

RECURSO ESPECIAL Nº 1.463.921 - PR (2014/0148161-4)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O
DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO DO VALE DO
RIO CINZAS - CIVARC**
ADVOGADOS : **VALDEMIR BRAZ BUENO
LUCIANO MARCELO DIAS QUEIRZ E OUTRO(S)**
INTERES. : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONSÓRCIO PÚBLICO. CONTRATO DE REPASSE FIRMADO COM A UNIÃO. ART. 25 DA LC. N. 101/2000. INTERESSE DE AGIR. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E UNIÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA *AD CAUSAM*. MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES.

1. Recurso especial em que se discute: a) interesse de agir da parte recorrida; b) legitimidade passiva *ad causam* da União e da Caixa Econômica Federal em processos que discutam transferências voluntárias e inscrição no CAUC; e c) possibilidade de um Consórcio Público (Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território do Vale do Rio das Cinzas – CIVARC) formalizar contrato de repasse com União, mesmo que alguns de seus municípios estejam inadimplentes no CAUC.

2. Caso em que a Caixa Econômica Federal foi excluída do processo e determinado que eventuais pendências de municípios integrantes do referido consórcio não sejam consideradas na análise da viabilidade de formalização de convênio. Ressalvou-se que o efetivo repasse de verbas mediante a celebração de convênios constitui modalidade de transferência voluntária, devendo haver manifestação favorável da Administração Pública Federal.

3. Inviável a análise de ausência de interesse de agir trazida no especial quando esta exige a interpretação de cláusulas contratuais ou a incursão no universo fático-probatório, ante ao óbice trazido pelas Súmulas 5 e 7 deste Superior Tribunal de Justiça.

4. É vitável qualquer interpretação que afaste do ente transferidor, a União no caso, a legitimidade para responder a ações

que discutam a transferência voluntária do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar de a Caixa, na qualidade de mandatária da União, proceder o exame da documentação referente à regularidade do ente federado, as verbas orçamentárias saem do patrimônio da União, sendo este diretamente vinculado ao objeto do litígio. Em um caso ou outro, poder-se-ia dizer que a Caixa Econômica Federal poderia integrar o polo passivo da ação juntamente com a União, mas, de forma alguma, poderia dizer-se que a Empresa Pública seria exclusivamente legitimada em tal tipo de ação. Não se observa, inclusive, litisconsórcio passivo necessário, ante a ausência de qualquer disposição legal ou natureza da relação jurídica que justifique sua obrigatória intervenção no processo (art. 47 do Código de Processo Civil).

5. Segundo princípio da intranscendência das sanções, penalidades e restrições de ordem jurídica não podem superar a dimensão estritamente pessoal do infrator. O §1º do art. 1º da Lei n. 11.107/2005 atribui personalidade jurídica própria aos consórcios públicos. Tais entes possuem autonomia administrativa, financeira e orçamentária, não havendo falar em exceção ao princípio da intranscendência no caso.

6. A sentença de primeiro grau ressaltou que o efetivo repasse de verbas ao consórcio, mediante a celebração de convênios na modalidade de transferência voluntária, depende de manifestação favorável da Administração Pública Federal, não havendo falar em violação da independência dos poderes no caso em questão.

Recurso especial improvido.

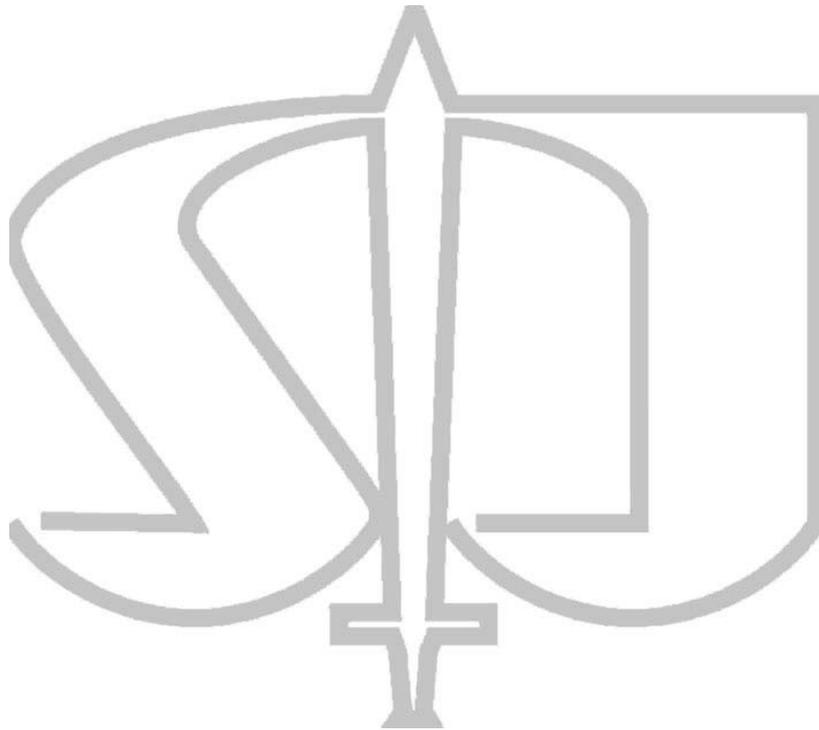
ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça "Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin, acompanhando o Sr. Ministro Humberto Martins, a Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Herman Benjamin (voto-vista), Og Fernandes (Presidente), Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 10 de novembro de 2015(Data do Julgamento)

Superior Tribunal de Justiça

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



RECURSO ESPECIAL Nº 1.463.921 - PR (2014/0148161-4)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O
DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO DO VALE DO
RIO CINZAS - CIVARC
ADVOGADOS : VALDEMIR BRAZ BUENO
LUCIANO MARCELO DIAS QUEIRZ E OUTRO(S)
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS
(Relator):

Cuida-se de recurso especial interposto por UNIÃO, com fundamento no art. 105, inciso III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, cuja ementa transcrevo (fl. 245, e-STJ):

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONVERSÃO EM AGRAVO RETIDO. RECURSO NÃO CONHECIDO.

“Não cabe recurso da decisão do Relator que determinou a conversão do agravo de instrumento em agravo retido, nos termos do artigo 527, parágrafo único, do Código de Processo Civil, na redação da Lei nº 11.187/2005. Agravo Regimental não conhecido.”

Houve embargos de declaração (fl. 291, e-STJ), que foram acolhidos pelo tribunal de origem somente para fins de prequestionamento (fl. 375, e-STJ) nos seguintes termos:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. RETORNO DOS AUTOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ANULAÇÃO DO JULGAMENTO. INTERESSE DE AGIR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REDISCUSSÃO DO MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO.

1. Anulado o julgamento dos embargos declaratórios pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça com determinação de nova apreciação pelo Tribunal a quo das razões da embargante.

2. Não se tratando de transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social, exigível o cumprimento dos requisitos legais quanto à suspensão de

Superior Tribunal de Justiça

transferências e, assim, configurado o interesse de agir.

3. A CEF não possui qualquer força decisória quanto ao afastamento de eventual requisito imposto na legislação de regência, o que, no caso, mostra-se como determinante do pedido. Reafirmada a legitimidade passiva da União.

4. Diferentemente do sustentado pela embargante, a Portaria Interministerial nº MF/MPOG/CGU nº 127/2008 não se mostra apta a possibilitar que eventual registro no CAUC de Município consorciado torne-se empecilho para a celebração de convênio com a Administração Pública.

5. O resultado do julgamento não tem o condão de afastar as inscrições dos Municípios no CAUC, posto que, nem mesmo, adentrado no mérito de ditas inscrições; inexistente, assim, a aventada ofensa ao princípio da legalidade.

6. Hipótese em que se acolhe a pretensão de prequestionamento para evitar eventual inadmissibilidade dos recursos dirigidos às instâncias superiores por conta exclusivamente da ausência de menção expressa dos dispositivos tidos pela parte embargante como violados, conquanto tenham sido implicitamente considerados no acórdão.

7. Embargos de declaração parcialmente providos, apenas para fins de prequestionamento".

No recurso especial, alega que o acórdão contrariou as disposições contidas nos arts. 267, VI, do Código de Processo Civil; art. 25 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e art.6º da Medida Provisória 1.046/96.

Não apresentadas as contrarrazões, sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fl. 425, e-STJ).

É, no essencial, o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.463.921 - PR (2014/0148161-4)
EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONSÓRCIO PÚBLICO. CONTRATO DE REPASSE FIRMADO COM A UNIÃO. ART. 25 DA LC. N. 101/2000. INTERESSE DE AGIR. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E UNIÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA *AD CAUSAM*. MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES.

1. Recurso especial em que se discute: a) interesse de agir da parte recorrida; b) legitimidade passiva *ad causam* da União e da Caixa Econômica Federal em processos que discutam transferências voluntárias e inscrição no CAUC; e c) possibilidade de um Consórcio Público (Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território do Vale do Rio das Cinzas – CIVARC) formalizar contrato de repasse com União, mesmo que alguns de seus municípios estejam inadimplentes no CAUC.

2. Caso em que a Caixa Econômica Federal foi excluída do processo e determinado que eventuais pendências de municípios integrantes do referido consórcio não sejam consideradas na análise da viabilidade de formalização de convênio. Ressalvou-se que o efetivo repasse de verbas mediante a celebração de convênios constitui modalidade de transferência voluntária, devendo haver manifestação favorável da Administração Pública Federal.

3. Inviável a análise de ausência de interesse de agir trazida no especial quando esta exige a interpretação de cláusulas contratuais ou a incursão no universo fático-probatório, ante ao óbice trazido pelas Súmulas 5 e 7 deste Superior Tribunal de Justiça.

4. É vitável qualquer interpretação que afaste do ente transferidor, a União no caso, a legitimidade para responder a ações que discutam a transferência voluntária do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar de a Caixa, na qualidade de mandatária da União, proceder o exame da documentação referente à regularidade do ente federado, as verbas orçamentárias saem do patrimônio da União, sendo este diretamente vinculado ao objeto do litígio. Em um caso ou outro, poder-se-ia dizer que a Caixa Econômica Federal poderia integrar o polo passivo da ação juntamente com a União, mas, de forma alguma, poderia dizer-se que a Empresa Pública seria exclusivamente legitimada em tal tipo

Superior Tribunal de Justiça

de ação. Não se observa, inclusive, litisconsórcio passivo necessário, ante a ausência de qualquer disposição legal ou natureza da relação jurídica que justifique sua obrigatória intervenção no processo (art. 47 do Código de Processo Civil).

5. Segundo princípio da intranscendência das sanções, penalidades e restrições de ordem jurídica não podem superar a dimensão estritamente pessoal do infrator. O §1º do art. 1º da Lei n. 11.107/2005 atribui personalidade jurídica própria aos consórcios públicos. Tais entes possuem autonomia administrativa, financeira e orçamentária, não havendo falar em exceção ao princípio da intranscendência no caso.

6. A sentença de primeiro grau ressaltou que o efetivo repasse de verbas ao consórcio, mediante a celebração de convênios na modalidade de transferência voluntária, depende de manifestação favorável da Administração Pública Federal, não havendo falar em violação da independência dos poderes no caso em questão.

Recurso especial improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS

(Relator):

Na origem, ajuizada ação cautelar pelo Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território do Vale do Rio das Cinzas – CIVARC, objetivando que a Caixa Econômica Federal e a União abstenham-se de impedir a assinatura do Convênio referente à proposta SINCOV 025472/2010 sob argumento de inadimplência de alguns dos membros do Consórcio autor junto ao CAUC.

Decidindo a tutela de urgência, a Caixa Econômica Federal (CEF) foi excluída da lide e deferida a liminar para o fim de determinar que eventuais pendências de municípios integrantes do Consórcio-Autor não impeçam a celebração de convênio referente à Proposta SINCOV 025472/2010. Ressalvou-se, no entanto, que a efetiva celebração do convênio deve respeitar a legislação pertinente, inclusive em relação às restrições do período eleitoral e as exceções legais a tais restrições porventura existentes.

A sentença julgou o pleito parcialmente procedente, confirmando a tutela já concedida nos seguintes termos:

Superior Tribunal de Justiça

"Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO, resolvendo o mérito nos termos do art. 269, inciso I, do CPC, o que faço para, confirmando a liminar anteriormente concedida, determinar que eventuais pendências de municípios integrantes do Consórcio-Autor não impeçam a celebração de convênio referente à Proposta SINCOV n° 025472/2010.

Ressalto, mais uma vez, que o presente provimento jurisdicional limita-se a determinar que eventuais pendências de municípios integrantes do referido consórcio não sejam consideradas na análise da viabilidade de formalização de convênio referente à Proposta SINCOV n° 025472/2010. O efetivo repasse de verbas mediante a celebração de convênios constitui modalidade de transferência voluntária, devendo haver manifestação favorável da Administração.

Condeno a UNIÃO, considerando sua sucumbência preponderante, ao pagamento de honorários à parte autora, os quais fixo em R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 20, § 4º, do CPC. Sem custas nos moldes da isenção estabelecida pelo art. 4º, inciso I, da Lei n° 9.289/96".

Houve recurso de apelação da União e reexame necessário, aos quais o Tribunal regional decidiu negar provimento.

A União, por conseguinte, aviu embargos de declaração objetivando sanar omissão no acórdão, bem como o prequestionamento da legislação invocada. Os embargos de declaração foram providos, para fins de prequestionamento.

A União interpôs recurso especial, oportunidade em que o Superior Tribunal de Justiça, dando provimento ao recurso, determinou o retorno dos autos a este Tribunal para manifestação sobre todas as matérias articuladas nos embargos de declaração, com base no art. 557, §1º-A, do CPC.

Decido.

DO INTERESSE DE AGIR – SÚMULAS 5 E 7/STJ

A parte recorrente alega ausência de interesse de agir, na medida em que o art. 25, § 3º, da LC 101/2000 excluiu da penalidade de suspensão de transferências voluntárias aquelas destinadas às ações sociais, "*de modo que a justificativa utilizada pela parte-autora para buscar a exclusão de seu nome dos cadastros é inverídica, desnecessária*".

Superior Tribunal de Justiça

O Tribunal, por outro lado, assim declarou:

"A União argumenta que: 'o art, 25, § 3º da LC101/2000 , excluiu da penalidade de suspensão de transferências voluntárias aquelas destinadas às ações sociais, de modo que a justificativa utilizada pela parte-autora para buscar a exclusão de seu nome dos cadastros é inverídica, desnecessária'.

Sem razão, contudo.

O art. 25, §3º, da LC 101/2000 possui o seguinte teor:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. § 3º. Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Conforme se vê, somente são excetuadas das exigências impostas pela lei, aquelas transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

No caso dos autos, o documento anexo ao Evento 1 - OFIC17 da origem comprova que a Proposta SICONV 025472/2010 tem como objeto: AQUISIÇÃO DE 02 LABORATÓRIOS DE CLASSIFICAÇÃO E DEGUSTAÇÃO DE CAFÉ, 01 UNIDADE DE CLASSIFICAÇÃO E PADRONIZAÇÃO DE CAFÉ, 01 MÁQUINA AMBULANTE DE BENEFICIAR CAFÉ.

Portanto, não se tratando de transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social, exigível o cumprimento dos requisitos legais quanto à suspensão de transferências e, assim, configurado o interesse de agir" (e-STJ, fl. 380).

Inviável a análise de pretensão recursal trazida no especial quando esta exige a interpretação de cláusulas contratuais ou a incursão no universo fático-probatório, ante ao óbice trazido pelas Súmulas 5 e 7 deste Superior Tribunal de Justiça.

Precedentes: AgRg no Ag 1.316.691/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/05/2012, DJe 28/05/2012; AgRg no AREsp 64.269/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/05/2012, DJe 08/05/2012; AgRg no AREsp 147.819/SP, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, TERCEIRA

Superior Tribunal de Justiça

TURMA, julgado em 15/05/2012, DJe 28/05/2012; AgRg no REsp 1.191.160/RS, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 12/06/2012, DJe 20/06/2012.

DA LEGITIMIDADE PASSIVA – UNIÃO E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

A União argumenta que "o exame da documentação referente à comprovação de regularidade do ente federado para fins de recebimento de transferência voluntária, envolvendo recursos federais, compete à Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária da União. Como cediço, as sucessivas leis de diretrizes orçamentárias autorizam a UNIÃO a contratar instituição financeira oficial para atuar como sua mandatária, consoante autorização das sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, desde 1996. Dessa forma, a UNIÃO celebrou com a Caixa Econômica Federal Contratos de Prestação de Serviços, no qual consta competir à CEF receber e analisar os Planos de Trabalho relativos às propostas selecionadas pelos Ministérios, bem como a documentação técnica, institucional e jurídica das propostas de contratação, de acordo com a Lei Complementar no 101/2000, a LDO do exercício e a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional IN/STN/MF n° 01, de 15/01/1997".

Pugna a União, ao final, pelo reconhecimento de sua ilegitimidade passiva *ad causam*, porquanto caberia exclusivamente à Caixa Econômica Federal a posição de réu no processo.

Não há falar em ilegitimidade passiva do União no caso.

O art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) dispõe da seguinte forma:

*"Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por **transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação**, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.*

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

Superior Tribunal de Justiça

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social".

É vitável qualquer interpretação que afaste do ente transferidor, a União no caso, a legitimidade para responder ações que discutam a transferência voluntária do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar de a Caixa, na qualidade de mandatária da União, proceder o exame da documentação referente à regularidade do ente federado, as verbas orçamentárias saem do patrimônio da União, sendo este diretamente vinculado ao objeto do litígio.

Em um caso ou outro, poder-se-ia dizer que a Caixa Econômica Federal poderia integrar o polo passivo da ação juntamente com a União, mas, de forma alguma, poderia dizer-se que a Empresa Pública seria exclusivamente legitimada em tal tipo de ação. Não se observa, inclusive, litisconsórcio passivo necessário, ante a ausência de qualquer disposição legal ou natureza da relação jurídica que justifique sua obrigatória intervenção no processo (art. 47 do Código de Processo Civil). Nesse sentido, cito vários precedentes que reconhecem a legitimidade da União nos casos envolvendo transferências voluntárias:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO MOVIDA POR MUNICÍPIO QUE OBJETIVA A LIBERAÇÃO DE VERBA FEDERAL OBJETO DE CONTRATO DE REPASSE FIRMADO COM A UNIÃO. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS URBANAS. INSCRIÇÃO NO SIAFI/CAUC. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ART. 26 DA LEI N. 10.522/2002. CONTROVÉRSIA SOBRE A ABRANGÊNCIA DO CONCEITO DE "AÇÕES SOCIAIS".

1. A legitimidade passiva da Caixa Econômica Federal foi

Superior Tribunal de Justiça

reconhecida em razão de constar, no contrato de repasse, como representante da União e agente operador do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, sendo, assim, responsável pelas medidas de repasse de verbas. Essa premissa fática, que, pontua-se, não pode ser revista em sede de recurso especial, conforme entendimentos das Súmulas n. 5 e n. 7 do STJ, denota a necessidade de a Caixa Econômica Federal figurar no pólo passivo de ação que objetiva a liberação de valores constantes do contrato que firmou com a municipalidade autora.

2. Considerando que a suspensão da restrição para a transferência de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios trata de norma de direito financeiro e é exceção à regra, estando limitada às situações previstas no próprio artigo 26 da Lei n. 10.522/2002 (execuções de ações sociais; ou ações em faixa de fronteira), a interpretação da expressão "ações sociais" não pode ser abrangente a ponto de abarcar situações que o legislador não previu; nessa linha, o conceito da expressão "ações sociais", para o fim da Lei n. 10.522/2002, deve ser resultado de uma interpretação restritiva, teleológica e sistemática, mormente diante do fato de que qualquer ação governamental em prol da sociedade pode ser passível de enquadramento no conceito de ação social.

3. A ação social a que se refere mencionada lei é referente às ações que objetivam atender a direitos sociais assegurados aos cidadãos, cuja realização é obrigatória por parte do Poder Público, como aquelas mencionadas na Constituição Federal, nos artigos 6º, 193, 194, 196, 201, 203, 205, 215 e 217 (alimentação, moradia, segurança, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, ordem social, seguridade social, saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura e desporto).

4. O direito à infra-estrutura urbana e aos serviços públicos, os quais abarcam o direito à pavimentação de vias públicas, compõem o rol de direitos que dão significado à garantia do direito a cidades sustentáveis, conforme previsão do art. 2º da Lei n. 10.257/2001- Estatuto das Cidades. Nada obstante, a pavimentação de vias públicas não pode ser enquadrada no conceito de ação social previsto no art. 26 da Lei n. 10.522/2002.

5. Ônus de sucumbência invertidos; porém, não no patamar de 10% sobre o valor da causa (R\$ 243.750,00), uma vez que se trata de município de pequeno porte, cujos respectivos valores farão falta ao erário. Em atenção ao valor da causa e ao princípio da razoabilidade, arbitra-se a verba honorária de sucumbência em

Superior Tribunal de Justiça

R\$ 1.000,00, nos termos do art. 20, § 4º, do CPC, montante que deverá ser distribuído, proporcionalmente, entre a **CEF e a União**.

6. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, na parte, providos". (REsp 1.372.942/AL, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/04/2014, DJe 11/04/2014.)

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. REPASSE DE VERBA PELA UNIÃO. RESTRIÇÃO CADASTRAL NO CAUC E NO SIAFI. SUSPENSÃO DOS EFEITOS APENAS QUANTO AOS REPASSES QUE VISEM À EXECUÇÃO DE AÇÕES SOCIAIS OU EM FAIXA DE FRONTEIRA. ART. 26 DA LEI 10.522/2002. ABRANGÊNCIA DO TERMO "AÇÕES SOCIAIS".

1. Hipótese em que o Tribunal local consignou que o repasse de verbas federais destinadas à implantação e obras de drenagem urbana denotariam natureza de ação social.

2. A suspensão da restrição para a transferência de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios trata de norma de direito financeiro e é exceção à regra, estando limitada às situações previstas no próprio artigo 26 da Lei 10.522/2002 (execuções de ações sociais ou ações em faixa de fronteira). A interpretação da expressão "ações sociais" não pode ser abrangente a ponto de abarcar situações que o legislador não previu. Sendo assim, o conceito da expressão "ações sociais", para o fim da Lei 10.522/2002, deve ser resultado de interpretação restritiva, teleológica e sistemática, mormente diante do fato de que qualquer ação governamental em prol da sociedade pode ser passível de enquadramento no conceito de ação social.

3. O termo "ação social" presente na mencionada lei diz respeito às ações que objetivam o atendimento dos direitos sociais assegurados aos cidadãos, cuja realização é obrigatória por parte do Poder Público, como aquelas mencionadas na Constituição Federal, nos artigos 6º, 193, 194, 196, 201, 203, 205, 215 e 217 (alimentação, moradia, segurança, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, ordem social, seguridade social, saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura e desporto).

4. O direito à infraestrutura urbana e o direito aos serviços públicos, os quais abarcam o direito à pavimentação e drenagem de vias públicas, compõem o rol de direitos que dão significado à garantia do direito a cidades sustentáveis, conforme previsão do art. 2º da Lei 10.257/2001 - Estatuto das Cidades. Apesar disso, conforme a fundamentação supra, a pavimentação e drenagem de vias públicas não pode ser enquadrada no conceito de ação social

Superior Tribunal de Justiça

previsto no art. 26 da Lei 10.522/2002. Nesse sentido: REsp 1.372.942/AL, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 11.4.2014.

5. Agravo Regimental não provido". (AgRg no AgRg no REsp 1.416.470/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/11/2014, DJe 27/11/2014.)

Não se cogita, dessa forma, ausência de legitimidade passiva "ad causam" da União nem litisconsórcio passivo necessário entre a Caixa e a União nas lides envolvendo as transferências voluntárias do art. 25 da Lei Complementar 101/2000.

DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES

Segundo princípio da intranscendência das sanções, penalidades e restrições de ordem jurídica não podem superar a dimensão estritamente pessoal do infrator. De fato, a irregularidade de um ente público não pode prejudicar os outros entes, sob pena de violação de tal preceito normativo. Cito precedentes do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal que tutelam tal preceito:

"EMENTA Agravo regimental em ação cível originária. Conflito federativo. CAUC. Princípio da intranscendência subjetiva das sanções. Obrigatoriedade de julgamento colegiado. Não ocorrência. Artigo 21, § 1º, RISTF. Desnecessidade de trânsito em julgado do precedente utilizado como razão de decidir. Agravo regimental não provido. 1) Não há que se falar em obrigatoriedade de julgamento colegiado se a decisão monocrática seguiu entendimento firmado em precedente do Plenário (ACO nº 1.848/MA), sob expressa permissão do art. 21, § 1º, do RISTF. 2) O fato de o acórdão apontado como precedente estar submetido a recurso da União (ACO nº 1.848/MA) não interfere na possibilidade de utilização, em outros feitos, do entendimento ali consagrado (aplicabilidade do princípio da intranscendência subjetiva das sanções à imposição de restrições pela União aos entes federados), uma vez que as razões recursais expostas naqueles autos, ainda que acolhidas, serviriam apenas para impedir a aplicabilidade da tese ao caso dos autos, não sendo aptas, contudo, a desconstituí-la. 3) Agravo regimental não provido". (ACO 1.631 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 30-06-2015 PUBLIC 01-07-2015.)

Superior Tribunal de Justiça

"ADMINISTRATIVO – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – NÃO-ALIMENTAÇÃO DO CAUC PELA RECORRIDA – BLOQUEIO DE REPASSE DE RECURSOS VOLUNTÁRIOS – INADIMPLÊNCIA OCASIONADA POR MÁ GESTÃO DE PREFEITO ANTERIOR – PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELO GESTOR ATUAL.

1. A transferência voluntária, que se caracteriza pelo repasse, a cargo da CEF, das verbas provenientes da União impõe, dentre as inúmeras exigências, estar a municipalidade em dia com as suas obrigações.

2. Descumprimento da exigência consistente na declaração de atendimento dos limites definidos pelo art. 25, § 1º, IV, alínea "c", da Lei Complementar n. 101/2000.

3. A nova administração, que tomou todas as providências cabíveis para a regularização da situação, não pode ser penalizada.

Agravo regimental improvido". (AgRg no REsp 1.087.465/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 16/09/2009.)

"E M E N T A: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA – JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSOLIDADA QUANTO À MATÉRIA VERSADA NA IMPETRAÇÃO – POSSIBILIDADE, EM TAL HIPÓTESE, DE O RELATOR DA CAUSA DECIDIR, MONOCRATICAMENTE, A CONTROVÉRSIA JURÍDICA – COMPETÊNCIA MONOCRÁTICA QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DELEGOU, VALIDAMENTE, EM SEDE REGIMENTAL (RISTF, ART. 21, § 1º) – INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE – PLENA LEGITIMIDADE JURÍDICA DESSA DELEGAÇÃO REGIMENTAL – SIAFI/CADIN/CAUC – INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DO ESTADO DO MARANHÃO – POR EFEITO DE AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS REFERENTE A CONVÊNIOS CELEBRADOS EM GESTÕES ANTERIORES – SEM QUE SE TENHA PRECEDIDO À PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE “TOMADA DE CONTAS ESPECIAL” – CONSEQUENTE IMPOSIÇÃO AO ESTADO-MEMBRO, EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES, DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA – POSTULADO DA INTRANSCENDÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE SANÇÕES E RESTRIÇÕES DE ORDEM JURÍDICA SUPERAREM A DIMENSÃO ESTRITAMENTE PESSOAL DO INFRATOR – A QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS,

Superior Tribunal de Justiça

NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO – POSSIBILIDADE DE INVOCAÇÃO, PELAS ENTIDADES ESTATAIS, EM SEU FAVOR, DA GARANTIA DO “DUE PROCESS OF LAW” – VIOLAÇÃO AO POSTULADO CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (TAMBÉM APLICÁVEL AOS PROCEDIMENTOS DE CARÁTER MERAMENTE ADMINISTRATIVO) – BLOQUEIO DE RECURSOS CUJO REPASSE TEM POR FUNDAMENTO RESPECTIVOS CONVÊNIOS – RISCO PARA A CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS NO ÂMBITO DO ESTADO DO MARANHÃO – SITUAÇÃO DE POTENCIALIDADE DANOSA AO INTERESSE PÚBLICO – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. INSCRIÇÃO EM CADASTRO PÚBLICO DE INADIMPLENTES E ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS. – O postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator. Em virtude desse princípio, as limitações jurídicas que derivam da inscrição, em cadastros públicos de inadimplentes, das autarquias, das empresas governamentais ou das entidades paraestatais não podem atingir os Estados-membros, projetando, sobre estes, consequências jurídicas desfavoráveis e gravosas, pois o inadimplemento obrigacional – por revelar-se unicamente imputável aos entes menores integrantes da administração descentralizada – só a estes pode afetar. – Os Estados-membros e o Distrito Federal, em consequência, não podem sofrer limitações em sua esfera jurídica, motivadas pelo só fato de se acharem administrativamente vinculadas a eles as autarquias, as entidades paraestatais, as sociedades sujeitas a seu poder de controle e as empresas governamentais alegadamente inadimplentes e que, por tal motivo, hajam sido incluídas em cadastros federais (CAUC, SIAFI, CADIN, v.g.). A QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO. – A imposição de restrições de ordem jurídica, pelo Estado, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo, supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do “due process of law”, assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou

Superior Tribunal de Justiça

supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes. LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. – A Constituição da República estabelece, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, considerada a essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem o devido processo legal, notadamente naqueles casos em que se viabilize a possibilidade de imposição, a determinada pessoa ou entidade, seja ela pública ou privada, de medidas consubstanciadoras de limitação de direitos. – A jurisprudência dos Tribunais, especialmente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado o caráter fundamental do princípio da plenitude de defesa, nele reconhecendo uma insuprimível garantia que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa ou no âmbito político-administrativo, sob pena de nulidade da própria medida restritiva de direitos, revestida, ou não, de caráter punitivo. Doutrina. Precedentes. BLOQUEIO DE RECURSOS CUJA EFETIVAÇÃO COMPROMETE A EXECUÇÃO, NO ÂMBITO LOCAL, DE PROGRAMA ESTRUTURADO PARA VIABILIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. – O Supremo Tribunal Federal, nos casos de inscrição de entidades estatais, de pessoas administrativas ou de empresas governamentais em cadastros de inadimplentes, organizados e mantidos pela União, tem ordenado a liberação e o repasse de verbas federais (ou, então, determinado o afastamento de restrições impostas à celebração de operações de crédito em geral ou à obtenção de garantias), sempre com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade. Precedentes". (ACO 1.848 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 05-02-2015 PUBLIC 06-02-2015.)

No entanto, a parte recorrente vindica não ser tal princípio aplicável ao caso analisado. Argumenta que a Lei Complementar 101/2000 não tratou dos consórcios públicos, uma vez que o art. 241 da Constituição Federal de 1988 só veio a ser regulamentado pela Lei 11.107/2005, criando a possibilidade de uma nova espécie de entidade vinculada aos Entes federados, caso aquela seja

Superior Tribunal de Justiça

constituída sob a forma de associação pública (e-STJ, fl. 408).

Defende ainda que admitir a aplicação do princípio da intranscendência de sanções em relação ao consórcio estimularia os administradores estaduais ou municipais inadimplentes a constituírem consórcios públicos ou outro tipo de entidade da administração indireta para o recebimento de recursos federais, porquanto a eventual gestão descomprometida com os princípios legais não afetará recebimento recursos de transferências voluntárias (e-STJ, fl.409).

Não prospera a pretensão recursal.

É possível conceituar consórcio público, conforme a Lei 11.107/2005, como o contrato administrativo multilateral, firmado entre entidades federativas, para persecução de objetivos comuns, resultando na criação de uma nova pessoa jurídica de direito público.

Ao contrário do defendido pela Fazenda Pública, o instituto dos consórcios públicos não foi inaugurado pela Lei 11.107/2005. A grande novidade dos consórcios públicos regidos por tal lei é que, atualmente, a celebração do contrato resulta na instituição de uma nova pessoa jurídica, com personalidade distinta da personalidade das entidades consorciadas.

Nota-se que o instrumento não modifica a natureza dos municípios que dele participam. Se acatássemos a tese da União, estaríamos afirmando que a irregularidade de uma pessoa jurídica de direito público, integrante da administração pública direta (Município conveniado), seria capaz de alcançar outra pessoa jurídica, integrante da administração indireta (Consórcio Público). Tal entendimento contraria a jurisprudência firmada e consolidada pelo Supremo Tribunal Federal.

Os consórcios públicos possuem autonomia administrativa, financeira e orçamentária, não havendo falar em exceção ao princípio da intranscendência, cujo escopo é de impedir que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator e atinjam outro ente federativo. A personalidade jurídica própria dos consórcios permite razoável segurança jurídica em relação ao cumprimento de suas obrigações.

Não triunfa, igualmente, a alegação de que o respeito da autonomia dos consórcios públicos incentivaria a inadimplência dos entes consorciados, fraudando o sistema de normas que rege as transferências voluntárias.

Inicialmente destaco que, na elaboração dos contratos de Direito Público (assim como nos de Direito Comum), a boa-fé presume-se, enquanto a

Superior Tribunal de Justiça

má-fé necessita de ser provada. Rejeita-se, assim, a presunção de intuito doloso do gestor inadimplente ao formar consórcios públicos.

Denota-se, outrossim, que a escolha das propostas e a celebração do contrato de repasse são decisões discricionárias do órgão do Poder executivo competente. Há um procedimento de aprovação de plano de trabalho e de seleção da proposta vencedora antes da formalização do contrato de repasse. Se a Administração Pública decidisse por não selecionar a proposta em razão da inadimplência de um dos entes consorciados, não haveria óbice algum.

No entanto, foi aprovado o plano de trabalho do consórcio público e selecionada a sua proposta, ressaltando-se que não há alegação de pendência por parte do Consórcio Público, que possui personalidade jurídica própria e relações jurídicas próprias.

Percebe-se, ainda, que a sentença de primeiro grau ressaltou que o efetivo repasse de verbas ao consórcio, mediante a celebração de convênios na modalidade de transferência voluntária, depende de manifestação favorável da Administração Pública Federal, não havendo falar em violação da independência dos poderes, no caso em questão.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2014/0148161-4

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.463.921 / PR

Números Origem: 50002661120104047013 50041365420104040000

PAUTA: 03/09/2015

JULGADO: 15/09/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO
TERRITÓRIO DO VALE DO RIO CINZAS - CIVARC

ADVOGADOS : VALDEMIR BRAZ BUENO
LUCIANO MARCELO DIAS QUEIRZ E OUTRO(S)

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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:

"Após o voto do Sr. Ministro-Relator, negando provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Sr. Ministro Herman Benjamin."

Aguardam os Srs. Ministros Og Fernandes (Presidente), Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.463.921 - PR (2014/0148161-4)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS

RECORRENTE : UNIÃO

**RECORRIDO : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O
DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO DO VALE DO RIO
CINZAS - CIVARC**

ADVOGADOS : VALDEMIR BRAZ BUENO

LUCIANO MARCELO DIAS QUEIRZ E OUTRO(S)

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO E PROCESSUAL CIVIL. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. CONVÊNIO. LEGITIMIDADE ATIVA DA UNIÃO. INTERESSE DE AGIR. SÚMULAS 5 E 7/STJ. CONSÓRCIO PÚBLICO. PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. NATUREZA AUTÁRQUICA. *PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS*. JURISPRUDÊNCIA CONSAGRADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. O Tribunal *a quo* confirmou sentença de parcial procedência para "determinar que eventuais pendências de municípios integrantes do Consórcio-Autor não impeçam a celebração de convênio referente à Proposta SINCOV nº 025472/2010" (fl. 377).

2. Eis, portanto, a principal questão debatida no Recurso Especial: se o consórcio público pode ser impedido de receber transferências voluntárias da União, em razão de eventual pendência existente em relação aos Municípios que o integram.

3. O eminente Ministro Humberto Martins nega provimento ao Recurso Especial da União.

CONDIÇÕES DA AÇÃO

4. A União argui sua ilegitimidade passiva *ad causam*, sob o fundamento de que compete à Caixa Econômica Federal, "na condição de mandatária", examinar a documentação referente à regularidade do ente federado para fins de recebimento de transferência voluntária (fl. 398).

5. Não resta dúvida de que a relação jurídica decorrente do convênio é entre a União – e não a CEF – e o consórcio público, sendo este o destinatário dos recursos repassados por aquela mediante transferência voluntária. Conforme estabelece o art. 663 do CC, o mandante é o responsável, sempre que o mandatário realizar negócios expressamente em seu nome.

6. Em sendo a CEF parte ilegítima, tampouco há que se cogitar de litisconsórcio necessário (art. 47 do CPC).

7. No que diz respeito ao interesse de agir, a União argumenta que transferências voluntárias destinadas às ações sociais já se encontram excluídas das restrições do art. 25, § 3º, da LC 101/2000, o que afastaria a necessidade da tutela jurisdicional. Contudo, ao analisar a documentação constante nos autos, o Tribunal *a quo* atestou que a Proposta SINCOV 025472/2010 tem como objeto a aquisição de: a) 2 (dois) laboratórios de classificação e degustação de café; b) 1 (uma) unidade de classificação e

padronização de café; c) 1 (uma) máquina ambulante de beneficiar café. Diante dessa premissa, o acolhimento da tese recursal esbarra no óbice das Súmulas 5 e 7/STJ.

**MÉRITO DA DEMANDA: IMPOSSIBILIDADE DE IMPOR
RESTRICÇÕES AO CONSÓRCIO PÚBLICO POR ATO IMPUTÁVEL
AO MUNICÍPIO**

8. O Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território do Vale do Rio Cinzas – CIVARC, parte recorrida, foi constituído sob a forma de associação pública (fl. 382), a qual possui, por expressa previsão legal, personalidade jurídica de Direito Público e natureza autárquica (arts. 6º, I, da Lei 11.107/2005 e 41, IV, do CC). Em tal hipótese, ela integra a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados (art. 6º, § 1º, da Lei 11.107/2005).

9. Claro está que o consórcio público, na condição de autarquia, possui autonomia administrativa e financeira, nos limites do contrato de consórcio e da lei que ratificar o protocolo de intenções (arts. 3º e 5º da Lei 11.107/2005), e que pode celebrar convênios com a União (art. 14 da Lei 11.107/2005).

10. O STF possui jurisprudência consagrada no sentido de que o *princípio da intranscendência das medidas restritivas de direitos* impede que sanções e outras restrições de direitos extrapolem a esfera jurídica do ente infrator da Administração Pública (ACO 1.889 MC-REF, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe-148 31.7.2014; AC 1.033 AgR-QO, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 16.06.2006).

11. Perceba-se que tais precedentes versam sobre possíveis restrições a determinado ente por inscrição no SIAFI/CAUC imputável a outro. A leitura que faço das decisões do Supremo revela que é irrelevante se a entidade responsabilizada é menor, ou não; isto é, o *princípio da intranscendência* não tem aplicação apenas para proteger Municípios e Estados de sanções aplicadas a entidades da Administração Indireta. Importa que as consequências do inadimplemento obrigacional afetem exclusivamente a situação jurídica do sujeito responsável.

12. Mais recentemente, a Suprema Corte estendeu o âmbito de proteção do aludido princípio para reconhecer que o Estado só pode ser penalizado por inclusão em cadastro de devedores da União por atos praticados pelo Poder Executivo. "Em consequência, atos do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e dos entes da Administração Pública indireta (como as autarquias e as empresas públicas) não podem gerar sanções da União contra o Estado, diante da ausência de ingerência direta do Executivo sobre eles. (ACO 1.612-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJe 13/2/2015)". (ACO 2.066 AgR, Relator: Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe-170 28.8.2015).

13. Na esteira desse entendimento, não se pode conferir interpretação extensiva ao termo "beneficiário" para efeito das exigências do art. 25, § 1º, IV, da LC 101/2000. Beneficiário é o consórcio público, que não pode ser prejudicado por eventual falta de um de seus integrantes, sob pena de a coletividade dos demais Municípios que o compõem ser penalizada indevidamente.

DISPOSITIVO DO VOTO DO E. RELATOR

14. Por fim, cumpre alertar que, a rigor, como o e. Ministro Humberto Martins aplica, na mesma linha do meu voto, as Súmulas 5 e 7/STJ, no que diz respeito à análise do interesse de agir, a hipótese é de **conhecimento parcial** do presente recurso e, na parte conhecida, de seu não provimento.

CONCLUSÃO

15. Ante o exposto, **acompanho o eminente Relator para conhecer parcialmente do Recurso Especial e, nessa parte, negar-lhe provimento.**

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Trata-se de Recurso Especial interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim ementado:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. RETORNO DOS AUTOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ANULAÇÃO DO JULGAMENTO. INTERESSE DE AGIR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REDISCUSSÃO DO MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO.

1. Anulado o julgamento dos embargos declaratórios pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça com determinação de nova apreciação pelo Tribunal *a quo* das razões da embargante.

2. Não se tratando de transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social, exigível o cumprimento dos requisitos legais quanto à suspensão de transferências e, assim, configurado o interesse de agir.

3. A CEF não possui qualquer força decisória quanto ao afastamento de eventual requisito imposto na legislação de regência, o que, no caso, mostra-se como determinante do pedido. Reafirmada a legitimidade passiva da União.

4. Diferentemente do sustentado pela embargante, a Portaria Interministerial nº MF/MPOG/CGU nº 127/2008 não se mostra apta a possibilitar que eventual registro no CAUC de Município consorciado torne-se empecilho para a celebração de convênio com a Administração Pública.

5. O resultado do julgamento não tem o condão de afastar as inscrições dos Municípios no CAUC, posto que, nem mesmo, adentrado no mérito de ditas inscrições; inexistente, assim, a aventada ofensa ao princípio da legalidade.

6. Hipótese em que se acolhe a pretensão de prequestionamento para evitar eventual inadmissibilidade dos recursos dirigidos às instâncias superiores por conta exclusivamente da ausência de menção expressa dos dispositivos tidos pela parte embargante como violados, conquanto tenham sido implicitamente considerados no acórdão.

7. Embargos de declaração parcialmente providos, apenas para

Superior Tribunal de Justiça

fins de prequestionamento.

A recorrente sustenta que houve ofensa aos arts. 267, VI, do CPC; 25, § 1º, IV, e 3º, da LC 101/2000; 6º da MP 1.046/1996; e 5º, § 2º, da IN 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, sob os seguintes fundamentos:

a) a legitimidade passiva *ad causam* é da Caixa Econômica Federal, a quem compete verificar a regularidade para recebimento de recursos da União;

b) não há interesse de agir, uma vez que transferências voluntárias destinadas às ações sociais já estão excluídas das restrições impostas pelo art. 25 da LRF;

c) como "o consórcio público é totalmente dependente das receitas oriundas dos Municípios que o integram, para os fins da LC nº 101/00, dever-se-á considerar a entidade e os Entes públicos que compõe como única pessoa jurídica, ou seja, o cumprimento dos requisitos legais exigidos para transferência voluntária deverão ser atendidos por todos (Municípios + consórcio)" (fl. 408);

d) não se aplica ao caso o *princípio da intranscendência das medidas restritivas de direitos*, porquanto tal postulado serviria apenas para afastar eventual responsabilização dos Entes federados por atos de gestão de presidentes e de diretores de entidades da Administração Indireta.

Contrarrazões às fls. 394-410.

O e. Ministro Relator Humberto Martins negou provimento ao Recurso Especial, nos termos de judicioso voto assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONSÓRCIO PÚBLICO. CONTRATO DE REPASSE FIRMADO COM A UNIÃO. ART. 25 DA LC. N. 101/2000. INTERESSE DE AGIR. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E UNIÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES.

1. Recurso especial em que se discute: a) interesse de agir da parte recorrida; b) legitimidade passiva *ad causam* da União e da Caixa Econômica Federal em processos que discutam transferências voluntárias e inscrição no CAUC; e c) possibilidade de um Consórcio Público (Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território do Vale do Rio das Cinzas – CIVARC) formalizar contrato de repasse com União, mesmo que

Superior Tribunal de Justiça

alguns de seus municípios estejam inadimplentes no CAUC.

2. Caso em que a Caixa Econômica Federal foi excluída do processo e determinado que eventuais pendências de municípios integrantes do referido consórcio não sejam consideradas na análise da viabilidade de formalização de convênio. Ressalvou-se que o efetivo repasse de verbas mediante a celebração de convênios constitui modalidade de transferência voluntária, devendo haver manifestação favorável da Administração Pública Federal.

3. Inviável a análise de ausência de interesse de agir trazida no especial quando esta exige a interpretação de cláusulas contratuais ou a incursão no universo fático-probatório, ante ao óbice trazido pelas Súmulas 5 e 7 deste Superior Tribunal de Justiça.

4. É vitável qualquer interpretação que afaste do ente transferidor, a União no caso, a legitimidade para responder a ações que discutam a transferência voluntária do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar de a Caixa, na qualidade de mandatária da União, proceder o exame da documentação referente à regularidade do ente federado, as verbas orçamentárias saem do patrimônio da União, sendo este diretamente vinculado ao objeto do litígio. Em um caso ou outro, poder-se-ia dizer que a Caixa Econômica Federal poderia integrar o polo passivo da ação juntamente com a União, mas, de forma alguma, poderia dizer-se que a Empresa Pública seria exclusivamente legitimada em tal tipo de ação. Não se observa, inclusive, litisconsórcio passivo necessário, ante a ausência de qualquer disposição legal ou natureza da relação jurídica que justifique sua obrigatória intervenção no processo (art. 47 do Código de Processo Civil).

5. Segundo princípio da intranscendência das sanções, penalidades e restrições de ordem jurídica não podem superar a dimensão estritamente pessoal do infrator. O § 1º do art. 1º da Lei n. 11.107/2005 atribui personalidade jurídica própria aos consórcios públicos. Tais entes possuem autonomia administrativa, financeira e orçamentária, não havendo falar em exceção ao princípio da intranscendência no caso.

6. A sentença de primeiro grau ressaltou que o efetivo repasse de verbas ao consórcio, mediante a celebração de convênios na modalidade de transferência voluntária, depende de manifestação favorável da Administração Pública Federal, não havendo falar em violação da independência dos poderes no caso em questão.

Recurso especial improvido.

Pedi vista dos autos.

O Tribunal *a quo* confirmou sentença de parcial procedência para "determinar que eventuais pendências de municípios integrantes do Consórcio-Autor não impeçam a celebração de convênio referente à Proposta SINCOV n° 025472/2010" (fl. 377).

Eis, portanto, a principal questão debatida no Recurso Especial: se o

Superior Tribunal de Justiça

consórcio público pode ser impedido de receber transferências voluntárias da União, em razão de eventual pendência existente em relação aos Municípios que o integram.

Antes disso, argui a União sua ilegitimidade passiva *ad causam* e falta de interesse de agir, o que não merece acolhida, na mesma linha do voto do e. Relator.

Com efeito, as situações jurídicas da União e da Caixa Econômica Federal, no que concerne ao convênio, ficaram bem definidas no acórdão recorrido:

A Caixa Econômica Federal, conforme afirmado pela própria apelante, é mera mandatária, no que se refere à análise de conformidade da documentação para a formalização de convênios que impliquem repasse voluntário de recursos federais.

O objeto da presente lide cinge-se sobre o preenchimento dos requisitos para a celebração dos convênios, de modo que cabe à União figurar no polo passivo da ação. A CEF atua apenas em cumprimento das determinações emanadas por sua mandatária, a qual é a titular do direito e integra a relação jurídica material estabelecida por meio do convênio a ser firmado (fl. 380).

No Recurso Especial, a União reitera que compete à Caixa Econômica Federal, "na condição de mandatária", examinar a documentação referente à regularidade do ente federado para fins de recebimento de transferência voluntária (fl. 398).

Nesse caso, não resta dúvida de que a relação jurídica é travada entre a União – e não a CEF – e o consórcio público, sendo este o destinatário dos recursos repassados por aquela mediante transferência voluntária. Conforme estabelece o art. 663 do CC, o mandante é o responsável, sempre que o mandatário realizar negócios expressamente em seu nome.

Em sendo a CEF parte ilegítima, tampouco há que se cogitar de litisconsórcio necessário (art. 47 do CPC).

No que diz respeito ao interesse de agir, a União argumenta que transferências voluntárias destinadas às ações sociais já se encontram excluídas das restrições do art. 25, § 3º, da LC 101/2000, o que afastaria a necessidade da tutela jurisdicional. Contudo, ao analisar a documentação constante nos autos, o Tribunal *a quo* atestou que a Proposta SINCOV 025472/2010 tem como objeto a aquisição de: a)

Superior Tribunal de Justiça

2 (dois) laboratórios de classificação e degustação de café; b) 1 (uma) unidade de classificação e padronização de café; c) 1 (uma) máquina ambulante de beneficiar café. Diante dessa premissa, o acolhimento da tese recursal esbarra no óbice das Súmulas 5 e 7/STJ.

Passo à análise do tema principal.

O Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território do Vale do Rio Cinzas – CIVARC, parte recorrida, foi constituído sob a forma de associação pública (fl. 382), a qual possui, por expressa previsão legal, personalidade jurídica de Direito Público e natureza autárquica (arts. 6º, I, da Lei 11.107/2005 e 41, IV, do CC). Em tal hipótese, ela integra a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados (art. 6º, § 1º, da Lei 11.107/2005).

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, quando as associações públicas "tiverem personalidade jurídica de Direito Público serão autarquias intergovernamentais e quando tiverem personalidade de Direito Privado serão empresas públicas; portanto, ainda que a lei não o diga, neste caso também farão parte da Administração indireta, porém, apenas da entidade governamental que tiver a maioria acionária" (*Curso de Direito Administrativo*, 32ª ed., Malheiros, São Paulo, 2015, p. 687).

Claro está que o consórcio público, na condição de autarquia, possui autonomia administrativa e financeira, nos limites do contrato de consórcio e da lei que ratificar o protocolo de intenções (arts. 3º e 5º da Lei 11.107/2005), e que pode celebrar convênios com a União (art. 14 da Lei 11.107/2005).

O STF possui jurisprudência consagrada no sentido de que o *princípio da intranscendência das medidas restritivas de direitos* impede que sanções e outras restrições de direitos extrapolem a esfera jurídica do ente infrator da Administração Pública. Confirmam-se:

E M E N T A: SIAFI (CADIN)/CONCONV/CAUC – INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DE ENTIDADE ESTADUAL DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, POR EFEITO DE INADIMPLEMENTO OBRIGACIONAL EM QUE TERIA ELA INCIDIDO –

CONSEQÜENTE IMPOSIÇÃO AO ESTADO-MEMBRO (EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO, POR SEU ENTE MENOR, DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES) DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA, EM DECORRÊNCIA DA MERA VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA A ELE, ENQUANTO ENTE POLÍTICO MAIOR, DA EMPRESA ESTATAL INADIMPLENTE – POSTULADO DA INTRANSCENDÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE SANÇÕES E RESTRIÇÕES DE ORDEM JURÍDICA SUPERAREM A DIMENSÃO ESTRITAMENTE PESSOAL DO INFRATOR – LITÍGIO QUE SE SUBMETE À ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – HARMONIA E EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UNIÃO FEDERAL – O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO – POSSIBILIDADE, NA ESPÉCIE, DE CONFLITO FEDERATIVO – PRETENSÃO CAUTELAR FUNDADA NA ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA – DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO. - A Constituição da República confere ao Supremo Tribunal Federal a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, “f”), atribuindo a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir controvérsias que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes. INSCRIÇÃO EM CADASTRO PÚBLICO DE INADIMPLENTES E ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS. - **O postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator. Em virtude desse princípio, as limitações jurídicas que derivam da inscrição, em cadastros públicos de inadimplentes, das autarquias, das empresas governamentais ou das entidades paraestatais não podem atingir os Estados-membros, projetando, sobre estes, consequências jurídicas desfavoráveis e gravosas, pois o inadimplemento obrigacional – por revelar-se unicamente imputável aos entes menores integrantes da administração descentralizada – só a estes pode afetar.** - Os Estados-membros e o Distrito Federal, em consequência, **não podem sofrer limitações em sua esfera jurídica, motivadas pelo só fato de se acharem administrativamente vinculadas a eles as autarquias, as entidades paraestatais, as sociedades sujeitas a seu poder de controle e as**

empresas governamentais alegadamente inadimplentes e que, por tal motivo, hajam sido incluídas em cadastros federais (CAUC, SIAFI, CADIN, v.g.). A QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO. - A imposição de restrições de ordem jurídica, pelo Estado, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede com a inclusão de supostos devedores em cadastros públicos de inadimplentes), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do “due process of law”, assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes. **LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.** - A Constituição da República estabelece, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, considerada a essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem o devido processo legal, notadamente naqueles casos em que se viabilize a possibilidade de imposição, a determinada pessoa ou entidade, seja ela pública ou privada, de medidas consubstanciadoras de limitação de direitos. - A jurisprudência dos Tribunais, especialmente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado o caráter fundamental do princípio da plenitude de defesa, nele reconhecendo uma insuprimível garantia que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa ou no âmbito político-administrativo, sob pena de nulidade da própria medida restritiva de direitos, revestida, ou não, de caráter punitivo. Doutrina. Precedentes. **BLOQUEIO DE RECURSOS CUJA EFETIVAÇÃO COMPROMETE A EXECUÇÃO, NO ÂMBITO LOCAL, DE PROGRAMA ESTRUTURADO PARA VIABILIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.** - O Supremo Tribunal Federal, nos casos de inscrição de entidades estatais, de pessoas administrativas ou de empresas governamentais em cadastros de inadimplentes organizados e mantidos pela União, tem ordenado a liberação e o repasse de verbas federais (ou, então, determinado o afastamento de restrições impostas à celebração de operações de crédito em geral ou à obtenção de garantias), sempre com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade. Precedentes.

(ACO 1.889 MC-REF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe-148 31.7.2014).

E M E N T A: SIAFI (CADIN)/CONCONV/CAUC –

INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DE E M E N T A: CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC) - SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - (INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2005) - INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DE ENTIDADES ESTADUAIS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, POR EFEITO DE INADIMPLENTO OBRIGACIONAL EM QUE TERIAM ELAS INCIDIDO - CONSEQÜENTE IMPOSIÇÃO, AO ESTADO-MEMBRO, EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO, POR SEUS ENTES MENORES, DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES, DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA, EM DECORRÊNCIA DA MERA VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA, A ELE, ENQUANTO ENTE POLÍTICO MAIOR, DAS EMPRESAS ESTATAIS INADIMPLENTES - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO REQUISITO LEGITIMADOR DA INCLUSÃO, NO CAUC, DE QUALQUER ENTE ESTATAL OU DE ÓRGÃOS OU ENTIDADES A ELE VINCULADOS - PRETENSÃO CAUTELAR FUNDADA NAS ALEGAÇÕES DE TRANSGRESSÃO À GARANTIA DO "DUE PROCESS OF LAW", DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS E DE DESRESPEITO AO POSTULADO DA RESERVA DE LEI FORMAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA - DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INSCRIÇÃO NO CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC) E ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS. - **O postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator.** Em virtude desse princípio, as limitações jurídicas que derivam da inscrição, no CAUC, das autarquias, das empresas governamentais ou das entidades paraestatais não podem atingir os Estados-membros ou o Distrito Federal, projetando, sobre estes, conseqüências jurídicas desfavoráveis e gravosas, pois o inadimplemento obrigacional - por revelar-se unicamente imputável aos entes menores integrantes da administração descentralizada - só a estes pode afetar. - Os Estados-membros e o Distrito Federal, em conseqüência, não podem sofrer limitações em sua esfera jurídica motivadas pelo só fato de se acharem administrativamente vinculadas, a eles, as autarquias, as entidades paraestatais, as sociedades sujeitas a seu poder de controle e as empresas governamentais alegadamente inadimplentes e que, por tal motivo, hajam sido incluídas em cadastros federais (CAUC, SIAFI, CADIN, v.g.). LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. - A imposição estatal de restrições de ordem jurídica, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede com a inclusão de supostos devedores em cadastros públicos de inadimplentes), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do "due process of law", assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias

Superior Tribunal de Justiça

peças jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes. A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. - O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. - O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua "*contra legem*" ou "*praeter legem*", não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)". Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN nº 01/2005.

(AC 1.033 AgR-QO, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ 16.06.2006).

Perceba-se que tais precedentes versam sobre possíveis restrições a determinado ente por inscrição no SIAFI/CAUC imputável a outro. A leitura que faço das decisões do Supremo revela que é irrelevante se a entidade responsabilizada é menor, ou não; isto é, o *princípio da intranscendência* não tem aplicação apenas para proteger Municípios e Estados de sanções aplicadas a entidades da Administração Indireta. Importa que as consequências do inadimplemento obrigacional afetem exclusivamente a situação jurídica do sujeito responsável.

Mais recentemente, a Suprema Corte estendeu o âmbito de proteção do aludido princípio para reconhecer que o Estado só pode ser penalizado por inclusão em cadastro de devedores da União por atos praticados pelo Poder Executivo. Veja-se:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. INSCRIÇÃO DE ENTE FEDERATIVO NO CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC). OFENSA AO *PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS*. OCORRÊNCIA. PENDÊNCIA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO ESTATAL. JURISPRUDÊNCIA. PRECEDENTES. ACO 1.612-AGR, REL. MIN.

Superior Tribunal de Justiça

CELSO DE MELLO, PLENO, DJE DE 13/2/2015. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal uniformizou o entendimento no sentido de que o Estado só pode sofrer restrições nos cadastros de devedores da União por atos praticados pelo Executivo. Em consequência, atos do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e dos entes da Administração Pública indireta (como as autarquias e as empresas públicas) não podem gerar sanções da União contra o Estado, diante da ausência de ingerência direta do Executivo sobre eles. (ACO 1.612-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJE 13/2/2015). 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ACO 2.066 AgR, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe-170 28.8.2015).

Na esteira desse entendimento, não se pode conferir interpretação extensiva ao termo "beneficiário" para efeito das exigências do art. 25, § 1º, IV, da LC 101/2000, *in verbis*:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

- I - existência de dotação específica;
- II - (VETADO)
- III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;
- IV - comprovação, **por parte do beneficiário**, de:
 - a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
 - b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
 - c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
 - d) previsão orçamentária de contrapartida.

Beneficiário, portanto, é o consórcio público, que não pode ser prejudicado por eventual falta de um de seus integrantes, sob pena de a coletividade dos demais Municípios que o compõem ser penalizada indevidamente.

O argumento de que essa interpretação estimularia os administradores a

Superior Tribunal de Justiça

constituir consórcios com a finalidade de escapar das restrições para recebimento de recursos federais não merece acolhida. A má-fé, se existente, não se presume e precisa ser comprovada. Ademais, como se trata de *transferência voluntária*, nada impede que a União avalie a conveniência e a oportunidade do repasse dos recursos previamente à celebração do convênio.

Por fim, cumpre alertar que, a rigor, como o e. Ministro Humberto Martins aplica, na mesma linha do meu voto, as Súmulas 5 e 7/STJ, no que diz respeito à análise do interesse de agir, a hipótese é de conhecimento parcial do presente recurso e, na parte conhecida, de seu não provimento.

Ante o exposto, **acompanho o eminente Relator para conhecer parcialmente do Recurso Especial e, nessa parte, negar-lhe provimento.**

É como **voto.**

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2014/0148161-4

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.463.921 / PR

Números Origem: 50002661120104047013 50041365420104040000

PAUTA: 10/11/2015

JULGADO: 10/11/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VASCONCELOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO
TERRITÓRIO DO VALE DO RIO CINZAS - CIVARC

ADVOGADOS : VALDEMIR BRAZ BUENO
LUCIANO MARCELO DIAS QUEIRZ E OUTRO(S)

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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:

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin, acompanhando o Sr. Ministro Humberto Martins, a Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin (voto-vista), Og Fernandes (Presidente), Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.