



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2560359 - RJ (2024/0029099-5)

RELATOR : MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE
AGRAVANTE : MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : ANTONIO YURI FRAGA SIAS - RJ207651
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO PARA CRIAÇÃO DE 10 (DEZ) NOVOS CONSELHOS TUTELARES. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO À COISA JULGADA, LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO E INCOMPETÊNCIA DAS VARAS DA INFÂNCIA, DA JUVENTUDE E DO IDOSO. EXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO ATACADO. SÚMULA N. 283/STF. INÉPCIA DA INICIAL E LITISPENDÊNCIA. PRECLUSÃO *PRO JUDICATO*. OCORRÊNCIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. CRIAÇÃO DOS NOVOS CONSELHOS TUTELARES. ALEGADA DISCRICIONARIEDADE. CONTROVÉRSIA DIRIMIDA COM SUPORTE EM LEI LOCAL. SÚMULA N. 280/STF. MULTA PELO DESCUMPRIMENTO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ENTE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. SÚMULA N. 83/STJ. VALOR E PRAZO. REVISÃO. SÚMULA N. 7/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Devidamente analisadas e discutidas as questões de mérito, e fundamentado corretamente o acórdão recorrido, de modo a esgotar a prestação jurisdicional, não há falar em violação dos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015.
2. Ausente manifestação da parte recorrente contra fundamento que, por si só, se mostra suficiente a manter o acórdão recorrido, incide, por analogia, o enunciado n. 283 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles."
3. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a preclusão *pro judicato* afasta a necessidade de novo pronunciamento judicial acerca de matérias novamente alegadas, mesmo as de ordem pública, por se tratar de matéria já decidida.
4. O exame de normas de caráter local é inviável na via do recurso especial, em virtude da vedação prevista na Súmula n. 280/STF, segundo a qual "por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário".
5. Esta Corte Superior entende ser cabível a imposição de multa diária contra ente público como meio executivo para cumprimento de obrigação de fazer ou entregar coisa.

6. Rever a conclusão do Tribunal de origem – em relação ao valor fixado da multa diária e o prazo para o cumprimento da obrigação – demanda o reexame das provas produzidas no processo, o que é defeso na via eleita, nos termos do enunciado n. 7 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça.

7. Agravo interno desprovido.

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 21/08/2025 a 27/08/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 29 de agosto de 2025.

MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2560359 - RJ (2024/0029099-5)

RELATOR : MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE
AGRAVANTE : MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : ANTONIO YURI FRAGA SIAS - RJ207651
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO PARA CRIAÇÃO DE 10 (DEZ) NOVOS CONSELHOS TUTELARES. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO À COISA JULGADA, LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO E INCOMPETÊNCIA DAS VARAS DA INFÂNCIA, DA JUVENTUDE E DO IDOSO. EXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO ATACADO. SÚMULA N. 283/STF. INÉPCIA DA INICIAL E LITISPENDÊNCIA. PRECLUSÃO *PRO JUDICATO*. OCORRÊNCIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. CRIAÇÃO DOS NOVOS CONSELHOS TUTELARES. ALEGADA DISCRICIONARIEDADE. CONTROVÉRSIA DIRIMIDA COM SUPORTE EM LEI LOCAL. SÚMULA N. 280/STF. MULTA PELO DESCUMPRIMENTO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ENTE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. SÚMULA N. 83/STJ. VALOR E PRAZO. REVISÃO. SÚMULA N. 7/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Devidamente analisadas e discutidas as questões de mérito, e fundamentado corretamente o acórdão recorrido, de modo a esgotar a prestação jurisdicional, não há falar em violação dos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015.
2. Ausente manifestação da parte recorrente contra fundamento que, por si só, se mostra suficiente a manter o acórdão recorrido, incide, por analogia, o enunciado n. 283 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles."
3. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a preclusão *pro judicato* afasta a necessidade de novo pronunciamento judicial acerca de matérias novamente alegadas, mesmo as de ordem pública, por se tratar de matéria já decidida.
4. O exame de normas de caráter local é inviável na via do recurso especial, em virtude da vedação prevista na Súmula n. 280/STF, segundo a qual "por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário".
5. Esta Corte Superior entende ser cabível a imposição de multa diária contra ente público como meio executivo para cumprimento de obrigação de fazer ou entregar coisa.

6. Rever a conclusão do Tribunal de origem – em relação ao valor fixado da multa diária e o prazo para o cumprimento da obrigação – demanda o reexame das provas produzidas no processo, o que é defeso na via eleita, nos termos do enunciado n. 7 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça.

7. Agravo interno desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por MUNICÍPIO DE RIO DE JANEIRO contra decisão desta relatoria assim ementada (e-STJ, fl. 1.173):

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO PARA CRIAÇÃO DE 10 DEZ NOVOS CONSELHOS TUTELARES. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO À COISA JULGADA, LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO E INCOMPETÊNCIA DAS VARAS DA INFÂNCIA, DA JUVENTUDE E DO IDOSO. EXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO ATACADO. SÚMULA N. 283/STF. INÉPCIA DA INICIAL E LITISPENDÊNCIA. PRECLUSÃO *PRO JUDICATO*. OCORRÊNCIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. CRIAÇÃO DOS NOVOS CONSELHOS TUTELARES. ALEGADA DISCRICIONARIEDADE. CONTROVÉRSIA DIRIMIDA COM SUPORTE EM LEI LOCAL. SÚMULA N. 280/STF. MULTA PELO DESCUMPRIMENTO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ENTE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. SÚMULA N. 83/STJ. VALOR E PRAZO. REVISÃO. SÚMULA N. 7/STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER EM PARTE DO RECURSO ESPECIAL E, NESSA EXTENSÃO, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

Nas razões do agravo, o insurgente alega a inaplicabilidade dos óbices apontados e negativa de prestação jurisdicional.

Defende que impugnou todos os fundamentos da decisão de origem, não havendo falar em inovação recursal e que há negativa direta à legislação federal, com menção incidental de lei municipal.

Argumenta que "toda a argumentação tecida pelo Município do Rio de Janeiro acerca da irrazoabilidade do prazo e da multa fixados levou em conta tão somente os fundamentos e argumentos presentes nos acórdãos recorridos, de modo que é incabível qualquer alegação de necessidade de revolvimento fático-probatório que atraia a incidência do óbice consubstanciado na Súmula 7 do STJ" (e-STJ, fl. 1.206).

Requer o provimento do presente agravo interno.

É o relatório.

VOTO

O recurso não comporta provimento, porquanto as razões expendidas são insuficientes para alterar os fundamentos da decisão ora agravada.

Conforme assentado na decisão recorrida, não há nulidade por omissão, tampouco negativa de prestação jurisdicional, no acórdão que decide de modo integral e com fundamentação satisfatória a controvérsia.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no caso, julgou com fundamentação suficiente a matéria devolvida à sua apreciação, assim asseverando no julgamento dos embargos de declaração (e-STJ, fls. 830-839):

Cumpre destacar que o v. acórdão não padece de omissão ou qualquer outro vício previsto pelo artigo 1022 do CPC, pretendendo o embargante a reapreciação de suas teses de defesa e, além, inova em sede de aclaratórios com argumentos que não foram apresentados em sua contestação e em razões de apelação.

Equivoca-se o embargante ao apontar omissão de questões que sabidamente estão exaustivamente fundamentadas no v. acórdão e inova ao alegar omissão pelo litisconsórcio passivo necessário entre o Município e a Guarda Municipal do Rio de Janeiro; rejugamento de toda a matéria por remessa necessária e, incompetência absoluta da Vara da Infância Juventude e Idoso, ou seja, questões outras que não foram objeto da sentença e nem de sua peça recursal.

Impende ressaltar, inda que não tenha sido objeto do recurso do embargante, a inequívoca competência da Vara da Infância Juventude e do Idoso, muito bem perseguida pelo próprio recorrente, inclusive, quando almejava o reconhecimento da litispendência da presente ação com outras já julgadas pela mesma Vara.

Outros destaques é que o feito não é submetido ao reexame necessário, e como dito pela própria municipalidade, a Guarda Municipal já é destinada para a garantia da segurança dos Conselhos Tutelares, diga-se, que são órgãos municipais e que tem a sua Guarda para vigiar e proteger o patrimônio público municipal. Eis que inexistente o alegado litisconsórcio passivo necessário. (Index 640, fls593):

[...]

Quanto aos demais temas (litispendência e inépcia da inicial; prazo não previsto por lei para a criação dos Conselhos Tutelares; questão orçamentaria; irrazoabilidade do prazo e das multas e, construção de 09 ao invés de 08 dos 10 conselhos tutelares), destaque para a fundamentação do v. acórdão que analisou cada argumento apresentado pelo embargante em seu recurso de apelação.

Apenas a informação de criação de mais um conselho tutelar, além dos 08 destacados no v. acórdão (conforme comprovado em razões de apelação),

em que pese sobrevir sua comprovação nos autos, impende destacar que o fato foi de conhecimento do julgador após o julgamento e lavratura do respectivo acórdão (index 748 e 772).

Cumpre esclarecer que nenhum prejuízo é gerado ao recorrente o fato de mais um conselho tutelar ter sido criado e não constar do v. acórdão, pois como dito na decisão de index 818, tal informação deverá ser considerada quando do cumprimento da sentença.

Pondo uma pá de cal nas alegadas omissões, eis os fundamentos do v. acórdão que exaustivamente analisou todas as teses apresentadas pelo embargante em sua peça de apelação:

[...]

O recorrente busca, em verdade, a reforma do aresto para que ele se amolde aos seus respectivos entendimentos, e não o seu esclarecimento, sendo incabível a interposição de embargos de declaração para tal fim, havendo via adequada para tanto no código processual.

Por conseguinte, não justifica a alegação de violação aos arts. 489 e 1.022 do CPC, uma vez que ocorreu pronunciamento efetivo e claro sobre as questões postas. Ademais, é certo que o juiz não está obrigado a responder um a um os argumentos levantados pelas partes.

Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. IMPUGNAÇÃO. ART. 489 DO CPC/2015. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. SÚMULAS N. 7 E 83 DO STJ.

I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento interposto em desfavor de decisão proferida nos autos de cumprimento de sentença que acolheu parcialmente a impugnação ofertada. No Tribunal a quo, negou-se provimento ao agravo de instrumento.

II - Conforme entendimento pacífico desta Corte, "o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão". A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 confirma a jurisprudência já sedimentada pelo Superior Tribunal de Justiça, "sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida". Nesse sentido: EDcl no MS n. 21.315/DF, relatora Ministra Diva Malerbi, Desembargadora convocada TRF 3ª Região, Primeira Seção, julgado em 8/6/2016, DJe 15/6/2016.

[...]

V - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 2.725.450/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 30/4/2025, DJEN de 7/5/2025.)

Em relação à alegada violação à coisa julgada, existência de litisconsórcio passivo necessário entre o Município e a Guarda Municipal do Rio de Janeiro e incompetência das Varas da Infância, da Juventude e do Idoso, o Tribunal de origem,

em embargos de declaração, consignou que as questões constituem inovação recursal, nestes termos (e-STJ, fl. 830; sem destaques no original):

Cumpre destacar que o v. acórdão não padece de omissão ou qualquer outro vício previsto pelo artigo 1022 do CPC, pretendendo o embargante a reapreciação de suas teses de defesa e, além, inova em sede de aclaratórios com argumentos que não foram apresentados em sua contestação e em razões de apelação.

Equivoca-se o embargante ao apontar omissão de questões que sabidamente estão exaustivamente fundamentadas no v. acórdão e inova ao alegar omissão pelo litisconsórcio passivo necessário entre o Município e a Guarda Municipal do Rio de Janeiro; rejugamento de toda a matéria por remessa necessária e, incompetência absoluta da Vara da Infância Juventude e Idoso, ou seja, questões outras que não foram objeto da sentença e nem de sua peça recursal.

Impende ressaltar, inda que não tenha sido objeto do recurso do embargante, a inequívoca competência da Vara da Infância Juventude e do Idoso, muito bem perseguida pelo próprio recorrente, inclusive, quando almejava o reconhecimento da litispendência da presente ação com outras já julgadas pela mesma Vara.

Outros destaques é que o feito não é submetido ao reexame necessário, e como dito pela própria municipalidade, a Guarda Municipal já é destinada para a garantia da segurança dos Conselhos Tutelares, diga-se, que são órgãos municipais e que tem a sua Guarda para vigiar e proteger o patrimônio público municipal. Eis que inexistente o alegado litisconsórcio passivo necessário. (Index 640, fls593):

Contudo, verifica-se que contra o fundamento da inovação recursal a parte não se manifestou nas razões do recurso especial, limitando-se a alegar violação à coisa julgada, ao impor obrigação à Guarda Municipal do Rio, que não é integrante do polo passivo da demanda; existência de litisconsórcio passivo necessário entre o Município e a Guarda Municipal do Rio de Janeiro; e incompetência das Varas da Infância, da Juventude e do Idoso.

Em face desse contexto, o referido fundamento, por si só, se mostra suficiente a manter o acórdão recorrido quanto ao ponto, incidindo, por analogia, o enunciado n. 283 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles."

Quanto à inépcia da inicial e a litispendência, o TJRJ concluiu pela preclusão das questões.

Veja-se (e-STJ, fls. 750-751):

Preliminarmente, em sede de apelação, o apelante reapresenta argumentos de inépcia da inicial e litispendência. Como sabe-se o artigo 1009 do CPC1, normatiza a preclusão das questões e, no presente caso, passíveis de

interposição de agravo de instrumento, aplica-se o teor do § 1º do citado dispositivo.

Não fosse o caso, como dito, estas já foram objeto de decisão própria lançada anteriormente a sentença de mérito, vejamos (index 615):

Rejeito a preliminar de inépcia da petição inicial, uma vez que a mesma preenche os requisitos exigidos na lei processual. Pela leitura da inicial é possível identificar com clareza a causa de pedir e o pedido do autor, que basicamente consiste na criação de novos conselhos tutelares e o melhor aparelhamento das já existentes, inclusive. Se esta pretensão invade matéria de competência constitucional do Poder Executivo, isso é questão de mérito e com ele deve ser resolvida no momento processual adequado. Também rejeito a preliminar de litispendência. A simples alegação de existência de outros processos envolvendo mesma causa de pedir, pedido e partes não foi, sequer, demonstrada pelo réu em sua defesa, quanto mais comprovada. Por oportuno, determinei o desapensamento dos processos 0177507-86.2013.8.19.0001 e 0014417- 05.2009.8.19.0001, justamente pela absoluta distinção da causa de pedir e dos pedidos em relação ao presente. Caberia, de fato, ao réu indicar os processos referentes à litispendência, o que não aconteceu. Assim, rejeito as preliminares.

Portanto, não sendo a decisão impugnada pelo município apelante em momento oportuno e, sendo devidamente fundamentada, rejeita-se a preliminar arguida em apelação, pelos fundamentos da decisão de primeiro grau, que se encampa.

Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a preclusão *pro judicato* afasta a necessidade de novo pronunciamento judicial acerca de matérias novamente alegadas, mesmo as de ordem pública, por se tratar de matéria já decidida.

A esse respeito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 505 E 507 DO CPC/2015. LIMITES OBJETIVOS DO TÍTULO EXECUTADO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. MATÉRIA DECIDIDA NA PRÓPRIA EXECUÇÃO. NOVA ANÁLISE. PRECLUSÃO. DEVOLUÇÃO DOS AUTOS PARA REJULGAMENTO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE SUPERIOR. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Segundo já consignado na decisão agravada, a análise da preclusão *pro judicato* - prévia decisão judicial reconhecendo a existência de obrigação de fazer nos autos da própria execução - demanda, necessariamente, amplo reexame da matéria fático-probatória, especialmente a íntegra das decisões e dos acórdãos proferidos nos autos do Agravo de Instrumento nº 0007894-78.2013.4.02.0000 e do Agravo de Instrumento nº 0002888-80.2019.4.02.0000o, bem como das respectivas razões do agravo de instrumento, procedimento vedado em sede de recurso especial ante o óbice previsto na Súmula nº 7/STJ.

2. Ademais, ao contrário do que sustenta o agravante, não se extrai dos fatos delineados no acórdão recorrido que a existência de obrigação de fazer já teria sido reconhecida no Agravo de Instrumento nº 0007894-78.2013.4.02.0000 e no Agravo de Instrumento nº 0002888-80.2019.4.02.0000o.

3. Desta forma, deve ser mantida a devolução dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que seja apreciada a alegada preclusão *pro judicato*, respeitando-se a jurisprudência desta Corte, segundo a qual as questões já decididas no curso do processo sujeitam-se à preclusão, ainda que se tratem de matéria de ordem pública, não podendo ser novamente apreciadas, em razão da preclusão *pro judicato* prevista no art. 505 do CPC/2015.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 2.260.594/RJ, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12/6/2023, DJe de 15/6/2023.)

PROCESSUAL CIVIL. IMPUGNAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA. COISA JULGADA. SENTENÇA POSTERIOR AO CÓDIGO CIVIL DE 2002. PRECLUSÃO *PRO JUDICATO*.

1. Na hipótese dos autos, verifica-se às fls. 185-186/e-STJ, que a sentença exequenda foi exarada em 18.3.2014, ou seja, posteriormente ao novo Código Civil.

2. Nos termos da jurisprudência do STJ: "proferida a sentença após a entrada em vigor do Código Civil de 2002, é inviável a alteração do percentual fixado a título de juros moratórios na execução, sob pena de ofensa à coisa julgada".

3. Outrossim, é firme o entendimento do STJ de que a preclusão *pro judicato* afasta a necessidade de novo pronunciamento judicial acerca de matérias novamente alegadas, mesmo as de ordem pública, por se tratar de matéria já decidida.

4. Agravo Interno não provido.

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.887.018/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/3/2022, DJe de 12/4/2022.)

No que tange ao mérito, o Tribunal de origem dirimiu a controvérsia sob a seguinte fundamentação (e-STJ, fls. 751-754; sem destaques no original):

A presente ação a assegurar os direitos e garantias fundamentais de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, o que, a toda evidência, desafia a atuação do Juízo da Infância e da Juventude, de acordo com a previsão do art. 148, IV, do ECA.

Dispõe o art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), o Conselho Tutelar é "órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente", estando suas atribuições elencadas no art. 136 do mesmo diploma, cabendo à lei municipal dispor sobre seu funcionamento (art. 134, parágrafo único).

Dada a importância do tema, a doutrina destaca que o Conselho Tutelar é “um órgão da sociedade, que dividirá com o Estado e a família, a responsabilidade da execução da política de atendimento social da criança e do adolescente”³

Em uma análise das atribuições do Conselho Tutelar, extrai-se a relevância do serviço público prestado e, portanto, em que pesem as alegações municipais, para o desempenho a contento de suas funções, o órgão deve dispor de estrutura adequada, não sendo o suficiente a manutenção de salas desprovidas de recursos e de condições de salubridade, o que impede o cumprimento de seu importante desiderato.

Assim, não só a Lei Municipal nº 5.232/2011, mas as Metas e Prioridades do Plano Plurianual n. 2010/2013, ditam a criação de 10 (dez) novos Conselhos Tutelares. Portanto, em nada a r. sentença se distanciou da legislação.

Consta da atualização da citada Meta para 2011/2013, expressamente que serão equipados e reformados os Conselhos Tutelares já existentes e criados 10 (dez) novos Conselhos Tutelares, sob o Código / Denominação n. 8103, c/c Lei Orçamentária Anual Municipal de n.5247/11 e seus Anexos c/c a Res.139/10 no seu art. 3º, § 1º do CONANDA.

Assim, diferentemente do que almeja fazer crer o recorrente, as normas citadas ditam que os Conselhos Tutelares devem ser equipados, em especial, com computadores, suprimento de informática, acesso à internet banda larga, bem como guarnecidos com Guarda Municipal.

Também determina, em caso de descumprimento de tais obrigações, a fixação de multa diária, no valor correspondente a trezentos salários mínimos, a ser revertido ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Cumpre destacar que foi realizada Audiência Pública na ALERJ, em 24/03/2011, em razão da demanda dos Conselhos Tutelares por melhores condições de trabalho, sendo realizado relatório⁴ com questões apontadas por cada Conselho participante, e enviado para a 2ª PJIJ da Capital, que na oportunidade diligenciou para adoção de medidas judiciais cabíveis.

Como se vê, por força do artigo 88, II do ECA, a Lei 5232/2011, dispõe sobre a criação, mas as Resoluções n. 139/2010 e n. 170/2010, normatizam os parâmetros de funcionamento dos Conselhos Tutelares em todo o Brasil, sendo, portanto, o pedido do MP, e a sentença proferida pelo juízo, devidamente embasados nas citadas normas.

Ademais, destaque-se a importância da atribuição do Conselho Tutelar na busca e manutenção da defesa dos direitos da infância e da juventude, sendo o Órgão que realiza o primeiro contato direto com os problemas enfrentados pelas crianças e jovens em situação de vulnerabilidade, ou seja, é a porta de entrada para a solução dos anseios individuais e coletivos da sociedade, no âmbito dos Direitos da Infância e Juventude.

Consigne-se, por relevante, estamos diante do princípio da prioridade absoluta, nos termos do artigo 227 da CF, e na norma especial no artigo 4, parágrafo único, do ECA, com destinação privilegiada de recursos públicos para promoção e proteção aos direitos da Criança e do Adolescente,

afastando por completo alegações de dificuldades pela burocracia e com o orçamento públicos, especialmente, pelo fato de que a lei orçamentária deve prever recursos a serem destinados para o devido funcionamento dos Órgãos municipais, e no presente caso, os Conselhos Tutelares.

[...]

Decerto que o Judiciário não fere o princípio da separação de poderes quando interfere em questões políticas para fazer valer preceitos constitucionalmente garantidos⁵, não podendo, em casos como o presente, se omitir, portanto.

Nos termos acima, verifica-se que a questão controvertida nos autos foi solucionada com fundamento em leis locais. Logo, torna-se inviável, em recurso especial, o exame da matéria nele inserida, diante da incidência, por analogia, do enunciado n. 280 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, que dispõe: "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário."

A título exemplificativo:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIÇOS DE SUPORTE TÉCNICO E PROCESSAMENTO DE DADOS. ISS. ANÁLISE DE CONTRATOS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO FISCAL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 14.107/2005. LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME. SÚMULA 280 DO STF. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. ANÁLISE PREJUDICADA. PROVIMENTO NEGADO.

1. O Tribunal de origem decidiu, após a análise de provas e do contrato, que os serviços contratados e prestados não estariam restritos à mera prestação de serviços de suporte técnico.

Entendimento diverso implicaria o reexame de contratos e do contexto fático-probatório dos autos, circunstâncias que redundariam na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas. Incidência das Súmulas 5 e 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no presente caso.

2. Na hipótese de a reforma do acórdão recorrido demandar a interpretação de normas locais, o recurso especial é inviável.

Aplicação, por analogia, da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal (STF).

3. É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que os mesmos óbices impostos à admissão do recurso pela alínea a do permissivo constitucional impedem a análise recursal pela alínea c, ficando prejudicada a apreciação do dissídio jurisprudencial referente ao mesmo dispositivo de lei federal apontado como violado ou à tese jurídica.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 2.139.382/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 21/10/2024, DJe de 28/10/2024.)

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA. RESSARCIMENTO DE VALORES PAGOS EM SEDE DE RECLAMAÇÃO

TRABALHISTA. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA. EXTINTA "NOSSA CAIXA". ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489, §1º, IV E 1.022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. REVISÃO DE PROVAS E DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7/STJ. LEI N. 13.286/2008. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 280 DO STF. ART. 85, §2º, DO CPC/2015. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O acórdão recorrido não possui as omissões suscitadas pela parte recorrente, mas apresentou, concretamente, os fundamentos que justificaram a sua conclusão. Como é cediço, o Julgador não está obrigado a rebater, individualmente, todos os argumentos suscitados pelas partes, sendo suficiente que demonstre, fundamentadamente, as razões do seu convencimento.

2. Considerando a fundamentação do acórdão objeto do recurso especial, os argumentos utilizados pela parte recorrente somente poderiam ter sua procedência verificada mediante o necessário reexame de matéria fática e de cláusulas contratuais, não cabendo a esta Corte, a fim de alcançar conclusão diversa, reavaliar o conjunto probatório dos autos, em conformidade com as Súmulas 5 e 7 do STJ.

3. O acórdão recorrido decidiu a matéria a partir da interpretação de dispositivos de legislação estadual, o que interdita o exame do recurso especial. Com efeito, nos termos da Súmula n. 280 do STF, aplicável ao caso por analogia: "[p]or ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário."

4. O Tribunal de origem não apreciou a tese de afronta ao art. 85, §2º, do CPC/2015 e essa questão não foi suscitada nos embargos de declaração opostos na origem. Ausência de prequestionamento.

Incidência das Súmulas n. 282 e 356, ambas do STF.

5. No tocante ao alegado dissenso jurisprudencial, o cotejo analítico nos moldes exigidos no art. 1.029, § 1º, do CPC/2015 e no art. 255, § 1º, do RISTJ, ou seja, com a transcrição de trechos dos acórdão recorrido e paradigma, demonstrando a similitude fática e o dissenso na interpretação do dispositivo de lei federal, sendo que a simples transcrição das ementas não satisfaz esse requisito recursal.

6. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 1.931.742/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 10/6/2024, DJe de 13/6/2024.)

Acerca da multa, o Tribunal local assim consignou (e-STJ, fls. 754-756):

Ultrapassada a questão meritória, na irresignação da aplicação de multa, como dito, a mesma está prevista pelo ECA, em seu artigo 2136, bem como pelo CPC, no artigo 5377.

Destaque-se que as multas funcionam como meio coercitivo de cumprimento da medida imposta, não possuindo natureza indenizatória, posto que seu objetivo é unicamente resguardar o cumprimento da ordem.

Verifica-se ainda, que o valor da multa aplicada não se afigura excessivo, observando-se que só incidirá em caso de descumprimento da obrigação.

Nesse aspecto, corrobora o fato do cumprimento espontâneo do Município, na criação de 08 dos 10 Conselhos Tutelares determinados na sentença.

Já o quantum fixado, este deve ser suficiente e compatível com a obrigação que se pretende obter, considerando que o valor será revertido ao Fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo município (artigo 214 do ECA8).

No que tange alegação de incidência de confusão com o recurso público municipal pelo pagamento da multa coercitiva, melhor sorte não socorre a municipalidade, considerando que, caso ocorra sua incidência, embora os valores saiam dos cofres públicos municipais, retornarão em adequação as prioridades administrativas, como no caso da Infância e Juventude.

Destaca o recorrente que o MP autor não apresentou estudos para localização dos novos Conselhos a serem implementados, o que de fato, não foi apontado no pedido autoral.

Contudo, especial destaque para a autonomia administrativa do ente municipal recorrente e, por apontado motivo não cabe afastar a condenação da municipalidade, eis que não cabe ao Ministério Público a indicação de quais localidades receberão os novos Conselhos Tutelares, restando a implementação com base nos estudos preteritamente realizados e pela conveniência do ente executivo.

No que se refere ao prazo de 120 dias estipulado pelo juízo para a criação de 10 novos Conselhos Tutelares, como bem destacado pelo próprio recorrente, destes, 08 unidades já forma criadas.

Note-se, o prazo de aproximadamente 04 meses se dá para criação não de 10 unidades, mas para criação de 02 unidades restantes, o que não se considera exíguo.

Entretanto, por certo que as verbas indispensáveis para a criação de Conselhos remanescentes (duas unidades), necessitam de previsão.

O artigo 134 em seu parágrafo único do ECA, inclusive, dispõe sobre a previsão orçamentária, vejamos:

[...]

Neste passo, para o cumprimento da imposição judicial, há necessidade de adequação às leis orçamentárias e seu calendário, no que se refere as duas unidades remanescentes do Conselho Tutelar a serem criadas.

Assim, a despesa com a criação e instalação dos dois Conselhos Tutelares, deverá ser incluída no orçamento imediato subsequente a presente decisão e, o prazo de 120 dias deve fluir, a partir da sua inclusão no orçamento.

Com efeito, esta Corte Superior entende ser cabível a imposição de multa diária contra ente público como meio executivo para cumprimento de obrigação de fazer ou entregar coisa.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. NECESSIDADE DE OBRAS DE ACESSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. MULTA COMINATÓRIA. FIXAÇÃO DE LIMITE. REJEITADO. EMBARGOS PARCIALMENTE ACOLHIDOS PARA SANAR OMISSÃO, CONTUDO, SEM EFEITOS MODIFICATIVOS.

I - Na origem trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra o Estado pleiteando, em suma, que o réu fosse compelido à obrigação de realizar obras de adequação e adaptação necessárias no imóvel em que está funcionando o Instituto São Rafael, em Belo Horizonte. Na sentença, o pedido foi julgado improcedente. No Tribunal a quo, a sentença foi reformada, para acolher a pretensão autoral, fixando multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) pelo descumprimento. Nesta Corte, o recurso especial foi improvido. A referida decisão foi mantida no julgamento do agravo interno.

II - Segundo o art. 1.022 do Código de Processo Civil de 2015, os embargos de declaração são cabíveis para esclarecer obscuridade; eliminar contradição; suprir omissão de ponto ou questão sobre as quais o juiz devia pronunciar-se de ofício ou a requerimento; e/ou corrigir erro material.

III - Da análise das razões lançadas nos aclaratórios verifica-se que, de fato, como alegado pelo embargante, não houve manifestação expressa desta Corte no tocante ao pedido de fixação de teto/limite à multa diária que lhe fora imposta, mas tão somente ao quantum fixado.

IV - É assente na jurisprudência desta Corte o entendimento de que é possível a cominação de multa, e sua imposição à Fazenda Pública, como instrumento processual legítimo para compelir o ente ao cumprimento de obrigação judicial imposta.

V - Por outro lado, há que se atentar para a proporcionalidade e razoabilidade do valor arbitrado, de modo que é possível ao Superior Tribunal de Justiça reexaminar o patamar fixado pelas instâncias anteriores, podendo majorar o quantum, caso se mostre irrisório, ou reduzi-lo, no caso de se figurar sua exorbitância, ou até mesmo modificar a sua periodicidade.

VI - O § 4º do art. 537 do CPC/15 deixa claro que a multa será devida desde o descumprimento da decisão e perdurará enquanto não for cumprida a obrigação.

VII - Na presente hipótese, restou evidente que o único obstáculo à efetividade do direito já reconhecido pela Corte de origem é o descaso da recorrente pela Justiça. Se a multa diária tem por objetivo, como visto, forçar o devedor renitente a cumprir sua obrigação, não há como reduzi-la nesta hipótese sem cair em contradição, pois a conclusão inafastável que se retira de todo o contexto fático é que nem diante do acúmulo de uma multa pesadíssima, a recorrente cedeu à ordem judicial.

VIII - Embargos de declaração parcialmente acolhidos apenas para sanar omissão, contudo, sem efeitos modificativos.

(EDcl no AgInt no REsp n. 1.959.312/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 3/4/2023, DJe de 11/4/2023 – sem grifos no original).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO E PRESERVAÇÃO DA MALHA FERROVIÁRIA. RESPONSABILIDADE DA AGÊNCIA REGULADORA. FISCALIZAÇÃO. FIXAÇÃO DE *ASTREINTES*. POSSIBILIDADE. FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS.

1. No caso, o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas e apreciou integralmente a controvérsia posta nos autos; não se pode, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional 2. No que diz respeito à possibilidade de fixação de *astreintes*, esclareceu o acórdão recorrido que não se trata de multa por descumprimento da obrigação de executar os serviços, mas da responsabilidade de fiscalizar o andamento das obras e a tomada de providência. Ora, **a jurisprudência do STJ é firme quanto à possibilidade de cominação de multa diária contra o Poder Público como meio executivo para cumprimento de obrigação de fazer ou entregar coisa, não havendo falar, portanto, em violação à lei processual civil.**

4. Agravo interno da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT não provido.

(AgInt no AREsp n. 2.156.570/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 15/5/2023, DJe de 18/5/2023 – sem grifos no original).

Desse modo o julgado não diverge da orientação do Superior Tribunal de Justiça, incidindo, assim, a Súmula n. 83/STJ.

Em relação ao valor fixado da multa diária e ao prazo para o cumprimento da obrigação, sua revisão ocorrerá, excepcionalmente, quando irrisório ou exorbitante, sob pena de ofensa ao disposto na Súmula n. 7 desta Corte Superior.

Na situação, consoante o acórdão recorrido "a sentença foi de procedência do pedido, para condenar o Município a criar 10 novos Conselhos Tutelares, devidamente equipados e informatizados e guarnecidos por agentes da Guarda Municipal, no prazo de 120 dias, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 por cada Conselho não criado". No julgado, conforme excerto já transcrito, ficou assentado que a multa não se afigura excessiva, observando-se que só incidirá em caso de descumprimento da obrigação e que o prazo estipulado não é exíguo, uma vez que é para criação de 2 (dois) Conselhos Tutelares restantes, haja vista que que 8 (oito) já foram criados.

Assim, a alteração das premissas adotadas pelo Tribunal de origem, com o fim de acolher a pretensão recursal, demandaria necessariamente novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, consoante o teor da Súmula n. 7/STJ.

Nesse sentido:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. EXECUÇÃO DE MULTA POR DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. REVISÃO DO VALOR ARBITRADO.

1. A decisão que fixa *astreintes* não faz coisa julgada, podendo ser modificada inclusive na fase de execução do julgado. Assim, não havia óbice a que a Corte de origem determinasse a redução do montante final executado.

2. Segundo compreensão desta Corte, "o art. 537, § 1º, do CPC/2015 não se restringe somente à multa vincenda, pois, enquanto houver discussão acerca do montante a ser pago a título da multa cominatória, não há falar em multa vencida" (AgInt no AREsp n. 1.944.977/GO, relator Ministro Manoel Erhardt, Desembargador Convocado do TRF5, Primeira Turma, julgado em 11/4/2022, DJe de 18/4/2022).

3. Em regra, não é cabível, na via especial, a revisão do valor estabelecido pelas instâncias ordinárias a título de multa diária por descumprimento da obrigação de fazer, ante a impossibilidade de análise de fatos e provas, conforme a disposição contida na Súmula 7/STJ.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.091.177/PR, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 4/3/2024, DJe de 7/3/2024.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. COBRANÇA INDEVIDA. DANO MORAL CARACTERIZADO. *ASTREINTES*. PRETENDIDA MAJORAÇÃO DO VALOR. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 /STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

[...]

IV. No caso, o Tribunal de origem, à luz das provas dos autos, concluiu que a redução do valor fixado a título de *astreintes*, de R\$ 215.000,00 (duzentos e quinze mil reais) para R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) atende ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade, além de evitar o desvirtuamento da função da multa coercitiva, na medida em que impede que a execução configure enriquecimento sem causa da parte.

V. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou também o entendimento no sentido de que o valor arbitrado a título de *astreintes* somente pode ser revisto, excepcionalmente, quando irrisório ou exorbitante, sob pena de ofensa ao disposto na Súmula 7 desta Corte. No caso, não sendo o caso de manifesta irrisoriedade, não há como afastar a incidência da Súmula 7/STJ. Precedentes do STJ.

VI. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 2.042.005/RJ, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 15/8/2022, DJe de 23/8/2022.)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no AREsp 2.560.359 / RJ

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2024/0029099-5

Número de Origem:

03351585520118190001 202324511140 3351585520118190001

Sessão Virtual de 21/08/2025 a 27/08/2025

SEGREDO DE JUSTIÇA

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO

PROCURADOR : ANTONIO YURI FRAGA SIAS - RJ207651

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO : DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - SEÇÃO CÍVEL -
CONSELHOS TUTELARES

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO

PROCURADOR : ANTONIO YURI FRAGA SIAS - RJ207651

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 21/08/2025 a 27/08/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 27 de agosto de 2025