

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.446.813 - CE (2014/0076557-6)**

**RELATOR** : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**  
**RECORRENTE** : **UNIÃO**  
**RECORRIDO** : **ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E PREFEITOS DO ESTADO DO CEARÁ - APRECE**  
**ADVOGADOS** : **THALES CATUNDA DE CASTRO**  
**HÉRCULES SARAIVA DO AMARAL**  
**ANA GABRIELA MENESES PIMENTA**

**EMENTA**

**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.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Brasília (DF), 20 de novembro de 2014.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES , Relator



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.446.813 - CE (2014/0076557-6)**

**RELATOR** : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**  
**RECORRENTE** : **UNIÃO**  
**RECORRIDO** : **ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E PREFEITOS DO ESTADO DO CEARÁ - APRECE**  
**ADVOGADOS** : **THALES CATUNDA DE CASTRO**  
**HÉRCULES SARAIVA DO AMARAL**  
**ANA GABRIELA MENESES PIMENTA**

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):**

Trata-se de recurso especial interposto pela União em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, cuja ementa é a seguinte:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF. ART. 60 DO ADCT. LEI Nº 9424/96, ART. 6º. COMPLEMENTAÇÃO PELA UNIÃO. VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA). CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO. VALOR MÉDIO MÍNIMO OBTIDO A PARTIR DE VARIÁVEIS DE ÂMBITO NACIONAL. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 211 E 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ERRADICAÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS. EC Nº 53/2006. MP 339/2006. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" E DE LITISPENDÊNCIA REJEITADAS.

1. Nos moldes do art. 12, II, do CPC, o Município deve ser representado em juízo, ativa e passivamente, por seu Prefeito ou procurador. Mas esse fato em nada impede que o município, por meio do seu representante legal, atribua a uma associação o direito de pleitear em juízo, em nome próprio, direito alheio, desses entes da Federação, utilizando-se do instituto da substituição processual. Inclusive, o e. STJ, em recentes decisões, já se pronunciou sobre a legitimidade dos sindicatos e das associações de classe de ajuizarem ações, na qualidade de substitutos processuais, visando à defesa dos direitos de seus filiados. Preliminar de ilegitimidade ativa "ad causam" da associação rejeitada.

2. A litispendência deve levar em consideração os beneficiários da tutela pretendida e não o substituto processual que figura no polo ativo, para fins de verificação da identidade de partes no processo (AGRMC 200801070676, NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, STJ - TERCEIRA SEÇÃO, DJE DATA:23/10/2008). No caso em destaque, consta, às fls. 128/129, relação dos municípios que aderiram à presente causa, restando incontestado que a associação autora atua, no presente processo, apenas na defesa dos interesses dos Municípios de Meruoca, Maranguape, Varjota, Ibaretama e Croata. Preliminar de litispendência rejeitada.

3. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF foi instituído pelo art. 60, § 1º, do ADCT, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, como um fundo de natureza contábil, sendo distribuído entre cada Estado e seus Municípios proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino

# Superior Tribunal de Justiça

fundamental (§ 2º).

4. A Lei nº 9.424/96, ao regulamentar o FUNDEF, determinou os critérios de cálculo do valor mínimo anual por aluno (§ 1º), a ser fixado pelo Presidente da República, e conferiu à União a responsabilidade de complementar os recursos do FUNDEF sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (caput).

5. A teor do disposto no mencionado § 1º, o valor mínimo anual por aluno deverá ser fixado levando-se em consideração uma fórmula pré-estabelecida: nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.

6. Necessidade de existência de um valor médio nacional que sirva de limite mínimo para fixação do valor mínimo de cada Estado e do Distrito Federal, o qual é calculado na proporção da receita total (nacional) e da matrícula total (nacional), considerando os recursos arrecadados por todos os Fundos e as matrículas em todos os Estados da Federação.

7. "(...) 1. Para fins de complementação pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF (art. 60 do ADCT, redação da EC 14/96), o 'valor mínimo anual por aluno' (VMAA), de que trata o art. 6º, § 1º da Lei 9.424/96, deve ser calculado levando em conta a média nacional. Precedentes. 2. Recurso especial a que se nega provimento. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/08". (REsp 1101015/BA, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/05/2010, DJe 02/06/2010).

8. Tendo-se em mente o que a doutrina denomina de interpretação conforme a Constituição, percebe-se que a tese defendida pela associação autora se mostra mais condizente com os ditames constitucionais de erradicação das desigualdades regionais no que tange à matéria educação.

9. A prescrição nesses casos deve observar os termos do Decreto nº 20910/32. Na hipótese em foco, considerando a prescrição quinquenal, a associação autora terá direito às parcelas devidas a partir do mês de dezembro de 2005, eis que o ajuizamento da presente ação se deu em dezembro de 2010.

10. O pagamento de qualquer diferença relativa ao FUNDEF deve ter por termo final o mês de dezembro de 2006, tendo em vista que a Medida Provisória nº 339/2006, em seu art. 48, revogou expressamente, a partir de 1º de janeiro de 2007, o art. 6º, da Lei nº 9.424/96, que regulamentava a forma de cálculo referente ao antigo FUNDEF.

11. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006, o FUNDEF foi extinto e, em seu lugar, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, incluindo toda a educação básica e não apenas a educação fundamental.

12. A jurisprudência deste Sodalício tem entendido cabível a aplicação da taxa SELIC sobre as parcelas devidas ao Município que, por natureza mista, não pode ser cumulada com qualquer outro índice de atualização monetária ou de juros. Entretanto, a incidência da taxa SELIC somente deve ser determinada naquelas ações ajuizadas já na vigência do Novo Código Civil, i. e., a partir de 11 de janeiro de 2003, como é a hipótese dos autos. Após a entrada em vigor da Lei nº 11960/2009, em 30.06.2009, o cálculos dos juros de mora e da correção monetária das diferenças relativas ao FUNDEF deverá obedecer aos critérios nela definidos.

Preliminares rejeitadas.

Apelação improvida.

# Superior Tribunal de Justiça

Remessa obrigatória parcialmente provida.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados.

No recurso especial, interposto com base nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, a União aponta ofensa ao art. 535 do CPC, bem como aos arts 12, II e 267, VI do CPC, 206, § 3º, V do CC, alegando, em síntese, que: (a) o acórdão recorrido manteve-se omissivo, mesmo após a oposição de embargos de declaração, pois o Tribunal de origem não sanou a omissão quanto a aplicabilidade da prescrição trienal; (b) a associação não tem legitimidade ativa *ad causam* para a propositura da ação, devendo o Município ser representado por seu Prefeito ou Procurador; (c) aplica-se a prescrição trienal para a complementação dos valores percebidos a título de participação no FUNDEF, estando prescrita a pretensão.

Não houve apresentação de contrarrazões no recurso especial.

O recurso especial foi admitido conforme decisão de fls. 418-421 e-STJ.

É o relatório.

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.446.813 - CE (2014/0076557-6)**

**EMENTA**

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.

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):**

Cinge-se a controvérsia em torno dos seguintes pontos: (a) suposta omissão no julgamento dos embargos de declaração; (b) discussão acerca da legitimidade ativa da associação dos municípios; (c) prazo prescricional para a complementação dos valores percebidos a título de participação no FUNDEF.

Inicialmente cumpre enfrentar a preliminar de violação do artigo 535 do CPC. Depreende-se dos autos que o Tribunal de origem, de modo claro e fundamentado, tratou acerca da discussão do prazo prescricional, resolvendo de modo integral a controvérsia.

Havendo fundamentação adequada, com menção à legislação pertinente, não ficando caracterizada a existência de vício.

# Superior Tribunal de Justiça

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

Por outro lado, no que se refere à preliminar de ilegitimidade ativa *ad causaem* as razões recursais merecem ser acolhidas.

Inicialmente sobre a discussão de direitos e interesses das pessoas jurídicas de direito público, aplicam-se a elas uma sistemática própria, observando-se uma série de prerrogativas e sujeições, tanto no que se refere ao direito material, quanto ao direito processual. Isso se deve ao fato de que a Administração Pública tutela o interesse público.

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.

As regras envolvidas são 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.

A propósito, a Primeira Turma do STJ já se pronunciou no sentido da ilegitimidade ativa de associação de Municípios para, em nome próprio, tutelar direitos e interesses de pessoas jurídicas de direito público.

Confira-se:

FUNDEF. AÇÃO AJUIZADA POR ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA Nº 211/STJ. ACÓRDÃO HARMÔNICO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA Nº 83/STJ.

I - Recurso especial fundado nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, em que apontada violação ao art. 6º do CPC, defendendo-se a possibilidade de Associação de Municípios ajuizar ação objetivando o pagamento de complementação do valor mínimo anual por aluno a ser repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

II - Acórdão recorrido que solucionou a contenda ancorando-se no art. 12, II, do CPC (Serão representados em juízo, ativa e passivamente: (...) O Município, por seu Prefeito ou procurador). Em momento algum há referência à matéria inserta no artigo de lei supostamente ofendido, nem mesmo quando do julgamento dos aclaratórios, de sorte que sequer implicitamente se pode vislumbrar a ocorrência

do prequestionamento viabilizador da instância especial. Incidência do verbete sumular nº 211/STJ.

III - Incumbiria à recorrente, de acordo com a iterativa jurisprudência deste Tribunal, interpor o recurso especial por ofensa ao artigo 535, inciso II, do Código de Processo Civil, ou seja, contra a omissão verificada e não para discutir a matéria que se pretendia prequestionar, não havendo, pois, como apreciar tal assunto, sob pena de supressão de instância.

**IV - Mesmo que se pudesse, por esforço interpretativo, entender superado o empeco anterior, o entendimento espelhado pela Corte de origem se afina com o deste Tribunal Superior no sentido da ilegitimidade ativa de associação de Municípios para, em nome próprio, tutelar direitos e interesses de pessoas jurídicas de direito público. Aplicação da Súmula nº 83/STJ. Precedente: RMS nº 34.270/MG, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe de 28/10/2011.**

V - Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 104.238/CE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/04/2012, DJe 07/05/2012) (grifou-se)

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 34270/MG, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/10/2011, DJe 28/10/2011) (grifou-se)

Deste modo, forçosa é a extinção do processo, sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC. Prejudicadas as demais teses recursais.

Diante do exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso especial, extinguindo o processo, sem resolução do mérito, invertendo-se, os ônus sucumbenciais.



# *Superior Tribunal de Justiça*

É o voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2014/0076557-6      **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.446.813 / CE**

Números Origem: 001000033052011 00147148420104058100 1000033052011 14748420104058100 19445

PAUTA: 20/11/2014

JULGADO: 20/11/2014

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA SÍLVIA DE MEIRA LUEDEMANN**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E PREFEITOS DO ESTADO DO CEARÁ -  
APRECE

ADVOGADOS : THALES CATUNDA DE CASTRO  
HÉRCULES SARAIVA DO AMARAL  
ANA GABRIELA MENESES PIMENTA

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

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dr(a). **DANIELLE ALEIXO REIS DO VALLE SOUZA**, pela parte RECORRENTE: UNIÃO

**CERTIDÃO**

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

"A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães.