



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1448364 - SP (2019/0038311-2)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : **SERVICO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL**
ADVOGADOS : **FLAVIA ROBERTA MACHADO DIAS LANDEIRA - RJ113309**
: **PRISCILLA DE HELD MENA BARRETO SILVEIRA - SP154087**
: **SELMA MOURA - SP316937**
AGRAVADO : **MUNICÍPIO DE MOGI-GUACU**
ADVOGADO : **ANA LÚCIA VALIM GNANN - SP138530**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ESTÁGIOS DA DESPESA. PREVISÃO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE EMPENHO. AUSENCIA DE CERTEZA E LIQUIDEZ DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. PROVIMENTO NEGADO.

1. Conforme jurisprudência desta Corte de Justiça, o empenho, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, é uma das fases indispensáveis para o pagamento de dívidas dos entes públicos. A ausência de empenho torna os contratos firmados com a Administração Pública inexigíveis e ilíquidos.

2. A conclusão veiculada no acórdão acerca da necessidade de empenho para que o contrato com a Administração seja título extrajudicial certo e líquido está em harmonia com a orientação do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 24/10/2023 a 30/10/2023, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 30 de outubro de 2023.

Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1448364 - SP (2019/0038311-2)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : **SERVICO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL**
ADVOGADOS : **FLAVIA ROBERTA MACHADO DIAS LANDEIRA - RJ113309**
PRISCILLA DE HELD MENA BARRETO SILVEIRA - SP154087
SELMA MOURA - SP316937
AGRAVADO : **MUNICÍPIO DE MOGI-GUACU**
ADVOGADO : **ANA LÚCIA VALIM GNANN - SP138530**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ESTÁGIOS DA DESPESA. PREVISÃO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE EMPENHO. AUSENCIA DE CERTEZA E LIQUIDEZ DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. PROVIMENTO NEGADO.

1. Conforme jurisprudência desta Corte de Justiça, o empenho, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, é uma das fases indispensáveis para o pagamento de dívidas dos entes públicos. A ausência de empenho torna os contratos firmados com a Administração Pública inexigíveis e ilíquidos.

2. A conclusão veiculada no acórdão acerca da necessidade de empenho para que o contrato com a Administração seja título extrajudicial certo e líquido está em harmonia com a orientação do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Cuida-se de agravo interno interposto pelo **SERVICO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL** contra a decisão monocrática do então relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho assim ementada (fl. 272):

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMPENHO. FASE DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA. OBRIGATORIEDADE PARA O PAGAMENTO. INVIABILIDADE DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL DIANTE DA AUSÊNCIA DE LIQUIDEZ. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO **SERVICO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL** A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

A parte agravante, nas razões do agravo interno, refuta os fundamentos da decisão agravada, alegando contrariedade aos arts. 783 e 784 do Código de Processo Civil, uma vez que as únicas exigências do título extrajudicial seriam a liquidez, a certeza e a exigibilidade.

Afirma que a cláusula terceira do contrato prevê ser ele título executivo extrajudicial e a dívida líquida e certa.

Ainda, no que concerne à ofensa aos arts. 783 e 784, II, do CPC, aduz que a jurisprudência do STJ entende que não é necessário que se mencione explicitamente os artigos violados, não sendo imprescindível a oposição de embargos de declaração para fins de prequestionamento e não incidindo as Súmulas 282 e 356 do STF.

Aponta que o município agravado teria sido negligente e que *“não é possível admitir que a Agravada, contrate, usufrua dos serviços e, recuse a efetuar o pagamento, encontrando amparo no Judiciário sob o fundamento que o título não seria exigível por falta de previsão orçamentária, empenho e nota fiscal de prestação de serviço”* (fl. 290).

Sustenta, por fim, que *“o ordenamento jurídico não exige como requisito previsão orçamentária, empenho e nota fiscal de prestação de serviço, para conferir certeza liquidez e exigibilidade do título”* (fl. 290).

Postula, ao final, o provimento do agravo interno para que seja provido o recurso especial nos termos pleiteados.

Impugnação às fls. 295/299.

É o relatório.

VOTO

A despeito das alegações da parte agravante, razão não lhe não assiste.

Trata-se na origem de ação de execução de título extrajudicial na qual a parte ora agravante pretende executar valor devido pelo município agravado.

O Juízo de primeiro grau julgou a ação extinta, sem julgamento do mérito.

O Tribunal *a quo*, ao apreciar a controvérsia, assim se manifestou (fl. 131):

Como bem salientou o MM. Juiz, “a execução de título extrajudicial contra a Fazenda Pública deve ser instruída com o contrato de prestação de serviços estabelecido entre as partes e, principalmente, da comprovação do respectivo empenho prévio”.

E, no caso, o próprio exequente admitiu que a Secretaria de Promoção Social não provisionou a verba necessária no orçamento de 2012 e nem sequer solicitou à Câmara Municipal um aditamento no Plano Orçamentário de 2012 (fls. 7).

Ademais, a Secretaria dos Negócios Jurídicos da Prefeitura Municipal de Mogi Guaçu, no processo instaurado a respeito do pedido de pagamento, informou que a despesa para a realização dos cursos não foi previamente empenhada para possibilitar o pagamento.

Assim sendo, a ausência de previsão, de empenho e de nota fiscal da prestação dos serviços, leva à ausência de certeza e liquidez da obrigação, afastando, portanto, a tese do exequente de que a execução é cabível por se tratar de contrato assinado por ambas as partes e duas testemunhas.

Conforme jurisprudência desta Corte de Justiça, o empenho, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, é uma das fases indispensáveis para o pagamento de dívidas dos entes públicos. A ausência de empenho tornaria os contratos firmados com a Administração Pública inexigíveis e ilíquidos.

A propósito, cito os seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ART. 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VIOLAÇÃO NÃO CONFIGURADA. LEI N. 4.320/1964. ESTÁGIOS DA DESPESA. EMPENHO. LIQUIDAÇÃO. PAGAMENTO. AUSÊNCIA DE COMANDO NORMATIVO EM DISPOSITIVO LEGAL APTO A SUSTENTAR A TESE RECURSAL. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. DOCUMENTO NOVO. FATO ANTIGO. INDISPENSABILIDADE. ART. 435 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ANÁLISE ACERCA DO MOMENTO DE PRODUÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. 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 – Cabe a oposição de embargos de declaração para: i) esclarecer obscuridade ou eliminar contradição; ii) suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento; e, iii) corrigir erro material. No caso, não verifico omissão acerca de questão essencial ao deslinde da controvérsia e oportunamente suscitada, tampouco de outro vício a impor a revisão do julgado.

III – As despesas previstas no orçamento público são concretizadas

por meio de três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Por fim, o governo realiza o pagamento, transferindo o valor ao vendedor ou prestador de serviço contratado.

IV – A jurisprudência desta Corte considera deficiente a fundamentação do recurso quando os dispositivos apontados como violados não têm comando normativo suficiente para infirmar os fundamentos do aresto recorrido, circunstância que atrai, por analogia, a incidência do entendimento da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal.

V – Verifico que o acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte segundo o qual incumbe à parte instruir a inicial ou a contestação com os documentos que forem necessários para provar o direito alegado. Tal regra somente pode ser excepcionada se, após o ajuizamento da ação, surgirem documentos novos, ou seja, decorrentes de fatos supervenientes ou que somente tenham sido conhecidos pela parte em momento posterior, nos termos do art. 435 do Código de Processo Civil.

VI – O tribunal de origem, após minucioso exame dos elementos fáticos contidos nos autos, consignou a ausência de demonstração mínima do fato constitutivo do direito pretendido. Nesse contexto, rever o entendimento do Tribunal de origem demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula 7/STJ.

VII – A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VIII – Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

IX – Agravo Interno improvido. (AgInt no REsp n. 2.054.262/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 21/8/2023, DJe de 23/8/2023.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONTRATO. EMPENHO. OBRIGAÇÃO DO PAGAMENTO. NÃO RECONHECIMENTO. INEXECUÇÃO CONTRATUAL. SÚMULA 7 DO STJ. INCIDÊNCIA.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. *"O empenho, por si, não cria obrigação de pagamento. O Estado não pode pagar por serviço não prestado ou por mercadoria não entregue apenas porque houve empenho da despesa"* (REsp 1022818/RR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/05/2009,

3. Hipótese em que a Corte de origem assegurou que a autora, ora agravante, não comprovou a execução dos serviços contratados e assentou que o empenho, como uma das etapas da despesa pública, pode ter seu pagamento cancelado "no estágio de liquidação", caso a Administração verifique "que o objeto contratual não foi cumprido a contento."

4. A modificação do julgado, nos moldes pretendidos, não depende de simples análise do critério de valoração da prova, mas do reexame dos elementos de convicção postos no processo, providência incompatível com a via estreita do recurso especial, a teor da Súmula 7 do STJ.

5. Agravo interno desprovido. (AgInt no REsp n. 2.054.262/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 21/8/2023, DJe de 23/8/2023.)

ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO. TÍTULO DE CRÉDITO. CHEQUE. AUSÊNCIA DE EMPENHO EXIGIDO EM LEI. IMPOSSIBILIDADE DE SUBSISTÊNCIA DO TÍTULO. ILEGALIDADE.

1. O Tribunal de origem não emitiu juízo de valor a respeito das matérias relativas aos arts. 1º, 4º, § 1º; 13, parágrafo único; 15 e 37 da Lei n. 7.357/85, 585, incisos I e VI, do Código de Processo Civil; e art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil. Assim, incide o enunciado das Súmulas 282 e 356 do Excelso Supremo Tribunal Federal.

2. Não há dúvida de que cheque é título de crédito autônomo e abstrato, mas tais atributos não têm caráter absoluto, especialmente quando detectada alguma ilegalidade na formação do título.

3. *In casu*, há um clássico exemplo de antinomia e ponderação de valores entre o interesse público e o interesse privado, devendo prevalecer o interesse público. A regra do § 1º do art. 60 da Lei n. 4.320/64 - além de ser norma específica em relação à Lei n. 7.357/85, pois trata dos dispêndios realizados pela Administração Pública -, enceta interesse público nitidamente prevalente em relação aos interesses protegidos pela Lei do Cheque. Além disso, no presente caso, não foi apresentada legislação específica que dispense a emissão de empenho. Precedente: (REsp 545.471/PR, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 23.8.2005, DJ 19.9.2005, p. 187.)

Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp n. 762.952/PI, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 25/5/2010, DJe de 11/6/2010.)

Verifico que a conclusão veiculada no acórdão acerca da necessidade de empenho para que o contrato com a Administração seja título extrajudicial certo e líquido está em harmonia com a orientação do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

**AgInt no AREsp 1.448.364 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2019/0038311-2

Número de Origem:
10007498820178260362

Sessão Virtual de 24/10/2023 a 30/10/2023

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL
ADVOGADOS : FLAVIA ROBERTA MACHADO DIAS LANDEIRA - RJ113309
PRISCILLA DE HELD MENA BARRETO SILVEIRA - SP154087
SELMA MOURA - SP316937
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE MOGI-GUACU
PROCURADOR : ANA LÚCIA VALIM GNANN - SP138530

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL
ADVOGADOS : FLAVIA ROBERTA MACHADO DIAS LANDEIRA - RJ113309
PRISCILLA DE HELD MENA BARRETO SILVEIRA - SP154087
SELMA MOURA - SP316937
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE MOGI-GUACU
ADVOGADO : ANA LÚCIA VALIM GNANN - SP138530

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 24/10/2023 a 30/10/2023, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 31 de outubro de 2023