

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.792.954 - RS (2019/0015930-7)**

**RELATÓRIO**

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

Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste - CIRENOR, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o n. 15.344.304/0001-43, ajuizou ação para cumprimento de obrigação de fazer, com pedido de tutela de urgência, contra a União e a Caixa Econômica Federal - CEF objetivando acolhimento jurisdicional no sentido de compelir os réus a formalizarem o contrato de repasse relativo à Proposta Siconv n. 046329/2015, dando continuidade na sua execução, com a necessária liberação de recursos financeiros para aquisição dos equipamentos objeto da proposta.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região negou provimento aos recursos de apelação da União e da CEF, mantendo incólume a decisão monocrática de procedência da ação (fls. 525-533), nos termos da seguinte ementa (fl. 609):

ADMINISTRATIVO. CONSÓRCIO PÚBLICO. CAUC/SIAFI. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. PENDÊNCIA DE ENTE CONSORCIADO. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA.

A CEF possui função delegada pelo Poder Público, sendo responsável pelo repasse das verbas pactuadas com a UNIÃO e pela análise quanto ao preenchimento dos requisitos legais para indeferir ou deferir a liberação dos recursos, atuando na condição de mandatária. Conquanto não esteja hierarquicamente subordinada a esta, exerce por conta dela a liberação desses recursos, participando efetivamente da execução de contratos e convênios.

O consórcio público possui personalidade jurídica, autonomia e orçamento próprios, sendo-lhe aplicável o princípio da intranscendência, de forma que eventuais sanções e/ou restrições não podem ultrapassar a dimensão estritamente pessoal do infrator e atingir outro ente.

A mera possibilidade de cometimento de fraudes mediante a instituição indevida de consórcios públicos para burlar irregularidades orçamentárias dos entes consorciados não enseja a inaplicabilidade do referido princípio em casos tais, devendo ser coibida por meio de adequada fiscalização, em cada caso.

Opostos embargos declaratórios pela União, foram eles acolhidos parcialmente tão somente para fins de prequestionamento (fls. 651-664).

União interpôs recurso especial, fundamentado no artigo 105, inciso III, alínea

# Superior Tribunal de Justiça

a, da Constituição da República, no qual aponta negativa de vigência ao art. 1.022, II, do CPC de 2015, visto que, em suma, quedou-se silente o Tribunal *a quo* da análise de diversos dispositivos imprescindíveis à solução da lide, notadamente dos arts. 2º, I, 25, § 1º, IV, 51, § 2º, e 52, § 2º, da Lei Complementar n. 101/2000; do art. 78 da Lei n. 13.242/2000, do art. 39, §§ 1º e 2º, do Decreto n. 6.170/2007, dos arts. 14 e 38 da Portaria Interministerial n. 507/2015, da Lei n. 9.717/1998, da Lei n. 10.522/2002, e dos arts. 5º, 37 e 163, I, da Constituição Federal.

Aponta, ainda, violação, pelo aresto vergastado, do art. 25, *caput* e § 1º, IV, a, da LC n. 101/00 c/c 39, §§ 1º e 2º, do Decreto n. 6.170/07, porquanto, em apertada síntese, da impossibilidade legal de transferência voluntária ou celebração de convênio com ente consorciado caso exista alguma inadimplência por parte de qualquer município integrante do consórcio, seja em decorrência da ausência de regularidade quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos ao ente transferidor, seja em razão da falta de regularidade na prestação de constas dos recursos anteriormente recebidos, não se aplicando, *in casu*, aos consórcios municipais, o princípio da intranscendência.

Ofertadas contrarrazões ao recurso especial às fls. 643-645.

Instado a se manifestar, opinou o Ministério Público Federal pelo improvimento do recurso especial (fls. 715-719).

É o relatório.

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.792.954 - RS (2019/0015930-7)**

**VOTO**

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

No que trata da apontada contrariedade ao art. do art. 1.022, II, do CPC/2015, verifica-se não assistir razão à recorrente, pois o Tribunal *a quo* decidiu a matéria de forma fundamentada, tendo analisado todas as questões que entendeu necessárias para a solução da lide, não obstante tenha decidido contrariamente à sua pretensão.

Nesse panorama, a oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irresignação da embargante diante de decisão contrária a seus interesses, o que não viabiliza o referido recurso.

Tem-se, ainda, que o julgador não está obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos invocados pelas partes quando, por outros meios que lhes sirvam de convicção, tenha encontrado motivação satisfatória para dirimir o litígio. As proposições poderão ou não ser explicitamente dissecadas pelo magistrado, que só estará obrigado a examinar a contenda nos limites da demanda, fundamentando o seu proceder de acordo com o seu livre convencimento, baseado nos aspectos pertinentes à hipótese *sub judice* e com a legislação que entender aplicável ao caso concreto.

Descaracterizada a alegada omissão, se tem de rigor o afastamento da suposta violação do art. 1022, II, do CPC/2015, conforme pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. HIPÓTESE EM QUE A FAZENDA PÚBLICA FOI CONDENADA EM HONORÁRIOS DE ADVOGADO, FIXADOS, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, SEM DEIXAR DELINEADAS CONCRETAMENTE, NO ACÓRDÃO RECORRIDO, AS CIRCUNSTÂNCIAS A QUE SE REFEREM AS ALÍNEAS DO § 3º DO ART. 20 DO CPC/73. INADMISSIBILIDADE DO RECURSO ESPECIAL, EM FACE DA INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 7/STJ E 389/STF. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

# Superior Tribunal de Justiça

[...]

III. Não há falar, na hipótese, em violação aos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

[...]

IX. Agravo interno improvido (AgInt no AREsp 1046644/MS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2017, DJe 11/09/2017).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 3/STJ. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. BENEFÍCIO DE GRATUITA DA JUSTIÇA. DECLARAÇÃO DE POBREZA. COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE DE ARCAR COM AS CUSTAS DO PROCESSO. MULTA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. ART. 4º, §1º, DA LEI 1.060/50. REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Não havendo no acórdão recorrido omissão, obscuridade ou contradição, não fica caracterizada ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015.

2. O reexame de matéria de prova é inviável em sede de recurso especial (Súmula 7/STJ).

3. Agravo interno não provido (AgInt no REsp 1625513/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/02/2017, DJe 08/02/2017).

No que concerne à alegação de violação do art. 25, *caput* e § 1º, IV, *a*, da LC n. 101/00 c/c 39, §§ 1º e 2º, do Decreto n. 6.170/07, o Tribunal *a quo*, na fundamentação do *decisum*, assim firmou entendimento (fls. 619-620):

[...]

Quanto ao mérito da ação, os consórcios públicos possuem personalidade jurídica, autonomia e orçamento próprios, sendo-lhes plenamente aplicável o Princípio da Intranscendência, de forma que as sanções e restrições de ordem jurídica não podem ultrapassar a dimensão estritamente pessoal do infrator e atingir outro ente.

Cumprido destacar, ainda, que a possibilidade de fraudes com a instituição indevida de consórcios públicos para burlar eventuais irregularidades orçamentárias dos entes consorciados deve ser combatida por meio de adequada fiscalização de caso em caso, não servindo a inaplicabilidade do referido princípio como forma de coibir tal prática.

[...]

Consoante se constata dos excertos reproduzidos do aresto recorrido, o entendimento adotado pelo Tribunal *a quo*, de que aplicável ao caso dos autos o Princípio da

intranscendência, está em consonância com o posicionamento firmado nesta Corte, no sentido de que:

“[...] 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.”

(REsp 1.463.921/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Julgamento em 10/11/2015, DJe 15/02/2016).

A propósito, confira-se os seguintes julgados:

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).

# *Superior Tribunal de Justiça*

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 (STJ, REsp 1.463.921/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2015, DJe de 15/02/2016).

## ADMINISTRATIVO. AÇÃO CAUTELAR. CONSÓRCIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS. REPASSE DE VERBAS FEDERAIS. INSCRIÇÃO DE CONSORCIADO NO CAUC. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA.

1. O consórcio público está constituído sob a forma de associação pública, a qual integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados, nos termos dos arts. 1º, §1º e 6º, §1º da Lei 11.107/2005.

2. Os consórcios públicos possuem personalidade jurídica própria, autonomia e orçamento próprio, sendo-lhes plenamente aplicável o Princípio da Intranscendência, em face de seu objetivo, que é impedir que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator e atinjam outro ente.

3. Eventuais pendências de municípios integrantes do Consórcio Público não podem impedir a celebração de convênios. Ressalvado 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.

4. Apelação e reexame necessário improvidos.

Nas razões do recurso especial, a parte agravante aponta violação aos arts. 8º, § 4º, 11, 25, § 1º, 51, 54, 55, §§ 2º, 3º e 4º, da Lei Complementar n. 101/2000; 7º da Lei n. 9.717/98; 29, IV, e 116 da Lei n. 8.666/93; e 6º da Lei n. 10.522/2002. Sustenta, em síntese, que todos os municípios que compõem o consórcio devem cumprir os requisitos legais para a transferência voluntária de verba pública por meio de convênios.

É O RELATÓRIO. SEGUE A FUNDAMENTAÇÃO.

Registre-se, de logo, que o acórdão recorrido foi publicado na vigência do CPC/73; por isso, no exame dos pressupostos de admissibilidade do recurso, será observada a diretriz contida no Enunciado Administrativo n. 2/STJ, aprovado pelo Plenário do STJ na Sessão de 9 de março de 2016 (Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/73 - relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016 - devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça).

A insurgência não prospera, pois o acórdão recorrido não destoa do entendimento deste Superior Tribunal de Justiça, que já se manifestou: "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." (REsp 1.463.921/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado

# *Superior Tribunal de Justiça*

em 10/11/2015, DJe 15/02/2016) No mesmo sentido, a decisão monocrática proferida no REsp 1772999/PR, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, DJe 21/11/2018.

ANTE O EXPOSTO, nego provimento ao agravo  
(AREsp 519193/PR, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA, Julgamento em 04/11/2019, Dje 05/11/2019).

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial, implicando na majoração da condenação da verba honorária em mais 1% (por cento), na forma definida no aresto recorrido, contudo, apenas na fração devida pela União, única recorrente.

É o voto.

