



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 preventivo 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.

6. REMOÇÃO POR SAÚDE – DIREITO SUBJETIVO DO SERVIDOR E VINCULAÇÃO AO LAUDO DA JUNTA MÉDICA

Destaque

A remoção por motivo de saúde (Lei nº 8.112/1990, art. 36, parágrafo único, III, "b") constitui **direito subjetivo do servidor quando comprovada por junta médica oficial**, sendo ato vinculado que independe do interesse da Administração e não pode ser afastado pelo Judiciário sem base pericial idônea.

REsp 2.151.392-DF, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, por unanimidade, julgado em 14/4/2026.

Caso Fático


Tibúrcio, servidor federal lotado em cidade distante da família, desenvolveu transtornos psicológicos agravados pela solidão. A junta médica oficial atestou que a convivência familiar era determinante para a recuperação e recomendou a remoção. A Administração indeferiu alegando




haver tratamento disponível na cidade de lotação. O juízo de primeiro grau negou o pedido com base na existência de tratamento local. A disponibilidade de tratamento na cidade de lotação afasta o direito à remoção por saúde?


Conteúdo-Base


 **Lei nº 8.112/1990, art. 36, parágrafo único, III, "b"** (remoção por saúde – independente do interesse da Administração).


 A remoção do art. 36, III, "b", é **ato vinculado**: preenchidos os requisitos (laudo da junta médica), o servidor tem direito subjetivo à remoção. A Administração não pode negar com base em critérios de conveniência.


 Em transtornos psicológicos, o **apoio familiar** pode ser fator determinante para a recuperação, conforme reconhecido pela medicina. A existência de tratamento local não afasta a necessidade de convívio familiar atestada pela junta.

Discussão e Entendimento Aplicado

 A Lei nº 8.112/1990 prevê três modalidades de remoção (art. 36): de ofício, a pedido a critério da Administração e a pedido independentemente do interesse da Administração. A alínea "b" do inciso III enquadra-se nesta última: **é ato vinculado, não discricionário**. Comprovada a necessidade de saúde por junta médica oficial, a remoção é direito subjetivo.

 A Segunda Turma rejeitou o argumento de que a existência de tratamento na cidade de lotação afastaria o direito. Em transtornos psicológicos, **a convivência familiar é elemento terapêutico reconhecido**, podendo ser tão relevante quanto o tratamento medicamentoso. A junta médica, com competência técnica, é quem afere essa necessidade.

 A decisão fixou que o Poder Judiciário **não pode substituir o juízo técnico da junta médica** para afirmar a suficiência do tratamento na cidade de lotação. As conclusões da junta gozam de presunção de legitimidade, e o afastamento exigiria laudo pericial idôneo em sentido contrário.

 A ratio protege dois valores: (i) a **saúde do servidor** (direito fundamental) e (ii) a segurança jurídica do ato vinculado – se a lei condiciona a remoção ao laudo da junta, a Administração e o Judiciário não podem criar requisitos extras.

Como Será Cobrado em Prova

Sobre a remoção por saúde do servidor (Lei nº 8.112/1990, art. 36, III, "b"), quando a junta médica oficial atesta a necessidade:

- A) A Administração pode indeferir se houver tratamento na cidade de lotação.
- B) O Judiciário pode realizar juízo próprio sobre o caso.



- C) Depende de vaga disponível na localidade de destino.
- D) Constitui direito subjetivo, por ser ato vinculado.
- E) Depende de parecer da Advocacia-Geral da União.

Comentários:

- A) Incorreta. A existência de tratamento local não afasta a necessidade de convívio familiar atestada pela junta médica.
- B) Incorreta. O Judiciário não detém competência para reavaliar o mérito técnico do laudo da junta sem base pericial idônea.
- C) Incorreta. A remoção por saúde independe da Administração; não se exige vaga disponível.
- D) **Correta.** Comprovada a necessidade por junta médica oficial, a remoção é ato vinculado, configurando direito subjetivo do servidor (Lei nº 8.112/1990, art. 36, III, "b").
- E) Incorreta. O parecer da AGU não é requisito para a remoção por saúde.

Inteiro Teor

Cinge-se a controvérsia em saber se, comprovado por laudo de junta médica oficial o motivo de saúde do servidor, nos termos do art. 36, parágrafo único, III, "b", da Lei n. 8.112/1990, configura direito subjetivo à remoção para outra localidade, independentemente do interesse da Administração Pública; bem como se o Poder Judiciário pode afastar, com base em juízo próprio sobre a suficiência de tratamento médico na cidade de lotação, as conclusões técnicas da junta médica oficial que atestam a relevância do apoio e da convivência familiar para a recuperação do servidor e recomendam a remoção por motivo de saúde.

Com efeito, a Lei n. 8.112/1990 prevê três modalidades de remoção (art. 36, parágrafo único): de ofício, no interesse da Administração (inciso I); a pedido, a critério da Administração (inciso II); e a pedido, independentemente do interesse da Administração (inciso III). Nessa última, uma vez preenchidos os requisitos legais, a remoção configura direito subjetivo do servidor.

Nesse sentido, a alínea "b" do inciso III do art. 36 da Lei n. 8.112/1990 estabelece hipótese de remoção a pedido, independentemente do interesse da Administração, por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente, condicionada à comprovação por junta médica oficial, tratando-se de ato administrativo vinculado, e não discricionário.

No caso, a junta médica oficial reconheceu a existência das enfermidades, afirmou que a doença não é preexistente à lotação, que o quadro psicológico desenvolveu-se pelo fato de o servidor permanecer sozinho na cidade de lotação, bem como que a ausência de familiares compromete a recuperação, e concluiu expressamente pelo deferimento da remoção.

Assim, uma vez atendidos os requisitos estabelecidos no art. 36, parágrafo único, inciso III, alínea "b", da Lei n. 8.112/1990 - remoção a pedido do servidor por motivo de saúde, devidamente comprovada por junta médica oficial -, resta caracterizado o direito subjetivo à remoção pretendida, independentemente do interesse da Administração Pública.

Ademais, a existência de tratamento médico na cidade de lotação não afasta, por si só, o direito à remoção por motivo de saúde, pois, em casos de transtornos psicológicos, o apoio e a



convivência familiar são elementos relevantes para a recuperação e para a estabilidade do quadro clínico, podendo justificar a remoção para localidade em que se encontra a família, conforme orientação consolidada no Superior Tribunal de Justiça.

Por fim, ressalte-se que não cabe ao Poder Judiciário substituir-se à junta médica oficial para reavaliar o mérito técnico do laudo, a fim de afirmar a suficiência do tratamento na cidade de lotação e negar a remoção, porquanto não detém competência legal nem conhecimento técnico-científico para aferir as condições de saúde do servidor, bem como as conclusões da junta médica gozam de presunção de legitimidade e veracidade, e a avaliação médica específica foi realizada justamente para instruir o pedido de remoção na forma da lei.

7. LOTEAMENTO IRREGULAR – DANOS PATRIMONIAIS INDIVIDUAIS E NATUREZA PRIVADA DA RESPONSABILIDADE

Destaque

É de natureza privada a responsabilidade por prejuízos patrimoniais individuais de adquirentes de lotes em parcelamento irregular, **não se aplicando responsabilidade objetiva e solidária do Município**, apesar do dever de fiscalização urbanística.

AgInt no REsp 1.721.679-SP, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, por unanimidade, julgado em 25/3/2026.


Caso Fático


Dona Florinda adquiriu lote em parcelamento do solo executado pela Loteafácil Empreendimentos Ltda. O loteamento era irregular – sem aprovação municipal, sem infraestrutura e sem registro. Dona Florinda ajuizou ação contra o Município pleiteando indenização por prejuízos patrimoniais individuais, alegando omissão na fiscalização. O Município responde pelos danos individuais dos compradores de lotes irregulares?

Conteúdo-Base

 **Lei nº 6.766/1979** (*parcelamento do solo urbano*).


 **CF, art. 30, VIII** (*competência municipal para ordenamento territorial urbano*).


 O Município tem poder-dever de fiscalizar o uso e parcelamento do solo (CF, art. 30, VIII). Contudo, a responsabilidade objetiva e solidária aplica-se a danos ambientais e urbanísticos (difusos). Prejuízos patrimoniais individuais dos compradores são de **natureza privada**.


 A relação entre comprador e loteador é privada e direta. O dano sofrido pelo comprador não decorre da omissão municipal, mas do negócio ilegal com o loteador.




Discussão e Entendimento Aplicado

 A jurisprudência do STJ é consolidada no sentido de que o Município responde solidariamente por danos ambientais e urbanísticos causados por loteamentos irregulares. Contudo, a Segunda Turma **distinguiu dano ambiental-urbanístico de dano patrimonial individual**: são bens jurídicos distintos, com regimes de responsabilidade diversos.

 O dano ambiental-urbanístico é difuso (atinge a coletividade): degradação do meio ambiente urbano, ocupação desordenada, ausência de infraestrutura. Nesse caso, a responsabilidade do Município é objetiva e solidária. **O dano patrimonial individual é privado (atinge o comprador do lote)**: prejuízo decorrente de negócio jurídico irregular com o loteador.

 A omissão do Município na fiscalização **não tem nexos causal direto com o prejuízo patrimonial individual**: o comprador foi lesado pelo loteador, não pelo Município. A fiscalização poderia ter impedido o loteamento, mas o dano patrimonial é consequência do negócio, não da omissão.

 A decisão preserva a coerência do sistema: **o comprador deve acionar o loteador (responsável direto pelo negócio irregular)**, sem prejuízo da responsabilidade do Município por danos urbanísticos e ambientais em ação própria.

Como Será Cobrado em Prova

Sobre a responsabilidade do Município pelos prejuízos patrimoniais individuais de adquirentes de lotes em parcelamento irregular:

- A) É objetiva e solidária com o loteador, por omissão na fiscalização.
- B) É de natureza privada, cabendo ao comprador acionar o loteador.
- C) Depende de prévio esgotamento da via administrativa.
- D) É subsidiária em relação à do loteador.
- E) É solidária quando o Município tem ciência do loteamento.

Comentários:

- A) Incorreta. A responsabilidade objetiva e solidária aplica-se a danos urbanísticos difusos, não a prejuízos individuais dos compradores.
- B) **Correta**. O dano patrimonial individual decorre do negócio com o loteador, sendo de natureza privada; a omissão municipal não tem nexos causal direto com o prejuízo do comprador.
- C) Incorreta. A questão não envolve esgotamento administrativo, mas natureza da responsabilidade.



D) Incorreta. A responsabilidade subsidiária não foi reconhecida; o dano é privado, cabendo ação contra o loteador.

E) Incorreta. A ciência do Município não transforma a responsabilidade por danos individuais em solidária.

Inteiro Teor

A controvérsia consiste em saber se a omissão do Município no exercício de seu poder-dever de fiscalização e ordenamento do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano gera responsabilidade civil objetiva e solidária a ensejar indenização dos prejuízos patrimoniais individuais suportados pelos adquirentes de lotes irregulares.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que "o Município também responde pelo dano ambiental-urbanístico causado por particular que procede a parcelamento irregular do solo contando com a inércia ou descaso estatal" (REsp n. 1.635.457/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/12/2016, DJe de 26/8/2020).

Com efeito, o Município é o ente responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, sendo a ele atribuído o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar, quando possível, loteamento irregular, de forma a não permitir que se agrida o meio ambiente e as normas urbanísticas.

O Poder Público, ao tomar conhecimento de uma situação que configura um ato ilícito, tem o dever de agir para impedir a formação do loteamento irregular.

Assim, em havendo omissão em seu dever de fiscalização, surge a obrigação de indenizar os danos ambientais e urbanísticos.

Exatamente por se tratar de dano ambiental, a responsabilidade é objetiva e solidária, podendo ser aplicada em razão da simples omissão no dever de fiscalização.

Ocorre que a situação posta é distinta. O que se discute é a responsabilidade por danos que a empresa que executou o parcelamento causou aos indivíduos que adquiriram o lote irregular. Neste caso, a relação é privada e o dano é direto.

Não há um dano ambiental a ser reparado, mas um prejuízo particular decorrente de um negócio ilegal. Assim, não se pode imputar ao Município uma responsabilidade solidária e objetiva.

Portanto, não há responsabilidade do Município em indenizar os adquirentes de lote por eventuais danos sofridos decorrente de parcelamento irregular do solo.

8. SAÚDE – CONVERSÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER EM PERDAS E DANOS POR INEFICIÊNCIA ESTATAL



Destaque


A conversão da obrigação de fazer em perdas e danos, em razão da ineficiência estatal em fornecer tratamento ao paciente, **não configura julgamento extra petita**, pois constitui adequação do meio executivo à realidade fática (CPC, arts. 497, 499 e 536).

Processo em segredo de justiça, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, por unanimidade, julgado em 11/3/2026, DJEN 17/3/2026.


Caso Fático


Crementina ajuizou ação contra o Estado pedindo internação compulsória do filho em unidade de saúde mental. O juízo deferiu, mas o Estado não cumpriu por falta de vaga. Diante da ineficiência estatal, o juízo converteu a obrigação de fazer (internação) em perdas e danos, para que Crementina custeasse o tratamento particular. O Estado recorreu alegando julgamento extra petita: o pedido era de internação, não de indenização. A conversão é extra petita?

Conteúdo-Base


 **CPC, arts. 141 e 492** (*congruência - vedação de decisão diversa da pedida*).


 **CPC, arts. 497, 499 e 536** (*tutela específica e conversão em perdas e danos*).


 O CPC autoriza expressamente a conversão da tutela específica em perdas e danos quando impossível o cumprimento da obrigação ou a obtenção de resultado prático equivalente (art. 499). Não se trata de decisão diversa, mas de **adequação do meio executivo**.

 A finalidade do pedido (tratamento de saúde do filho) foi preservada; apenas o meio de satisfação mudou (de internação pública para custeio particular via indenização).

Discussão e Entendimento Aplicado

 Os arts. 141 e 492 do CPC vedam decisão de natureza diversa da pedida. Contudo, o magistrado não está adstrito à literalidade do pedido: pode adotar **solução juridicamente adequada ao caso, desde que respeitada a causa de pedir e a finalidade**. A conversão em perdas e danos é expressamente prevista pelo art. 499 do CPC.

 No caso, a parte buscava tratamento de saúde para o filho. O Estado não cumpriu a obrigação de fazer (internação). A conversão em perdas e danos **viabilizou a satisfação do mesmo direito material por via diversa**: em vez de internação pública (impossível por falta de vaga), custeio particular.

 A Terceira Turma reafirmou que a conversão é **consequência natural da impossibilidade de cumprimento específico**, admitida pelo sistema processual como mecanismo de efetividade. Não há concessão de providência estranha; há adequação do meio.



⚖️ A decisão é relevante para o contencioso de saúde pública: quando o Estado descumpra obrigação de fornecer tratamento, o Judiciário pode converter a obrigação em indenização sem que isso configure julgamento extra petita. **A ineficiência estatal não pode prejudicar o direito do jurisdicionado.**

Como Será Cobrado em Prova

A conversão da obrigação de fornecer tratamento de saúde em perdas e danos:

- A) Configura julgamento extra petita, por alterar a natureza do pedido.
- B) Depende de pedido expresso do autor para ser deferida.
- C) Exige prévia declaração de impossibilidade pelo tribunal.
- D) Depende de nova citação do réu para contraditório.
- E) Pode ser deferida de ofício como adequação do meio executivo.

Comentários:

- A) Incorreta. A conversão mantém a causa de pedir e a finalidade; apenas adequa o meio (CPC, arts. 497, 499 e 536).
- B) Incorreta. A conversão pode ocorrer de ofício quando impossível a tutela específica (CPC, art. 499).
- C) Incorreta. A impossibilidade pode ser constatada pelo juízo de primeiro grau.
- D) Incorreta. A conversão opera nos mesmos autos, sem necessidade de nova citação.
- E) **Correta.** O CPC autoriza a conversão em perdas e danos quando impossível a tutela específica, sem configurar decisão diversa da pedida, pois a finalidade do pedido é preservada.

Inteiro Teor

Cinge-se a controvérsia em saber se a conversão da obrigação de fazer em perdas e danos, em razão da ineficiência estatal em fornecer tratamento adequado ao paciente, configura julgamento extra petita. Nos termos dos arts. 141 e 492 do Código de Processo Civil, o julgador deve decidir a lide nos limites da demanda, sendo-lhe vedado proferir decisão de natureza diversa da pedida ou em quantidade superior ao que foi requerido. Todavia, é igualmente pacífico que o magistrado não está adstrito à literalidade da providência requerida, podendo adotar solução juridicamente adequada ao caso concreto, desde que respeitada a causa de pedir e a finalidade do pedido.

No caso, a parte autora buscou, desde a inicial, tutela jurisdicional destinada a assegurar tratamento de saúde ao filho, mediante internação compulsória em unidade adequada. A conversão da obrigação de fazer em perdas e danos foi adotada como consequência da impossibilidade ou ineficácia da prestação específica, com o objetivo de viabilizar a satisfação do direito material reconhecido, o que se insere no âmbito do próprio pedido e da causa de pedir.



Assim, não houve concessão de providência estranha à demanda, mas apenas adequação do meio executivo à realidade fática constatada, providência expressamente admitida pelo ordenamento (arts. 497, 499 e 536 do CPC), afastando-se, portanto, qualquer mácula de decisão extra petita.

9. ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA – IMPRESCRITIBILIDADE DA CONVERSÃO EM PERDAS E DANOS

Destaque

A imprescritibilidade da pretensão de adjudicação compulsória **estende-se à pretensão de perdas e danos** quando a obrigação de outorgar escritura não puder ser cumprida de modo específico.

REsp 2.196.855-RJ, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, por unanimidade, julgado em 14/4/2026.

Caso Fático


Godines celebrou compromisso de compra e venda de imóvel, quitou integralmente o preço, mas o promitente vendedor faleceu sem outorgar a escritura. Os herdeiros alienaram o imóvel a terceiro de boa-fé, inviabilizando a adjudicação. Godines ajuizou ação de perdas e danos. Os herdeiros alegaram prescrição. A conversão em perdas e danos, quando a adjudicação se torna impossível, segue a imprescritibilidade da pretensão original?


Conteúdo-Base

 **CC, arts. 1.417 e 1.418** (*direito à adjudicação compulsória*).

 **CC, art. 248** (*obrigação de fazer - impossibilidade e conversão em perdas e danos*).


 **CPC, art. 499** (*conversão da tutela específica em perdas e danos*).


 A adjudicação compulsória é pretensão imprescritível (Súmula 239/STJ). A conversão em perdas e danos, quando a obrigação de fazer se torna impossível, mantém a **mesma natureza**: decorre da mesma causa de pedir (compromisso de compra e venda quitado).


 Admitir prescrição da pretensão indenizatória quando a adjudicação é imprescritível geraria **contradição**: bastaria ao devedor alienar o imóvel a terceiro e aguardar a prescrição para se eximir de toda responsabilidade.


Discussão e Entendimento Aplicado



 A adjudicação compulsória é pretensão potestativa de natureza real, exercida pelo promitente comprador para obter a transferência da propriedade. O STJ firmou sua imprescritibilidade (Súmula 239). **Quando a obrigação de fazer se torna impossível (alienação a terceiro), a conversão em perdas e danos é consequência natural**, admitida pelo CC (art. 248) e pelo CPC (art. 499).

 A Terceira Turma entendeu que a imprescritibilidade da adjudicação se estende à pretensão indenizatória substitutiva, pois **ambas derivam da mesma relação jurídica e da mesma causa de pedir**: o compromisso de compra e venda quitado.

 A lógica é de coerência: se o promitente comprador pode exigir a escritura a qualquer tempo, **a impossibilidade superveniente (criada pelo próprio devedor) não pode gerar prescrição da pretensão substitutiva**. Admitir o contrário premiaria a conduta ilícita do devedor que aliena o imóvel para frustrar a obrigação.

 A decisão reforça a **proteção ao promitente comprador de boa-fé**: quem pagou integralmente o preço e ficou impedido de obter a escritura por ato do devedor não pode ser prejudicado pela prescrição da pretensão subsidiária.

Como Será Cobrado em Prova

Inviabilizada a adjudicação compulsória pela alienação do imóvel a terceiro, a pretensão de perdas e danos:

- A) É imprescritível, por decorrer da mesma causa de pedir.
- B) Prescreve em 10 anos da data do compromisso de compra e venda.
- C) Depende de prévia ação de adjudicação frustrada para ser exercida.
- D) Prescreve em 3 anos da data da alienação a terceiro.
- E) Depende de prévia resolução contratual para gerar efeitos.

Comentários:

- A) **Correta**. A pretensão de perdas e danos substitutiva mantém a imprescritibilidade da adjudicação, por derivar da mesma relação jurídica (CC, arts. 248 e 1.417-1.418; Súmula 239/STJ).
- B) Incorreta. A pretensão indenizatória não tem prazo autônomo quando substitui a adjudicação imprescritível.
- C) Incorreta. A conversão pode ser diretamente pleiteada, sem exigir ação prévia frustrada.
- D) Incorreta. A imprescritibilidade da adjudicação estende-se à pretensão substitutiva.



E) Incorreta. A conversão não exige resolução contratual; o contrato permanece vigente, com obrigação convertida.

Inteiro Teor

O propósito da controvérsia consiste em definir se, inviabilizada a adjudicação compulsória e convertida a obrigação em perdas e danos, está configurada a prescrição da pretensão indenizatória.

De acordo com os artigos 1.417 e 1.418 do Código Civil, os quais dispõem sobre o direito à adjudicação compulsória, se, após a celebração de compromisso de compra e venda de bem imóvel, o promitente vendedor não cumprir a obrigação de outorgar a escritura definitiva, o promitente comprador tem o direito de pleitear em juízo a prolação de sentença constitutiva, que substitua a vontade do vendedor.

É dizer, embora o promitente vendedor não possa ser coagido a emitir declaração de vontade, os efeitos da declaração omitida podem ser substituídos pela sentença judicial (artigo 501, CPC).

A ação de adjudicação compulsória tem por objetivo "a constituição de um direito real, fruto de compromisso de compra e venda, com a transferência da propriedade ao promitente comprador após a quitação integral do preço" (REsp 1.489.565/DF, Terceira Turma, DJe 18/12/2017). Trata-se, portanto, de mecanismo que viabiliza a execução específica da promessa de compra e venda.

Em última análise, a adjudicação compulsória busca a satisfação de uma obrigação de fazer, relativa à emissão de declaração de vontade pelo promitente vendedor, que, se não ocorrer, pode ser suprida por determinação judicial.

Ao disciplinar as obrigações de fazer, o Código Civil preceitua, em seu artigo 248, que "se a prestação do fato tornar-se impossível sem culpa do devedor, resolver-se-á a obrigação; se por culpa dele, responderá por perdas e danos". Na mesma direção, o artigo 499 do CPC prescreve que "a obrigação somente será convertida em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente".

De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "definida a obrigação pela prestação de tutela específica - seja ela obrigação de fazer, não fazer ou dar coisa certa -, é plenamente cabível, de forma automática, a conversão em perdas e danos, ainda que sem pedido explícito, quando impossível o seu cumprimento ou a obtenção de resultado prático equivalente" (REsp 1.982.739/MT, Terceira Turma, DJe 21/3/2022; AgInt no AREsp 228.070/MG, Quarta Turma, DJe de 4/11/2016).

Ainda, "a conversão da obrigação de dar, fazer ou não fazer em perdas e danos, em decorrência da inviabilidade de cumprimento específico, não representa julgamento extra petita, ainda que a parte lesada não pleiteie a conversão" (AgInt no AREsp 1.803.365/ES, Terceira Turma, DJe 6/10/2021). Assim, inviabilizada a adjudicação compulsória, ressalva-se ao promitente comprador a possibilidade de conversão da execução específica em indenização.

No que tange à prescrição, consolidou-se o entendimento do STJ no sentido de que a pretensão de obter a escritura definitiva do imóvel não se sujeita a prazo prescricional; todavia, o direito à adjudicação compulsória deixará de existir se configurada a prescrição aquisitiva amparada em usucapião (AgInt no REsp 1.584.461/GO, Terceira Turma, DJe 21/5/2019; REsp



369.206/MG, Quarta Turma, DJ 30/6/2003). Ressalvada essa possibilidade, a adjudicação compulsória afigura-se imprescritível.

Não estando sujeita a prazo prescricional a pretensão de adjudicação compulsória, conclui-se que, caso a obrigação de fazer, por qualquer motivo, mostre-se inexecutável, a conversão em perdas e danos é igualmente insuscetível à prescrição, por consectário lógico.

Se a pretensão relativa à outorga da escritura definitiva, cuja consequência é a transmissão da propriedade do imóvel, é infensa à prescrição, aquela referente à indenização por perdas e danos em caso de impossibilidade do cumprimento de tal obrigação igualmente o será. A maioria, ad minus: o que é válido para o mais, deve prevalecer para o menos. Em última análise, estando presentes os requisitos específicos para a adjudicação compulsória, a conversão em perdas e danos decorrente da impossibilidade material de cumprimento da obrigação corresponde a um simples reflexo do acolhimento da pretensão, substituída por prestação pecuniária, sem que isso baste para afastar a sua imprescritibilidade.

10. SIMULAÇÃO – PARTE QUE PARTICIPOU PODE ALEGAR O VÍCIO APÓS O CC/2002

Destaque

Com o Código Civil de 2002, ficou superada a regra do CC/1916 (art. 104) que impedia os simuladores de **alegar o vício um contra o outro**, pois a simulação passou a ser causa de nulidade (art. 167 do CC/2002), podendo ser suscitada por qualquer interessado.


AgInt no AREsp 3.067.152-MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, por unanimidade, julgado em 30/3/2026.

Caso Fático

Josefina vendeu imóvel a Creitinho por contrato de compra e venda. Mas quando Creitinho tentou tomar posse do bem, Josefina alegou que aquele negócio foi simulado para protegê-la de ameaças de terceiros – não havia intenção real de transferir a propriedade. O Tribunal de origem rejeitou com base no princípio *nemo potest venire contra factum proprium*: quem participou da simulação não pode alegar o vício em benefício próprio. A vedação do CC/1916 subsiste após o CC/2002?


Conteúdo-Base

 **CC/1916, art. 104** (vedação de alegação de simulação pelos simuladores).

 **CC/2002, art. 167** (simulação como causa de nulidade do negócio jurídico).





 **Enunciado 294/CJF (IV Jornada de Direito Civil)** (sendo nulidade, a simulação pode ser alegada por uma das partes contra a outra).


 O CC/2002 alçou a simulação a causa de **nulidade** (art. 167), superando o regime do CC/1916 que a tratava como causa de anulabilidade com restrição subjetiva. Sendo nulidade, pode ser reconhecida de ofício ou alegada por qualquer interessado.


 O Enunciado 294/CJF da IV Jornada de Direito Civil confirma: "sendo a simulação causa de nulidade do negócio jurídico, pode ser alegada **por uma das partes contra a outra**".

Discussão e Entendimento Aplicado

 O CC/1916 tratava a simulação como causa de anulabilidade e, no art. 104, vedava aos simuladores alegar o vício um contra o outro ("ninguém pode se beneficiar da própria torpeza"). O CC/2002 **mudou a natureza do vício: a simulação passou a ser causa de nulidade (art. 167)**, com regime jurídico distinto.

 A nulidade é vício mais grave que a anulabilidade: pode ser reconhecida de ofício pelo juiz, não convalesce pelo decurso do tempo e pode ser invocada por qualquer interessado. **Restringir a legitimidade de quem participou da simulação contraria a natureza do instituto após o CC/2002.**

 A Terceira Turma cassou o acórdão do TJRJ, que havia aplicado o princípio do venire contra factum proprium para negar legitimidade à simuladora. A decisão determinou **novo julgamento sem a premissa de que as partes não podem alegar a simulação**, devendo o tribunal examinar se a simulação efetivamente existiu.

 A ratio é clara: o CC/2002 não mais protege a "segurança" do ato simulado. **Se o negócio é nulo, sua nulidade deve ser declarada independentemente de quem a invoque.** A proteção da boa-fé de terceiros continua assegurada pelo art. 167, § 2º, do CC/2002.

Como Será Cobrado em Prova

Sobre a legitimidade da parte que participou da simulação para alegar o vício no regime do CC/2002:

- A) É vedada, por força do princípio da boa-fé objetiva.
- B) Depende de demonstração de prejuízo concreto pelo simulador.
- C) É admitida, pois a simulação é causa de nulidade.
- D) Depende de prévia rescisão contratual.
- E) É vedada pelo princípio do venire contra factum proprium.

**Comentários:**

- A) Incorreta. A boa-fé objetiva não impede a declaração de nulidade por simulação, que é vício de ordem pública.
- B) Incorreta. A nulidade pode ser reconhecida independentemente de prejuízo concreto do alegante.
- C) **Correta.** O CC/2002 (art. 167) transformou a simulação em causa de nulidade, superando a vedação do CC/1916 (art. 104); os próprios simuladores podem invocar o vício.
- D) Incorreta. A ação é declaratória de nulidade, não de rescisão contratual.
- E) Incorreta. O venire contra factum proprium não se aplica quando o vício é nulidade de ordem pública.

Inteiro Teor

Cinge-se a controvérsia a definir se o ordenamento jurídico admite que a parte que participou da simulação pleiteie sua anulação em benefício próprio.

Na origem, trata-se de ação de declaração de nulidade de negócio jurídico visando à anulação de contrato de compra e venda de imóvel, sob alegação de simulação para proteger a autora de ameaças de terceiros.

O Tribunal de origem entendeu que "a simulação não pode ser alegada por quem participou do ato simulado, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica e vedação ao comportamento contraditório (nemo potest venire contra factum proprium)". Contudo, segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "com o advento do CC/2002 ficou superada a regra que constava do art. 104 do CC/1916, pela qual, na simulação, os simuladores não poderiam alegar o vício um contra o outro, pois ninguém poderia se beneficiar da própria torpeza. O art. 167 do CC/2002 alçou a simulação como motivo de nulidade do negócio jurídico. Sendo a simulação uma causa de nulidade do negócio jurídico, pode ser alegada por uma das partes contra a outra (Enunciado n. 294/CJF da IV Jornada de Direito Civil)" (REsp n. 2.037.095/SP, rel. Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, DJe 11/4/2024).

Com efeito, a simulação do negócio jurídico torna o ato nulo de pleno direito, nos termos do art. 167 do Código Civil, independentemente de quem o alegue ou das consequências posteriores.

Assim, impõe-se a cassação do acórdão recorrido para que o Tribunal de origem promova nova análise da alegada existência, ou não, de simulação do negócio jurídico sem que se ampare na premissa de que os contratantes não podem suscitar o referido vício, pois não mais subsiste esse entendimento após a vigência do Código Civil de 2002.
