



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2005997 - AM (2022/0163914-2)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : JOSE RUI SILVA DE OLIVEIRA
ADVOGADOS : PAULO CÉZAR PINHEIRO CARNEIRO - RJ020200
BENJAMIN CALDAS GALLOTTI BESERRA - DF014967
RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(S) - DF025120
RECORRIDO : ESTADO DO AMAZONAS
PROCURADORA : SANDRA MARIA DO COUTO E SILVA - DF017696
ADVOGADO : CAROLINE FERREIRA FERRARI - DF038115
RECORRIDO : UNIÃO
RECORRIDO : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ
RECORRIDO : PORTUS INSTITUTO DE SEGURIDADE SOCIAL
ADVOGADOS : RAFAEL MOREIRA MOTA - DF017162
JESSICA WIEDTHEUPER - DF050669
SAULO MALCHER AVILA - DF052190
AGRAVANTE : UNIÃO
AGRAVANTE : AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ
AGRAVADO : ESTADO DO AMAZONAS
PROCURADORES : SANDRA MARIA DO COUTO E SILVA - DF017696
CAROLINE FERREIRA FERRARI - DF038115
AGRAVADO : JOSE RUI SILVA DE OLIVEIRA
ADVOGADOS : BENJAMIN CALDAS GALLOTTI BESERRA - DF014967
RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(S) - DF025120
PAULO CEZAR PINHEIRO CARNEIRO - RJ020200
AGRAVADO : PORTUS INSTITUTO DE SEGURIDADE SOCIAL
ADVOGADOS : RAFAEL MOREIRA MOTA - DF017162
JESSICA WIEDTHEUPER - DF050669
SAULO MALCHER AVILA - DF052190

DECISÃO

Trata-se de recursos especiais interpostos por JOSE RUI SILVA DE OLIVEIRA, UNIÃO e AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES

AQUAVIÁRIOS - ANTAQ, com respaldo na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO assim ementado (e-STJ fls. 9.970/9.974 e 10.280/10.281):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. PORTO ORGANIZADO DE MANAUS/AM. CONVÊNIO DE DELEGAÇÃO FIRMADO PELA UNIÃO FEDERAL E PELO ESTADO DO AMAZONAS. ALCANCE DAS CLÁUSULAS DE REVERSIBILIDADE DE BEM IMÓVEL ADQUIRIDO POR INTERVENIENTE DO DELEGATÓRIO DURANTE A VIGÊNCIA DO CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS EM SUA AQUISIÇÃO OU DESTINAÇÃO À EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADES PORTUÁRIAS. REVERSAO AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. HIPÓTESE NÃO CARACTERIZADA. DAÇÃO EM PAGAMENTO PARA FINS DE QUITAÇÃO DE DÉBITOS JUDICIALMENTE CONTRAÍDOS. DESNECESSIDADE DE AQUIESCÊNCIA PRÉVIA DA UNIÃO FEDERAL OU DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ E DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. REGULARIDADE DA AVALIAÇÃO E DISPENSA DE PROCEDIMENTO LICITA TÓRIO. COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DO JUÍZO MONOCRÁTICO. LEGITIMAÇÃO ATIVA DO AUTOR POPULAR. REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO AUTOR POPULAR. NULIDADE PROCESSUAL POR JULGAMENTO EXTRA PETITA, VIOLAÇÃO À COISA JULGADA, AUSÊNCIA DE DOCUMENTO INDISPENSÁVEL AO DESLINDE DA DEMANDA, DE INTERESSE DE AGIR E CERCEAMENTO DE DEFESA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. NÃO CARACTERIZAÇÃO.

I - Em se tratando de ação popular, dispõe a Lei nº 4.717/65 que, "conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município" (art. 5º, caput).

II - No caso concreto, versando a controvérsia instaurada nos autos sobre a reversibilidade, ou não, ao patrimônio da União Federal, de imóvel adquirido por dele gatória de Convênio de Delegação por ela celebrado, para fins de administração do Porto Organizado de Manaus, e, poigr consequente, da sua dação em pagamento para fins de quitação de débitos judiciais, afiguram-se competentes, para processar e julgar a demanda, os juízos da localização do imóvel ou da Seção Judiciária do Distrito Federal, por força do que dispõe o art. 109, § 2º, da Constituição Federal, não se aplicando, na espécie, a norma do art. 95 do CPC, por se tratar de ação popular em que se busca a defesa de interesses coletivos, transindividuais, na defesa do patrimônio público, que não se confundem com os interesses meramente intersubjetivos, que caracterizam as ações fundadas em direito real, a que se reporta o aludido dispositivo legal. Rejeição da preliminar de incompetência do juízo.

III - Nos termos do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal e do art.

1º da Lei 4.717/65, qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, devendo apresentar, para fins de demonstração dessa legitimação ativa, da prova de que se encontra em situação regular perante a Justiça Eleitoral, no momento da propositura da ação, como na hipótese em comento.

Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.

IV - Guardando os fundamentos do julgado recorrido com as razões que serviram de suporte à inicial e com o pedido ali formulado, como no caso, não se afigura presente, no caso concreto, a ocorrência de julgamento extra petita. Eventual acréscimo de fundamentos outros, no aludido decisum, representa apenas um plus na sua motivação, não se caracterizando, por si só, julgamento

extra petita, mormente quando aqueles fundamentos outros seriam suficientes para o deslinde da demanda, como na espécie. Rejeição da preliminar.

V - No caso em exame, não se vislumbra qualquer nulidade processual, por suposta ausência de juntada de documento indispensável à propositura da ação, eis que, para fins de comprovação da aquisição e transferência do imóvel descrito no feito, afiguram-se suficientes aqueles carreados para os autos, notadamente a respectiva certidão de registro imobiliário. Preliminar que se rejeita.

VI - O título judicial em que se ampara a preliminar de violação à coisa julgada limitou-se a extinguir a execução constituída no aludido título, em virtude de transação realizada entre Portus - Instituto de Seguridade Social e SNPH - Sociedade de Navegação, Portos e Hidro vias do Estado do Amazonas, segundo a qual as partes propuseram a extinção do feito, mediante a quitação do débito exequendo, por intermédio da dação em pagamento descrita nos autos, nada dispondo, contudo, sobre a sua regularidade, não se confundindo, portanto, com a discussão travada nestes autos, consistente na legitimidade, ou não, da referida dação em pagamento. Preliminar que também se rejeita.

VII - A luz do art. 264 do CPC, "feita a citação, é defeso ao autor modificar o pedido ou a causa de pedir, sem o consentimento do réu, mantendo-se as mesmas partes, salvo as substituições permitidas por lei". Na hipótese em comento, além do aditamento à petição inicial ter-se operado em momento anterior à efetivação da citação dos promovidos, a alteração introduzida pelo autor popular, limitou-se a adequar o seu pleito à situação fática superveniente surgida após o ajuizamento da demanda, fazendo inserir o pedido de anulação da dação em pagamento do imóvel e dos respectivos registros cartorários, cuja realização era objeto do pedido inibitória inicialmente formulado. Rejeição das preliminares de ausência de interesse de agir e de cerceamento de defesa, sob tais fundamentos.

VIII - Por força do Convênio de Delegação nº 07/1997, celebrado entre a União Federal e o Estado do Amazonas, para fins de administração e exploração do Porto Organizado de Manaus, estipulou-se que os bens que integram o patrimônio do aludido Porto, nele incluídos aqueles adquiridos na gestão da INTERVENIENTE (no caso, a Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas - SNPH), para exploração do porto delegado, ficarão afetos ao patrimônio respectivo e reverterão à União ao término do aludido convênio, independentemente da indenização (Cláusulas Segunda e Oitava, Parágrafo Segundo).

IX - No caso concreto, do conjunto fático probatório carreado para os autos, especialmente as conclusões do colando Tribunal de Contas da União, do corpo técnico da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e da Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas - SNPH, extrai-se que, além de encontrar-se localizado em área distante dos limites territoriais em que se encontra instalado o Porto Organizado de Manaus, o imóvel adquirido pelo Interveniante, durante a vigência do convênio, não teve, nem tem, destinação voltada para a exploração de suas atividades portuárias, não se enquadrando, por conseguinte, na cláusula de reversão inserida no aludido convênio, dispensando-se, por conseguinte, a aquiescência prévia da União Federal e da referida agência reguladora, como condição para a sua alienação.

X - Por força do que dispõe o art. 17 da Lei 8.666/93, "a alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação" e, em se tratando de imóveis, "dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades para estatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência", dispensada esta nos caso de dação em pagamento (inciso I, alínea "a9, como na hipótese em comento.

XI - Justificado, na espécie, o interesse público, realizada competente avaliação oficial (em duas oportunidades distintas, pela Caixa Econômica Federal, sendo a última por determinação do Tribunal de Contas da União - TCU) e dispensada a autorização legislativa prévia, por se tratar de imóvel

pertencente, na época, a empresa pública estadual, bem assim, dispensado o procedimento de licitação (Lei 8.666/93, art. 17, inciso I, alínea "a", a dação em pagamento do imóvel em referência, realizada pela Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas - SNPH, para fins de quitação de débitos judiciais, em montante superior àquele apurado no laudo de avaliação, não caracteriza lesão ao patrimônio público, a autorizar a sua desconstituição em sede de ação popular.

XII - A orientação jurisprudencial de nossos tribunais firmou-se no sentido de que "a utilização de recursos previstos em lei não caracteriza litigância de má-fé, que deve ser demonstrada, cabalmente, com provas de dolo do agente e prejuízo à parte contrária" (AC 2006.38.00.026959-8/MG, Rel.

Desembargador Federal Catão Alves, Sétima Turma, e-DJF1 p.307 de 14/11/2008).

XIII - Na hipótese dos autos, a circunstância das promovidas J. F. de Oliveira Navegação Ltda. e Chibatão Navegação e Comércio Ltda. terem interpostos sucessivos agravos de instrumento (quatro, segundo relatados na sentença monocrática) e veiculado duas exceções de suspeição não tem o condão, por si só, de caracterizar litigância de má-fé, seja por se tratar de mero exercício de direito assegurado em nossa Carta Magna (CF, art. 5º, LV), seja por não restar caracterizada, na espécie, a ocorrência de dolo ou prejuízo à parte ex adversa. A eventual utilização de expressões supostamente injuriosas nos escritos apresentados no feito reclama, quando muito, a aplicação da norma do art. 15 e respectivo parágrafo único do CPC (determinação de riscá-las ou cassação da palavra do patrono da parte, quando proferidas em defesa oral), hipótese não ocorrida, no particular.

XIV - Sem custas e honorários advocatícios, à míngua de comprovada má-fé do autor popular.

XV - Parcial provimento das apelações interpostas por J. F. e Oliveira Navegação Ltda., Chibatão Navegação e Comércio Ltda, Estado do Amazonas e Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ.

Provimento dos apelos de Lucas Aires Bento Graf e Instituto de Seguridade Social - Portus.

XVI - Sentença reformada, em parte, para julgar-se improcedente a ação popular, restando, prejudicada a apelação do autor popular e afastada a condenação das promovidas J. F. e Oliveira Navegação Ltda. e Chibatão Navegação e Comércio Ltda, e de seus patronos, por litigância de má-fé.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. EMBARGOS INFRINGENTES. AÇÃO POPULAR. CONVÊNIO DE DELEGAÇÃO. PORTO ORGANIZADO DE MANAUS. SOCIEDADE DE NAVEGAÇÃO, PORTOS E HIDROVIAS DO ESTADO DO AMAZONAS - SNPH. BEM ADQUIRIDO PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PORTO PÚBLICO E PRIVADO PARA A MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS E CONTAINERS NA CIDADE DE MANAUS. RECURSOS DO ESTADO. AUSÊNCIA DE AFETAÇÃO ÀS ATIVIDADES DO PORTO DE MANAUS. NÃO REVERSIBILIDADE.

I - Exploração do Porto de Manaus que foi transferida para o Estado do Amazonas, por intermédio do Convênio 07/1997, o qual constituiu uma empresa pública para geri-lo.

II - Convênio 07/1997 que dispõe, em seu art. 2º, que "os bens que integram o patrimônio do Porto de Manaus e os demais Portos integrantes de sua estrutura localizados no Município de Tabatinga, Coari, Itacoatiara e Parintins, são aqueles decorrentes do inventário de que trata a Cláusula Oitava deste Convênio, neles incluídos os adquiridos na gestão da INTERVENIENTE".

III - Parágrafo 2º da Cláusula Oitava que preceitua que os bens do referido porto constantes do inventário ou aqueles adquiridos durante a vigência do convênio para a sua exploração reverterão ao patrimônio da União ao final.

IV - Lei Estadual 2.639/2001 que autorizou a SNPH a integralizar R\$25.000.000,00 na empresa Equatorial Transportes da Amazônia Ltda. para a construção de um porto público e privado para a movimentação de cargas e containers na cidade de Manaus, V - Propriedade do terreno que foi transferida à SNPH em 2002, posteriormente à assinatura do convênio e obviamente à realização do inventário, em razão da desconstituição da parceria por decisão

judicial.

VI - Terreno que foi objeto de dação em pagamento em razão de ação de execução que lhe moveu o Instituto Portus.

VII - Muito embora o imóvel estivesse destinado à exploração de atividades portuárias, tais atividades não estavam relacionadas com o Porto de Manaus, já que o terreno estava destinado inicialmente à construção de um porto público e privado para a movimentação de cargas e containers na cidade de Manaus, conforme reconheceu a eminente Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida em seu voto vencido. Aliás, no voto vencido restou reconhecido também que o dinheiro não era da União, e sim do Estado do Amazonas.

VIII - Incontroverso, nos votos tanto vencido como vencedor, o reconhecimento de que o imóvel que não faz parte das instalações do Porto de Manaus, pois o objeto do convênio de delegação é o Porto de Manaus e os demais Portos integrantes de sua estrutura localizados no Município de Tabatinga, Coari, Itacoatiara e Parintins.

IX - Área em litígio que está localizada a uma distância de 8Km do Porto de Manaus, entre os terminais de uso privativo de Chibatão e Superterminais, e não possui nenhuma relação com as atividades do referido porto.

X - Embargos infringentes da União e do autor popular a que se nega provimento.

Embargos de declaração opostos por J F de Oliveira Navegação LTDA. e Chibatão Navegação e Comércio LTDA. rejeitados e aqueles opostos por JOSÉ RUI SILVA DE OLIVEIRA acolhidos sem efeitos modificativos (e-STJ fls. 10.383/10.397).

Novos embargos de declaração opostos por J F de Oliveira Navegação LTDA. e Chibatão Navegação e Comércio LTDA. acolhidos sem efeitos modificativos (e-STJ fls. 10.451/10.459).

Em suas razões, a UNIÃO aponta violação do art. 535, I e II, do CPC/1973 (nulidade por negativa de prestação jurisdicional) e, no mérito, alega vulneração dos arts. 99, II, e 100 do Código Civil, do art. 23, incisos XVI e XXIII, da Lei n. 10.233/2001 e do art. 17, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, argumentando, em suma, que: a) o imóvel em questão possuía destinação especial, vinculada ao serviço público portuário prestado pela SNPH, por essa razão sua alienação depende da sua anuência para que a SNPN promovesse a desafetação do bem e o necessário procedimento licitatório, o que não ocorreu; b) se o bem foi adquirido durante a vigência do convênio (e afetado ao serviço público) deveria, peremptoriamente, ser incorporado ao patrimônio federal quando de seu termo, razão porque a empresa pública estadual "não poderia se desfazer do bem em nenhuma hipótese, especialmente da maneira que sucedeu na espécie" e c) "a falta de aquiescência tanto da União quanto da ANTAQ fulmina definitivamente a validade de qualquer alienação do imóvel sob litígio a terceiro, por tratar-se de ato praticado ao manifesto arrepio da lei." (e-STJ fls. 10.419/10.432).

JOSÉ RUI SILVA DE OLIVEIRA, por sua vez (e-STJ fls.

10.468/10.494), aduziu ofensa ao art. 535, I e II, do CPC/1973 (nulidade por negativa de prestação jurisdicional e no julgamento dos segundos embargos de declaração opostos pela parte recorrida, porquanto foram acolhidos para sanar suposta omissão do acórdão originário).

No mérito, alega vulneração do art. 2º, I, da Lei n. 12.815/2013 e do art. 27, IX e XXIII, da Lei n. 10.233/2001, argumentando, em suma, que há ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, pelas seguintes razões: a) "o acórdão recorrido equivoca-se ao admitir que o terreno em questão está destinado à atividade portuária, mas não a do Porto de Manaus, como se estas situações pudessem ser dissociadas no presente caso"; b) é obrigatória a competência da ANTAQ "para analisar qualquer procedimento de incorporação ou desincorporação no âmbito da outorga da SNPH"; c) "e a falha da SNPH em não ter determinado a integração do bem imóvel ao inventário de bens vinculados ao Porto de Manaus não é gerador de direito de não afetação, mas sim caracterizador de mais uma falha cometida pela SNPH e da própria ANTAQ em seu dever de fiscalização".

Aponta, ainda, contrariedade dos arts. 99, II, e 100 do Código Civil e do art. 17, inciso I, da Lei n. 8.666/1993 (é incontroverso que o imóvel tinha destinação de uso especial, vinculada ao serviço público portuário e, por isso, inalienável, salvo via licitação pública).

Já a ANTAQ, em seu recurso (e-STJ fls. 10.537/10.550), arguiu afronta ao art. 535, I e II, do CPC/1973, ao art. 99, II, e 100 do Código Civil; art. 23, incisos XVI e XXIII, da Lei n. 10.233/2001, bem como ao art. 17, inciso I, da Lei n. 8.666/1993.

Além de negativa de tutela jurisdicional, defendeu a necessidade desafetação do bem pela SNPH e o necessário procedimento licitatório, em face da destinação especial do imóvel (vinculado ao serviço público portuário).

Contrarrazões às e-STJ fls. 10.608/10.643 e 10.740/10.782.

Os apelos especiais da UNIÃO e da ANTAQ receberam juízo negativo de admissibilidade pelo Tribunal de origem (e-STJ fls. 10.827/10.835 e 10.870/10.880), ao passo que aquele interposto pelo particular foi admitido às e-STJ fls. 10.861/10.869.

Parecer ministerial às e-STJ fls. 11.067/11.079 pelo provimento parcial do apelo especial de JOSÉ RUI SILVA DE OLIVEIRA, apenas para que seja

anulado o v. acórdão de e-STJ fls. 10.451-10.459, reconhecendo-se a violação do art. 535, inciso I, do CPC, e desprovimento dos agravos da UNIÃO e da ANTAQ.

Passo a decidir.

Apelo especial de JOSE RUI SILVA DE OLIVEIRA.

Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (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" (Enunciado Administrativo n. 2).

Dito isso, em relação à alegada ofensa do art. 535, II, do CPC/1973, cumpre destacar que, ainda que o recorrente considere insubsistente ou incorreta a fundamentação utilizada pelo Tribunal nos julgamentos realizados, não há necessariamente ausência de manifestação. Não há como confundir o resultado desfavorável ao litigante com a falta de fundamentação, motivo pelo qual não se constata violação dos preceitos apontados.

No caso, o Tribunal Regional assentou, por ocasião do julgamento do embargos de declaração ali opostos, que as teses acerca da "necessidade de observância do disposto nos arts. 99, II, e 100 do Código Civil", do "desrespeito ao art. 17 da Lei n. 8.666/1993" e da "não admissibilidade de dação em pagamento quando a Administração puder obter, por meio da venda, resultado mais vantajoso", não podiam ser analisadas nos embargos de declaração, porquanto nem "sequer foram objeto dos embargos infringentes interpostos pelos embargantes José Rui Silva de Oliveira e União" (e-STJ fls. 10.389/10.390).

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. DESAPROPRIAÇÃO. JULGAMENTO ULTRA PETITA. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. RAZÕES DO AGRAVO QUE NÃO IMPUGNAM, ESPECIFICAMENTE, A DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

[...]

IV. Não há falar, na hipótese, em violação aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022, II, 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.

V. Na forma da jurisprudência do STJ, não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, EDcl no REsp 1.816.457/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/05/2020; AREsp 1.362.670/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/10/2018; REsp 801.101/MG, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 23/04/2008.

VI. Agravo interno parcialmente conhecido, e, nessa extensão, improvido. (AgInt no AREsp n. 2.084.089/RO, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 12/9/2022, DJe de 15/9/2022.).

Quanto à ofensa ao art. 535, I, do CPC/1973, alega o recorrente que o Regional teria, ao apreciar os segundos aclaratórios opostos por J F de Oliveira Navegação LTDA. e Chibatão Navegação e Comércio LTDA., corrigido omissão do aresto originário que julgou os embargos infringentes.

Nada obstante a manifestação em contrário do *Parquet* Federal no parecer lançado aos autos, conforme assinei por ocasião do julgamento da TP 2611/AM (feito conexo ao presente), o argumento recursal, no ponto, não merece guarida.

É que, nos primeiros embargos de declaração opostos, J F de Oliveira Navegação LTDA. e Chibatão Navegação e Comércio LTDA. apontaram contradição no acórdão proferido nos embargos infringentes, "no ponto em que afirmou que o imóvel litigioso estaria destinado inicialmente à construção de um porto público e privado para movimentação de cargas e contêineres na cidade de Manaus, já que expressamente consignado que o terreno litigioso não está afetado ao patrimônio do Porto de Manaus." (e-STJ fl. 10.391).

Ao rejeitar aquele recurso integrativo, a Corte de origem afastou a contradição apontada pelas seguintes razões (e-STJ fls. 10.391/10.392):

30. Passo à análise dos embargos de declaração opostos por J F de Oliveira Navegação LTDA. e Chibatão Navegação e Comércio LTDA., amparados, em síntese, na **tese de que contraditório o acórdão embargado no ponto em que afirmou que o imóvel litigioso estaria destinado inicialmente à construção de um porto público e privado para movimentação de cargas e contêineres na cidade de Manaus, já que expressamente consignado que o terreno litigioso não está afetado ao patrimônio do Porto de Manaus.** Alegam, ademais, que fundamentação naquele sentido, fazendo referência ao voto vencido de lavra da Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, estaria contraditória inclusive com aquela adotada pelo Desembargador Federal Souza Prudente, ressaltando, ao final, ser devido o acolhimento dos embargos de declaração para se evitar, nas instâncias recursais excepcionais, a alegação de que esta Corte teria considerado existente fato que, em verdade, não encontra apoio na realidade dos autos e que foi rechaçado pelo voto vence

dor do acórdão objeto dos embargos infringentes.

31. O trecho ao qual os embargantes se referem está assim redigido (fls. 4245/4246):

(...).

Estas são as alegações do representante do Patrimônio da União no Amazonas. Dizem, todavia, o óbvio, qual seja, o imóvel ainda é da propriedade da SNPH; não está inserido na área do porto organizado de Manaus, conforme faz prova o decreto de delimitação da área do porto. Ora, conforme disse no início deste voto, essas questões são de ordem fática e são incontroversas. A discussão é outra, é se o bem se reverterá para a União por ter sido adquirido na vigência do convênio nº 7 e se foi adquirido para a atividade portuária. Pelo que diz a lei estadual que destinou a verba do estado do Amazonas para a aquisição do imóvel ou para a instalação de um porto público e privado, não há dúvida de que o dinheiro foi colocado na SNPH para desenvolvimento de atividade portuária. Essa era a intenção do desastrado negócio jurídico e comercial com uma empresa privada que, depois, não cumpriu com suas obrigações e levou a doação do bem a empresa pública estadual. Não parece ser possível dizer que o imóvel não tem uma destinação natural à operação portuária, tanto que o apelante Chibatão Navegação e Comércio Ltda. está fazendo uso da área justamente para atividade portuária. Não é possível se deturpar os fatos nesse sentido porque seria um contrassenso ao que de fato acontece. Como se não bastasse, o laudo técnico de avaliação da Caixa Econômica Federal revela que o imóvel em questão é um terreno urbano com vocação portuária.

Em síntese, o imóvel deverá ser revertido à União Federal, nos termos do § 2º da cláusula 88, no fim do convênio, e não poderá ser alienado, ainda que no momento pertença à SNPH, sem autorização da Antaq e da União.

(...).

33. Pois bem. **Nada obstante os argumentos apresentados pelos embargantes J F de Oliveira Navegação LTDA. e Chibatão Navegação e Comércio LTDA., não há contradição no voto dos embargos infringentes.**

34. Isso porque simplesmente foi consignado que, embora a área litigiosa fosse destinada à construção de um porto público e privado para a movimentação de cargas e contêineres na cidade de Manaus, tais atividades não estavam relacionadas com o Porto de Manaus, não havendo que se falar, pois, em contradição.

35. Em outras palavras, contradição haveria se restasse consignado que a área litigiosa pertence ao Porto de Manaus pelo simples fato de ter destinação portuária (construção de porto público e privado para movimentação de cargas e contêineres na cidade de Manaus), conclusão diversa a que cheguei por ocasião do voto condutor do acórdão embargado, consoante fundamentos lançados nos parágrafos 6º a 9º, in verbis:

(...).

6. No caso, o terreno foi adquirido após o inventário, motivo pelo qual resta saber se ele estaria afetado ao Porto de Manaus, hipótese que obrigaria a sua reversão ao patrimônio da União.

7. O que se tem de concreto é que a Lei Estadual 2.639/2001 autorizou a SNPH a integralizar R\$25.000.000,00 na empresa Equatorial Transportes da Amazônia Ltda. para a construção de um porto público e privado para a movimentação de cargas e containers na cidade de Manaus.

8. Ocorre que, por decisão do MM. Juízo Federal da 22ª Vara da SJDF, na Ação Popular 2001.34.00.0179228/DF, tal parceria foi desconstituída e, como forme de ressarcir parte do contrato que já havia sido paga, a empresa Equatorial Transportes da Amazônia Ltda. transferiu a propriedade do terreno à SNPH, isso em 2002, portanto posteriormente à assinatura do convênio e obviamente à realização do inventário. Por fim, conforme já dito, tal terreno foi objeto de dação em pagamento em razão de ação de execução que lhe moveu o Instituto Portus.

9. O que se pode concluir, portanto, é que o terreno não está afetado ao patrimônio do Porto de Manaus, pois não tinha destinação específica para a exploração do Porto de Manaus.

(...).

36. Dessa forma, não há que se falar em contradição, sendo que eventual

inconformismo dos embargantes com o resultado do julgamento deve ser objeto de recurso próprio, sendo indevidos os embargos de declaração para tanto. (grifos em negrito acrescidos).

Nesse cenário, aquelas embargantes opuseram novos aclaratórios contra o acórdão proferido nos primeiros embargos, por meio do qual o Regional: "(a) acolheu em parte os embargos de declaração opostos por José Rui Silva de Oliveira e pela União para, sem efeito modificativo, suprir a omissão do acórdão então embargado quanto à alegação de que a ANTAQ teria deixado de exercer sua função fiscalizadora e punitiva na forma do art. 27 da Lei n. 10.233/2001; e (b) rejeitou os embargos de declaração opostos pelos ora embargantes." (e-STJ fl. 10.451).

Os segundos aclaratórios visaram expurgar do acórdão anterior omissão e contradição: a contradição, segundo anotado pela Corte Regional, "residiria no fato de que, apesar de consignar que a área litigiosa não estaria relacionada às atividades do Porto Organizado, destinava-se originariamente à construção de porto público e privado na cidade de Manaus. A omissão, por seu turno, estaria relacionada ao fato de que, afirmando que a área litigiosa estaria originariamente destinada à construção de porto público e privado na cidade de Manaus, não se pronunciou quanto às provas que sustentam referido fundamento" (e-STJ fl. 10.451).

Ao julgar os segundos embargos de declaração, o Tribunal Regional reconheceu a contradição apontada e reputou prejudicada a omissão ventilada, pelas seguintes razões (e-STJ fls. 10.453/10.455):

Afirmam os embargantes, inicialmente, que o acórdão que examinou os primeiros embargos continuaria contraditório no ponto relativo à afirmação de que a área litigiosa, embora não relacionada às atividades do Porto Organizado, possuiria destinação portuária na medida em que originariamente destinada à construção de porto público e privado na cidade de Manaus.

2. No voto condutor do acórdão embargado foi afastada a alegada contradição na medida em que esta só se faria presente se tivesse sido consignado que a área litigiosa pertence ao Porto de Manaus pelo simples fato de ter destinação portuária, in verbis (fl. 4354):

(...)

3. Por consequência, por ocasião do julgamento dos primeiros embargos de declaração opostos pelos ora embargantes, restou mantida conclusão no sentido de que, embora o imóvel estivesse destinado à exploração de atividades portuárias, tais atividades não estavam relacionadas ao Porto de Manaus.

4. A conclusão específica acerca da destinação portuária da área litigiosa, por sua vez, decorreu de entendimento firmado pela Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida no voto vencido do acórdão que ensejou a oposição de embargos infringentes por José Rui de Oliveira e pela União e aos quais neguei provimento, mantendo o voto vencedor proferido pelo Desembargador Federal Souza Prudente.

5. Dessa forma, e considerando que a conclusão pelo não provimento dos embargos infringentes, por entender prevalecer o fundamento lançado pelo Desembargador Federal Souza Prudente, torna inviável o acolhimento de fundamentos constantes do voto vencido proferido pela Desembargadora

Federal Selene Maria de Almeida, tenho por contraditório tanto o voto condutor do acórdão dos embargos infringentes, quanto dos primeiros embargos de declaração, que, ao manter os mesmos fundamentos para rejeitar a pretensão dos ora embargantes, continuou incorrendo em contradição.

6. Em outras palavras, o voto condutor dos primeiros embargos de declaração, na medida em que adotou os mesmos fundamentos para inicialmente afastar a contradição apontada no voto condutor dos embargos infringentes, incorreu igualmente em contradição, razão pela qual devido o acolhimento dos segundos embargos de declaração para sanar a contradição apontada pelos embargantes.

7. Feitos tais esclarecimentos, e considerando, repita-se, que a conclusão do acórdão dos embargos infringentes no sentido de seu não provimento, mantendo-se a orientação firmada no voto vencedor do acórdão do recurso de apelação, impede o acolhimento de fundamentos lançados no voto vencido e que com ele se contrariam, entendo deva ser corrigida a contradição apontada.

8. Registro, por outro lado, que, acolhidos os segundos embargos de declaração sem efeitos modificativos, posto que ocorrida contradição no acórdão dos primeiros embargos de declaração, prejudicado o pedido subsidiário de supressão da omissão quanto à fonte do acervo probatório em que amparado o voto condutor do acórdão embargado que afirmou possuir destinação portuária a área litigiosa.

9. Por fim, e em atenção ao pedido formulado nos primeiros embargos de declaração, em relação ao qual foi silente o respectivo acórdão, defiro o pedido de juntada aos autos das notas taquigráficas da sessão de julgamento ocorrida no dia 31/03/2015.

Pelo exposto, **acolho os embargos de declaração opostos por J F de Oliveira Navegação LTDA. e Chibatão Navegação e Comércio LTDA. para, sem efeitos modificativos, (a) corrigir a contradição ocorrida no voto condutor do acórdão embargado, afastando o fundamento de que "o imóvel litigioso estaria destinado, inicialmente, à construção de um porto público e privado para movimentação de cargas e containeres na cidade de Manaus"; e (b) determinar a juntada aos autos das notas taquigráficas da sessão realizada em 31/03/2015, após a respectiva revisão, por quem tenha proferido o(s) voto(s).** (Grifos acrescidos).

Como se observa do excerto acima, a contradição corrigida por ocasião do julgamento dos segundos embargos de declaração já havia sido arguida nos aclaratórios anteriores e a omissão ali suscitada nem sequer foi analisada, por essa razão descabe falar em ofensa ao art. 535 do CPC/1973 (ocorrência de preclusão consumativa).

No mérito, os autos versam sobre ação popular proposta pelo ora recorrente com fundamento na nulidade da dação em pagamento firmada entre Sociedade de Navegação Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas - SNPH e PORTUS - Instituto de Seguridade Social, sob o argumento de que "o bem imóvel descrito nos autos seria reversível ao patrimônio da União, estaria afetado ao serviço público portuário, do que resultaria a necessidade de prévia anuência da União para a sua desafetação, bem assim de realização de licitação para a sua alienação." (e-STJ fl. 9.902).

O Tribunal Regional, por maioria de votos, reformou sentença de procedência do pedido, por entender que o imóvel em disputa "não teve, nem tem,

destinação voltada para a exploração de suas atividades portuárias" e, por isso, a dação em pagamento do imóvel impugnada na inicial não caracterizava lesão ao patrimônio público, "a autorizar a sua desconstituição em sede de ação popular" (e-STJ fls. 9.973/9.974):

a) "do conjunto fático probatório carreado para os autos, especialmente as conclusões do colendo Tribunal de Contas da União, do corpo técnico da Agência Nacional de Transportes Aquaviários — ANTAQ e da Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas — SNPH, extrai-se que, além de encontrar-se localizado em área distante dos limites territoriais em que se encontra instalado o Porto Organizado de Manaus, o imóvel adquirido pelo Interveniente, durante a vigência do convênio, não teve, nem tem, destinação voltada para a exploração de suas atividades portuárias, não se enquadrando, por conseguinte, na cláusula de reversão inserida no aludido convênio, dispensando-se, por conseguinte, a aquiescência prévia da União Federal e da referida agência reguladora, como condição para a sua alienação" e

b) "Justificado, na espécie, o interesse público, realizada competente avaliação oficial (em duas oportunidades distintas, pela Caixa Econômica Federal, sendo a última por determinação do Tribunal de Contas da União — TCU) e dispensada a autorização legislativa prévia, por se tratar de imóvel pertencente, na época, a empresa pública estadual, bem assim, dispensado o procedimento de licitação (Lei 8.666/1993, art. 17, inciso I, alínea "a"), a dação em pagamento do imóvel em referência, realizada pela Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas — SNPH, para fins de quitação de débitos judiciais, em montante superior àquele apurado no laudo de avaliação, não caracteriza lesão ao patrimônio público, a autorizar a sua desconstituição em sede de ação popular.

Diante disso, foram opostos embargos infringentes por José Rui Silva de Oliveira e pela União, cuja controvérsia ali posta consistia em "saber se o terreno em litígio fora adquirido pela SNPH para a exploração de atividades portuárias pelo Porto de Manaus" (e-STJ fl. 10.271).

Nesse desiderato, foram tecidas as seguintes considerações (e-STJ fls. 10.272/10.273):

3. Conforme se observa, a exploração do referido porto foi transferida para o Estado do Amazonas, por intermédio do Convênio 07/1997, o qual constituiu uma empresa pública para geri-lo.
4. O convênio dispõe, em seu art. 2º, que "os bens que integram o patrimônio do Porto de Manaus e os demais Portos integrantes de sua estrutura localizados

no Município de Tabatinga, Coari, Itacoatiara e Parintins, são aqueles decorrentes do inventário de que trata a Cláusula Oitava deste Convênio, neles incluídos os adquiridos na gestão da INTERVENIENTE".

5. Já o parágrafo 2º da Cláusula Oitava preceitua que os bens do referido porto constantes do inventário ou aqueles adquiridos durante a vigência do convênio para a sua exploração reverterão ao patrimônio da União ao final.

6. No caso, o terreno foi adquirido após o inventário, motivo pelo qual resta saber se ele estaria afetado ao Porto de Manaus, hipótese que obrigaria a sua reversão ao patrimônio da União.

7. O que se tem de concreto é que a Lei Estadual 2.639/2001 autorizou a SNPH a integralizar R\$25.000.000,00 na empresa Equatorial Transportes da Amazônia Ltda. para a construção de um porto público e privado para a movimentação de cargas e containers na cidade de Manaus.

8. Ocorre que, por decisão do MM. Juízo Federal da 228 Vara da SJDF, na Ação Popular 2001.34.00.0179228/DF, tal parceria foi desconstituída e, como forma de ressarcir parte do contrato que já havia sido paga, a empresa Equatorial Transportes da Amazônia Ltda. transferiu a propriedade do terreno à SNPH, isso em 2002, portanto posteriormente à assinatura do convênio e obviamente à realização do inventário. Por fim, conforme já dito, tal terreno foi objeto de dação em pagamento em razão de ação de execução que lhe moveu o Instituto Portus.

11. Tem-se, portanto, em conclusão que (a) o terreno não foi adquirido com verba da União ou do Porto de Manaus, mas sim do Estado do Amazonas; e (b) o terreno não estava afetado às atividades de exploração do Porto de Manaus, mas sim à construção de um porto público e privado para a movimentação de cargas e containers na cidade de Manaus.

12. Ressalte-se, por fim, que restou incontroverso que o terreno não faz parte das instalações do Porto de Manaus, conforme reconhecido pela Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida em seu voto vencido. Com efeito, objeto do convênio de delegação é o Porto de Manaus e os demais Portos integrantes de sua estrutura localizados no Município de Tabatinga, Coari, Itacoatiara e Parintins.

13. A área em litígio, entretanto, está localizada a uma distância de 8Km do Porto de Manaus, entre os terminais de uso privativo de Chibatão e Superterminais, e não possui nenhuma relação com as atividades do referido porto.

Do trecho acima, extrai-se que, segundo declinado pelo Regional:

a) "o terreno não está afetado ao patrimônio do Porto de Manaus, pois não tinha destinação específica para a exploração do Porto de Manaus"; b) "o terreno não foi adquirido com verba da União ou do Porto de Manaus, mas sim do Estado do Amazonas"; c) "incontroverso que o terreno não faz parte das instalações do Porto de Manaus"; e d) a área em litígio "está localizada a uma distância de 8Km do Porto de Manaus, entre os terminais de uso privativo de Chibatão e Superterminais, e não possui nenhuma relação com as atividades do referido porto."

Por ocasião do julgamento dos embargos de declaração opostos pelo ora requerente, o Regional reproduziu parte do voto vencedor no Órgão Turmário, o qual foi mantido nos embargos infringentes (e-STJ fls. 10.386/10.387):

4. Não obstante os argumentos apresentados pelos embargantes acima citados, entendo não ter sido omissa o acórdão embargado quanto aos fundamentos pelos quais considerou que o imóvel litigioso não está afetado ao patrimônio do Porto de Manaus, caso em que reverteria ao patrimônio da União.

5. Os fundamentos em questão, inclusive, coincidem com aqueles lançados pelo eminente Desembargador Federal Souza Prudente no voto vencedor do acórdão contra o qual foram interpostos os embargos infringentes, in verbis (fls. 3953 e seguintes):

(...).

Da leitura das disposições constantes das cláusulas acima transcrita, verifica-se que os bens a serem revertidos ao patrimônio da União, por ocasião do término do convênio em referência, são aqueles que por já serem integrantes do Patrimônio do Porto Organizado de Manaus, na data da celebração do convênio conforme inventário realizado pelos seus signatários, bem assim, aqueles que forem adquiridos durante a sua vigência, para fins de exploração das atividades portuárias.

No caso concreto, o inventário dos bens cedidos pela União ao Estado do Amazonas, por força do convênio em referência, encontra-se acostados às fls. 1609/1851, dele não constando o imóvel descrito na inicial.

O referido imóvel, segundo noticiam os elementos carreados para os presentes autos, foi adquirido, nos idos de 2002, pela Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas - SNPH em virtude de negociação por ela firmada com a empresa Terminal Portuário Equatorial, estando perquirir se essa aquisição destinava-se à utilização voltada para as atividades portuárias.

(...).

Nesse mesmo sentido, confirmam-se, ainda, os termos da Declaração de fl. 3193, de lavra do Sr. Secretário -Geral Substituto da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, Sr. Joelson Neves Miranda, atestando, expressamente, que o imóvel descrito nos autos não só foi adquirido pela SNPH com recursos exclusivos do Estado do Amazonas, como não pertence à área do Porto Organizado de Manaus, nem à sua nova área de expansão, encontrando-se distante deste, razão por que não seria reversível ao patrimônio da União por força do Convênio de Delegação nº 07/97. Declara, ainda, que "No julgamento final do processo, a Diretoria Colegiada decidiu determinar o arquivamento do Processo Administrativo Contencioso, instaurado por meio da Resolução nº 721-ANTAQ, de 26 de janeiro de 2007, para apuração de supostas irregularidades, considerando o que consta dos Processos nºs 50300.000273/2007-22 e 50300.001588/2006-14, por entender que as denúncias apresentadas contra a Sociedade de navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas - SNPH não foram comprovadas, conforme consta da Resolução 1124-ANTAQ, de 1º/09/20 08".

Conforme se verifica, na visão da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, que, nos termos do art. 27, incisos XVI e XXIII, da Lei nº 10.233/2001, é o órgão responsável pela fiscalização da fiel execução de convênios dessa natureza, notadamente no tocante à afetação e reversão de bens ao patrimônio da União, o imóvel em referência não seria reversível ao patrimônio da União, seja por não figurar no inventário dos bens cedidos ao Estado do Amazonas, seja por não se encontrar localizado na área do Porto Organizado de Manaus, seja por não ter destinação à exploração de atividades portuárias.

Vê-se, assim, que também aos olhos do Tribunal de Contas da União - TCU, no referido imóvel, não seria possível a exploração de instalação portuária de uso público, na medida em que se encontra localizado fora das áreas integrantes do Porto Organizado de Manaus, a inviabilizar a sua reversão ao patrimônio da União, por não se caracterizar, na espécie, a hipótese prevista no Parágrafo Segundo da Cláusula Oitava do Convênio nº 07/1997.

A corroborar tal assertiva, também se posicionou o ilustre membro do Ministério Público Federal, com atuação perante aquela Corte de Contas, Procurador Lucas Rocha Furtado, na fala de que, por força do que dispõem os arts. 1º, § 1º, IV, e 4º, §§ 3º e 6º, da referida Lei nº 8.630/93, "a propriedade desses novos bens, se privados, não poderá ser revertida futuramente à esfera federal, porquanto os bens estarão situados fora do atual Porto Organizado de Manaus" (fls. 1062).

Afastadas, portanto, as premissas em que se ampara a pretensão deduzida pelo autor popular, quais sejam a de que o aludido imóvel estaria localizado na área

do Porto Organizado de Manaus e de que afetado a uma atividade relacionada à sua exploração, afiguram-se improcedentes as alegações ventiladas na inicial, no particular (...) (Grifos acrescidos).

Nesse panorama, constata-se que o Tribunal de origem decidiu a questão ora ventilada com base na realidade delineada à luz do suporte fático-probatório constante nos autos, cuja revisão é inviável no âmbito do recurso especial, ante o óbice estampado na Súmula 7 do STJ.

De fato, não é possível acolher a alegação de que o julgado recorrido "equivoca-se ao admitir que o terreno em questão não estaria afetado à atividade portuária do Porto de Manaus" (e-STJ fl. 10.483) sem que, para tanto, haja o reexame do acervo fático-probatório produzido, providência sabidamente inviável em sede de recurso especial.

No tocante à "prévia aquiescência da ANTAQ", arguida com lastro nos incisos XVI e XXIII do art. 27 da Lei n. 10.233/2001, a Corte Regional, ainda nos aclaratórios, suprindo a omissão apontada, reputou essa discussão "superada" em face da constatação de que o bem não integrava, nem deveria ser revertido ao patrimônio da União, "na medida em que não figurou no inventário dos bens cedidos ao Estado do Amazonas", nem se encontrava "localizado na Área do Porto organizado de Manaus" ou estava "afetado ao serviço público" (e-STJ fls. 10.390/10.391).

Mais uma vez, eventual revisão do julgado impugnado demanda incursão no contexto fático-probatório, o que, como dito acima, é vedado em sede de apelo nobre, nos termos da Súmula 7 do STJ.

Acerca do tema, a jurisprudência do STJ é pródiga em reconhecer a impossibilidade de rever, na via do apelo especial, a lesividade e a ilegalidade do ato impugnado na ação popular, dada a imperiosa necessidade de revolvimento fático-probatório dos autos, medida obstada pela Súmula 7 desta Corte.

A esse respeito:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 535 DO CPC/1973. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. AÇÃO POPULAR. DISPENSA DE LICITAÇÃO. INTERESSE DE AGIR. PERDA SUPERVENIENTE NÃO CONSTATADA. LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. AFERIÇÃO NA VIA ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. ERÁRIO. RESTITUIÇÃO INTEGRAL. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA ADMINISTRAÇÃO. CASO CONCRETO. CONSTATAÇÃO.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (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" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Inexiste violação do art. 535 do CPC/1973 quando o Tribunal de origem aprecia fundamentadamente a controvérsia, apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, bem como quando o recorrente não explicita a relevância do ponto reputado omissivo para o deslinde da controvérsia e deixa de suscitar a questão nas razões da apelação, como constatado na hipótese.

3. A jurisprudência do STJ é pródiga em reconhecer a impossibilidade de rever, na via do apelo especial, a lesividade e a ilegalidade do ato impugnado na ação popular, dada a imperiosa necessidade de revolvimento fático-probatório dos autos, medida obstada pela Súmula 7 desta Corte.

4. A modificação do julgado, no tocante à perda do interesse recursal, nos moldes pretendidos, não depende de simples análise do critério de valoração da prova, mas do reexame dos elementos de convicção postos no processo, providência incompatível com a via estreita do recurso especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.

5. Assim como "a superveniente homologação/adjudicação do objeto licitado não implica na perda do interesse processual na ação em que se alegam nulidades no procedimento licitatório" (REsp 1278809/MS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/09/2013, DJe 10/09/2013), o término do contrato no curso de ação popular na qual se questiona a legalidade do ato de dispensa da licitação não macula seu objeto, haja vista os reflexos econômicos sobre o erário.

6. "O entendimento prevalecente no STJ sinaliza para a impossibilidade de devolução de todos os valores pagos no âmbito do contrato anulado, se verificada a efetiva prestação dos serviços contratados, em ordem a se evitar o enriquecimento sem causa da Administração Pública" (REsp 1121501/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/10/2017, DJe 08/11/2017).

7. Agravo interno parcialmente provido para afastar a condenação ao ressarcimento integral dos valores recebidos pela execução do contrato reputado nulo.

(AgInt no AREsp n. 1.055.944/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/5/2019, DJe de 30/5/2019.).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489, III E § 1º, 1.013, § 1º, E 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. AÇÃO POPULAR. PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE NOS CONTRATOS IMPUGNADOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno ajuizado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015. II. Na origem, trata-se de ação popular, promovida por Roque José Ferreira e Paulo Sérgio Martins em face da Municipalidade de Bauru e das empresas EMDURB e Transporte Coletivo Grande Bauru, sustentando ilegalidades na prorrogação de contratos de concessão de serviços de transporte público coletivo.

III. Não há falar, na hipótese, em violação aos arts. 489, III, e § 1º, 1.013, § 1º, e 1.022, II, 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.

IV. O Tribunal de origem, com base no exame dos elementos fáticos dos autos, consignou que "não ficou efetivamente comprovada a ilegalidade e a lesividade apontada pelos autores, que ensejaria o prosseguimento da ação

popular com consequente procedência". Segundo o aresto recorrido, "não houve uma prorrogação contratual, mas sim a dilatação do prazo em virtude do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, que de fato, como bem salientou a ré Transporte Coletivo Grande Bauru Ltda., (...) possui natureza jurídica diversa da prorrogação. (...) Em tal contexto, como bem afirmou o D. Juízo a quo, houve regular procedimento licitatório original e a prorrogação posterior não indica, por si, lesividade, não havendo prova desta a supedanear a ação popular". Assim, concluiu pela manutenção da sentença, "posto que não ficou devidamente comprovado o binômio ilegalidade-lesividade, que configuraria o pressuposto elementar para a admissibilidade, consequente procedência da ação popular". Tal entendimento firmado pelo Tribunal a quo não pode ser revisto, pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, sob pena de ofensa ao comando inscrito na Súmula 7 desta Corte.

V. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 1.320.094/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 28/3/2019, DJe de 4/4/2019.).

Quanto ao "disposto nos arts. 99, II, e 100 do Código Civil", ao "desrespeito ao art. 17 da Lei n. 8.666/1993" e à inadmissibilidade "de dação em pagamento quando a Administração puder obter, por meio da venda, resultado mais vantajoso", o Tribunal Regional, apreciando o recurso integrativo, constatou que essas teses nem "sequer foram objeto dos embargos infringentes" interpostos pelo ora recorrente e pela União (e-STJ fls. 10.389/10.390):

21. É que tais teses sequer foram objeto dos embargos infringentes interpostos pelos embargantes José Rui Silva de Oliveira e União objetivando a prevalência do voto vencido da Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, não havendo que se falar, pois, em omissão do acórdão embargado.

22. A corroborar a conclusão ora adotada, confira-se o seguinte excerto do capítulo "conclusão" dos embargos infringentes do embargante José Rui Silva de Oliveira (fls. 4106/4107):

VI. Conclusão

47 Tem-se, portanto, que o voto condutor não logrou o costumeiro brilhantismo em fundamentar suas conclusões ante aos fundamentos claros e precisos contrapostos pelo voto divergente, de modo que restou documentalmente e legalmente comprovado nos autos que: i) o terreno em discussão nos presentes autos possui afetação à atividade portuária decorrente de lei, em como a vocação natural deste é para o desenvolvimento de atividade portuária; ii) A origem de recursos para a aquisição do referido bem é irrelevante, bem como a questão de estar fisicamente próximo ao Porto Público de Manaus, pois tais questões não são requisitos para os bens serem ou não reversíveis à União Federal; iii) Comprovou-se que o terreno foi adquirido na vigência do Convênio de Delegação nº 07/97, com a finalidade exclusiva de construção de terminal portuário com foco na atividade de armazenagem de contêineres; iv) O art. 27, incisos XVI e XXIII, da Lei nº 10.233/01 obrigam a intervenção prévia da ANTAQ no negócio jurídico atacado nessa demanda.

Nas razões do apelo raro, todavia, a agravante não impugnou esse fundamento, suficiente para a manutenção do acórdão recorrido quanto ao ponto, o que atrai a incidência da Súmula 283 do STF, segundo a qual: "é inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente,

e o recurso não abrange todos eles".

Ademais, no ponto, o apelo nobre apresenta razões dissociadas do que foi decidido pelo acórdão recorrido, circunstância atrativa do óbice contido na Súmula 284 do STF.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF.

(...)

3. Nas razões do Recurso Especial, a parte deixou de atacar os fundamentos adotados pela Corte regional para decidir a controvérsia no que tange ao arbitramento de honorários advocatícios, limitando-se a sustentar que este deveria ser aplicado sobre o valor da causa, e não sobre o da condenação. Nesse contexto, tendo a parte recorrente se limitado a manifestar seu inconformismo com o resultado que lhe foi desfavorável, apresentando fundamento deficiente, com razões recursais dissociadas da fundamentação do acórdão objurgado, têm incidência, na espécie, por analogia, as Súmulas 283 e 284 do STF.

4. Agravo Interno não provido.

(AgInt no REsp 1.860.013/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/06/2020, DJe 21/08/2020).

Por fim, da leitura do acórdão recorrido, observa-se que o Tribunal de origem não analisou, ainda que implicitamente, o disposto no(s) art(s). 2º, I, da Lei n. 12.815/2013 (Lei dos Portos), tampouco foi ventilado nos embargos de declaração opostos na origem, o que denota carecer o recurso do indispensável prequestionamento.

Esse é o entendimento pretoriano consagrado na edição da Súmula 282 do STF, *in verbis*: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada."

Com efeito, nos termos da jurisprudência desta Corte, para que se configure o prequestionamento, mister se faz que a tese jurídica vinculada no recurso especial tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, o que não ocorreu no presente caso.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SUBMISSÃO À REGRA PREVISTA NO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 03/STJ. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. OCORRÊNCIA DA DISSOLUÇÃO IRREGULAR, AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282 DO STF. DISCUSSÃO RELATIVA À FORMAÇÃO DE GRUPO ECONÔMICO. QUESTÃO ATRELADA AO REEXAME DE PROVA. SUMULA 7 DO STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL.

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

2. O recurso especial não merece ser conhecido em relação a questão que não

foi tratada no acórdão recorrido, sobre a qual nem sequer foram apresentados embargos de declaração, ante a ausência do indispensável prequestionamento (Súmulas 282 e 356 do STF, por analogia).

3. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp 1.186.845/PA, Relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 24/04/2018).

Quanto ao **apelo raro da UNIÃO**, impõe-se afastar, desde logo, a indigitada ofensa ao art. 535 do CPC/1973, visto que o acórdão impugnado apreciou fundamentadamente a controvérsia, apontando as razões de seu convencimento, não se vislumbrando, na espécie, qualquer contrariedade à norma invocada.

Ademais, consoante entendimento jurisprudencial pacífico, o órgão julgador não está obrigado a se manifestar sobre todos os argumentos levantados pelas partes para expressar a sua convicção, notadamente quando encontrar motivação suficiente ao deslinde da causa.

Nesse sentido: AgRg no AREsp 750.650/RJ, Relator Ministro HUMBERTO MARTINS, Segunda Turma, DJe 30/9/2015, e AgRg no AREsp 493.652/RJ, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA, Primeira Turma, DJe 20/6/2014.

Acerca da negativa de vigência do art. 27, XVI e XXIII, da Lei n. 10.233/2001, como visto acima, a Corte Regional, considerou a análise do tema "superado", pois, com base no arcabouço fático-probatórios coligido aos autos, ficou comprovado que o bem não integrava, nem deveria ser revertido ao patrimônio da União, de modo que a revisão do julgado, no ponto, esbarra no óbice do enunciado da Súmula 7 do STJ.

Já o "desrespeito ao art. 17 da Lei n. 8.666/1993" deixou de ser apreciado pelo Tribunal Regional, porquanto nem sequer foi submetido a exame nos embargos infringentes interpostos pelo ora recorrente (e-STJ fls. 10.389/10.390).

Em seu recurso, a UNIÃO, sem se insurgir contra todos os motivos que conferem sustentação jurídica ao aresto impugnado, limita-se a sustentar a ilegalidade da dação em pagamento (e-STJ fls. 10.429/10.430).

Como se sabe, a falta de impugnação de todos os fundamentos em que se apoia o acórdão recorrido tem por consequência a incidência, por analogia, da Súmula 283 do STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente, e o recurso não abrange todos eles."

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO

RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO DOS ARTS. 3º, 113 E 128 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 282/STF. AUSÊNCIA DE COMBATE A FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS DO ACÓRDÃO. APLICAÇÃO DO ÓBICE DA SÚMULA N. 283/STF. AUSÊNCIA DE COMANDO NORMATIVO EM DISPOSITIVO LEGAL APTO A SUSTENTAR A TESE RECURSAL. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. MULTA DO ART. 1.026 DO CPC. APLICAÇÃO NÃO ADEQUADA NA ESPÉCIE.

[...]

III - A falta de combate a fundamento suficiente para manter o acórdão recorrido justifica a aplicação, por analogia, da Súmula n. 283 do Supremo Tribunal Federal.

IV - A jurisprudência desta Corte considera deficiente a fundamentação do recurso quando os dispositivos apontados como violados não têm comando normativo suficiente para infirmar os fundamentos do aresto recorrido, circunstância que atrai, por analogia, a incidência do entendimento da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal.

V - O Agravante não apresenta argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

[...]

VII - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp 1.714.321/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/05/2018, DJe 1º/06/2018).

Ademais, no ponto, as razões recursais estão dissociadas do que foi decidido pelo acórdão recorrido, circunstância atrativa do óbice contido na Súmula 284 do STF.

Em relação ao **agravo em recurso especial apresentado pela ANTAQ**, impende destacar que não deve ser conhecido o agravo que não ataque especificamente todos os fundamentos da decisão agravada, nos termos do art. 932, III, do CPC/2015 e do art. 253, parágrafo único, I, do RISTJ. Confira-se o teor dos dispositivos citados:

Art. 932. Incumbe ao relator:

[...]

III - não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida; (Grifos acrescidos)

Art. 253. O agravo interposto de decisão que não admitiu o recurso especial obedecerá, no Tribunal de origem, às normas da legislação processual vigente. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 16, de 2014)

Parágrafo único. Distribuído o agravo e ouvido, se necessário, o Ministério Público no prazo de cinco dias, o relator poderá: (Redação dada pela Emenda Regimental n. 16, de 2014)

I - não conhecer do agravo inadmissível, prejudicado ou daquele que não tenha impugnado especificamente todos os fundamentos da decisão recorrida; (Redação dada pela Emenda Regimental n. 22, de 2016).

A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento dos Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial n. 701.404/SC, 746775/PR e 831.326/SP, decidiu pela necessidade de o agravante impugnar

especificamente todos os fundamentos adotados pela decisão *a quo*, autônomos ou não, para justificar a inadmissão do recurso especial, sob pena de seu recurso não ser conhecido.

No caso, da análise dos autos, verifico que a inadmissão do especial se deu com base nos seguintes fundamentos: ausência de ofensa ao art. 535 do CPC e incidência da Súmula 7 do STJ.

Entretanto, a parte agravante deixou de impugnar específica e adequadamente o seguinte fundamento: incidência da Súmula 7 do STJ.

De fato, para esse fim, a autarquia federal limitou-se a tecer os seguintes argumentos (e-STJ fls. 10.903/10.904):

Observa-se, portanto, que, de acordo com a decisão agravada, para a reforma do acórdão proferido pelo Tribunal seria necessário o reexame do conteúdo probatório, com vistas à revisão das seguintes conclusões extraídas do voto vencedor: (i) que o imóvel a que alude a ação não se localiza dentro da área das instalações do porto; e (ii) que o imóvel em questão se destina à exploração de suas atividades.

Ocorre que, para a reforma do julgado, não há necessidade de reexame de fatos ou provas, não incidindo, portanto, o enunciado contido na Súmula 7/STJ.

A obrigatoriedade de reversão do imóvel à União, neste caso, decorre do disposto nos dispositivos legais apontados no recurso especial, quais sejam: artigo 99, inciso II e artigo 100 do Código Civil; artigo 17, inciso I, alínea "a", da Lei n. 8.666/93 e artigo 27, incisos XVI e XXIII, da Lei n. 10.233/2001.

Conforme assentado no voto vencido proferido pela Desembargadora Selene de Almeida, é juridicamente irrelevante a finalidade do imóvel ou sua localização. Isso porque, conforme disposto no Convênio n. 07/97, por meio do qual a União delegou ao Estado do Amazonas a exploração do Porto Organizado de Manaus, "os bens adquiridos durante a vigência do convênio para a exploração do porto delegado, ficarão afetos ao patrimônio respectivo e reverterão à União ao término no referido convênio, independentemente de indenização". (Cláusula Oitava, §2v).

Vale dizer, a reversão do bem à União pressupõe que o bem tenha sido adquirido durante a vigência do convênio, e que, portanto, trata-se de bem imóvel pertencente a uma autoridade com finalidade portuária - fato incontroverso nos autos - sendo irrelevante, para esse fim, revolver provas ligadas à localização ou destinação do bem.

Por essa razão, por não se tratar de hipótese de aplicação do disposto na Súmula 7/STJ, é de se impor o conhecimento e provimento do recurso especial pela alínea "a" do artigo 105, inciso III da Constituição Federal.

Destaco, por oportuno, não ser suficiente a apresentação de razões genéricas sobre o óbice apontado pela decisão de inadmissibilidade, sendo exigível do agravante o efetivo ataque aos seus fundamentos.

Em relação à Súmula 7 do STJ, é de rigor que, além da contextualização do caso concreto, a impugnação contenha as devidas razões pelas quais se entende ser possível o conhecimento da pretensão independentemente do reexame

fático-probatório, mediante, por exemplo, a apresentação do cotejo entre as premissas fáticas e as conclusões delineadas no acórdão recorrido e sua tese recursal, a fim de demonstrar a prescindibilidade do reexame fático-probatório.

Cumprе ressaltar que o Tribunal de origem, ao realizar o juízo de admissibilidade do apelo nobre, deve analisar os pressupostos específicos e constitucionais concernentes ao mérito da controvérsia, não havendo que se falar em usurpação da competência do STJ. Nesse sentido: AgRg no AREsp 173.359/AM, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, Primeira Turma, julgado em 17/03/2015, DJe 24/03/2015, e AgInt no AREsp 933.131/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, Segunda Turma, julgado em 25/10/2016, DJe 27/10/2016.

Ante o exposto:

a) com base no art. 253, parágrafo único, I, do RISTJ, NÃO CONHEÇO do agravo em recurso especial da ANTAQ;

b) com base no art. 253, parágrafo único, II, "a" e "b" , do RISTJ, CONHEÇO do agravo para CONHECER PARCIALMENTE do recurso especial da UNIÃO e, nessa extensão, NEGAR-LHE PROVIMENTO e

c) com base no art. 255, § 4º, I e II, do RISTJ, CONHEÇO PARCIALMENTE do recurso especial de JOSE RUI SILVA DE OLIVEIRA e, nessa extensão, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

Sem honorários recursais sucumbenciais (art. 85, § 11, do CPC/2015), à vista do Enunciado Administrativo n. 7 do STJ.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 08 de novembro de 2022.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator