

Recursos Especial e Extraordinário Cíveis nº 0046880-92.1993.8.19.0001

Recorrente: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Recorridos: WELLINGTON MOREIRA FRANCO e OUTRO

Interessados: MUNICÍPIO DE MIRACEMA e OUTRO

DECISÃO

Trata-se de recursos especial e extraordinário, acostados às fls. 2002/2016 e 2017/2027, respectivamente, com fundamento nos artigos 105, III, 'a', e 102, III, 'a', da Constituição Federal, interpostos em face dos acórdãos da Quinta Câmara de Direito Público, fls. 1872/1889 e 1966/1974, assim ementados:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO POPULAR. ESTADO DO RIO DE JANEIRO E MUNICÍPIO DE MIRACEMA. EMPREGO IRREGULAR DE VERBAS NA COMPRA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E APLICAÇÃO DE VERBAS RELATIVAS À MERENDA ESCOLAR NO MERCADO FINANCEIRO SEM O DEVIDO CONTROLE. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA PARCIAL. INCONFORMISMO. RECURSO INTERPOSTO PELO PRIMEIRO RÉU PROVIDO E RECURSO INTERPOSTO PELO AUTOR PREJUDICADO. I. CASO EM EXAME 1. Cuida-se de Recursos de Apelação impugnando a sentença que reconheceu a prática de ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa consistente no irregular repasse de verbas relativas à merenda escolar, em desrespeito a convênio estabelecido entre os entes, e a aplicação irregular desta verba no mercado financeiro, negando-lhe sua correta destinação. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Discutem-se no presente recurso: a) a efetiva ocorrência de ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa bem como a concorrência do apelante-réu para os fatos em tela, e; b) o dever de o réu sucumbente na Ação Popular arcar com as despesas processuais e honorários advocatícios decorrentes de sua condenação. III. RAZÕES DE

DECIDIR 3. No exercício do duplo grau de jurisdição obrigatório (art. 19, Lei 4.717/65), uma vez que não há inconformismo manifestado pelo autor, atesta-se que a sentença se afigura correta ao afastar a alegação de lesão ao patrimônio público decorrente da aquisição de gêneros alimentícios, tendo em vista a inexigibilidade de licitação quanto ao leite pasteurizado e a dispensa do procedimento licitatório quanto às demais compras. 4. A Ação Popular, prevista na Lei 4.717/65 e no art. 5º, LXXIII, da CRFB/88, garante ao cidadão legitimação para pleitear a proteção de patrimônio artístico e cultural, ao meio ambiente e aos princípios da Administração Pública (art. 37, CRFB/88), notadamente a Moralidade Administrativa, podendo a lesividade ser meramente presumível (art. 4º, Lei 4.717/65) ou, ainda, inexistir prejuízo material aos cofres públicos (Tema 836-STJ). Desta feita, revelam-se presentes os requisitos para a sua admissão. 5. Não se vislumbra, contudo, a existência de ato violador da moralidade administrativa decorrente, por si só, do alegado repasse de valores relativos ao Convênio celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Miracema com vistas à operacionalização do Programa Estadual de Municipalização do Ensino de 1º Grau-PROMURJ por meio heterodoxo (entrega de dois cheques em evento público realizado no dia 23/10/1989, nos valores de Ncz\$ 89.907,64 e Ncz\$ 117.410,00), notadamente em se considerando que a realização de atos cerimoniais para divulgar a implementação de programas e distribuição de verbas é ainda hoje, no período autorizado pela legislação eleitoral, a praxe no cenário político. 6. Não obstante, é de se apontar o aspecto meramente simbólico da entrega ocorrida na cerimônia em tela, uma vez que as verbas constantes de tais cheques teriam sido creditadas na conta específica do município destinada ao repasse, conforme informações prestadas pela Secretaria Estadual de Educação, sendo certo, ainda, que o valor do primeiro cheque teria sido creditado antes mesmo da aludida cerimônia. 7. Desta feita, não se vislumbrando qualquer comprovação de malversação da verba pública cujo repasse se discute na presente demanda, destinada à aquisição de gêneros alimentícios pelo Município de Miracema, e não se reconhecendo sequer a existência de um ato administrativo a se reconhecer a nulidade, tendo em vista que o evento em discussão trata de

mero fato material/administrativo, a improcedência do pedido é medida que se impõe. 8. Inversão dos ônus sucumbenciais, com reconhecimento da isenção dos autores, na forma prevista pelo art. 5º, LXXII, da Constituição. 9. Reconhecemos ainda estar prejudicado o recurso do autor, que trata tão somente de consectários da condenação contida na sentença recorrida, que ora se revoga. IV. DISPOSITIVO E TESE 10. Sentença reformada. Recurso interposto pelo réu a que se dá provimento e recurso interposto pelo autor a que se julga prejudicado. Tese de julgamento: Não se vislumbra a ocorrência de violação da moralidade administrativa decorrente de simples evento público de divulgação de repasse de verbas destinadas a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar.”

“DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. ESTADO DO RIO DE JANEIRO E MUNICÍPIO DE MIRACEMA. EMPREGO IRREGULAR DE VERBAS NA COMPRA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E APLICAÇÃO DE VERBAS RELATIVAS À MERENDA ESCOLAR NO MERCADO FINANCEIRO SEM O DEVIDO CONTROLE. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA PARCIAL REFORMADA EM GRAU RECURSAL PARA IMPROCEDÊNCIA INTEGRAL DO PEDIDO. ALEGAÇÕES DE OMISSÃO CONTRADIÇÃO. RECURSOS NÃO ACOLHIDOS. I. CASO EM EXAME E 1, Cuidam-se de Embargos de Declaração interpostos pelo autor e pelo Estado do Rio de Janeiro buscando a integração de acórdão que, reformando sentença de parcial procedência proferida em ação popular, julgou improcedentes os pedidos ante a ausência de comprovação de lesão ao erário ou, ainda, à moralidade administrativa. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Discutem-se no presente recurso: a) a alegação de omissão e contradição quanto à extensão dos efeitos da improcedência do pedido a réu que deixa de recorrer da sentença; b) a suposta omissão e contradição do julgado que, ao reconhecer que os cheques possuíam mero valor cerimonial, deveria ter reconhecido a violação à impessoalidade relativa ao ato de celebração de convênio de repasse de verba destinada à merenda escolar ou,

reconhecendo a validade dos cheques, a lesão ao erário decorrente da perda in re ipsa de poder de compra dos valores repassados e não depositados em razão da notória hiperinflação da época. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. Os embargos de declaração são instrumento de integração do julgado, quer pela pouca inteligência de seu texto, quer pela contradição em seus fundamentos, quer por omissão em ponto fundamental ou, ainda, em razão da ocorrência de erro material, o que não ocorre no presente caso. 4. O acórdão embargado é perfeitamente inteligível ao reconhecer, inicialmente, a regularidade da sentença quanto à rejeição, sem oposição das partes, da alegação de lesão ao patrimônio público decorrente da aquisição de gêneros alimentícios, tendo em vista a inexigibilidade de licitação quanto ao leite pasteurizado e a dispensa do procedimento licitatório quanto às demais compras. 5. Prosseguindo, o acórdão, de forma indene de dúvidas, reconhece o caráter tão somente ilustrativo dos cheques entregues em cerimônia pública de divulgação de programa de repasse de verbas destinadas à aquisição de alimentos para a merenda escolar na rede pública de educação, evento que constitui praxe até hoje na política nacional. 6. Da mesma forma, o aresto rejeita de forma suficientemente fundamentada a alegação de lesão ao erário por ausência de comprovação, notadamente porque a prova documental produzida, ao demonstrar a desvinculação entre a data da cerimônia de entrega dos cheques e o efetivo repasse dos valores nele expressos, justifica a ausência de certeza sobre a data em que as verbas estiveram disponíveis para a administração municipal, ao passo que as informações trazidas pela Secretaria Estadual apontam tão somente o depósito dos valores na conta vinculada para tal desiderato. 7. As condutas apontadas a cada um dos réus, a despeito de distintas, constituem uma cadeia de atos que, caso reputados existentes, serviriam à condenação de ambos, de modo que, à luz do art. 1.005, do CPC/15, o provimento de recurso interposto por um dos réus deverá se aproveitar a todos eles. 8. Os recorrentes buscam, em verdade, rever o mérito decidido, o que não se coaduna com o escopo dos Embargos de Declaração. 9. Dispensabilidade de menção expressa do Tribunal sobre os artigos específicos alegadamente violados para que ocorra o prequestionamento. IV. DISPOSITIVO E TESE 10.

Acórdão mantido. Embargos não acolhidos. Tese de julgamento: n/a"

Em suas razões de **Recurso Especial**, a parte recorrente alega violação aos artigos 1º e 4º da Lei nº 4.717/65, bem como aos artigos 489, § 1º, IV, e 1.022, II, do Código de Processo Civil. Sustenta negativa de prestação jurisdicional. Defende que o desrespeito à impessoalidade, materializado por meio da entrega personalista e extra procedimental de verbas públicas, constitui ato lesivo à moralidade administrativa capaz de ensejar a procedência da Ação Popular e o consequente ressarcimento aos cofres públicos pelas perdas dele advindas.

Em suas razões de **Recurso Extraordinário**, a parte recorrente, por sua vez, alega violação aos artigos 5º, LXXIII, e 37, *caput*, da Constituição Federal. Ressalta que a inobservância das vias formais e impessoais de transferência de recursos públicos entre entes federados consubstancia afronta à moralidade administrativa e à impessoalidade.

Contrarrazões apresentadas às fls. 2044/2050, 2051/2068 e 2069/2085 e 2086/2093.

Ausentes as demais contrarrazões, conforme certidão de fl. 2094.

É o brevíssimo relatório.

Trata-se, na origem, de ação popular objetivando a condenação do ora recorrido a restituir aos cofres públicos verba ilegalmente empregada na compra de gêneros alimentícios e aplicação de verbas relativas à merenda escolar no mercado financeiro, decretando a anulação dos atos impugnados. Sentença de procedência para

condenar os réus a restituírem aos cofres públicos os valores relativos aos cheques entregues e recebidos relativos à merenda escolar nos valores à época atualizados monetariamente com juros de mora desde a entrega indevida dos cheques abatidos os valores comprovadamente utilizados na compra de merenda escolar a partir da emissão da nota fiscal. O Colegiado deu provimento ao recurso do réu para julgar improcedente a ação popular e, por decorrência lógica, prejudicado o recurso do Apelante-Autor, sob os seguintes fundamentos:

“Não obstante, podemos observar, conforme a documentação que instrui a peça de bloqueio, o aspecto meramente simbólico da entrega ocorrida na cerimônia em tela, uma vez que as verbas constantes de tais cheques teriam sido creditadas na conta específica do município destinada ao repasse, conforme informações prestadas pela Secretaria Estadual de Educação, a saber, Banco BANERJ, Agência 109, CC 40029-30 (fls. 163, index 00166), sendo certo que o valor do primeiro cheque teria sido creditado antes mesmo da aludida cerimônia.

(...)

Desta feita, não se vislumbrando qualquer comprovação de malversação da verba pública cujo repasse se discute na presente demanda, destinada à aquisição de gêneros alimentícios pelo Município de Miracema, e não se reconhecendo sequer a existência de um ato administrativo a se reconhecer a nulidade, tendo em vista que o evento em discussão trata de mero fato material/administrativo, a improcedência do pedido é medida que se impõe.

(...)

Quanto ao recurso interposto pelo autor, reconheço-o como prejudicado, tendo em vista que trata tão somente do pagamento de consectários da sentença de procedência parcial reformada, cuja condenação ora se revoga.” (fls.1886/1888)

I - DO RECURSO ESPECIAL

O recurso especial não comporta admissão em relação à alegação de ofensa aos artigos 489, § 1º, IV, e 1.022, II do Código de Processo Civil, uma vez que não se vislumbra que o acórdão recorrido padeça dos vícios descritos nos citados dispositivos legais.

De acordo com orientação da Corte Superior, *“não importa negativa de prestação jurisdicional o acórdão que adota, para a resolução da causa, fundamentação suficiente, porém diversa da pretendida pela recorrente, decidindo de modo integral a controvérsia posta”* (AgInt no AREsp n. 1.760.223/SP, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 12/12/2022, DJe de 14/12/2022). A propósito:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESCISÃO DE CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL NA PLANTA. ATRASO NA ENTREGA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AUSENTE. DECISÃO SURPRESA. AUSÊNCIA. ACÓRDÃO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. RELAÇÃO DE CONSUMO. ÔNUS DA PROVA. REDISCUSSÃO DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA E DE CLÁUSULA CONTRATUAL. VEDAÇÃO. SÚMULAS NºS 5 E 7 DO STJ.

1. Não há falar em ofensa aos arts. 489 e 1022 do CPC, porquanto todas as questões fundamentais ao deslinde da controvérsia foram apreciadas pelo Tribunal a quo, sendo que não caracteriza omissão ou falta de fundamentação a mera decisão contrária ao interesse da parte.

2. Não se trata de vedação ao princípio da "não surpresa", quando há mera adoção de fundamentos jurídicos contrários à pretensão da parte, com aplicação da lei aos fatos narrados nos autos, como no caso concreto.

3. A relação entre as partes foi enquadrada como

consumerista, considerando que as construtoras atuaram como responsáveis pelo empreendimento, recebendo diretamente os valores pagos pelos compradores e definindo prazos para a conclusão das obras. A revisão desse entendimento demandaria revolvimento de matéria fático-probatório e de cláusula contratual, o que é inviável na estreita via do recurso especial, nos termos das Súmulas n.ºs 5 e 7/STJ.

4. Incide o óbice da Súmula n.º 284/STF, quando a parte recorrente não demonstra, de forma clara, direta e particularizada, como o acórdão recorrido violou o dispositivo de lei federal apontado como contrariado.

5. Pela alínea "c" do permissivo constitucional, verifica-se que não foi comprovada a divergência jurisprudencial, tendo em vista que nenhum dos requisitos previstos nos arts. 1.029, § 1º, do CPC e 255, § 1º, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça foram cumpridos.

6. Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial, e nessa extensão, negar-lhe provimento.

(AREsp n. 2.991.009/PA, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 16/3/2026, DJEN de 19/3/2026.) AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL - AÇÃO DE RESOLUÇÃO DE CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU ERRO MATERIAL. INEXISTÊNCIA.

1. Os embargos de declaração objetivam sanar eventual existência de obscuridade, contradição, omissão e/ou erro material no julgado (CPC, art. 1022), sendo inadmissível a oposição para rediscutir questões tratadas e devidamente fundamentadas no acórdão embargado, mormente porque não são cabíveis para provocar novo julgamento da lide.

2. O órgão julgador não é obrigado a se manifestar sobre todos os pontos alegados pelas partes, mas somente sobre aqueles que entender necessários para a sua decisão, de acordo com seu livre e fundamentado convencimento, não caracterizando omissão ou ofensa à

legislação infraconstitucional o resultado diferente do pretendido pela parte.

3. Embargos de declaração rejeitados.

(EDcl no AgInt nos EAREsp n. 610.443/RJ, relatora Ministra Nancy Andrighi, Segunda Seção, julgado em 11/3/2026, DJEN de 16/3/2026.)

Da leitura dos acórdãos, é possível extrair que o Colegiado adotou fundamentação suficiente, decidindo integralmente a controvérsia. Não há como reconhecer a existência de omissão, obscuridade ou contradição no julgado apenas porque a lide foi decidida em desconformidade com os interesses da parte.

Nessa linha de raciocínio, o magistrado não precisa, ao julgar a ação, examinar todos os fundamentos. Sendo um dos fundamentos aventados suficiente para a conclusão do acórdão, o Colegiado não está obrigado ao exame dos demais.

Note-se que “Não há falar em *ofensa* aos arts. 489 e 1022 do CPC, porquanto todas as questões fundamentais ao deslinde da controvérsia foram apreciadas pelo Tribunal a quo, sendo que não caracteriza omissão ou falta de fundamentação a mera decisão contrária ao interesse da parte.” (AREsp n. 2991009/PA, relator Ministro Ricardo Villas Boas, Terceira Turma, julgado em 16/03/2026, DJEN de 19/03/2026).

No caso vertente, o órgão julgador apreciou com coerência, clareza e devida fundamentação as teses suscitadas durante o processo judicial, bem como abordou as questões apresentadas pelas partes de forma suficiente a formar e demonstrar seu convencimento, em obediência ao que determinam o artigo 93, IX, da Constituição da República e, a *contrario sensu*, o artigo 489, §1º, do CPC.

Ademais, o detido exame das razões recursais revela que o recorrente ao impugnar o acórdão recorrido, **o qual concluiu pela ausência de malversação de**

verba pública, inexistindo, assim nulidade de ato administrativo, pretende, por via transversa, a revisão de matéria de fato, apreciada e julgada com base nas provas produzidas nos autos, que não perfaz questão de direito, mas tão somente reanálise fático-probatória, inadequada para interposição de recurso especial.

Oportuno realçar, a esse respeito, o consignado no julgamento do AgInt no AREsp 816157/DF, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 13/05/2025, "(...) *infirmar os julgamentos do acórdão recorrido demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em Recurso Especial, nos termos da súmula 7-STJ*".

Pelo que se depreende da leitura do acórdão recorrido, eventual modificação da conclusão do Colegiado passaria pela seara fático-probatória, soberanamente decidida pelas instâncias ordinárias, de modo que não merece trânsito o recurso especial, face ao óbice da **Súmula nº 7 do Superior Tribunal de Justiça**.

II - DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

O recurso não comporta admissão.

Isso porque, pela leitura das razões recursais, nota-se que o recorrente, pretende a revisão do julgado com o reexame e nova valoração do contexto fático-probatório presente nos autos, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário.

Impositiva, no caso concreto, a aplicação do enunciado da **Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal**: "*Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário*". Nessa linha:

*“ARE 1514702 ED Relator(a): Min. EDSON FACHIN
Julgamento: 27/02/2025 Publicação: 03/03/2025 Decisão
próprio, a fim de arbitrar o valor correto da base de cálculo
do ICMS nas transferências, método esse não impugnado e
que, no final, está assim resumido na Peça Fiscal (fl. 222):
"A partir da totalização das colunas 'Excedente de Base de
Cálculo' e 'Excedente de ICMS' da Tabela 5, apurou-se os
valores de crédito de ICMS destacados em excesso nos
documentos fiscais de transferência e, portanto, adjudicados
a maior pelo sujeito passivo, conforme demonstrado na
Tabela 6".” Nesse contexto, para dissentir das razões
consignadas pelo Tribunal a quo, no tocante à ilegitimidade
do creditamento de ICMS decorrente das operações
identificadas nos autos, seria necessário o reexame do
conjunto fático-probatório dos autos, bem como o exame da
legislação infraconstitucional aplicável à espécie,
providências inviáveis em sede de apelo extremo, em virtude
da incidência da Súmula 279 do STF e da ausência de ofensa
direta à Constituição Federal. Confirmam-se, a propósito, os
seguintes julgados: “AGRAVO REGIMENTAL NO
RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.
TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE
MERCADORIAS E SERVIÇOS – ICMS. PRINCÍPIO
DA NÃO CUMULATIVIDADE. APROVEITAMENTO
DE CRÉDITO. INSUMO Legislação LEG-FED
SUMSTF-000279 SÚMULA DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL - STF Outras ocorrências Decisão
(12)”*

*“EMENTA: AGRAVO INTERNO NO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO
TRIBUTÁRIO. ICMS. AQUISIÇÃO DE INSUMOS.
PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO.
CREDITAMENTO. BASE DE CÁLCULO. ART. 272 DO
RICMS/SP. LEGISLAÇÃO
INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA.
FATOS E PROVAS. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE.
PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.
1. O recurso extraordinário é instrumento de impugnação
de decisão judicial inadequado para a análise de matéria
infraconstitucional, bem como para a valoração e exame
minucioso do acervo fático-probatório engendrado nos autos*

(Súmula 279 do STF). 2. Agravo interno desprovido, com imposição de multa de 5% (cinco por cento) do valor atualizado da causa (artigo 1.021, § 4º, do CPC), caso seja unânime a votação. 3. Honorários advocatícios majorados ao máximo legal em desfavor da parte recorrente, caso as instâncias de origem os tenham fixado, nos termos do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º e a eventual concessão de justiça gratuita. (ARE 1350507 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 02-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-095 DIVULG 17-05-2022 PUBLIC 18-05-2022)"

Portanto, os recursos não merecem ser admitidos. As demais questões suscitadas foram absorvidas pelos fundamentos desta que lhes são prejudiciais.

À vista do exposto, em estrita observância ao disposto no art. 1.030, I, do Código de Processo Civil, **INADMITO os recursos excepcionais interpostos**, nos termos da fundamentação supra.

Intimem-se.

Rio de Janeiro, 8 de setembro de 2026.

Desembargador **HELENO NUNES**

Terceiro Vice-Presidente