



STJ nº 885 Parte 1

22 de abril de 2026

Prof. Jean Vilbert

1. ACP DE ÂMBITO NACIONAL – INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 235/STJ E PREVENÇÃO

Destaque

Em ações civis públicas de âmbito nacional ou regional, a reunião dos processos por conexão ou continência **não se submete à Súmula 235/STJ**, devendo a competência ser fixada no juízo que primeiro conheceu de uma delas (Tema 1.075/STF).

AgInt no CC 202.644-ES, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, **Primeira Seção**, por unanimidade, julgado em 11/3/2026.

Caso Fático


A Cobraforte Telefonia S.A. foi alvo de duas ACPs sobre práticas comerciais abusivas: uma no Espírito Santo e outra no Rio Grande do Sul, ambas de abrangência nacional. O juízo gaúcho determinou a reunião no Espírito Santo (prevenção). O juízo capixaba recusou, invocando a Súmula 235/STJ ("a conexão não determina a reunião se um dos processos já foi julgado"), pois já havia sentença. Em ACPs de âmbito nacional, a Súmula 235 impede a reunião?


Conteúdo-Base


 **CDC, art. 93, II** (competência - foro da capital do estado ou DF para danos de âmbito nacional).

 **Lei nº 7.347/1985, art. 2º, parágrafo único** (prevenção da jurisdição pela propositura da ACP).

 **Súmula 235/STJ** (conexão não determina reunião se processo já julgado).


 **Tema 1.075/STF** (competência do juízo prevento para ACPs concorrentes).


 Em ACPs de âmbito nacional, a lógica da **prevenção prevalece** sobre a Súmula 235: o risco de decisões conflitantes sobre a mesma relação jurídica nacional exige julgamento pelo mesmo juízo.


 O art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985 prevê que a propositura da ACP **previne a jurisdição** para todas as ações posteriores com mesma causa de pedir ou objeto.


Discussão e Entendimento Aplicado



 A Súmula 235/STJ aplica-se à regra geral de conexão processual. Contudo, em ACPs de âmbito nacional, a prevenção opera por regra específica: **o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985 fixa a competência no juízo que primeiro conheceu da demanda**, independentemente de já haver sentença em outro feito conexo.

 O Tema 1.075/STF reforçou essa orientação: quando há concorrência entre ACPs sobre a mesma relação de consumo com impacto nacional, **o risco de decisões conflitantes impõe a concentração no juízo prevento**. A sentença proferida em outro juízo não afasta a prevenção, pois a tutela coletiva exige uniformidade.

 A Primeira Seção distinguiu a lógica individual da coletiva: na lide individual, a sentença esgota a jurisdição e a conexão perde utilidade. **Na lide coletiva de âmbito nacional, a sentença de um juízo pode conflitar com a de outro**, gerando insegurança jurídica para milhões de consumidores.

 A decisão harmoniza a jurisprudência do STJ com a do STF (Tema 1.075), consolidando que **a prevenção na tutela coletiva é critério absoluto de fixação de competência**, prevalecendo sobre a regra geral da Súmula 235.

Como Será Cobrado em Prova

Em ACPs de âmbito nacional sobre a mesma relação de consumo, quando uma delas já foi sentenciada:

- A) A reunião é vedada pela Súmula 235/STJ.
- B) A reunião depende de decisão do tribunal de origem.
- C) A competência é do juízo que proferiu a sentença.
- D) A reunião deve ocorrer no juízo prevento (Tema 1.075/STF).
- E) A reunião depende de requerimento de ambas as partes.

Comentários:

- A) Incorreta. A Súmula 235 não se aplica a ACPs de âmbito nacional, onde prevalece a prevenção (Lei nº 7.347/1985, art. 2º, parágrafo único).
- B) Incorreta. A competência é fixada pela prevenção legal, não por decisão casuística do tribunal.
- C) Incorreta. A sentença não fixa a competência; o critério é a prevenção pelo primeiro ajuizamento.
- D) **Correta**. A prevenção prevalece sobre a Súmula 235 em ACPs nacionais, para evitar decisões conflitantes (Tema 1.075/STF; Lei nº 7.347/1985, art. 2º, parágrafo único).



E) Incorreta. A prevenção opera por força de lei, independentemente de requerimento das partes.

Inteiro Teor

A questão em discussão consiste em saber se, em se tratando de ações civis públicas que envolvam relações de consumo e abrangência nacional, aplica-se a Súmula 235/STJ, que dispõe que "a conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado".

No caso, foi ajuizada ação civil pública na Justiça Federal de Porto Alegre/RS objetivando impedir práticas comerciais abusivas por operadoras de telefonia. O juízo daquele estado, constatando a litispendência/continência com outra ação civil pública anterior que tramitava no juízo federal do Espírito Santo, determinou a reunião dos processos. O juízo suscitante, contudo, entendeu de forma contrária à reunião dos feitos, haja vista que, na anterior, já havia sido proferida sentença recentemente.

Independentemente da discussão relativa à data a ser considerada - se basta a remessa do feito ao juízo capixaba ter sido anterior à sentença ou se a efetiva distribuição precisaria preceder o julgamento de mérito -, as duas ações civis públicas devem ser decididas pelo mesmo juízo.

Não se desconhece o teor da Súmula 235/STJ e a norma consolidada do art. 55, 1, do Novo Código de Processo Civil, contudo, em se tratando de ações civis públicas ajuizadas com a finalidade de discutir a prestação de serviço de telefonia para a defesa de consumidores, com impacto nacional, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece que, a regra da reunião dos processos para julgamento conjunto não se submete à lógica da Súmula 235/STJ, aplicando-se o disposto no art. 93, II, do Código de Defesa do Consumidor que estabelece que, em casos de danos de âmbito nacional ou regional, a competência é do foro da capital do estado ou do Distrito Federal, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

Por sua vez, conforme o art. 2, parágrafo único, da Lei n. 7.347/1985, norma específica das ações civis públicas, a propositura da ação civil pública previne a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

Dessa forma, conclui-se que a competência para julgamento de ações civis públicas de âmbito nacional ou regional deve ser fixada no juízo que primeiro conheceu de uma delas, conforme a tese fixada pelo STF no Tema n. 1.075.

2. CONCESSÃO DE ENERGIA – VNR PARA INDENIZAÇÃO DE BENS REVERSÍVEIS E CONTRATO ANTERIOR

Destaque



O Valor Novo de Reposição (VNR) pode ser empregado para calcular a indenização dos bens reversíveis em concessões de energia, **mesmo em contratos anteriores à Lei nº 12.783/2013**, desde que não haja previsão expressa de metodologia distinta no contrato.


REsp 1.969.446-DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 7/4/2026.


Caso Fático

A Energética Devotudo S.A. ajuizou ação contra a União buscando indenização pela reversão de bens vinculados a duas usinas hidrelétricas cujas concessões se encerraram pelo advento do termo contratual. O contrato previa o critério do Valor Original Contábil (VOC). A Lei nº 12.783/2013 (posterior ao contrato) instituiu o VNR como metodologia de valoração. A concessionária sustentou que o VNR só se aplica a novas licitações. O VNR aplica-se a concessões anteriores à lei?


Conteúdo-Base


 **Lei nº 12.783/2013, art. 8º, § 2º** (VNR - metodologia de cálculo para indenização de bens reversíveis).


 O art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.783/2013 refere-se às concessionárias que não prorrogaram suas concessões, fixando o VNR para calcular a indenização pelos investimentos não amortizados. A norma **não se limita a novas licitações**.

 Quando o contrato prevê metodologia distinta (VOC), prevalece a previsão contratual. O VNR aplica-se **subsidiariamente**, na ausência de cláusula específica.

Discussão e Entendimento Aplicado

 A Lei nº 12.783/2013, ao disciplinar a prorrogação e a licitação de concessões de energia, trouxe o VNR como metodologia para quantificar a indenização de bens reversíveis. A controvérsia era se o VNR alcançava concessões anteriores ou apenas as novas. **A Primeira Turma interpretou que o art. 8º, § 2º, aplica-se às concessionárias que não prorrogaram, independentemente da data do contrato.**

 A interpretação literal e sistemática do dispositivo indica que o § 2º do art. 8º **não se restringe ao capítulo de licitações**: refere-se a empresas cujas concessões já se encerraram, estabelecendo a metodologia para indenizá-las pelos investimentos realizados e não amortizados.

 A ressalva é que, havendo previsão contratual expressa de metodologia distinta, **prevalece o pactuado**. No caso, porém, o contrato previa o VOC sem cláusula específica que excluísse a aplicação de metodologia superveniente, permitindo a incidência do VNR.



⚖️ A decisão tem impacto relevante no setor de energia: o VNR tende a resultar em **valores superiores ao VOC**, pois calcula o custo de reposição do ativo pelo valor atualizado, enquanto o VOC considera o valor histórico depreciado. A escolha da metodologia afeta diretamente o montante indenizatório.

Como Será Cobrado em Prova

Sobre a metodologia de cálculo da indenização de bens reversíveis em concessões de energia encerradas:

- A) O VOC é a metodologia obrigatória em concessões anteriores à Lei nº 12.783/2013.
- B) O VNR aplica-se a concessões anteriores, salvo previsão contratual de metodologia distinta.
- C) O VNR aplica-se apenas a concessões licitadas após a Lei nº 12.783/2013.
- D) A metodologia depende de regulamentação da ANEEL para cada caso.
- E) A escolha entre VNR e VOC é discricionária do poder concedente, como cláusula exorbitante.

Comentários:

- A) Incorreta. Não há obrigatoriedade do VOC para concessões anteriores; o VNR pode incidir.
- B) **Correta.** O art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.783/2013 prevê o VNR para concessionárias que não prorrogaram, aplicando-se subsidiariamente a contratos anteriores, salvo cláusula contratual diversa.
- C) Incorreta. O art. 8º, § 2º, não se restringe a novas licitações; alcança concessões encerradas.
- D) Incorreta. A lei fixa a metodologia diretamente, sem necessidade de regulamentação por caso.
- E) Incorreta. A metodologia decorre de lei ou contrato, não de discricionariedade administrativa.

Inteiro Teor

O caso versa sobre ação ajuizada por companhia energética contra a União buscando indenização pela reversão de bens atrelados às concessões de duas usinas hidrelétricas que se encerraram por advento do termo contratual.

A controvérsia central diz respeito à substituição do critério de Valor Original Contábil (VOC) pelo Valor Novo de Reposição (VNR) como metodologia para quantificar a indenização a ser paga à concessionária pela reversão dos bens empregados na concessão de serviço público.

Sobre o tema, é preciso esclarecer que, no caso concreto, há dois pontos incontroversos: o contrato de concessão em discussão previa expressamente a adoção do primeiro método (VOC); a Lei n. 12.783/2013, que passou a valer muito após a assinatura do contrato de concessão, efetivamente instituiu o VNR como metodologia para valoração de bens reversíveis.

E aqui reside o problema: qual das duas metodologias deve ser empregada na espécie?



Em defesa do VOC, a concessionária alega que quando a Lei n. 12.783/2013 passou a prever o novo método (VNR), ela o fez no capítulo "DA LICITAÇÃO", o que revelaria (na sua visão) uma escolha legislativa de aplicá-lo (o VNR) às novas outorgas que seriam licitadas, preservando, todavia, as condições originais dos contratos em curso.

Contudo, analisando-se cuidadosamente o texto do art. 8 e seu 2 da referida Lei, observa-se que este parágrafo refere-se às antigas empresas que não prorrogaram suas concessões.

Com efeito, a interpretação semântica mais coerente é a de que o 2 refere-se às antigas empresas que não prorrogaram as suas concessões, estabelecendo a metodologia de cálculo para indenizá-las pelos investimentos não amortizados ou depreciados que realizaram durante seu período de concessão.

Acontece que essa perspectiva não se basta para definir pela aplicação de um ou outro método de cálculo na espécie.

Isso porque as novas disposições operadas pela Lei n. 12.783/2013 devem ser interpretadas de maneira sistemática com as demais normas do sistema de concessões e, sobretudo, respeitando as disposições constitucionais.

A respeito das disposições constitucionais, a adoção de uma metodologia de cálculo prevista em legislação superveniente, e em sentido divergente da metodologia previamente estabelecida de maneira expressa no contrato, teria o condão de abalar a garantia do ato jurídico perfeito e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, que têm assento constitucional nos arts. 5, XXXVI, e 37, XXI, da Constituição Federal.

Verifica-se, ainda, que a companhia energética autora optou conscientemente por não aderir à prorrogação, preferindo o término regular da concessão. No plano infraconstitucional, esta escolha atrai a incidência dos arts. 35, 1, e 36 da Lei n. 8.987/1995, cuja interpretação sistemática assegura que a indenização dos investimentos não amortizados deve se operar segundo as condições originalmente pactuadas (conforme "estabelecido no contrato", cuja expressão se aplica à Administração e ao administrado).

Aliás, ainda que o contrato tenha admitido a observância da legislação superveniente, o fato é que ele também previa expressamente o método antigo (VOC) como critério para aferir a indenização. Nesse caso particular, entende-se que a adoção da lei posterior somente poderia se operar em relação às questões contratuais outras, que não ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.

Isso porque, além da densidade constitucional dada a tal equilíbrio (econômico-financeiro), ele é reforçado pelo art. 23, XI, da Lei n. 8.987/1995, impedindo que alterações unilaterais afetem a equação econômica inicialmente pactuada.

A Lei n. 8.666/1993, em seu art. 65, II, d, vigente à época, reforçava essa proteção, ao vedar alterações nas cláusulas econômico-financeiras sem prévia concordância do contratado. A forma de cálculo da indenização é elemento essencial na reversão dos bens (art. 36 da Lei n. 8.987/1995), que influencia diretamente o valor a ser recebido pela concessionária. Diferentes metodologias, ainda que teoricamente voltadas ao mesmo fim, podem resultar em valores substancialmente distintos, impactando aquele núcleo (econômico-financeiro).

Aceitar o argumento de que a Administração, a despeito da existência de outro método no contrato, poderia alterar a metodologia de cálculo, desde que mantida a obrigação de indenizar, criaria precedente perigoso. Por essa lógica, a Administração também poderia escolher, por exemplo, índices de correção monetária ou critérios de juros moratórios supervenientes, sob o



pretexto de que todos servem ao mesmo fim (compensar a perda da moeda ou a mora, respectivamente). Tal entendimento esvaziaria a própria garantia do equilíbrio econômico-financeiro e o ato jurídico perfeito.

O equilíbrio contratual não se preserva apenas com a manutenção abstrata do direito à indenização, mas com a observância integral das condições econômicas inicialmente pactuadas. A metodologia de cálculo é parte indissociável dessas condições e sua alteração unilateral, especialmente às vésperas do término de um contrato firmado há décadas, representa também violação ao princípio da segurança jurídica e da boa-fé objetiva que devem nortear as relações contratuais.

Nesse contexto, a melhor forma de interpretar o art. 8, 2, da Lei n. 12.783/2013 é no sentido de que o Valor Novo de Reposição (VNR) pode ser empregado para calcular a indenização dos bens reversíveis, mesmo em concessões firmadas antes da sua vigência, desde que não haja previsão expressa de metodologia distinta no contrato anteriormente firmado.

Portanto, na espécie, deve-se reconhecer que a concessionária que não aderiu à prorrogação nos termos da Lei n. 12.783/2013 mantém o direito à indenização calculada pelo método do Valor Original Contábil (VOC), conforme originalmente pactuado de maneira expressa, afastando-se a aplicação retroativa do Valor Novo de Reposição (VNR).

3. PRECATÓRIOS INADIMPLIDOS – ALOCAÇÃO DE RECURSOS EM OUTRAS PRIORIDADES E RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR

Destaque

A alocação de recursos públicos em outras prioridades locais, dentro de projeto estratégico de saneamento das contas municipais em cenário de restrição fiscal, **impede a responsabilização pessoal do gestor** pelo pagamento dos juros moratórios devidos pelo Município sobre precatórios inadimplidos.

AgInt nos EDcl no AgInt no AREsp 1.206.636-SP, Rel. Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, por maioria, julgado em 7/4/2026.

Caso Fático


Ação popular foi ajuizada contra o Seu Barriga, ex-prefeito de pequeno município buscando ressarcimento dos juros de mora pagos pelo Município sobre precatórios inadimplidos durante sua gestão. O Seu Barriga havia herdado crise financeira da administração anterior (atraso de salários e contas de energia) e priorizou essas despesas, postergando precatórios como parte de plano de saneamento fiscal. O juízo de primeiro grau julgou improcedente; o TJ condenou. Há responsabilização pessoal quando o gestor posterga precatórios para atender outras prioridades em cenário de crise fiscal?




Conteúdo-Base


 **LC 101/2000 (LRF)** (*disciplina fiscal e gestão responsável*).


 **CF, art. 100** (*ordem cronológica de precatórios*).


 A LRF impõe sanções severas ao ente que descumpre precatórios (vedação de operações de crédito, retenção do FPM). Contudo, a responsabilização pessoal do gestor **exige dolo ou culpa grave** na causação do dano, não bastando a mera inadimplência em contexto de escassez.


 A gestão municipal de municípios pequenos envolve **escolhas trágicas**: o gestor que herda dívidas pode precisar postergar precatórios para manter serviços essenciais. Essa escolha, se feita dentro de projeto estratégico, não configura improbidade.

Discussão e Entendimento Aplicado

 O art. 100 da CF impõe o pagamento de precatórios em ordem cronológica, e a LRF prevê sanções ao ente inadimplente. Contudo, a responsabilização pessoal do gestor não se confunde com a do ente: **exige-se comprovação de dolo ou culpa grave na causação do dano**, não bastando a mera inadimplência.

 No caso, o prefeito herdou crise fiscal (atraso de salários de servidores e contas de energia), e priorizou despesas operacionais como parte de um plano de saneamento. A Primeira Turma entendeu que **a alocação estratégica de recursos em cenário de escassez, sem intenção de prejudicar o erário, afasta a responsabilização pessoal**.

 A decisão reconhece a *realidade de milhares de municípios brasileiros*: gestores sem expertise financeira enfrentam cenários de **restrição fiscal crônica**, nos quais a postergação de precatórios é consequência da impossibilidade material de atender a todas as obrigações simultaneamente.

 O entendimento não afasta a responsabilidade do Município (pessoa jurídica), que permanece devedor dos precatórios e dos juros moratórios. **O que se afasta é a responsabilização pessoal do gestor**, por inexistência de conduta dolosa ou gravemente culposa.

Como Será Cobrado em Prova

Quanto à responsabilização pessoal do prefeito pela inadimplência de precatórios em cenário de crise fiscal herdada:

- A) É cabível, pois o pagamento de precatórios é obrigação constitucional.
- B) É afastada quando a postergação é sem dolo, mas não por culpa.
- C) Depende de prévia declaração de calamidade financeira pelo Tribunal de Contas.



- D) É afastada quando a crise fiscal é herdada e o gestor estrategicamente prioriza outras despesas.
- E) Pode ser afastada se houver cenário de restrição fiscal.

Comentários:

- A) Incorreta. A obrigação constitucional é do ente; a responsabilidade pessoal exige dolo ou culpa grave.
- B) Incorreta. É afastada por inexistência tanto de dolo como de culpa.
- C) Incorreta. Não há exigência de declaração prévia de calamidade pelo Tribunal de Contas.
- D) **Correta.** A alocação estratégica em cenário de restrição fiscal, sem intenção de prejudicar o erário, afasta a responsabilidade pessoal do gestor.
- E) Incorreta. A alternativa é muito genérica.

Inteiro Teor

Na origem, foi ajuizada ação popular na qual se imputou a prefeito de pequeno município do Estado de São Paulo o ressarcimento de milhões de reais relativos a juros de mora pagos sobre precatórios inadimplidos no curso de sua administração. Na ocasião, alocaram-se as verbas que deveriam ter solvido dívidas judicialmente reconhecidas para o pagamento de outras despesas públicas, dentro do que o gestor denominou de um plano para saneamento das contas municipais de médio prazo.

O Juízo de primeiro grau julgou improcedente o pedido por entender inexistir dolo ou culpa dos agentes públicos. No Tribunal de Justiça, por sua vez, foi reconhecida a "conduta ímproba", para condenar o ex-Prefeito a reparar os danos advindos ao erário do Município.

Com efeito, a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) trouxe medidas de sobrelevada austeridade quanto à execução orçamentária, várias delas voltadas a penitenciar os administradores quando do incumprimento dos pagamentos dos precatórios.

Dentre elas, tem-se a inclusão dos precatórios previstos em orçamento e inadimplidos no contexto da dívida consolidada (que será amortizada em prazo superior ao do exercício financeiro) aumentando, assim, o estoque da dívida do ente federado, que, acaso ultrapasse o limite legal, o sujeitará a várias sanções como: o estabelecimento de limites e vedações à realização de operações de crédito (impossibilidade de celebrar empréstimo externo ou interno), de receber transferências voluntárias e, ainda, a possibilidade de retenção do Fundo de Participação dos Municípios, penalizando sensivelmente o devedor e o próprio chefe do executivo, sujeitando-o à punição por crime de responsabilidade.

Nesse cenário, o planejamento da administração de um Município não é um processo simples, exigindo dos gestores habilidade política e organizacional e a realidade é que, em grande parte dos municípios brasileiros, os gestores não possuem tal expertise.

A situação do Município em questão não era diferente da realidade de milhares dos entes municipais brasileiros, tendo havido o atraso de vencimentos de servidores e de contas de energia no montante de alguns milhões de reais ao final da administração anterior, que tiveram de ser saldados na gestão do demandado, sob pena de paralisação do serviço público.



No caso, o poder executivo municipal, na tentativa de atender às necessidades locais, lançou mão de uma indevida postergação da solvência das dívidas judiciais, sujeitando-se às já comentadas e incisivas consequências fiscais.

Dentro do macroprojeto traçado pelo chefe do executivo, deixou ele de adimplir grande parte das condenações judiciais, várias delas relativas a verbas alimentares, violando, não há dúvidas, a legislação disciplinante, mas sem que se possa a ele imputar intenção de causar danos ao erário.

Há muito já se abandonou o viés da improbidade como mera ilegalidade e essa premissa pode influenciar o âmbito da ação popular quando, além da declaração da invalidade do ato ilegal, busque-se o ressarcimento dos danos dele advenientes, responsabilizando-se pessoalmente os gestores públicos.

Para a responsabilização do gestor e, especialmente, para imputar a ele o ressarcimento do patrimônio público, é necessária a presença de má-fé, dolo ou uma bem evidenciada culpa grave, o que não se compraz com erros de gestão ou escolhas administrativas equivocadas.

Não há dúvidas de que o gestor deverá sofrer os relevantes reveses fiscais decorrentes de suas escolhas, mas sem que haja má-fé, afigura-se inviável penalizá-lo patrimonialmente por privilegiar direitos outros, também caros à sociedade, sinalizando a tentativa de equalizar a situação financeira do Município e realizando o pagamento de precatórios, ainda que parciais.

O comando constitucional previsto no art. 100 da CF não se revelou anulado e o gestor sofreu o retumbante impacto da rejeição de suas contas e, especialmente, a intervenção estadual no Município, tendo sido afastado da chefia do executivo, o que, certamente, produziu impactos na sua vida pública, combalindo seriamente o seu capital político.

Assim, do mesmo modo que o juízo de primeiro grau, próximo à realidade do Município e dos desafios administrativos que lhe são próprios, conclui-se que não se reúnem os requisitos para a condenação do demandado ao ressarcimento dos juros moratórios a que submetido o ente municipal pelo inadimplemento de precatórios.

4. MULTA AMBIENTAL – CONVERSÃO EM BENS DE USO ADMINISTRATIVO DA SECRETARIA É NULA

Destaque

A conversão de multa ambiental em doação de bens para uso administrativo de Secretaria Municipal do Meio Ambiente **não se enquadra nos serviços de preservação ambiental** previstos no art. 140 do Decreto nº 6.514/2008, gerando nulidade do TAC.

AREsp 2.682.705-PR, Rel. Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 14/4/2026.




Caso Fático

Sujotudo S.A. foi autuada por infração ambiental e firmou TAC com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente convertendo a multa em doação de equipamentos de escritório, vestuário e materiais de consumo para a Secretaria. O MP ajuizou ACP de improbidade pedindo a nulidade do TAC, sustentando que a destinação não se enquadra em serviços de preservação ambiental. A conversão de multa ambiental em bens de uso administrativo da Secretaria é válida?

Conteúdo-Base


 **Lei nº 9.605/1998, art. 72, § 4º** (*conversão de multa em serviços de preservação ambiental*).


 **Decreto nº 6.514/2008, art. 140** (*serviços considerados de preservação, melhoria e recuperação ambiental*).


 O art. 140 do Decreto nº 6.514/2008 lista **taxativamente** os serviços que admitem a conversão: ações voltadas diretamente à conservação, proteção e recuperação do meio ambiente. Equipamentos de escritório e vestuário para a Secretaria não se enquadram.


 O bem ambiental é de **titularidade da coletividade**, não do Poder Público. A conversão em bens de uso da Secretaria beneficia a Administração, não o meio ambiente.

Discussão e Entendimento Aplicado

 O art. 72, § 4º, da Lei nº 9.605/1998 autoriza a conversão da multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. O Decreto nº 6.514/2008 (art. 140) regulamentou esses serviços, exigindo **ações diretamente voltadas à proteção ambiental**: manutenção de áreas verdes, recuperação de fauna e flora, proteção de recursos hídricos.

 A doação de equipamentos de escritório, vestuário e materiais de consumo para a Secretaria Municipal **beneficia a estrutura administrativa do órgão, não o meio ambiente**. A distinção é crucial: o bem ambiental é de titularidade da coletividade, e o Poder Público é mero gestor.

 A Primeira Turma manteve a nulidade do TAC, reafirmando que a conversão de multa ambiental **exige nexo direto com a proteção do meio ambiente**. A mera alegação de que os bens seriam usados pela Secretaria "em prol do meio ambiente" não supre a exigência legal de ação direta de preservação.

 A decisão separou dois bens jurídicos: (i) o patrimônio público (interesse da Administração) e (ii) o meio ambiente (interesse difuso da coletividade). **A conversão de multa ambiental deve beneficiar o segundo, não o primeiro**. Equipar a Secretaria é interesse administrativo legítimo, mas não configura serviço de preservação ambiental.

Como Será Cobrado em Prova



A conversão de multa ambiental em doação de equipamentos de escritório para a Secretaria do Meio Ambiente:

- A) É nula, por não configurar preservação ambiental.
- B) É válida, pois fortalece a estrutura de fiscalização ambiental.
- C) Depende de aprovação do conselho municipal de meio ambiente.
- D) É válida quando o valor dos bens equivale ao da multa.
- E) Exige regulamentação estadual para ser admitida.

Comentários:

- A) **Correta.** O art. 140 do Decreto nº 6.514/2008 exige ações de preservação, melhoria ou recuperação ambiental; equipamentos de escritório beneficiam a Administração, não o meio ambiente.
- B) Incorreta. Fortalecer a fiscalização é interesse administrativo, não serviço de preservação ambiental.
- C) Incorreta. O vício é de enquadramento legal, não de falta de aprovação administrativa.
- D) Incorreta. A equivalência de valores não supre a inadequação do objeto da conversão.
- E) Incorreta. A matéria é regulamentada pelo Decreto federal nº 6.514/2008.

Inteiro Teor

Na origem, cuida-se de ação civil pública por improbidade administrativa, com pedido principal de declaração de nulidade de TAC (Termo de Ajustamento de Conduta).

No caso, a controvérsia reside na conversão de multa ambiental em doação de bens para o uso administrativo de Secretaria Municipal do Meio Ambiente (equipamentos de escritório, vestuário e materiais de consumo).

Sobre o tema, o art. 72, 4, da Lei n. 9.605/1998 autoriza a conversão da multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, devendo-se observar os requisitos do art. 140 do Decreto n. 6.514/2008.

Nos termos assentados pelo Tribunal de origem, a destinação do valor da multa para aquisição de bens de uso da Secretaria de Meio Ambiente não se insere na hipótese constante do art. 140, inciso V: São considerados serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, as ações, as atividades e as obras incluídas em projetos com, no mínimo, um dos seguintes objetivos: [...] V - manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a conservação, a proteção e a recuperação de espécies da flora nativa ou da fauna silvestre e de áreas verdes urbanas destinadas à proteção dos recursos hídricos.

No ponto, vale ressaltar que o bem ambiental não é de titularidade do Poder Público, o que impede a conversão da multa em bens de uso da Secretaria sem uma comprovação direta do incremento da proteção ambiental. A titularidade desse bem é de toda a coletividade. O Poder Público é mero gestor e não pode dispor do bem de forma indiscriminada.



Nesse sentido, aliás, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à violação de dois bens distintos na conduta de lavra ilegal, uma violadora do patrimônio da União e outra prejudicial ao bem ambiental: "[...] Não há falar em derrogação na norma contida no art. 2 da Lei n. 8.176/1991 pela superveniência do art. 55 da Lei n. 9.605/1998, porquanto, além de tipificarem condutas diversas ('explorar' e 'executar extração'), tutelam bens jurídicos distintos (patrimônio da União e meio ambiente)[...]".

A destinação de parte dos valores às ações de educação ambiental, por sua vez, não se mostra capaz de tornar o TAC válido, em razão dos argumentos já explicitados anteriormente. Portanto, foi correto o julgamento do Tribunal de origem que manteve a nulidade do Termo de Ajustamento de Conduta.

5. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO – VEDAÇÃO DE CONVERSÃO DE OFÍCIO EM AUXÍLIO-ACIDENTE QUANDO EM GOZO DE AUXÍLIO-DOENÇA

Destaque

A ausência de postulação de benefício indenizatório inviabiliza o reconhecimento de ofício do auxílio-acidente **quando o segurado já está em gozo de auxílio-doença**, sob pena de reformatio in pejus e ofensa à congruência (CPC, arts. 141 e 492).


REsp 2.246.096-MG, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 14/4/2026.

Caso Fático

Seu Barriga, segurado do INSS, ajuizou ação pedindo aposentadoria por invalidez. Já estava em gozo de auxílio-doença. A sentença julgou improcedente. Seu Barriga apelou reiterando o pedido de aposentadoria. O Tribunal, invocando a fungibilidade das demandas previdenciárias, converteu de ofício o auxílio-doença em auxílio-acidente – benefício de valor substancialmente inferior. O INSS não havia recorrido. O Tribunal pode converter de ofício o benefício em prejuízo do único recorrente?


Conteúdo-Base


 **CPC, arts. 141 e 492** (*princípio da congruência - adstrição*).

 **Lei nº 8.213/1991, arts. 42, 59 e 86** (*aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente*).


 **Tema 995/STJ** (*fungibilidade das demandas previdenciárias*).





 A fungibilidade previdenciária permite ao juiz conceder benefício diverso do pedido para ampliar a proteção social. Contudo, tem limites: **não pode piorar** a situação do segurado que já recebe benefício de maior valor.


 O auxílio-acidente (art. 86) pressupõe **redução parcial** da capacidade; a incapacidade total para a atividade habitual não se enquadra nesse benefício.

Discussão e Entendimento Aplicado

 O Tema 995/STJ firmou que a fungibilidade previdenciária permite concessão de benefício diverso do pedido. Contudo, essa flexibilização **destina-se a ampliar a proteção, não a reduzi-la**. Quando o segurado já recebe auxílio-doença e o Tribunal converte em auxílio-acidente (de valor inferior), há piora, não melhora.

 A conversão de ofício violou dois princípios: (i) **reformatio in pejus** – o INSS não recorreu, e o único recorrente (segurado) teve sua situação piorada; (ii) congruência (CPC, arts. 141 e 492) – ninguém pediu auxílio-acidente.

 Ademais, o auxílio-acidente exige "redução da capacidade" para o trabalho habitual (Lei nº 8.213/1991, art. 86), pressupondo **incapacidade parcial, não total**. No caso, o laudo pericial atestou incapacidade definitiva para a atividade habitual – quadro que não se amolda ao auxílio-acidente.

 A Primeira Turma também analisou o pedido de aposentadoria por invalidez e concluiu que **não havia incapacidade total para toda e qualquer atividade laborativa**, mas apenas para a habitual, com potencial de reabilitação profissional. Assim, o segurado permanece com o auxílio-doença, que já vinha recebendo.

Como Será Cobrado em Prova

Segurado em gozo de auxílio-doença que pede aposentadoria por invalidez, tendo o Tribunal convertido de ofício em auxílio-acidente sem recurso do INSS:

- A) A conversão é válida pela fungibilidade previdenciária.
- B) A conversão depende de novo exame pericial.
- C) A conversão é vedada, por reformatio in pejus.
- D) A fungibilidade permite ao Tribunal conceder benefício de menor valor.
- E) A conversão é válida quando há laudo atestando incapacidade parcial.

Comentários:

- A) Incorreta. A fungibilidade destina-se a ampliar a proteção, não a reduzi-la.



- B) Incorreta. O vício não é de instrução probatória, mas de adstrição e vedação de reformatio in pejus.
- C) **Correta.** O INSS não recorreu; converter de ofício em benefício inferior piora a situação do único recorrente (reformatio in pejus) e concede providência não pedida (CPC, arts. 141 e 492).
- D) Incorreta. A fungibilidade previdenciária tem limites: não autoriza redução do benefício em vigor.
- E) Incorreta. O auxílio-acidente exige incapacidade parcial; incapacidade total para a atividade habitual não se enquadra (Lei nº 8.213, art. 86).

Inteiro Teor

No caso, o beneficiário ajuizou ação postulando aposentadoria por invalidez, tendo sido julgado improcedente o pedido. Em seguida, apelou reiterando o pedido de aposentadoria por invalidez e noticiando estar em gozo de auxílio-doença. O Tribunal de origem, invocando o princípio da fungibilidade das demandas previdenciárias, converteu de ofício o benefício do auxílio-doença em auxílio-acidente.

Diante desse contexto, entendo que o acórdão recorrido violou os arts. 141 e 492 do Código de Processo Civil - CPC. Com efeito, a conversão determinada pelo Tribunal a quo configura julgamento extra petita, pois concedeu providência não postulada. A fungibilidade das demandas previdenciárias não autoriza o julgamento extra petita quando este resulta em prejuízo ao segurado, como no caso presente. De fato, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que, em matéria previdenciária, é possível ao magistrado flexibilizar o exame do pedido veiculado na peça exordial, e, portanto, a conceder benefício diverso do que foi inicialmente pleiteado, desde que preenchidos os requisitos legais para tanto, sem que tal técnica configure julgamento extra ou ultra petita. A razão da flexibilização reside na natureza alimentar dos benefícios e na necessidade de assegurar proteção social efetiva ao segurado incapacitado. Ocorre que a fungibilidade do pedido tem limites claros. Ela se aplica quando o segurado não recebe benefício algum e, postulando determinado benefício, o Judiciário lhe concede outro adequado à prova dos autos. Nesses casos, a flexibilização amplia a proteção social sem causar prejuízo patrimonial. O segurado que postula aposentadoria por invalidez e recebe auxílio-acidente não foi prejudicado, pois estava desprotegido e passou a contar com amparo previdenciário.

Diversa é a hipótese em que o segurado já percebe benefício de maior valor e, sendo determinada a conversão em benefício inferior, não pode ser configurada a possibilidade de fungibilidade, mas supressão de direito patrimonial consolidado.

Vale destacar que, no julgamento do Tema 995 do STJ, foi reafirmada a orientação, de que, na "interpretação sistêmica direcionada à proteção do risco vivido pelo autor, no âmbito do direito previdenciário, é firme o posicionamento do STJ de que em matéria previdenciária deve-se flexibilizar a análise do pedido contido na inicial, não se entendendo como julgamento extra ou ultra petita a concessão de benefício diverso do requerido na inicial" (REsp n. 1.727.063/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 23/10/2019, DJe de 2/12/2019). Como se percebe, as verbas alimentares advindas dos benefícios previdenciários não devem ser interpretadas como uma relação de Direito Civil ou Administrativo, mas como proteção à tutela ao hipossuficiente, ao carecido, ao excluído. Portanto, deve ser o norte do



direito previdenciário a primazia de solução justa ao segurado, objetivando a efetivação dos direitos fundamentais de proteção social.

Além disso, o INSS aquiesceu com a sentença ao não recorrer. Não havia, portanto, qualquer pedido de conversão do benefício em manutenção. Assim, o Tribunal, ao determinar a substituição por benefício de valor substancialmente inferior, piorou a situação do único recorrente, violando o princípio basilar do sistema recursal que veda a reformatio in pejus. Aliás, quanto ao mérito, o auxílio-acidente exige "redução da capacidade" para o trabalho habitual, pressupondo diminuição parcial, não eliminação total da capacidade. Consoante o art. 86 da Lei n. 8.213/1991, concede-se o auxílio-acidente como indenização ao segurado quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem incapacidade parcial ou definitiva para o trabalho que habitualmente exercia.

No caso, porém, é fato incontroverso que não houve mera redução. O próprio acórdão reconhece que o recorrente "não tem mais condições de retornar para suas atividades profissionais habituais". O laudo pericial atestou incapacidade definitiva para sua atividade. A incapacidade total para a atividade habitual não se enquadra na hipótese legal do auxílio-acidente prevista no art. 86 da Lei n. 8.213/1991, que, também por essa perspectiva, foi violado.

Por fim, ao contrário do que pretende o recorrente, não se verifica hipótese de aposentadoria por invalidez. O art. 42 da Lei n. 8.213/1991 exige incapacidade total e permanente para qualquer atividade laborativa, não sendo o caso, pois a prova pericial atestou a incapacidade apenas para a atividade habitual, não para todo e qualquer trabalho. Assim, o recorrente apresenta potencial de reabilitação profissional para nova atividade compatível com suas limitações.
