



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.665.702 - AP (2017/0084082-1)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADOR : ANDRE ROCHA E OUTRO(S) - AP001660B
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

EMENTA

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 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 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.

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, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 12 de fevereiro de 2019(Data do Julgamento)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.665.702 - AP (2017/0084082-1)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

Na origem, o Estado do Amapá propôs embargos à execução, em desfavor da ação de execução de título extrajudicial, com base em Termo de Ajustamento de Conduta, promovida pelo Ministério Público do Estado do Amapá, Autos n. 0031780-43.2013.8.03.0001. À causa foi arbitrado o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Em 2008, distribuiu-se a Ação n. 0018135-24.2008.8.03.0001 perante o juízo da 4ª Vara Cível e de Fazenda Pública de Macapá, tendo como objetivo a reintegração de posse. A autora da demanda foi a Associação dos Moradores do Quilombo do Curiaú. Diante do cumprimento da sentença, os réus procuraram o Ministério Público do Estado do Amapá com o propósito de ajuda institucional, haja vista estarem desalojados. Logo em seguida, firmou-se um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), determinando a inclusão destas famílias no Programa Habitacional do Estado e a consequente entrega de lotes urbanos. Em razão do descumprimento, o referido TAC foi executado nos Autos n. 0031780-43.2013.8.03.0001 pelo Ministério Público do Estado do Amapá.

Sustentou-se, em síntese, que se criou um precedente perigoso num Estado Federado no qual as questões fundiárias são conturbadas com insegurança jurídica. Logo, obrigar o Estado do Amapá a incluir os invasores de terras públicas em programa habitacional ou a entrega de lotes urbanos, consolida um atentatório ao estado de direito. O Termo de Ajustamento de Conduta, que determina a inclusão dos supostos invasores no Programa Habitacional do Estado e a consequente entrega de lotes urbanos, carece de exigibilidade.

Por sentença, julgaram-se procedentes os embargos, por inexigibilidade do título executivo e declarou-se extinto o processo de execução (fls. 31-32).

Em recurso de apelação, o Tribunal de Justiça do Estado do Amapá manteve a sentença de primeiro grau, nos termos assim ementados (fls. 75/79):



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE EXECUÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. EMBARGOS DE DEVEDOR TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC, QUE TEM POR OBJETO ACORDO COM O PODER PÚBLICO COM A FINALIDADE DE INCLUIR FAMILIAS DESABRIGADAS DA REINTEGRAÇÃO DA ÁREA QUILOMBOLA DO CURIAÚ EM PROGRAMA HABITACIONAL OFICIAL DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO. INGERÊNCIA DO JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. 1) Não cabe ao Poder Judiciário interferir nas gestões administrativas do Estado a ponto de determinar suas prioridades, definindo aquilo que seria conveniente e oportuno, sob pena de violação ao Princípio da Separação dos Poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal de 1988. 2) Configura indevida ingerência do Poder Judiciário no Executivo a decisão judicial que determina a distribuição de terras à população carente, eis que é um ato privativo do Poder Executivo, o qual age através de implementações de políticas públicas sociais e requer habilitação em processo administrativo, com atendimento de pressupostos exigidos pelo poder Público. 3) Apelo desprovido.

Os embargos de declaração opostos pelo Ministério Público do Estado do Amapá foram rejeitados, nos termos assim ementados (fls. 108/113):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – ALEGADA OMISSÃO – REEXAME DE MATÉRIA ENFRENTADA E DECIDIDA – CARÁTER INFRINGENTE – IMPOSSIBILIDADE. 1) Impõe-se o desprovido dos embargos de declaração que, a despeito de se dizerem direcionados a suprir omissão, na verdade, têm propósito infringente, pois o que pretendem é rediscutir questões enfrentadas e decididas pelo acórdão embargado, com a finalidade de obter indevida modificação de seu desfecho; 2) Embargos de declaração rejeitados.

O Ministério Público do Estado do Amapá interpôs o presente recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição Federal e no art. 1.029 do Código de Processo Civil de 2015. Sustenta violação dos preceitos normativos contidos nos arts. 784, VI e XII, do Código de Processo Civil de 2015 e 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85.

Em resumo, alegou a parte recorrente que o Tribunal *a quo* teria inadequadamente avaliado os elementos fático-jurídicos do presente processo, na medida em que: a) as obrigações assumidas no TAC têm natureza discricionária prévia, ou seja, a avaliação da conveniência e oportunidade foram feitas de livre apreciação do Estado do Amapá, que aderiu livremente às suas cláusulas; b) que deve ser reformada a decisão, posto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que não foi respeitado o devido processo legal na prolação da decisão *a quo*, devendo, por questão de direito, ser declarada, além da legitimidade e do interesse do Ministério Público, a existência de título executivo extrajudicial para cumprimento das obrigações assumidas.

Ademais, aponta a existência de dissídio jurisprudencial, apresentando como paradigma as decisões proferidas pelas Cortes Estaduais do Rio Grande do Sul, Pernambuco, Minas Gerais e Rio de Janeiro: Apelação Cível n. 70059006486/RS, Processo n. 3583488-TJPE, Processo n. 1.0011.12.002384-8/001 – TJMG, AI n. 0004010-39.2010.8.19.0000-TJRJ (fls. 116-135).

Em juízo de admissibilidade, o Tribunal de Justiça do Estado do Amapá admitiu ao recurso especial (fls.203-205).

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso, em parecer assim ementado (fls. 220-223):

RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. I – VIOLAÇÃO DO ART. 784, IV, DO NCPC. O TAC É TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL, DOTADO DE CERTEZA E LIQUIDEZ – ART. 5º, § 6º, DA LEI 7.347/85. II – PARECER PELO PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

Recebidos os autos no STJ, foi proferida decisão com o seguinte dispositivo:

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, §4º, III, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, bem como na Súmula 568 do Superior Tribunal de Justiça, conheço e dou provimento ao recurso especial, nos termos acima delineados.

Interposto agravo interno contra essa decisão.
É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.665.702 - AP (2017/0084082-1)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):

O recurso de agravo interno não merece provimento.

Nos termos do enunciado n. 568 da Súmula desta Corte Superior e do art. 255, § 4º, III, do RISTJ, o relator está autorizado a decidir monocraticamente quando houver jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça. Assim, não há que se falar em ilegalidade relativamente a este ponto.

A parte agravante insiste nos mesmos argumentos já analisados na decisão recorrida.

Sem razão a parte agravante.

Insurge-se o recorrente quanto à declaração de inexigibilidade do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre as partes.

Analisados a sentença e o acórdão recorrido, constata-se que os fundamentos fáticos do caso estão bem delineados. Assim, não há necessidade de revolvimento de matéria fático-probatória para análise do recurso especial do Ministério Público do Estado do Amapá.

O Tribunal *a quo* manteve a sentença que declarou inexigível o título executivo, sob o fundamento de que o objeto do termo de ajustamento firmado com o poder público envolve matéria de esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. Veja-se (fls.76-78):

Destarte, ao analisar os autos, constatei que a reintegração de posse referida no TAC em comento resultou de possível invasão de terras por parte das famílias desabrigadas, conforme se constata nos autos da Ação de Reintegração de Posse (proc. nº 0018135-24.2008.8.03.0001), onde o Juízo da 4ª vara Cível de Macapá determinou a retirada das famílias da área quilombola, reintegrando a posse da parte autora desta ação - Associação dos moradores do Quilombo do Curiaú.

Diante desse cenário, do cumprimento da sentença reintegratória, as



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

“famílias desabrigadas” procuraram o Ministério Público Estadual para ajuda e logo em seguida foi firmado o referido TAC.

Nesse aspecto, entretanto, é sabido que aquele que adquire a posse de forma violenta, tirando-a de quem a possuía, não gera, com este fato, direito, em nosso ordenamento jurídico. Outrossim, aquele que a exerce por atos escondidos não adquire a posse justa, como também aquele que, aparentemente, é possuidor, mas exerce a posse de forma precária, ciente de que o verdadeiro possuidor é outro, não adquire direito algum.

Ademais disso, conforme bem salientou o Juízo a quo na presente ação, o Judiciário é que pode, sem adentrar ao mérito do ato administrativo, examinar-lhes o seu aspecto formal e legal. Todavia, a questão relativa a distribuição de terras à população carente é ato privativo do Poder executivo que age através da implementação de políticas públicas sociais, visando proporcionar moradia a quem necessita. Assim, vejo que a irresignação do Ministério Público Estadual/Apelante não deve prosperar.

Ao Poder Judiciário não cabe a função de distribuição de lotes, ainda que demonstrada a carente situação financeira e necessidade de moradia da parte, sob pena de violação do princípio de separação dos poderes. Aliás, é cediço que a atuação do poder Judiciário só pode se dar no exercício do controle da legalidade do ato administrativo, objetivo este não pretendido pela presente ação. É que o controle judicial dos atos administrativos somente se dá quando verificada, no caso concreto, lesão ou ameaça de lesão a direito, o que não ocorre no caso em análise.

Destaco, ainda, que a inclusão em programas sociais dessa natureza requer habilitação em processo administrativo, com atendimentos de pressupostos exigidos pelo Poder Público, considerando as prioridades de cada situação, não havendo aqui situação de prioridade em relação a outras famílias que inclusive, já possuem cadastro em programas com o mesmo fim de moradia oferecida pelo poder público.

Desse modo, em que pese a legitimidade e força executiva do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, firmado junto ao órgão do Ministério Público Estadual, que o objeto de acordo firmado com o Poder Público, ora Estado do Amapá envolve matéria da esfera de competência exclusiva do Poder Executivo, não podendo o Judiciário, assim como o autor, compeli-lo a cumprir seus termos, sob pena de ferir o princípio de separação dos poderes.

Assim, vejo que o Juízo de origem, na r. sentença de fls. 27/28, ao concluir pela inexigibilidade do título executivo, agiu com acerto seu decisor, tendo em vista que o objeto do acordo firmado com o Poder Público envolve matéria da esfera de competência exclusiva do Poder Executivo, não podendo o judiciário, assim como o apelante, interferir nas atividades administrativas/gestão administrativas, a ponto de determinar suas prioridades, definindo aquilo que seria conveniente e oportuno, sob pena, repito, de violação ao Princípio da Separação dos Poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal de 1988.

As razões jurídicas adotadas pelo Tribunal de origem revelam-se equivocadas.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

execução direta. Nesse sentido os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. MATERIAL PROBATÓRIO SUFICIENTE PARA JULGAMENTO. PERSUASÃO RACIONAL. INEXISTÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. REFORMA DO DECISUM. SÚMULA 7/STJ. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. ART. 5º, § 6º, DA LEI 7.347/85. VIGÊNCIA. ART. 9º DA LEI 7.347/85. HOMOLOGAÇÃO PELO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESNECESSIDADE. VERBA SUCUMBENCIAL. MANUTENÇÃO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

[...]

3. Ademais, verifica-se que a norma do art. 9º da Lei 7.347/85 apontada pelo recorrente como violada não estabelece a necessidade de homologação do termo de ajustamento de conduta pelo Conselho Superior do Ministério Público.

4. O termo de ajustamento de conduta, 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, de forma que não há falar em interferência do Poder Judiciário em matéria da esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

5. Deve ser mantida a condenação do recorrente pela verba sucumbencial, tendo em vista ser inquestionável a observância do princípio da causalidade ao presente caso, porque escorreita a decisão singular que o condenou ao pagamento dos ônus sucumbenciais também daquela demanda.

6. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp n. 1.175.494/PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 22/3/2011, DJe 7/4/2011.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. FALTA DE ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO ART. 535 DO CPC. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM O ATUAL ENTENDIMENTO DO STJ. SÚMULA 83/STJ.

1. O Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre os dispositivos legais cuja ofensa se aduz art. 116 da Lei 8.666/93; art. 9º, §§ 1º e 3º, da Lei 7.347/85; art. 150 da Lei 8.069/90; e art. 123, I e II, da Lei 10.406/02. Persistindo a omissão, cabia aos recorrentes terem alegado, nas razões do Recurso Especial, violação ao art. 535 do CPC, ônus do qual não se desincumbiram. Aplicação da Súmula 211/STJ.

2. Ademais, verifica-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, no sentido de que o termo de ajustamento de conduta, como solução negociada de ajuste das condutas às exigências legais, constitui título executivo extrajudicial e, como tal, na hipótese de descumprimento, enseja sua execução direta.

3. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

(REsp n. 1.521.584/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/11/2015, DJe 16/11/2015.)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ressalta-se que não há falar em violação do princípio da separação dos poderes em desfavor 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.

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.

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2017/0084082-1

AgInt no
REsp 1.665.702 / AP

Números Origem: 00317804320138030001 00526909120138030001 317804320138030001
526909120138030001

PAUTA: 12/02/2019

JULGADO: 12/02/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **FRANCISCO FALCÃO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ
RECORRIDO : ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADOR : ANDRE ROCHA E OUTRO(S) - AP001660B

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Garantias
Constitucionais - Moradia

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADOR : ANDRE ROCHA E OUTRO(S) - AP001660B
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

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, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

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