidade da instituição desse regime especial e privilegiado, bem como da natureza das pessoas de direito público e do regime jurídico de que se revestem seus agentes políticos, seus representantes judiciais e sua atuação judicial, imaginar a viabilidade de delegação, a pessoa de direito privado, sob forma de substituição processual por entidade associativa, das atividades típicas de Estado, abrindo mão dos privilégios e garantias processuais que lhe são conferidas em juízo, submetendo-se ao procedimento comum" (voto do Min. Teori Albino Zavascki no RMS 34.270/MG).

8. Em qualquer tipo de ação, permitir que os Municípios sejam representados por associações equivaleria a autorizar que eles dispusessem dos privilégios materiais e processuais estabelecidos pela lei em seu favor, o que não é possível diante do princípio da *indisponibilidade do interesse público*.
9. Em *obiter dictum*, registra-se que o julgamento, naturalmente, em nada afeta aquelas ações coletivas propostos por associações de Municípios em que já tenha havido o trânsito em julgado, seja por força da autoridade da coisa julgada, sejam porque o Recurso Especial, embora esteja sendo julgado pela Primeira Seção, não chegou a ser selecionado como representativo de controvérsia.

CONCLUSÃO

10. Recurso Especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça: ""A Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.

Impedido o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Ausentes, ocasionalmente, os Srs. Ministros Francisco Falcão e Regina Helena Costa.

.

Sustentaram, oralmente, a Dra. ESTEFÂNIA VIVEIROS, pela recorrente, e os Drs. JOSE ROBERTO DA CUNHA PEIXOTO, pela recorrida, LEONARDO E SILVA DE ALMENDRA FREITAS, pelos interessados e Moacir Guimarães Moraes Filho, pelo Ministério Público Federal."

Brasília, 14 de junho de 2017(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 1.503.007 - CE (2014/0287939-5)

RELATOR	**:**	**MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E PREFEITOS DO ESTADO DO CEARÁ - APRECE
ADVOGADOS	:	HERCULES SARAIVA DO AMARAL E OUTRO(S) - CE013643 LEONARDO E SILVA DE ALMENDRA FREITAS E OUTRO(S) - PI004138
RECORRIDO	:	UNIÃO
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO MATO-GROSSENSE DOS MUNICÍPIOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIACAO PIAUIENSE DE MUNICIPIOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO - FAMEM - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERACAO DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - FEMURN - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS	:	JOAO ULISSES DE BRITO AZEDO - PI003446 LEONARDO E SILVA DE ALMENDRA FREITAS - PI004138
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS	:	CARLOS FIGUEIREDO MOURÃO E OUTRO(S) - SP092108 DIEGO FERREIRA - RS070720

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a" e "c", da CF) interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região cuja ementa é a seguinte:

> EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. FUNDEF. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DE ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. PRECEDENTES DESTA CORTE E DO STJ.
>
> 1. Apelação interposta por APRECE - ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E PREFEITOS DO ESTADO DO CEARÁ em face de sentença responsável por extinguir o processo, sem resolução de mérito, com supedâneo no art. 267, VI, do Código de Processo Civil, dèclinando o magistrado de primeiro

> grau pela ilegitimidade ativa da associação municipalista para defender direitos ou interesses dos municípios associados.
>
> 2. O entendimento desta Corte bem como do STJ é firme no sentido da ilegitimidade ativa de associação de Municípios para, em nome próprio, tutelar direitos e interesses de pessoas jurídicas de direito público. Precedente: RMS n° 34.270/MG, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe de 28/10/2011 - STJ.
>
> 3. Apelação conhecida e improvida.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fls. 2.340-2.346, e-STJ).

A recorrente, nas razões do Recurso Especial, sustenta que ocorreu, além de divergência jurisprudencial, violação do artigo 6º do Código de Processo Civil, sob o argumento de que, em suma, a associação possui legitimidade extraordinária para representar judicialmente os Municípios e Prefeitos associados, em regime de **substituição processual**.

Contrarrazões apresentadas às fls. 2.442-2454, e-STJ.

É o **relatório**.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.503.007 - CE (2014/0287939-5)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

1. Histórico da demanda

Trata-se, na origem, de Ação Ordinária interposta pela Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará - APRECE contra a União, objetivando a condenação desta à complementação dos valores do FUNDEF, visto haver diferenças a serem recebidas pelos Municípios, a partir do cálculo entre as receitas garantidas e as receitas recebidas, de acordo com o estabelecido no Decreto 5.299/2004 e na Lei 9.424/1996.

O juiz acolheu a preliminar de mérito arguida pela União, extinguindo o feito sem resolução de mérito, visto que a Associação Autora, pessoa jurídica de direito privado, não possui legitimidade ativa para tutelar em juízo os direitos e interesses das pessoas jurídicas de direito público, em razão da indelegabilidade e irrenunciabilidade do regime de direito público próprio dos Entes Federados.

O Tribunal de origem manteve a sentença consignando que tanto aquela Corte local como o Superior Tribunal de Justiça possuem o mesmo entendimento quanto à ilegitimidade ativa da Associação de Municípios e Prefeitos para ajuizar ação em nome de municipalidades, porquanto a Lei Adjetiva atribui ao Prefeito ou Procurador do Município essa legitimidade *ad causam*.

2. A ação foi proposta pela associação como representante processual

A inicial afirma que a ação estaria sendo proposta buscando direito alheio, mas em nome da própria associação, ou seja, em regime de substituição processual. Todavia, há invocação do art. 5º, XXI, da Constituição, que trata de instituto diverso, qual seja o da

representação processual. A associação junta, às fls. 172-175, termo de adesão de diversos municípios concordando com a propositura da ação.

Embora se tenha entendido de forma diversa no passado, atualmente se deve compreender que, conforme a literalidade do texto constitucional, ao contrário dos sindicatos, que têm legitimidade para atuar como substitutos processuais de seus associados, na via do Mandado de Segurança Coletivo ou nas vias ordinárias, as associações só têm legitimidade para atuar como substitutas processuais em Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º, LXX, "b", da Constituição), ocorrendo sua atuação nas demais ações por meio de representação, consoante o art. 5º, XXI, da Constituição.

E autorização deve ser expressa, na forma estabelecida no art. 5º, XXI, da Constituição, sendo insuficiente previsão genérica do estatuto da associação.

É o que decorre da conclusão adotada pelo Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, no julgamento do RE 573.232:

> REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial.
>
> (RE 573232, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2014, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-182 DIVULG 18-09-2014 PUBLIC 19-09-2014 EMENT VOL-02743-01 PP-00001)

Nesse sentido, a atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

> "PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO. **AÇÃO COLETIVA. ENTIDADES ASSOCIATIVAS. REPRESENTAÇÃO ESPECÍFICA. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA.** PRECEDENTE FIRMADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 573.232/SC.

> 1. A questão jurídica nos autos indaga saber se a associação agravante possui legitimidade para atuar no polo ativo da lide, quando não autorizada expressamente pelos associados.
> 2. O Tribunal a quo, com base na orientação vigente neste Superior Tribunal de Justiça, firmou entendimento de que 'as associações de servidores possuem legitimidade para representar em juízo seus associados, não sendo necessária autorização expressa em assembléia dos representados'.
> 3. **Nos termos da novel orientação do Supremo Tribunal Federal, a atuação das associações não enseja substituição processual, mas representação específica, consoante o disposto no artigo 5º, XXI, da Constituição Federal (cf. RE 573232/SC, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe 19/09/2014).**
> 4. Em vista do posicionamento supra, imperativo o retorno dos autos para que o Tribunal a quo enfrente a questão da legitimidade da associação agravante nos termos do recente posicionamento exarado pelo Pretório Excelso.
> 5. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no REsp 1.488.825/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/02/2015).

Diante do entendimento que venho a expor, no caso concreto, não há como cogitar da legitimidade ativa da associação autora como substituta processual dos associados sem a necessidade sequer de levar em conta que eles são Municípios.

Todavia, o termo de adesão concordando com a propositura da ação pode ser visto como a autorização exigida pelo art. 5º, XXI, pelo que se pode cogitar da legitimidade da associação autora como **em regime de representação** dos seus associados que expressamente subscreveram o documento.

Mas é necessário examinar se seria possível uma associação ser representante judicial de Municípios.

3. Possibilidade ou não de associação representar Municípios judicialmente

Nos moldes do art. 12, II, do CPC/1973 e do art. 75, III, do CPC/2015, a representação judicial dos Municípios, ativa e passivamente, deve ser exercida por seu Prefeito ou Procurador. Impossível alterar isso para que a representação se faça por associação de municípios, pelos motivos que, no RMS 34.270/MG, seu relator, eminente

Ministro Teori Albino Zavascki, com o brilho que lhe é usual, aponta:

> Ora, é inquestionável as entidades associativas em geral estão legitimadas a tutelar, em juízo, em nome próprio, direitos de seus associados (CF, art. 5º, XXI), inclusive por mandado de segurança coletivo (CF, art. 5º, LXX, *b* e Lei 10.016/09, art. 21). Todavia, essas normas de legitimação não podem ser interpretadas isoladamente, fora de um contexto sistemático e do cenário em que foram supostas pelo legislador. É preciso considerar que as entidades associativas são pessoas jurídicas de direito privado, cujos associados naturais são também pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Foi certamente esse o cenário imaginado pelo legislador ao editar as normas de legitimação acima indicadas. **Já a tutela em juízo dos direitos e interesses das pessoas de direito público tem regime próprio, revestido de garantias e privilégios de direito material (v.g.: inviabilidade de confissão, de renúncia, ou de transação) e de direito processual (v.g.: prazos especiais, reexame necessário, intimações pessoais), em face, justamente, da relevante circunstância de se tratar da tutela do patrimônio público. Nesse panorama, é absolutamente incompatível com o sentido e a finalidade da instituição desse regime especial e privilegiado, bem como da natureza das pessoas de direito público e do regime jurídico de que se revestem seus agentes políticos, seus representantes judiciais e sua atuação judicial, imaginar a viabilidade de delegação, a pessoa de direito privado, sob forma de substituição processual por entidade associativa, das atividades típicas de Estado, abrindo mão dos privilégios e garantias processuais que lhe são conferidas em juízo, submetendo-se ao procedimento comum. (grifei)**

Esse é o ponto fulcral, que **não diz respeito só à via do Mandado de Segurança Coletivo**, ao contrário do que foi defendido da tribuna na sustentação oral realizada na Segunda Turma. O precedente apenas aponta que, na via mandamental, existe um fator adicional a impedir a atuação das associações de Municípios, como se vê do item 2 da ementa do julgado:

> RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. ILEGITIMIDADE ATIVA PARA, EM NOME PRÓPRIO, TUTELAR DIREITOS E INTERESSES DE PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO. 1. A legitimação conferida a entidades associativas em geral para tutelar, em juízo, em nome próprio, direitos de seus associados (CF, art. 5º, XXI), inclusive por mandado de segurança coletivo (CF, art. 5º, LXX, b e Lei 10.016/09, art. 21), não se aplica quando os substituídos processuais são pessoas jurídicas de direito público. A tutela em juízo dos direitos e interesses das pessoas de direito público tem regime próprio, revestido de garantias e privilégios de direito material e de direito processual, insuscetível de renúncia ou de delegação a pessoa de direito privado, sob forma de substituição processual.

2. A incompatibilidade do regime de substituição processual de pessoa de direito público por entidade privada **se mostra particularmente evidente** no atual regime do mandado de segurança coletivo, previsto nos artigos 21 e 22 da Lei 12.016/90, que prevê um sistema automático de vinculação tácita dos substituídos processuais ao processo coletivo, podendo sujeitá-los inclusive aos efeitos de coisa julgada material em caso de denegação da ordem.

3. No caso, a Associação impetrante não tem - nem poderia ter - entre os seus objetivos institucionais a tutela judicial dos interesses e direitos dos Municípios associados.

4. Recurso ordinário desprovido.

(RMS 34.270/MG, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/10/2011, DJe 28/10/2011, destaquei)

Todavia, em qualquer tipo de ação, permitir que os Municípios sejam representados por associações equivaleria a autorizar que eles dispusessem de uma série de privilégios materiais e processuais estabelecidos pela lei em seu favor. E, como esses privilégios visam a tutelar o interesse público, não há como os Munícipios disporem deles ajuizando suas ações por meio de associações, pois o interesse público é indisponível.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SUPOSTA OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. ILEGITIMIDADE ATIVA PARA TUTELAR, EM NOME PRÓPRIO, DIREITOS E INTERESSES DE PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Não havendo no acórdão recorrido omissão, obscuridade ou contradição, não fica caracterizada ofensa ao art. 535 do CPC.

2. Aplicam-se às pessoas jurídicas de direito público sistemática própria, observando-se uma série de prerrogativas e sujeições, tanto no que se refere ao direito material, quanto ao direito processual.

3. Nos moldes do art. 12, II, do CPC, a representação judicial dos Municípios, ativa e passivamente, deve ser exercida por seu Prefeito ou Procurador. **A representação do ente municipal não pode ser exercida por associação de direito privado, haja vista que se submete às normas de direito público. Assim sendo, insuscetível de renúncia ou de delegação a pessoa jurídica de direito privado, tutelar interesse de pessoa jurídica de direito público sob forma de substituição processual.** Precedentes da Primeira Turma: AgRg no AREsp 104.238/CE, Relator Ministro Francisco Falcão, DJe 07/05/2012; RMS 34270/MG, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, DJe 28/10/2011.

4. Recurso especial parcialmente provido, extinguindo o processo sem resolução do mérito.

(REsp 1446813/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/11/2014, DJe 26/11/2014)

PROCESSUAL CIVIL. ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. ILEGITIMIDADE ATIVA PARA TUTELAR, EM NOME PRÓPRIO, DIREITOS E INTERESSES DE PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO.

1. Hipótese em que se discute a legitimidade ativa da Associação Piauiense de Municípios para defender direito de seus filiados.

2. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado de que "a legitimação conferida a entidades associativas em geral para tutelar, em juízo, em nome próprio, direitos de seus associados (CF, art. 5º, XXI), inclusive por mandado de segurança coletivo (CF, art. 5º, LXX, b e Lei 10.016/09, art. 21), não se aplica quando os substituídos processuais são pessoas jurídicas de direito público. A tutela em juízo dos direitos e interesses das pessoas de direito público tem regime próprio, revestido de garantias e privilégios de direito material e de direito processual, insuscetível de renúncia ou de delegação a pessoa de direito privado, sob forma de substituição processual" (RMS 34.270/MG, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 28.10.2011). No mesmo sentido: REsp 1.446.813/CE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 26.11.2014.

3. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no RMS 47.806/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/05/2015, DJe 05/08/2015)

Ante o exposto, **nego provimento ao Recurso Especial.**

Tendo em vista intervenção feita pelo eminente Min. Napoleão Nunes Maia Filho, em *obiter ditcum*, explicito que o entendimento ora adotado em nada afeta aquelas ações coletivas propostas por associações de Municípios em que já tenha havido o trânsito em julgado. Na verdade, essa explicitação nem seria necessária, pois este Recurso Especial não está sendo julgado como representativo de controvérsia, apenas tendo tido o seu julgamento afetado à Primeira Seção.

É como **voto**.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.503.007 - CE (2014/0287939-5)

RELATOR	:	MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E PREFEITOS DO ESTADO DO CEARÁ - APRECE
ADVOGADOS	:	HERCULES SARAIVA DO AMARAL E OUTRO(S) - CE013643 LEONARDO E SILVA DE ALMENDRA FREITAS E OUTRO(S) - PI004138
RECORRIDO	:	UNIÃO
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO MATO-GROSSENSE DOS MUNICÍPIOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIACAO PIAUIENSE DE MUNICIPIOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO - FAMEM - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERACAO DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - FEMURN - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS	:	JOAO ULISSES DE BRITO AZEDO - PI003446 LEONARDO E SILVA DE ALMENDRA FREITAS - PI004138
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS	:	CARLOS FIGUEIREDO MOURÃO E OUTRO(S) - SP092108 DIEGO FERREIRA - RS070720

VOTO-VENCIDO

(MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO)

1. Senhor Presidente, trata-se de ação coletiva proposta por entidade associativa em favor de municipalidades, objetivando o repasse pela União de valores relativos à FUNDEF.

2. Penso, Senhor Presidente, que o ideal seria que a União repassasse, no calendário, os recursos do FUNDEF a fim de dispensar os Municípios diretamente, ou mediante interposição associativa, da cobrança desses recursos.

3. Não há, absolutamente, infringência alguma a nenhuma prerrogativa da Fazenda Pública Municipal. Essa entidade atua em juízo com as

possibilidades processuais de uma entidade privada. A meu ver, Senhor Presidente, o que favorece a adoção dessa técnica é o barateamento de custos, a pulverização de riscos, o sentimento associativo e o prestigiamento das ações coletivas.

4. Tenho a impressão, Senhor Presidente, que a reação contra a atuação de uma entidade associativa de município tem um fundamento exclusivamente argumentativo; isso é benéfico para todos. O ideal seria não precisar promover qualquer ação. Num Município isolado, por exemplo, Juazeiro do Norte, interior do Ceará, agora é que há uma Procuradoria organizada. Mas há Municípios tão pequenos, Ministro HERMAN BENJAMIN, como Russas, Tabuleiro do Norte, Morada Nova, São João do Jaguaribe, Belto Santo, Pereira e Iracema, que não têm condições de enfrentar uma ação contra a União.

5. Essa Associação a que me referi atua de maneira proveitosa para os Municípios. O ideal seria que não precisasse atuar, que não houvesse o atraso do pagamento do FUNDEF, que a União repassasse pontualmente. Desta forma, nem haveria necessidade de um Procurador, nem de Advogado contratado, nem de Associação, nem de ações contra a União. Mas a União, por razões que desconheço, incorre nessa mora, obrigando alguns Municípios e Capitais a entrarem diretamente com ações, como os grandes Municípios do Ceará, a exemplo de Sobral, Barbalha, Juazeiro, Crato, Missão Velha; diversamente de outros, de pequeno porte, que entram mediante uma Associação. Então, infere-se que esses Municípios são deslegitimados ou a associação é deslegitimada.

6. Penso que esse entendimento produz resultados prejudicantes para todos. Nem há reação dos Procuradores Municipais contra isso; e deveria haver. Uma Associação de Procuradores deveria se rebelar contra tal situação. Entretanto não se manifestam, e os Municípios ficam na penúria, não recebem os repasses do FUNDEF e têm que entrar com uma ação judicial contra a União, com todos aqueles percalços, com aquelas demoras, com as dificuldades que todos conhecemos. A troco de quê? Quem atuará contra a União? Cada Município isoladamente? Será que isso é razoável? Isso está de acordo com os princípios da economia, da celeridade, da justiça? Penso que não.

7. No caso, volto a dizer, não há restrição alguma a nenhum privilégio da Fazenda Pública Municipal. Se houvesse essa possibilidade, é evidente que o Juiz não permitiria qualquer restrição aos direitos do Município. Não se pode imaginar que a Associação tenha prazos privilegiados, que não haja revelia para ela.

8. Muitos Municípios do Ceará atuam em sistema de consórcio para vigilância contra o banditismo, que, no interior do Ceará, está absolutamente desenfreado, bem com em outros Estados, atuando na preservação de estradas, captura de animais soltos, conserto de buracos em rodovias, etc. Os Municípios agem de comum acordo porque não tem como comprar uma patrol, por exemplo. Então se associam a outros Municípios, como fazem Tauá, Cococi e Mucambo. Juntam-se, compram a patrulha e executam as obras nessas regiões. É mais ou menos a mesma lógica que vemos aqui. Vivemos o individualismo cultural exacerbado que não tolera as associações, o associativismo. Não valorizamos, por exemplo, as cooperativas. Tratamos as cooperativas como se fossem empresas, com aplicação de tributação, inclusive.

9. Senhor Presidente, as circunstâncias apresentadas exprimem o ponto que pretendia ponderar. Sei que essas minhas reflexões são absolutamente descartáveis. O que defendo é, exclusivamente, celerizar o pagamento do FUNDEF aos Municípios. Se a União pagasse sem a intermediação de uma ação judicial seria o ideal. Não haveria necessidade de se propor ação judicial caso houvesse o pagamento regular, espontâneo, natural, calendarizado. De fato, não haveria esse problema.

10. Essa é a questão que eu queria expor para deixar consignado que essa ação coletiva dos Municípios traz proveito para todos e prejuízo a ninguém. A meu ver, ninguém perde com isso.

11. Peço vênia para ficar vencido e dar provimento ao Recurso Especial da ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E PREFEITOS DO ESTADO DO CEARÁ - APRECE.

12. É como penso. É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0287939-5 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 1.503.007 / CE**

Números Origem: 00168947820074058100 200781000168946

PAUTA: 22/03/2017 JULGADO: 26/04/2017

Relator
Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Ministro Impedido
Exmo. Sr. Ministro : **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. FLAVIO GIRON

Secretária
Bela. Carolina Véras

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E PREFEITOS DO ESTADO DO CEARÁ - APRECE
ADVOGADOS	:	HERCULES SARAIVA DO AMARAL E OUTRO(S) - CE013643 LEONARDO E SILVA DE ALMENDRA FREITAS E OUTRO(S) - PI004138
RECORRIDO	:	UNIÃO
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO MATO-GROSSENSE DOS MUNICÍPIOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIACAO PIAUIENSE DE MUNICIPIOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO - FAMEM - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERACAO DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - FEMURN - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS	:	JOAO ULISSES DE BRITO AZEDO - PI003446 LEONARDO E SILVA DE ALMENDRA FREITAS - PI004138

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Contribuições - Contribuições Especiais - FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentou, oralmente, o Dr. JOSÉ ROBERTO DA CUNHA PEIXOTO, pela recorrida.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por maioria, vencido o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Impedido o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.503.007 - CE (2014/0287939-5)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Senhor Presidente, gostaria de registrar uma pequena observação, em homenagem aos advogados de ambas as partes, que recebi, na data de ontem, e cumprimentar os três advogados, pelo brilho da sustentação.

Realmente sensibilizei-me com o argumento em prol de pequenos Municípios brasileiros, que não teriam estrutura para ajuizar, individualmente, ações desse tipo. Neste caso, sustentou-se, da tribuna, que haveria mais de 5.500 Municípios alcançados pela decisão. Preocupou-me também porque, na medida em que se dá pela ilegitimidade ativa da Associação, esses Municípios teriam que ajuizar ações individualmente, e, com certeza, já incidiria prescrição quinquenal de parcelas.

Aqui se sustentou que o precedente do Ministro Teori Albino Zavascki não se aplicaria, no caso, porque se referiria a mandado de segurança, mas os princípios ali estão colocados. Trata-se de um caso absolutamente idêntico a um precedente trazido pelo Ministro Herman Benjamin, no seu voto, ou seja, o REsp 1.446.813/CE, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, julgado pela Segunda Turma, em 20 de novembro de 2014. A autora é a mesma Associação do processo que ora estamos julgando, e ali se tratava, exatamente, de ação ordinária de cobrança de parcelas de complementação do Fundef, tal como aqui, neste caso em julgamento.

Naquela hipótese, que foi julgada pela Segunda Turma, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, o 1º e o 2º Graus rejeitaram a preliminar de ilegitimidade ativa, e o STJ deu pela ilegitimidade ativa da Associação dos Municípios, em situação absolutamente idêntica, cuja ementa registra: "A representação do ente municipal não pode ser exercida por associação de direito privado, haja vista que se submete às normas de direito público. Assim sendo, insuscetível de renúncia ou de delegação a pessoa jurídica de direito privado, tutelar interesse de pessoa jurídica de direito público sob forma de substituição processual." E a ementa cita precedentes, invocando, inclusive, o do Ministro Teori Albino Zavascki.

Assim, em homenagem aos precedentes e cumprimentando os advogados pela sustentação oral, acompanho o voto do Ministro Relator.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0287939-5 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 1.503.007 / CE**

Números Origem: 00168947820074058100 200781000168946

PAUTA: 14/06/2017 JULGADO: 14/06/2017

Relator
Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Ministro Impedido
Exmo. Sr. Ministro : **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAES FILHO

Secretária
Bela. Carolina Véras

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E PREFEITOS DO ESTADO DO CEARÁ - APRECE
ADVOGADOS	:	HERCULES SARAIVA DO AMARAL E OUTRO(S) - CE013643 LEONARDO E SILVA DE ALMENDRA FREITAS E OUTRO(S) - PI004138
RECORRIDO	:	UNIÃO
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO MATO-GROSSENSE DOS MUNICÍPIOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	ASSOCIACAO PIAUIENSE DE MUNICIPIOS - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO - FAMEM - "AMICUS CURIAE"
INTERES.	:	FEDERACAO DOS MUNICIPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - FEMURN - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS	:	JOAO ULISSES DE BRITO AZEDO - PI003446 LEONARDO E SILVA DE ALMENDRA FREITAS - PI004138
INTERES.	:	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS	:	CARLOS FIGUEIREDO MOURÃO E OUTRO(S) - SP092108 DIEGO FERREIRA - RS070720

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Contribuições - Contribuições Especiais - FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentaram, oralmente, a Dra. ESTEFÂNIA VIVEIROS, pela recorrente, e os Drs. JOSE ROBERTO DA CUNHA PEIXOTO, pela recorrida, LEONARDO E SILVA DE ALMENDRA FREITAS, pelos interessados e Moacir Guimarães Moraes Filho, pelo Ministério Público Federal.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.

Impedido o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Ausentes, ocasionalmente, os Srs. Ministros Francisco Falcão e Regina Helena Costa.

.