



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.671.648 - CE (2017/0110833-6)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE GRAÇA
ADVOGADO : GILBERTO DE MORAIS E OUTRO(S) - CE022474B
RECORRIDO : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE PAGAMENTO DE DIFERENÇAS DE COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEF. AÇÃO COLETIVA AJUIZADA POR ASSOCIAÇÃO REPRESENTATIVA DOS MUNICÍPIOS. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DA MUNICIPALIDADE PARA SE FAZER REPRESENTAR. PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO COLETIVA. AUSÊNCIA DO NOME DO MUNICÍPIO. NÃO INTERRUPTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL DA AÇÃO INDIVIDUAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL CONFIGURADA.

I - Na origem, trata-se de ação ajuizada pela municipalidade, contra a União, objetivando o recebimento de diferenças de complementação do FUNDEF, em decorrência da subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), referentes aos anos de 2004 a 2007.

II - A municipalidade sustentava que o ajuizamento da Ação Coletiva pela Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – APRECE, teria interrompido o prazo prescricional.

III - A ação foi julgada improcedente, em razão da prescrição da pretensão da municipalidade postulada em ação individual, decisão mantida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região em sede recursal.

IV - O acórdão recorrido considerou a ausência de autorização do município para se fazer representar na referida ação coletiva ajuizada pela APRECE, bem como sua ausência também na relação da petição inicial da ação coletiva da APRECE.

V - O STJ segue a orientação do Supremo Tribunal Federal de que a atuação das associações não enseja substituição processual, mas representação específica, consoante o disposto no artigo 5º, XXI, da Constituição Federal, pelo que se exige autorização expressa para representação, consoante decidido no Recurso Extraordinário n. 573.232/SC.

VI - A pretensão recursal especial no sentido da ocorrência da interrupção da prescrição demandaria a incursão no conteúdo, no objetivo e no alcance dos legalmente representados na Ação Coletiva ajuizada pela APRECE, ensejando a incidência do óbice contido na Súmula n. 7/STJ.

VII - Recurso especial não conhecido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, não conhecer do recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator Brasília (DF), 16 de março de 2021(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.671.648 - CE (2017/0110833-6)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Município de Graça/CE ajuizou ação ordinária contra a União, objetivando a condenação do ente federado réu ao pagamento de diferenças de complementação do FUNDEF, em decorrência da subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), referentes aos anos de 2004 a 2007, porquanto o ajuizamento da Ação Coletiva n. 0020620-60.2007.4.05.8100, pela Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – APRECE, Processo n. 2007.81.00.020620-0, com vistas ao pagamento da complementação em favor dos seus municípios associados, teria interrompido a prescrição quinquenal da pretensão de pagamento dos valores devidos.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região negou provimento ao recurso de apelação da municipalidade, mantendo incólume a decisão monocrática de improcedência da ação, ante a prescrição da pretensão de restituição dos valores em ação individual, tendo em vista a não interrupção da prescrição pelo ajuizamento da ação coletiva pela APRECE, porquanto o ente federado não foi representado processualmente no referido instrumento - ação coletiva - (fls. 93-96), nos termos da seguinte ementa (fls. 166-167):

ADMINISTRATIVO. REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO. AÇÃO ORDINÁRIA AJUIZADA POR MUNICÍPIO CEARENSE PARA COMPELIR A UNIÃO A PAGAR VALORES A TÍTULO DE COMPLEMENTAÇÃO DAS VERBAS DO FUNDEF, DO PERÍODO DE 2004 A 2007. PRESCRIÇÃO. CONFIGURAÇÃO. AÇÃO COLETIVA AJUIZADA POR ASSOCIAÇÃO. INTERRUPTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. INOCORRÊNCIA. MUNICÍPIO QUE NÃO INTEGROU A LISTA DE SUBSTITUÍDOS. DESPROVIMENTO.

1. Remessa oficial e de apelação interposta pelo MUNICÍPIO DE GRAÇA/CE contra sentença que reconheceu a prescrição do seu direito de ação, relativamente à complementação das verbas do FUNDEF, no período de 2004 a 2007.

2. O Município alegou que, com o ajuizamento de ação coletiva (com os mesmos objeto e causa de pedir da lide em análise) pela APRECE (Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará), na qualidade de substituta processual dos Municípios filiados, ainda que extinta a demanda coletiva sem resolução de mérito, por ilegitimidade ativa, operou-se a interrupção do prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto nº 20.910/32.

3. A partir da Leitura do art. 5º, XXI, da CF/88, conclui-se que as



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

associações atuam em juízo na qualidade de representantes processuais de seus filiados, e não, na condição de substitutas processuais.

4. Segundo o STF, "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 [...] As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa " (RE 573232, Relator Min. RICARDO dos associados e a lista destes juntada à inicial LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2014, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO).

5. Consoante bem observado pela Juíza , " a quo conforme se depreende da petição inicial ajuizada pela Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará - APRECE, os únicos municípios representados pela Associação autora da ação nº 0020620-60.2007.4.05.8100 (2007.81.00.020620-0) foram: ACARAPE, ALCÂNTARAS, ARNEIROZ, BARRO, BOA VIAGEM, CARIRÉ, CARIÚS, CARNAUBAL, CATARINA, COREAU, CRATEUS, CRUZ, FRECHEIRINHA, IBICUITINGA, INDEPENDÊNCIA, IPÚ, ITAREMA, JAGUARIBE, JUCAS, MARCO, MILHÃ, MISSÃO VELHA, NOVO ORIENTE, OCÁRA, ORÓS, PEDRA BRANCA, PENAFORTE, PENTECOSTE, PINDORETAMA, PIRES FERREIRA, QUITERIANÓPOLIS, QUIXELÔ, QUIXERÉ, RERIUTABA, TAMBORIL, TEJUÇUOCA e ". URUBURETAMA.

6. Não estando representado pela APRECE, não beneficia o Município autor a interrupção da prescrição resultante do ajuizamento da demanda coletiva.

7. Prescrição reconhecida, tratando-se de ação ajuizada pelo Município em 02.04.2016, objetivando a complementação de valores do período de 2004 e 2007.

8. Remessa oficial e apelação desprovidas.

Município de Graça/CE interpôs recurso especial, com fundamento no artigo 105, inciso III, alíneas *a* e *c*, da Constituição da República, alegando violação do art. 1º do Decreto n. 20.910 de 1932, e do art. 240, § 1º, do CPC de 2015, visto que, em suma, da interrupção da prescrição da pretensão de pagamento das diferenças de complementação do FUNDEF, em razão do ajuizamento da Ação Coletiva promovida pela Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará – APRECE, Processo n.º 0020620-60.2007.4.05.8100, porquanto a propositura da ação coletiva teria o condão de interromper o prazo prescricional para a ação individual.

Acrescenta, ainda, que a citação válida ocorrida na ação movida pela APRECE, com o mesmo objeto da ação individual, ainda que tenha sido julgado extinto sem resolução do mérito em face da ilegitimidade ativa *ad causam*, configurou causa interruptiva do prazo prescricional para propositura da ação individual, tendo em vista tratar-se de substituto processual.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Aponta, por fim, dissídio jurisprudencial entre o aresto vergastado e julgados desta Corte relacionados à questão.

Ofertadas contrarrazões ao recurso especial às fls. 187-205.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.671.648 - CE (2017/0110833-6)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Em relação à alegada violação do art. 240, § 1.º, do CPC/2015, e do art. 1º do Decreto n. 20.91/1932, o Tribunal *a quo*, na fundamentação do *decisum* recorrido, assim firmou entendimento (fls. 165-166):

[...]

A partir da leitura do art. 5º, XXI, da CF/88, conclui-se que as associações atuam em juízo na qualidade de representantes processuais de seus filiados e, não, na condição de substitutas processuais.

Segundo o STF, "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 [...] As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa " (RE 573232, Relator Min. RICARDO dos associados e a lista destes juntada à inicial LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2014, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO).

Na hipótese, a Juíza bem observou que, " a quo conforme se depreende da petição inicial ajuizada pela Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará - APRECE, os únicos municípios representados pela Associação autora da ação nº 0020620-60.2007.4.05.8100 (2007.81.00.020620-0) foram: ACARAPE, ALCÂNTARAS, ARNEIROZ, BARRO, BOA VIAGEM, CARIRÉ, CARIÚS, CARNAUBAL, CATARINA, COREAU, CRATEUS, CRUZ, FRECHEIRINHA, IBICUITINGA, INDEPENDÊNCIA, IPÚ, ITAREMA, JAGUARIBE, JUCAS, MARCO, MILHÃ, MISSÃO VELHA, NOVO ORIENTE, OCÁRA, ORÓS, PEDRA BRANCA, PENAFORTE, PENTECOSTE, PINDORETAMA, PIRES FERREIRA, QUITERIANÓPOLIS, QUIXELÔ, QUIXERÉ, RERIUTABA, TAMBORIL, TEJUÇUOCA e ". URUBURETAMA Assim, não estando representado pela APRECE, não beneficia o Município autor a interrupção da prescrição resultante do ajuizamento da demanda coletiva.

In casu, não merece reproche o reconhecimento da prescrição, tratando-se de ação ajuizada pelo Município em 02.04.2016, objetivando a complementação de valores do período de 2004 e 2007.

[...]

Consoante se verifica dos excertos acima reproduzidos, o Tribunal *a quo*, com base no acervo fático dos autos, concluiu não ter havido interrupção do prazo prescricional em razão da propositura da Ação Coletiva pela APRECE, porquanto entendeu que a municipalidade recorrente não estava representada pela entidade associativa, uma vez que não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

participou da referida ação.

Desse modo, constata-se a impossibilidade de se deduzir de modo diverso do aresto vergastado, no sentido da ocorrência da interrupção da prescrição da pretensão da municipalidade recorrente, na forma pretendida no apelo nobre, uma vez que, para esse fim, seria necessário perquirir o conteúdo, o objetivo, o alcance e os legalmente representados na Ação Coletiva ajuizada pela APRECE, além de proceder ao revolvimento dos demais elementos fáticos-probatórios já analisados, providência impossível pela via estreita do recurso especial, ante o óbice do enunciado da Súmula 7/STJ.

Ainda sobre a questão, é necessário ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 573.232/SC, em 14/5/2014, firmou entendimento de que a atuação das associações não enseja substituição processual, mas representação específica, consoante o disposto no art. 5º, XXI, da Constituição Federal, sendo necessária, para tanto, autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial.

Confira-se a ementa do referido julgado do STF:

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, DJe-182 DIVULG 18-09-2014 PUBLIC 19-09-2014 EMENT VOL-02743-01 PP-00001).

Esta Corte, alinhada com o entendimento do STF, assim tem se posicionado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489 E 1022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. FUNDEF. AÇÃO ORDINÁRIA COLETIVA. ASSOCIAÇÃO REPRESENTATIVA. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO ASSEMBLEAR. NÃO INTERRUPTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. PRESCRIÇÃO CONFIGURADA. INOVAÇÃO RECURSAL EM SEDE DE AGRAVO INTERNO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. O Poder Judiciário não está obrigado a emitir expresso juízo de valor a respeito de todas as teses e artigos de lei invocados pelas partes, bastando para fundamentar o decidido fazer uso de argumentação adequada, ainda que não espelhe quaisquer das linhas de argumentação invocadas.

2. O Tribunal a quo consignou que o município não comprovou sua filiação à associação (APRECE), contemporânea à propositura da ação coletiva, nem tampouco que outorgara autorização para tanto, a fim de que se pudesse supor que sua pretensão estivesse contida naquela demanda.

3. Há de se ater à orientação do Supremo Tribunal Federal - tal como firmada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 573.232/SC, para a qual a atuação das associações não enseja substituição processual, mas representação específica, consoante o disposto no artigo 5º, XXI, da Constituição Federal.

4. A tese não suscitada no recurso especial caracteriza inovação recursal, tornando inviável a análise de matéria alegada apenas no âmbito de agravo interno.

5. Agravo interno não provido. AgInt no AREsp 1494752/CE, Relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, Julgamento em 20/08/2019, DJe 27/08/2019).

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA PROPOSTA POR ENTIDADE ASSOCIATIVA. SENTENÇA GENÉRICA DE PROCEDÊNCIA. EXECUÇÃO INDIVIDUAL. ILEGITIMIDADE DE ASSOCIADO NÃO CONSTANTE DE RELAÇÃO COLACIONADA AOS AUTOS NA FASE DE CONHECIMENTO. RECONHECIMENTO. JUÍZO DE RETRATAÇÃO (ARTIGO 543-B, § 3º, DO CPC). REALINHAMENTO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

1 - Na anterior apreciação deste feito, decidiu-se, com amparo na então predominante jurisprudência do STJ, que as associações de classe detêm legitimidade ativa ad causam para atuar como substitutas processuais em ações coletivas, sendo desnecessária a prévia autorização expressa dos associados, inclusive para fins de execução individual da sentença genérica de procedência.

2 - Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 573.232/SC, com repercussão geral, assentou a compreensão de que as balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, são definidas "pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial".

3 - Realinhamento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Precedentes.

4 - Juízo de retratação exercido (artigo 543-B, § 3º, do Código de Processo Civil) para negar provimento ao recurso especial. (REsp 1.185.823/GO, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/03/2016, DJe 28/03/2016).

Nesse passo, a incidência da Súmula 7/STJ também obsta o conhecimento do dissídio jurisprudencial pelo permissivo da alínea c do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal.

Ante o exposto, não conheço do recurso especial, implicando, ainda, na majoração da verba honorária recursal, em desfavor da municipalidade, para R\$ 5.500,00



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(cinco mil e quinhentos reais).

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2017/0110833-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.671.648 / CE

Números Origem: 08001609220164058103 8001609220164058103

PAUTA: 16/03/2021

JULGADO: 16/03/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE GRAÇA

ADVOGADO : GILBERTO DE MORAIS E OUTRO(S) - CE022474B

RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Orçamento
- Repasse de Verbas Públicas

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, não conheceu do recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.