



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.820.899 - RJ (2019/0140659-9)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE ITAGUAI
ADVOGADO : RENNAN SILVA DE MORAIS E OUTRO(S) - RJ167979
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 393 DO CC E 536, § 1º, DO CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. AÇÃO DE EXECUÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. TERMO INICIAL. DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DO JULGADO. SÚMULA 7/STJ.

1. Os artigos tidos por violados no Recurso Especial (arts. 393 do CC e 536, § 1º, do CPC), não foram objeto de debate pelo Tribunal *a quo*, não preenchendo o requisito do prequestionamento, viabilizador da instância especial. Incide, na hipótese, o teor da Súmula 282/STF.
2. Ressalte-se que nem sequer foram opostos Embargos de Declaração pela parte visando suprir eventual omissão.
3. Com efeito, nos termos da jurisprudência do STJ, deve ser a prevista no art. 1º do Decreto 20.910/1932 a prescrição para execução de título executivo extrajudicial decorrente de Termo de Ajustamento de Conduta firmado para obrigação de fazer pelo Estado e que não trate de pretensões imprescritíveis, como reparação de dano ambiental (que não é o caso dos autos).
4. No mais, o Tribunal *a quo* não destoou da orientação do STJ de que o prazo quinquenal para propor Execução por descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta se inicia com o fim da vigência do referido ajuste.
5. Por fim, esclareço que a alteração do entendimento adotado pela Corte de origem, acerca da data em que ocorreu o descumprimento do TAC, dando início à contagem do prazo prescricional quinquenal, demanda novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, notadamente porque as alegações do recorrente são no sentido de considerar outro termo inicial para a contagem do prazo prescricional, o que atrai a aplicação da Súmula 7/STJ.
6. Recurso Especial não conhecido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "'A Turma, por unanimidade, não conheceu do recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 20 de agosto de 2019(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.820.899 - RJ (2019/0140659-9)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ
ADVOGADO : RENNAN SILVA DE MORAIS E OUTRO(S) - RJ167979
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto pelo Município de Itaguaí, com fundamento no art. 105, III, "a", da CF/1988, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. OBJEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. Execução de título extrajudicial fundada em Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Município de Itaguaí. Imposição de obrigações voltadas à observância da regra do concurso público e à correção de irregularidades em contratações temporárias e no provimento de cargos em comissão. Atendimento do binômio, necessidade-adequação. Presença de interesse de agir. Preliminar de carência da ação rejeitada. Prescrição.

Fluência do prazo de cinco anos a contar da efetiva lesão ao direito tutelado. Distinção do termo inicial conforme a natureza e o prazo das obrigações impostas ao ente público.

Prescrição da pretensão executiva rejeitada. Objeções materiais sujeitas à dilação probatória. Inadmissibilidade de seu exame nesta sede. Impugnação do valor da multa.

Pleito de redução equitativa da penalidade, em face do cumprimento parcial das obrigações avençadas. Matéria pendente de exame e não apreciada pelo juízo a quo.

Óbice ao enfretamento do tema, dada a vedação à supressão de grau de jurisdição. Recurso desprovido.

Em suas razões recursais, o Ente Municipal alega violação do art. 1º do Decreto 20.910/1932. Defende, em suma, que "deve ser reconhecida a prescrição da pretensão de executar as obrigações de fazer do TAC, pois o procedimento administrativo foi celebrado há mais de cinco anos da propositura da presente execução" (fl. 100,e-STJ).

Aduz ofensa ao art. 396 do CC, argumentando:

Não se vislumbra, no presente caso, qualquer omissão do embargante em relação ao compromisso celebrado, pelo que SE MOSTRA CABÍVEL A APLICAÇÃO DO QUE PRECEITUA O ART. 396 DO CÓDIGO CIVIL, in verbis:

'Art. 396. Não havendo FATO OU OMISSÃO IMPUTÁVEL



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AO DEVEDOR, não incorre este em mora.' (Grifado)

Sendo assim, e por todas as razões elencadas na presente petição, a cobrança da multa executada pelo ora embargado não se mostra adequada, sendo certo que não foi demonstrado pelo exequente (ora embargado) nenhum "FATO OU OMISSÃO IMPUTÁVEL AO DEVEDOR" capaz de autorizar a cobrança compulsória da multa prevista pelo TAC (TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA) (fl. 102, e-STJ).

Aponta ainda contrariedade ao art. 536, § 1º, do CPC/2015, tendo em vista que, "na hipótese, evidencia-se o excessivo valor da execução e a inobservância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pois a multa possui natureza coercitiva e não indenizatória, ensejando enriquecimento sem causa na hipótese de fixação em valor desarrazoado e desproporcional, como na hipótese sob comentário" (fl. 104, e-STJ).

Contrarrazões às fls. 124-137, e-STJ.

Instado a se manifestar, o Ministério Público federal, na pessoa da Subprocuradora-Geral da República Maria Caetana Cintra Santos, opinou pelo não conhecimento do Recurso Especial.

Eis a ementa do parecer Ministerial:

RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. OBJEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DA MATÉRIA TRAZIDA NO RECURSO ESPECIAL. SÚMULAS 282/STF. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 07/STJ.

- Parecer pelo não conhecimento do recurso especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.820.899 - RJ (2019/0140659-9)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 10 de julho de 2019.

Cuida-se, na origem, de Agravo de Instrumento interposto contra decisão que, nos autos de Execução de Título Extrajudicial (Termo de Ajustamento de Conduta), rejeitou alegações feitas em Exceção de Pré-Executividade acerca da carência de ação, prescrição, ausência de dolo ou culpa no não cumprimento do acordo e necessidade de observância dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Informam os autos que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro instaurou o Inquérito Civil para apurar as irregularidades na contratação temporária de servidores para a área da saúde e outras áreas, bem como no provimento de cargos em comissão pelo Município de Itaguaí, em desacordo com os mandamentos constitucionais, culminando na celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para que o ente providenciasse a regularização da situação.

Constatado o inadimplemento pelo executado das cláusulas do TAC, o Ministério Público propôs a presente Ação de Execução de Obrigação de Fazer, em que aponta o descumprimento de cláusulas pelo Município, ora recorrente.

No Recurso Especial, o Ente Municipal alega que "deve ser reconhecida a prescrição da pretensão de executar as obrigações de fazer do TAC, pois o procedimento administrativo foi celebrado há mais de cinco anos da propositura da presente execução" (fl. 100,e-STJ).

De início, verifica-se que o Tribunal *a quo* não emitiu manifestação acerca dos citados dispositivos infraconstitucionais tidos por violados (arts. 393 do CC e 536, § 1º, do CPC), motivo pelo qual, à falta do indispensável prequestionamento, não se pode conhecer do Recurso Especial, sendo aplicável ao caso o princípio estabelecido na Súmula 282/STF.

Ressalte-se que nem sequer foram opostos Embargos de Declaração pela parte visando suprir eventual omissão.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No que diz respeito à prescrição, o Tribunal *a quo* assim se manifestou sobre a questão:

No tocante à prescrição, cumpre assentar que o prazo de ajuizamento da ação de execução para a cobrança de multa estipulada em termo de ajustamento de conduta é quinquenal, na forma do art. 1^o do Decreto n. 20.910/32, por se cuidar de ação pessoal visando ao pagamento de quantia devida à Fazenda Pública, que se inicia com a prática do ato lesivo.

Assim, mister identificar a natureza e o prazo das obrigações impostas à municipalidade.

A presente execução foi deflagrada em virtude do inadimplemento das seguintes cláusulas estabelecidas no TAC:

- Obrigação de não desviar ocupantes de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração para exercer funções de cargos efetivos;
- Obrigação de não nomear ou contratar diretamente pessoas para exercer cargos efetivos sem prévia aprovação em concurso público;
- Obrigação de iniciar processo administrativo com vistas à realização de concurso público para todos os cargos públicos de natureza efetiva existentes no âmbito de sua estrutura, a ser ultimado no prazo de 180 dias contados da assinatura do TAC.

No tocante às obrigações de fazer, o termo inicial do prazo de cinco anos flui da data da assinatura do TAC ou da expiração do prazo certo definido para o cumprimento da medida.

No caso em julgamento, o TAC foi firmado em 29 de março de 2011 e o prazo para a conclusão do certame destinado à contratação de servidores para ocupação de cargos efetivos findou-se em setembro de 2011, em face da concessão de seis meses para a adequação do ente público à regra do concurso público.

Nota-se, portanto, que a pretensão não está prescrita, uma vez que o prazo começou a fluir em setembro de 2011, ao passo que a execução foi deflagrada em junho de 2016, antes, portanto, da consumação do prazo de cinco anos previsto no art. 1^o, do Decreto n. 20.910/32.

De outro lado, em relação às obrigações de não fazer, a violação do direito coincide com o momento da prática do suposto ato ilícito comissivo, e não da assinatura do TAC, emergindo daquele marco o início do prazo prescricional.

Assim, a lesão na esfera jurídica somente se consumou com o desvio de ocupantes de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração para o exercício de funções de cargos efetivos e a nomeação e contratação direta para exercício de cargos efetivos sem prévia aprovação em concurso público.

Nesse aspecto, o juízo de primeiro grau consignou que “a pretensão só nasce com a violação do direito, que, no caso, seria o descumprimento do TAC, de modo que o termo inicial do prazo de prescrição jamais poderia ser a assinatura do instrumento negocial, mas a constatação do inadimplemento, o qual, segundo os documentos que instruem a inicial, foi anterior ao quinquênio consumativo” (vide pasta 31, do índice eletrônico).

Desta forma, rejeita-se a prescrição suscitada no recurso (fls.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

85-86, e-STJ, grifei).

Com efeito, nos termos da jurisprudência do STJ, deve ser a prevista no art. 1º do Decreto 20.910/1932 a prescrição para execução de título executivo extrajudicial decorrente de Termo de Ajustamento de Conduta firmado para obrigação de fazer pelo Estado e que não trate de pretensões imprescritíveis, como reparação de dano ambiental (que não é o caso dos autos).

Eis o que dispõe o mencionado artigo:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

No mais, o Tribunal *a quo*, não destoou da orientação do STJ que o prazo quinquenal para propor Execução por descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta se inicia com o fim da vigência do referido ajuste.

E ainda, conforme a jurisprudência desta Corte, o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC é título executivo extrajudicial e, por via de consequência, o descumprimento do quanto nele avençado dá azo ao ajuizamento da pertinente ação de execução direta.

Nessa linha:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE EXECUÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. EMBARGOS DE DEVEDOR. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC. EXECUÇÃO DIRETA. PRECEDENTES DESTA CORTE.

I - Na origem, trata-se de embargos à execução, em desfavor da ação de execução de título executivo extrajudicial, com base em Termo de Ajustamento de Conduta. Por sentença, julgaram-se procedentes os embargos, por inexigibilidade do título executivo e declarou-se extinto o processo de execução. Em recurso de apelação, o Tribunal de Justiça do Estado do Amapá manteve a sentença de primeiro grau.

II - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou-se no sentido de que o TAC, como solução negociada de ajuste das condutas às exigências legais, constitui título executivo extrajudicial e, como tal, na hipótese de descumprimento, enseja a sua execução direta. Nesse sentido os seguintes julgados: AgRg no REsp n. 1.175.494/PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 22/3/2011, DJe 7/4/2011 e REsp n. 1.521.584/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/11/2015, DJe



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

16/11/2015.)

III - Ressalta-se que não há falar em violação ao princípio da separação dos poderes em face da discricionariedade da administração pública, uma vez que, no caso dos autos, o poder público estadual aderiu livremente às cláusulas do acordo firmado com o Parquet local.

IV - Assim, constatando-se que o Termo de Ajustamento de Conduta foi descumprido, impõe-se a reforma do acórdão, para determinar o regular processamento da execução.

V - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1665702/AP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/02/2019, DJe 15/02/2019)

Por fim, esclareço que a alteração do entendimento adotado pela Corte de origem, acerca da data em que ocorreu o descumprimento do TAC, dando início à contagem do prazo prescricional quinquenal, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, notadamente porque as alegações do recorrente são no sentido de considerar outro termo inicial para a contagem do prazo prescricional, o que atrai a aplicação da Súmula 7/STJ.

Diante do exposto, **não conheço do Recurso Especial.**

É o **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2019/0140659-9

REsp 1.820.899 / RJ

Números Origem: 0002397-03.2018.8.19.0000 00023970320188190000 23970320188190000

PAUTA: 20/08/2019

JULGADO: 20/08/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE ITAGUAI

ADVOGADO : RENNAN SILVA DE MORAIS E OUTRO(S) - RJ167979

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Concurso Público / Edital

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, não conheceu do recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.