**AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.611.285 - MS (2019/0325342-5)**

| | | |
|---|---|---|
| AGRAVANTE | : | RONALDO SIMÃO |
| AGRAVANTE | : | FRANCISCA CARVALHO RIBEIRO SIMÃO |
| AGRAVANTE | : | MARLI MELLO RAMOS |
| ADVOGADO | : | DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL |
| AGRAVADO | : | MUNICÍPIO DE NOVA ANDRADINA |
| ADVOGADO | : | EDIVALDO ROCHA - MS003860 |
| INTERES. | : | CAIXA ECONÔMICA FEDERAL |
| ADVOGADO | : | SILVIO ALBERTIN LOPES - MS019819 |

**DECISÃO**

Município de Nova Andradina/MS ajuizou ação ordinária contra os particulares Francisca Carvalho Ribeiro Simão, Marli Melo Ramos e Ronaldo Simão objetivando compensação indenizatória ou declaração de revogação da doação do imóvel urbano denominado lote 7 (sete), quadra 17 (dezessete), localizado na Rua "E" do Conjunto Habitacional dos Funcionários Públicos, naquele Município, tendo em vista o desvio de finalidade que os réus deram ao imóvel.

O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul deu provimento ao recurso de apelação da municipalidade, reformando a decisão monocrática de improcedência da ação (fls. 216-229), nos termos da seguinte ementa (fl. 316):

> APELAÇÃO – AÇÃO DE COBRANÇA DE INDENIZAÇÃO POR DESVIO DE FINALIDADE DA DOAÇÃO OU REVOGAÇÃO DE DOAÇÃO DE IMÓVEL – APLICAÇÃO DA LEI N.° 1.239/2014 – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – ÔNUS DA PROVA (ART. 373, DO CPC/2015) – DESCUMPRIMENTO DO ENCARGO COMPROVADO – INDENIZAÇÃO DEVIDA. 1. Discute-se a possibilidade de indenização pelo descumprimento de encargo – desvio de finalidade - na doação de terreno público em conjunto habitacional. 2. Independentemente de a Lei n. 1.239, de 09/12/2014 ser posterior à doação, tem-se que, de acordo com o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, não se mostra razoável que se proceda tão somente a reversão da doação, imputando-se ao Município o ônus de, posteriormente, indenizar as benfeitorias realizadas no imóvel, o que oneraria o erário público, tendo em vista que a edificação, em geral, superara o valor do terreno. De outro ângulo, também não é razoável penalizar uma família, com parcos recursos, com a perda de tudo o que gastou para edificar no local doado. 3. Comprovado o desvio de finalidade (art. 373, inciso I, CPC/2015), surge para o beneficiário o dever reparatório do erário público, através da indenização prevista na lei. 4. Apelação conhecida e provida.

Opostos embargos de declaração pelos particulares, foram eles



Edição nº 2883 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 02 de Abril de 2020 Publicação: Sexta-feira, 03 de Abril de 2020
Código de Controle do Documento: BE6594DF-7783-4FF8-8CBB-4D745D58E9DE

rejeitados (fls. 350-366).

Francisca Carvalho Ribeiro Simão, Marli Melo Ramos e Ronaldo Simão, interpuseram recurso especial, fundamentado no artigo 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição da República, no qual apontam violação dos arts. 489, § 1º, V, e 1.022, II, do CPC de 2015, visto que, em suma, quedou-se silente o Tribunal *a quo* da análise de questões imprescindíveis à solução da lide, notadamente da inexistência de previsão legal da pretensão indenizatória do Município, bem assim de que a decisão recorrida, nos moldes em que prolatada, ofende frontalmente o art. 6º, *caput* e §1º, da LINDB, e o art. 104 do Código Civil, pelo que da ausência de fundamentação do acórdão recorrido.

Apontam, ainda, malferimento aos mesmos dispositivos tidos como não analisados pelo aresto vergastado (art. 6º, *caput* e §1º da LINDB, e o art. 104 do CC), sob a alegação de que o Tribunal *a quo* lançou mão de legislação local editada *a posteriori* para autorizar a possibilidade de indenização em caso de desvio de finalidade de imóvel público, em que pese o ato jurídico de doação ter sido formalizado com base em lei anterior que não trazia tal contingência.

Não foram ofertadas contrarrazões, e o recurso especial teve o seguimento negado pelo Tribunal *a quo* (fls. 390-395), tendo sido interposto o presente agravo.

É o relatório. Decido.

Considerando que os agravantes impugnaram a fundamentação apresentada na decisão agravada, e atendidos os demais pressupostos de admissibilidade do agravo, passo ao exame do recurso especial.

No que trata da alegação de violação dos arts. 489, § 1º, V, e 1.022, II, do CPC/2015, sem razão os recorrentes, pois o Tribunal *a quo* decidiu a matéria de forma fundamentada, tendo analisado todas as questões que entendeu necessárias para a solução da lide, mormente aquelas apontadas como omitidas no acórdão recorrido (fls. 320 e 323-325), não obstante tenha decidido contrariamente à sua pretensão.

Nesse panorama, a oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irresignação dos embargantes 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



Edição nº 2883 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 02 de Abril de 2020 Publicação: Sexta-feira, 03 de Abril de 2020
Código de Controle do Documento: BE6594DF-7783-4FF8-8CBB-4D745D58E9DE

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. [...]
>
> 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).

Em relação à alegada violação do art. 6º, *caput* e §1º da LINDB, e



Edição nº 2883 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 02 de Abril de 2020 Publicação: Sexta-feira, 03 de Abril de 2020
Código de Controle do Documento: BE6594DF-7783-4FF8-8CBB-4D745D58E9DE

do art. 104 do CC, o Tribunal *a quo*, na fundamentação do *decisum* recorrido, assim firmou entendimento (fls. 324-325):

> [...]
>
> No caso em apreço o Juiz singular encontrou óbice à pretensão do Município de Nova Andradina ante a ausência da possibilidade de se formular pedido indenizatório por ausência de previsão legal, já que a Lei n. 1.239, de 09/12/2014, a qual trouxe esta possibilidade (de indenizar), é posterior à doação sob análise. Segue trecho do *decisum* recorrido:
>
> [...]
>
> Pois bem, devo advertir que em outras ocasiões já havia me posicionado acerca da possibilidade da indenização (autos n° 0804299-04.2015.8.12.0017; 0802889-08.2015.8.12.0017, e 0801619-46.2015.8.12.0017), buscando evitar o enriquecimento sem causa da parte beneficiária da doação, entendimento este que venho novamente reforçar, independentemente de a Lei n. 1.239, de 09/12/2014 ser posterior à doação.
>
> Para tanto, invoco o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, não se mostrando razoável que se proceda tão somente a reversão da doação, imputando ao Município o ônus de, posteriormente, indenizar as benfeitorias realizadas no imóvel, o que oneraria demasiadamente o Erário Público, tendo em vista que a edificação, em geral, superara o valor do terreno.
>
> De outro ângulo, também não é razoável se penalizar uma família, com parcos recursos, com a perda de tudo o que gastou para edificar no local doado.
>
> Então, mais justa e razoável, em casos deste jaez, é a indenização prevista na Lei n. 1.239, de 09/12/2014.
>
> A propósito, este é o entendimento que vem predominando neste Tribunal de Justiça:
>
> [...]

Consoante se verifica dos excertos reproduzidos do aresto recorrido, a controvérsia dos autos foi dirimida pelo Tribunal *a quo* com a análise e a interpretação de lei local – Lei n. 1.239, de 09/12/2014, e, ainda, balizada pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, restando evidente que eventual violação dos dispositivos federais citados, se houve, ocorreu de forma indireta ou reflexa, não justificando a interposição de recurso especial nesse caso.

Na hipótese dos autos, o exame de suposta violação do art. 6º, *caput* e §1º, da LINDB, e do art. 104 do CC, exigiria, necessariamente, a confrontação desses dispositivos com os regramentos e as diretrizes estabelecidas na referida lei estadual, atraindo, por analogia, a vedação de que trata o enunciado da Súmula n. 280 do STF, segundo a qual: *"por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário"*.

Além disso, impossível sobrepor o juízo de cognição realizado pelo Tribunal Estadual acerca da aplicação dos princípios da razoabilidade e



Edição nº 2883 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 02 de Abril de 2020 Publicação: Sexta-feira, 03 de Abril de 2020
Código de Controle do Documento: BE6594DF-7783-4FF8-8CBB-4D745D58E9DE

da proporcionalidade, porquanto tal providência demandaria o revolvimento de matéria fática, notadamente os termos do contrato administrativo de doação do imóvel público, sendo impossível tal medida, em decorrência da incidência dos enunciados das Súmulas 5/STJ e 7/STJ.

A respeito dos óbices sumulares, os seguintes julgados desta Corte:

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ANÁLISE DE LEI LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280/STF. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO. ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL A QUO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.
>
> I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015 para o presente Agravo Interno, embora o Recurso Especial estivesse sujeito ao Código de Processo Civil de 1973.
>
> II - É imprescindível a análise de lei local para o deslinde da controvérsia, aplicando-se, por analogia o enunciado da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal.
>
> III - Para a configuração do ato de improbidade administrativa, é necessária a análise do elemento subjetivo, qual seja, dolo nas condutas tipificadas nos arts. 9º e 11 ou, ao menos, culpa, quanto às condutas do art. 10, da Lei n. 8.429/92.
>
> IV - O tribunal de origem, após minucioso exame dos elementos fáticos contidos nos autos, consignou restar comprovado o dolo na conduta do agente público, caracterizando ato ímprobo. Rever tal entendimento, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, qual seja, anular o acórdão que entendeu pela caracterização de ato de improbidade, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7 desta Corte.
>
> V - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.
>
> VI - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.
>
> VII - Agravo Interno improvido (AgInt no REsp 1474514/PR, Relator Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, Julgamento em 26/06/2018, DJe 02/08/2018).

> PROCESSUAL CIVIL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO. INEXISTÊNCIA. IMPREVISIBILIDADE DA ELEVAÇÃO DOS PREÇOS. NÃO



Edição nº 2883 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 02 de Abril de 2020 Publicação: Sexta-feira, 03 de Abril de 2020
Código de Controle do Documento: BE6594DF-7783-4FF8-8CBB-4D745D58E9DE

DEMONSTRAÇÃO. LUCROS CESSANTES. NÃO COMPROVAÇÃO DE CAUSALIDADE ENTRE A ATIVIDADE DO PODER PÚBLICO E O DANO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 131 DO CPC. PRINCÍPIO DO LIVRE CONVENCIMENTO MOTIVADO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. EXAME DE REGRAS CONTIDAS EM CONTRATO. SÚMULA 5/STJ.

1. Hipótese em que o Tribunal local consignou: a) não foi provado nos autos que a elevação dos preços dos insumos (PVC e ferro) tenha gerado desequilíbrio econômico nos contratos; b) no momento da assinatura dos contratos administrativos, os insumos (PVC e Ferro Fundido) já estavam com os preços majorados, sendo que a autora poderia ter desistido de celebrá-los, mas não o fez; c) ao ser constatada a majoração dos preços dos insumos, poderia ter desistido ou reivindicado condições melhores para a execução dos contratos sem sofrer penalidade administrativa; porém, preferiu assinar os mencionados contratos, devendo arcar com os ônus correspondentes; d) não houve prova da imprevisibilidade da elevação dos preços dos insumos; e e) é incabível a condenação de indenização por lucros cessantes, uma vez que não houve comprovação de causalidade entre a atividade do Poder Público e o dano.

2. Não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.

3. No que se refere à possível violação do 131 do CPC, ressalto que o mencionado dispositivo legal consagra o princípio do livre convencimento motivado, segundo o qual o Juiz é livre para apreciar as provas produzidas, bem como para decidir quanto à necessidade de produção ou não das que forem requeridas pelas partes, podendo, motivadamente, indeferir as diligências que reputar inúteis ou protelatórias.

4. Ademais, observa-se que não há como aferir eventual violação ao mencionado dispositivo legal sem que se verifique o conjunto probatório dos presentes autos. A pretensão de simples reexame de provas, além de escapar da função constitucional deste Tribunal, encontra óbice na Súmula 7 do STJ, cuja incidência é induvidosa no caso sob exame.

5. No tocante ao alegado desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como aos supostos danos que gerariam direito à indenização por lucros cessantes, para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, seria necessário exceder as razões colacionadas no acórdão vergastado, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, bem como examinar as regras contidas no contrato, o que é impossível no Recurso Especial, ante os óbices contidos nas Súmulas 5 e 7 do STJ.

6. Agravo Regimental não provido (AgRg no AREsp 699182/PR, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Julgamento em 20/08/2015, DJe 10/09/2015).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. TEMPO DE ESPERA DE CLIENTE EM FILA BANCÁRIA. LEI MUNICIPAL 7.867/1999. MULTA. APLICADA PELO PROCON. VIOLAÇÃO A DIREITO DO CONSUMIDOR. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO.REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 280/STF E 7/STJ.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015.

2. No caso, o acórdão recorrido concluiu que não há falar em



Edição nº 2883 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 02 de Abril de 2020 Publicação: Sexta-feira, 03 de Abril de 2020
Código de Controle do Documento: BE6594DF-7783-4FF8-8CBB-4D745D58E9DE

exorbitância ou ilegalidade da multa imposta quando, não obstante os valores previstos na lei municipal, observou-se o disposto no artigo 57, parágrafo único, do CDC e outros parâmetros considerados pelo órgão fiscalizador, a exemplo do porte da instituição financeira e a natureza da infração, desde que alcançado o seu caráter pedagógico e que não enseje enriquecimento ilícito.

3. Para modificar esse entendimento seria necessário a análise da Lei Municipal 7.867/1999, entretanto "o exame de normas de caráter local descabe na via do Recurso Especial, em virtude da vedação prevista na Súmula 280 do STF" (REsp 1.770.166/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 19.12.2018).

4. Consigne-se que rever os critérios de razoabilidade e proporcionalidade da sanção imposta requer revolvimento do conjunto fático-probatório, inadmissível na via especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

5. Recurso Especial parcialmente conhecido, apenas com relação à tese de violação do art. 1.022, II, do CPC/2015 e, nessa extensão, não provido (REsp 1816767/GO, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Julgamento em 06/08/2019, DJe 12/09/2019).

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. CONTRATO ADMINISTRATIVO. RECUSA DA ADJUCATÁRIA EM ASSINAR O PACTO. ALEGAÇÃO DE DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. CUMULATIVIDADE DE SANÇÕES. SUPOSTA VEDAÇÃO EDITALÍCIA. INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS DO EDITAL. NÃO CABIMENTO. SÚMULA 5/STJ.

1. A Corte de origem, apesar de instada a fazê-lo por meio dos competentes embargos de declaração, não realizou efetivo debate sobre as teses jurídicas veiculadas nas razões do recurso especial. Nesse contexto, pois, imperiosa a incidência da Súmula 211/STJ.

2. O Tribunal de origem, com base na prova pericial, concluiu que "o aumento no preço dos insumos no período assinalado não causou impacto suficiente para configurar desequilíbrio econômico-financeiro que impossibilitasse a realização da obra pela empresa" (fl. 624). Assim, a revisão das conclusões adotadas pela Corte local encontra óbice na Súmula 7/STJ, dada a necessidade de reexame de matéria fática.

3. O argumento de que o edital da licitação veda a aplicação cumulativa da declaração de idoneidade para licitar, da suspensão temporária de participar em licitação e da multa esbarra no obstáculo da Súmula 5/STJ, já que é vedado, no âmbito do recurso especial, a interpretação de cláusulas editalícias do procedimento licitatório.

4. Agravo interno não provido. AgInt no REsp 1334029/RS, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, Julgamento em 12/11/2019, DJe 25/11/2019).

Ante o exposto, com fundamento no art. 253, § único, II, *a* e *b*, do RI/STJ, conheço do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, nesta parte, negar-lhe provimento, implicando, ainda, na majoração da condenação dos honorários advocatícios em 11% (onze por cento) do valor da condenação.



**Edição nº 2883 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 02 de Abril de 2020 Publicação: Sexta-feira, 03 de Abril de 2020**
**Código de Controle do Documento: BE6594DF-7783-4FF8-8CBB-4D745D58E9DE**

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 1º de abril de 2020.

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
Relator



**Edição nº 2883 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 02 de Abril de 2020 Publicação: Sexta-feira, 03 de Abril de 2020**
**Código de Controle do Documento: BE6594DF-7783-4FF8-8CBB-4D745D58E9DE**