



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2224144 - DF
(2022/0316581-1)**

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
AGRAVANTE : COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB
ADVOGADOS : CAMILA SILVA LUGÃO - DF026377
SYLVANA YAMADA ARANTES DE MELO - DF046938
MARIA GERALDA BITTENCOURT BOAVENTURA - DF033035
POLLYANA MENDES FORTALEZA ALVES CALVO - DF018421
AGRAVADO : INDUSTRIAL E COMERCIAL DE CEREAIS SINOP LTDA
ADVOGADO : ALICE RABELO ANDRADE - SP099190

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRADO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL. APLICAÇÃO DE PENALIDADES DIVERSAS DAS PREVISTAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. ACÓRDÃO QUE SE BASEOU NAS CLÁUSULAS CONTRATUAIS E NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULAS 5 E 7/STJ. REGULAMENTO CONAB. NÃO ENQUADRAMENTO NO CONCEITO DE LEI FEDERAL. AGRADO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. O julgamento da causa em sentido contrário aos interesses e à pretensão de uma das partes não caracteriza a ausência de prestação jurisdicional tampouco viola o artigo 1.022 do CPC. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.
2. Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem decidiu a controvérsia conforme análise das cláusulas pactuadas nos Avisos de Compra n. 246/2005 e 286/2005 e em dispositivos do Regulamento para Operacionalização da Compra de Produtos Destinados a Atender as Atividades Finalísticas da CONAB n. 03/2004, de modo que, o recurso especial não é, em razão das Súmulas 5 e 7/STJ, via processual adequada para questionar julgado que se afirmou explicitamente em análise de cláusulas contratuais e contexto fático-probatório próprio da causa.
3. Regulamentos, Instruções Normativas, Resoluções e Portarias, ainda que tenham caráter normativo, não se enquadram no conceito de "tratado ou lei federal" inserido na alínea "a" do inciso III do artigo 105 da Constituição da República.
4. Agrado interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 16/05/2023 a 22/05/2023, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Humberto Martins, Herman Benjamin e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 22 de maio de 2023.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2224144 - DF
(2022/0316581-1)**

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
AGRAVANTE : COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB
ADVOGADOS : CAMILA SILVA LUGÃO - DF026377
SYLVANA YAMADA ARANTES DE MELO - DF046938
MARIA GERALDA BITTENCOURT BOAVENTURA - DF033035
POLLYANA MENDES FORTALEZA ALVES CALVO - DF018421
AGRAVADO : INDUSTRIAL E COMERCIAL DE CEREAIS SINOP LTDA
ADVOGADO : ALICE RABELO ANDRADE - SP099190

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRADO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL. APLICAÇÃO DE PENALIDADES DIVERSAS DAS PREVISTAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. ACÓRDÃO QUE SE BASEOU NAS CLÁUSULAS CONTRATUAIS E NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULAS 5 E 7/STJ. REGULAMENTO CONAB. NÃO ENQUADRAMENTO NO CONCEITO DE LEI FEDERAL. AGRADO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. O julgamento da causa em sentido contrário aos interesses e à pretensão de uma das partes não caracteriza a ausência de prestação jurisdicional tampouco viola o artigo 1.022 do CPC. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.
2. Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem decidiu a controvérsia conforme análise das cláusulas pactuadas nos Avisos de Compra n. 246/2005 e 286/2005 e em dispositivos do Regulamento para Operacionalização da Compra de Produtos Destinados a Atender as Atividades Finalísticas da CONAB n. 03/2004, de modo que, o recurso especial não é, em razão das Súmulas 5 e 7/STJ, via processual adequada para questionar julgado que se afirmou explicitamente em análise de cláusulas contratuais e contexto fático-probatório próprio da causa.
3. Regulamentos, Instruções Normativas, Resoluções e Portarias, ainda que tenham caráter normativo, não se enquadram no conceito de "tratado ou lei federal" inserido na alínea "a" do inciso III do artigo 105 da Constituição da República.
4. Agrado interno não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de agrado interno interposto por COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB contra decisão monocrática cuja ementa foi assim redigida:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL. APLICAÇÃO DE PENALIDADES DIVERSAS DAS PREVISTAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 1022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. ACÓRDÃO BASEADO NA INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULAS 5 E 7/STJ. REGULAMENTO CONAB. NORMA QUE ESCAPA AO CONCEITO DE LEI FEDERAL. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER PARCIALMENTE DO RECURSO ESPECIAL E, NESSA EXTENSÃO, NEGAR PROVIMENTO.

Sustenta o agravante a violação do artigo 1.022 do CPC, uma vez que o v. acórdão foi obscuro e contraditório ao proferir decisão insuficiente para refutar as teses deduzidas, não abrangendo toda a controvérsia suscitada, além de conter erro material, ao fazer menção a contrato de depósito, espécie contratual que em nada se assemelha à relação jurídica aqui estabelecida.

Alega que os Avisos foram bem claros no sentido de que a entrega de produto distinto do negociado, ou seja, cujas características não fossem as previstas nas expressas especificações do edital, não só não seriam aceitos, como também ensejaria a aplicação da penalidade acima exposta.

Alega a inaplicabilidade das Súmulas 5 e 7/STJ ao caso dos autos porquanto o fundamento do recurso especial é justamente a violação da disposição do art. 41 da Lei n.º 8666/1993 e a vinculação ao edital e não a discussão sobre os fatos ou o conteúdo das cláusulas editalícias.

Por fim, pugna pela reforma da decisão ora agravada ou o julgamento do feito pelo Colegiado para provimento do recurso especial.

É o necessário relatar.

VOTO

São improcedentes as razões deduzidas.

Sustenta o agravante a violação do artigo 1.022 do CPC, uma vez que o v. acórdão foi obscuro e contraditório ao proferir decisão insuficiente para refutar as teses deduzidas, não abrangendo toda a controvérsia suscitada, além de conter erro material, ao fazer menção a contrato de depósito, espécie contratual que em nada se assemelha à relação jurídica aqui estabelecida.

A propósito, os seguintes trechos do acórdão recorrido a corroborar referida fundamentação (fls. 249/251 e-STJ) :

(...)

1. Trata-se de mandado de segurança em que a impetrante pretende obter a declaração de nulidade das penalidades a ela aplicadas pela CONAB, em virtude do descumprimento do disposto nos Avisos de Compra de Arroz Beneficiado Polido n. 246/2005 e 286/2005 e no Regulamento para Operacionalização da Compra e Venda de Produtos Destinados a Atender as atividades Finalísticas da CONAB, n. 03/2004, sob o fundamento de que não há previsão, no instrumento convocatório, da infração por disparidade na entrega do produto.

2. Por seu turno, o juízo de primeiro grau concedeu parcialmente a segurança, reputando ilegal a multa aplicada, no importe de R\$ 236.602,75 (duzentos e trinta e seis mil e seiscentos e dois reais e setenta e cinco centavos), bem como a inscrição do nome da empresa-impetrante no Sistema de Controle de Registro de Inadimplentes da CONAB – SIRCOI. Por outro lado, reconheceu a regularidade da retenção do produto depositado, até que a impetrante promovesse o pagamento das despesas referentes à sua armazenagem, quebras e outros encargos, a partir da data da confirmação da rejeição pela CONAB.

3. Com efeito, a despeito da personalidade jurídica de direito privado ostentada pela recorrente, em se tratando de licitação realizada no ano de 2005 e execução do contrato dela decorrente, a relação entabulada entre as partes submete-se ao regime jurídico administrativo, devendo ser observados, por consequência, os ditames da Lei n. 8.666/1993, que estabelece as regras gerais para licitações e contratos no âmbito da Administração Pública, valendo destacar o disposto em seu art. 1º, parágrafo único, segundo o qual "subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios." Sabe-se que o regime jurídico administrativo decorre do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, razão pela qual é impositiva a superioridade da Administração Pública perante os particulares, no âmbito dos contratos administrativos, o que pressupõe, entre outras prerrogativas, o legítimo exercício do poder-dever de aplicar sanções aos contratados, nas hipóteses de descumprimento ou inexecução dos negócios jurídicos, bem como de rescindi-los unilateralmente. Confira-se o disposto na referida Lei n. 8.666/1993:

“Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

(...)

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

(...)

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

(...)

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;”

Por seu turno, o Regulamento para Operacionalização da Compra de Produtos Destinados a Atender as Atividades Finalísticas da CONAB n. 03/2004 assim dispôs:

“9.7. Caso o resultado da perícia/arbitragem confirme a divergência de qualidade, a operação será cancelada pela Conab e adotadas as providências previstas no Aviso específico.”

(...)

12.1. Será considerada infração, passível de punição, a prática de qualquer uma das condutas a seguir, pelo fornecedor:

(...)

12.1.4. Deixar de entregar o produto negociado.

(...)

13.2. Na infração prevista nos subitens 12.1.2 a 12.1.4: inclusão do infrator no SIRCOI, ficando impedido de participar de qualquer operação da Conab, sem prejuízo das demais penalidades/sanções cabíveis. (fl. 35)”

Já os Avisos de Compra n. 246/2005 e 286/2005 assim estatuíram:

“8.10. Caso o resultado da perícia/arbitragem confirme a divergência de qualidade, a operação será cancelada pela Conab.

8.11. A retirada do produto rejeitado será feita mediante coordenação e orientação do MAPA, devendo o fornecedor arcar com os custos de armazenagem, quebras e outros incidentes sobre o produto, a partir da datada confirmação de sua rejeição.” (fls. 40 e 54)

4. Como se pode ver, agiu com acerto o juízo de origem, ao declarar a nulidade da multa e da inscrição no SIRCOI, na medida em que tais penalidades não estão previstas no Regulamento e nos Avisos de Compra para a hipótese de entrega do produto com divergência relativa à sua qualidade, para a qual foi estabelecido apenas o cancelamento da operação, cumulado com a obrigação de arcar com os custos de armazenagem, dentre outros.

Logo, não merece prosperar a tese de que a entrega de mercadoria com qualidade inferior seria equivalente à hipótese de deixar de entregar o produto negociado, pois, se assim o fosse, teria o instrumento convocatório equiparado expressamente tais sanções, o que não ocorreu. Ao contrário, disciplinou de modo claramente diverso o caso de disparidade na qualidade prometida e o de não entrega dos grãos comercializados, tanto no Regulamento quanto nos Avisos de Compra específicos, fixando sanções igualmente distintas, em consonância com a gravidade de cada uma das situações.

Ora, não se pode olvidar que, em se tratando de imposição de penalidades, não se admite a interpretação extensiva ou ampliativa em desfavor do administrado ou contratado. Em outras palavras, as regras punitivas devem ser interpretadas restritivamente, devendo prevalecer, na espécie, a aplicação literal do disposto no Regulamento e nos Avisos de Compra específicos.

E cumprindo com a devida prestação jurisdicional, o Tribunal de origem concluiu no julgamento dos embargos de declaração, *verbis* (fls. 292/293 e-STJ):

(...)

5. Argumenta a embargante a ocorrência de erro material no acórdão ao fazer menção a contrato de depósito, quando a relação jurídica é de cobrança de multa contratual em decorrência do descumprimento de Aviso de Compra de Arroz, ao qual se aplica regulamento próprio. Os Avisos de Compra n.º 246/05 e 286/05, tinham por objetivo atender o Programa de Distribuição de Alimentos e não a formação de estoque para depósito objeto do contrato de depósito.

6. Não obstante o alegado pela embargante, não há que se falar em erro material, na medida em que o voto-condutor expressamente consignou que “Agiu com acerto o juízo de origem, ao declarar a nulidade da multa e da inscrição no SIRCOI, na medida em que tais penalidades não estão previstas no Regulamento e nos Avisos de Compra para a hipótese de entrega do produto com divergência relativa à sua qualidade, para a qual foi estabelecido apenas o cancelamento da operação, cumulado com a obrigação de arcar com os custos de armazenagem, dentre outros.”

7. Pretende a embargante rediscutir o mérito da causa, cuja análise foi realizada com propriedade no v. acórdão embargado, com base na

jurisprudência desta Corte Regional, com nítido propósito infringente, o que é incabível por essa via processual, diante da ausência de vício a ser sanado.

Assim, da leitura dos acórdãos recorridos, percebe-se desde logo que não há falar em violação ao art. 1.022 do CPC porque, não obstante rejeitada a pretensão da parte, houve efetivamente o devido enfrentamento das teses elencadas, havendo no feito o julgamento contrário ao postulado pelo ora recorrente e não propriamente ausência de prestação jurisdicional.

Nesse sentido, além dos precedentes citados na decisão ora agravada, cito em apoio o AgRg no REsp 1.262.411/PB (Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 24/09/2013, DJe 01/10/2013), o AgRg no AREsp 357.187/RJ (Rel. Ministro Sidnei Beneti, Terceira Turma, julgado em 10/09/2013, DJe 02/10/2013), os EDcl nos EDcl no AgRg no AREsp 318.640/DF (Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 03/09/2013, DJe 17/09/2013) e o AgRg no REsp 1.089.753/RS (Rel. Ministro Og Fernandes, Sexta Turma, julgado em 06/08/2013, DJe 02/09/2013).

Lado outro, conforme salientado na decisão ora impugnada, o Tribunal de origem decidiu a controvérsia soberano na análise das cláusulas pactuadas nos Avisos de Compra n. 246/2005 e 286/2005 e em dispositivos do Regulamento para Operacionalização da Compra de Produtos Destinados a Atender as Atividades Finalísticas da CONAB n. 03/2004.

Nesse contexto, observa-se que o julgado atrela-se ao contexto fático-probatório da causa e na interpretação de cláusulas contratuais e, para admitir entendimento contrário conforme a pretensão recursal, necessário que se adote o mesmo procedimento, o que todavia escapa ao âmbito do recurso especial diante das Súmulas 5 e 7/STJ ("A simples interpretação de cláusula contratual não enseja recurso especial" e "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial").

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS N. 5 E 7/STJ. ACÓRDÃO EMBASADO EM NORMA DE DIREITO LOCAL. LEI ESTADUAL N. 11.263/2002. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 280/STF. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A

DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - O tribunal de origem, a partir do exame das cláusulas do contrato de Concessão Rodoviária n. CR/004/98, do Edital de licitação n. 10/CIC/97, e, ainda, após minuciosa análise dos elementos fáticos contidos nos autos, consignou não subsistir desequilíbrio contratual a justificar o reajuste das condições financeiras acordadas.

III - Rever tal entendimento, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, demandaria necessária interpretação de cláusula contratual, além do imprescindível revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz dos óbices contidos nas Súmulas ns. 5 e 7 desta Corte.

[...]

VIII - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp 1847985/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/03/2020, DJe 23/03/2020)

Ademais, a pretensão recursal demandaria a análise do ato normativo Regulamento CONAB, providência inviável em sede de especial, tendo em vista que tal ato normativo não se enquadra no conceito de lei federal. Ilustrativamente:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NÃO OCORRÊNCIA. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. NORMAS INTERNAS. EXAME. DESCABIMENTO.

1. Não merece acolhimento a pretensão de reforma do julgado por negativa de prestação jurisdicional, porquanto o acórdão impugnado apreciou fundamentadamente a controvérsia, apontando as razões de seu convencimento.

2. O entendimento da Corte de origem está em sintonia com a orientação do Superior Tribunal de Justiça, firmada no julgamento do REsp n.1.309.529/PR, sob o rito do art. 543-C do CPC/1973, segundo o qual, "Incide o prazo de decadência do art. 103 da Lei 8.213/1991, instituído pela Medida Provisória 1.523-9/1997, convertida na Lei 9.528/1997, no direito de revisão dos benefícios concedidos ou indeferidos anteriormente a esse preceito normativo, com termo a quo a contar da sua vigência(28.6.1997)".

3. Mostra-se inaplicável a adoção do termo inicial da revisão a contar da Lei n. 10.839/2004, visto que a norma introduziu o art.103-A da Lei n. 8.213/1991, disciplinando as revisões a cargo da autarquia, enquanto a pretensão autoral refere-se à ação de revisão proposta pelo segurado, que deve observar a norma do art. 103 da Lei de Benefícios, na redação dada pela MP 1.523-9/1997.

4. Normas interna corporis, tais como as instruções normativas da autarquia, não estão contidas no conceito de lei federal, por isso são inaptas a amparar a pretensão recursal.

5. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1681665/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/12/2020, DJe 18/12/2020)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no AREsp 2.224.144 / DF
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2022/0316581-1

Número de Origem:

00016421820064013400 16421820064013400 200634000016495

Sessão Virtual de 16/05/2023 a 22/05/2023

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB

ADVOGADOS : CAMILA SILVA LUGÃO - DF026377

SYLVANA YAMADA ARANTES DE MELO - DF046938

MARIA GERALDA BITTENCOURT BOAVENTURA - DF033035

POLLYANA MENDES FORTALEZA ALVES CALVO - DF018421

AGRAVADO : INDUSTRIAL E COMERCIAL DE CEREAIS SINOP LTDA

ADVOGADO : ALICE RABELO ANDRADE - SP099190

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB

ADVOGADOS : CAMILA SILVA LUGÃO - DF026377

SYLVANA YAMADA ARANTES DE MELO - DF046938

MARIA GERALDA BITTENCOURT BOAVENTURA - DF033035

POLLYANA MENDES FORTALEZA ALVES CALVO - DF018421

AGRAVADO : INDUSTRIAL E COMERCIAL DE CEREAIS SINOP LTDA

ADVOGADO : ALICE RABELO ANDRADE - SP099190

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 16/05/2023 a 22/05/2023, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Humberto Martins, Herman Benjamin e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 23 de maio de 2023