



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1957741 - MG (2021/0278052-3)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
RECORRIDO : **NIVALDO JOSÉ DE ANDRADE**
ADVOGADOS : **MARCIA VALERIA FROIS WEITZEL - MG072935**
PEDRO HENRIQUE SANTANA PEREIRA - MG121434
ALESSANDRO RESENDE GUIMARAES DA SILVA - MG059408

DECISÃO

Trata-se de Agravo que visa à admissão de Recurso Especial (art. 105, III, "a", da Constituição Federal) interposto contra acórdão assim ementado (fls. 279-286, e-STJ):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC). OBRIGAÇÃO DE FAZER. INEXECUÇÃO. MULTA COMINATÓRIA. RESPONSABILIDADE DO PREFEITO. ILEGITIMIDADE PASSIVA.

- O Prefeito Municipal que assinou o Termo de Ajustamento de Conduta objetivando o encaminhamento de projeto de lei ao Poder Legislativo Municipal com o objetivo de reduzir as alíquotas e os valores cobrados a título de contribuição de iluminação pública não pode figurar como devedor na execução do título executivo extrajudicial porque, a teor do art. 37, § 6º, CR, a responsabilidade por ato omissivo ou comissivo de agente público é da pessoa jurídica de direito público.

Os Aclaratórios foram rejeitados (fls. 307-310, e-STJ).

Aponta-se, em preliminar, violação do art. 1.022, II, do CPC/2015 e, no mérito, dos arts. 5º, § 6º, e 11 da Lei 7.347/1985, pugnando, em suma, pela responsabilidade pessoal do Prefeito em adimplir *astreintes* que lhe foram pessoalmente aplicadas (fls. 334-343, e-STJ).

Admitiu-se a irresignação (fls. 363-365, e-STJ).

É o **relatório**.

Decido.

Os autos foram recebidos neste Gabinete em 28.9.2021.

O Tribunal de origem exarou o acórdão desta forma (fls. 281-285, e-STJ, grifou-se):

Na espécie em exame, **observa-se que, em fevereiro de 2009, firmou-se Termo de Ajustamento de Conduta com a finalidade de obrigar o Prefeito Municipal** a encaminhar projeto de lei ao Poder Legislativo Municipal com o objetivo de reduzir as alíquotas e os valores cobrados a título de contribuição de

iluminação pública.

(...) Assim, **não obstante a cláusula 5ª do TAC (e-doc. nº 6) disponha que o descumprimento das obrigações assumidas pelo compromissário, implicará em multa diária ao representante legal, no caso, o Prefeito Municipal,** parece-me desprovido de lógica a responsabilização do recorrente para pagar a multa decorrente de descumprimento de obrigação de fazer, haja vista que, em consonância com o princípio da impessoalidade, a responsabilidade do cumprimento da obrigação é do poder público, e não, pessoalmente, do agente político.

É que, na realidade e observado o conteúdo do termo de ajuste, **o compromissário é o Município de São João Del Rei,** sendo cediço, como já dito, que a Administração Pública não se confunde com seus agentes – aqui no sentido mais abrangente deste termo –, assim como também não se confunde com a pessoa física de seu representante legal, que, *in casu*, **seria o Município de São João Del Rei e o seu Prefeito.**

Com efeito, a obrigação estabelecida no termo de ajustamento de conduta deve ser interpretada como algo vinculado estritamente ao Poder Executivo por se tratar de ato de gestão política. Parece não haver sentido em querer concentrar no agravante, **que de forma temporária ocupou o cargo de Prefeito Municipal há mais de 11 anos,** a responsabilidade por não ter enviado o projeto de lei.

Não obstante seja questionável estabelecer como obrigação de fazer a concretização de uma faculdade relacionada ao início do processo legislativo, ainda que ela seja considerada juridicamente cabível, deve-se pensar no fato de que, quem se obrigou, verdadeiramente, foi o Município e não seu representante legal. (...)

No julgamento dos Aclaratórios assim foi decidido (fls. 309-310, e-STJ, grifou-se):

Analisando-se detidamente os termos deste recurso, é possível vislumbrar que aquilo que o embargante aponta como sendo vício de omissão constitui-se, na realidade, sua insurgência contra o entendimento fundamentadamente esposado no acórdão, quanto à impossibilidade de execução de multa em face do Prefeito Municipal.

Com efeito, o acórdão é claro e minucioso ao expor os motivos pelos quais a multa por descumprimento do TAC deve ser cobrada estritamente do Poder Executivo por se tratar de ato de gestão política. Foi levado em consideração **o fato de o Prefeito Municipal constar como parte compromissária do TAC, mas, ainda assim, foram delineadas as razões pelas quais a multa deveria ser exigida do ente público.**

(...) Os dispositivos mencionados pelo embargante – arts 5º, §6º e 11 da Lei nº 7.347/85 – não possuem o condão de modificar o entendimento adotado à unanimidade pela Turma Julgadora e não abordam a matéria discutida nos autos.

Não há ofensa ao art. 1.022, II, do CPC/2015 pois o Tribunal de origem, ao seu modo, fundamentadamente rejeitou a tese do Ministério Público.

Não obstante, no mérito em sentido estrito, a irrisignação procede.

A jurisprudência do STJ há tempos diz que "a cominação de *astreintes* pode ser direcionada não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais (Precedente: REsp 1.111.562/RN, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, publicado em 18/09/2009)" (AgRg no AREsp 472.750/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 9/6/2014).

O Tribunal mineiro, ao fim e ao cabo, afastou a legalidade, invalidando expressa previsão contida no título executivo (Termo de Ajustamento de Conduta) e

repeliu a responsabilidade pessoal do gestor municipal pelo simples decurso do tempo.

O próprio acórdão trouxe o teor da cláusula violada e asseverou que o compromissário da obrigação do TAC era o Município, e que *astreintes* seriam impostas ao representante legal do compromissário – o Prefeito, portanto – se houvesse inadimplemento da conduta.

Ademais, afirma o Recorrente que "a cobrança limitou-se ao período no qual ele exerceu o mandato", afastando, portanto, responsabilizações perenes pela chefia transitória da Edilidade.

Observe-se precedentes nesse sentido, com grifos acrescidos:

PROCESSUAL CIVIL. NEGATIVA DE TUTELA JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER E MULTA COMINATÓRIA. IMPOSIÇÃO DE OFÍCIO PELO JUIZ. PODER GERAL DE EFETIVAÇÃO DA DECISÃO JUDICIAL. JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. INOCORRÊNCIA. APLICAÇÃO EM DESFAVOR DO AGENTE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. QUANTUM DA SANÇÃO E INSUFICIÊNCIA DO PRAZO ASSINALADO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO. REVISÃO. SÚMULA 7 DO STJ. APLICAÇÃO.

(...) 3. O Superior Tribunal de Justiça, sob o rito dos recursos representativos da controvérsia, firmou a compreensão de que o § 5º do art. 461 do CPC/1973 permite ao juiz que, diante do caso concreto, adote qualquer medida que se revele necessária à satisfação do bem da vida almejado pelo jurisdicionado. Trata-se do "poder geral de efetivação", concedido ao juiz para dotar de efetividade as suas decisões (REsp 1.474.665/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, Primeira Seção, DJe 22/06/2017).

4. **É possível ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, fixar multa diária cominatória (*astreintes*), ainda que contra a Fazenda Pública**, em caso de descumprimento de obrigação de fazer, "independentemente de requerimento do autor", pois, nos termos do art. 11 da Lei n. 7.437/1985, "a hipótese de imposição de *astreintes* é *ope legis* e, em consequência, obrigatória, caso paire a mínima dúvida sobre o acatamento voluntário futuro da decisão judicial" (REsp 1.723.590/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 08/05/2018, DJe 26/11/2018).

5. Hipótese em que o Tribunal de origem, ancorado naquele preceito do CPC/1973 e no âmbito do processo coletivo, afastou a alegação de julgamento *extra petita*, ao fundamento de que, embora inexistisse pedido expresso para fiscalizar outros empreendimentos, essas providências (obrigação de fazer) foram impostas para "evitar os loteamentos irregulares", com o fito de "garantir a efetivação de tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente".

6. **O art. 11 da Lei n. 7.347/85 autoriza o imposição de multa cominatória não apenas ao ente estatal "mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes públicos responsáveis pela efetivação das determinações judiciais"** (REsp 1.111.562/RN, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, Segunda Turma, julgado em 25/08/2009, DJe 18/09/2009).

(...) 11. Agravo interno desprovido. (AgInt no AgInt no REsp 1.430.917/RN, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe 12/12/2019)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. EXECUÇÃO DE MULTA DIÁRIA IMPOSTA À PRÓPRIA AUTORIDADE COATORA E AO ENTE FEDERATIVO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO AGENTE PÚBLICO.

1. Conforme jurisprudência deste Tribunal Superior, inexistente óbice a que as *astreintes* possam também recair sobre a autoridade coatora recalcitrante que, sem justo motivo, cause embaraço ou deixe de dar cumprimento à decisão judicial

proferida no curso da ação mandamental.

2. Assim, o agente público que participou da relação processual mandamental detém legitimidade para figurar no polo passivo da pretensão que visa à execução das *astreintes*.

3. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp 1.405.170/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 18/6/2019)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESTAÇÃO DE MEDICAMENTO. *ASTREINTES*. POSSIBILIDADE.

1. É possível a fixação de *astreintes* em mandado de segurança, inexistindo óbice à sua imposição sobre a autoridade coatora se esta, sem justo motivo, causar embaraço ou deixar de cumprir a obrigação de fazer. Precedentes.

2. Na hipótese, a insurgência limita-se apenas ao cabimento da medida nessa ação. Por isso, deverá a instância inferior avaliar sua necessidade e a configuração dos requisitos legais.

3. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1.703.807/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 20/8/2018)

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DIÁRIA À PRÓPRIA AUTORIDADE COATORA. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 461, §§ 4º e 5º DO CPC. RECURSO ESPECIAL DO ESTADO DESPROVIDO.

1. É pacífica, no STJ, a possibilidade de aplicação, em mandado de segurança, da multa diária ou por tempo de atraso prevista no art. 461, §§ 4º e 5º do CPC. Precedentes.

2. Inexiste óbice, por outro lado, a que as *astreintes* possam também recair sobre a autoridade coatora recalcitrante que, sem justo motivo cause embaraço ou deixe de dar cumprimento a decisão judicial proferida no curso da ação mandamental.

3. Parte *sui generis* na ação de segurança, a autoridade impetrada, que se revele refratária ao cumprimento dos comandos judiciais nela exarados, sujeita-se, não apenas às reprimendas da Lei nº 12.016/09 (art. 26), mas também aos mecanismos punitivos e coercitivos elencados no Código de Processo Civil (hipóteses dos arts. 14 e 461, §§ 4º e 5º).

4. Como refere a doutrina, "a desobediência injustificada de uma ordem judicial é um ato pessoal e desrespeitoso do administrador público; não está ele, em assim se comportando, agindo em nome do órgão estatal, mas sim, em nome próprio" (VARGAS, Jorge de Oliveira. As consequências da desobediência da ordem do juiz cível. Curitiba: Juruá, 2001, p. 125), por isso que, se **"a pessoa jurídica exterioriza a sua vontade por meio da autoridade pública, é lógico que a multa somente pode lograr o seu objetivo se for imposta diretamente ao agente capaz de dar atendimento à decisão jurisdicional"** (MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica processual e tutela dos direitos. São Paulo: RT, 2004, p. 662).

5. Recurso especial a que se nega provimento. (REsp 1.399.842/ES, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 3/2/2015)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REVISÃO DE PENSÃO. DEFERIMENTO DE LIMINAR. MULTA DIÁRIA DIRECIONADA À AUTORIDADE IMPETRADA. POSSIBILIDADE.

1. A questão nos autos indaga saber se pode a multa cominatória ser direcionada ao agente público que figura como impetrado na ação mandamental.

2. Segundo o Tribunal de origem, "a imposição da multa pessoal cominada ao Presidente do RIOPREVIDENCIA, vez que em consonância com o parágrafo único do art. 14 do CPC, [...] tem por finalidade reprimir embaraços a

efetivação do provimento judicial".

3. A cominação de *astreintes* pode ser direcionada não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais. (Precedente: REsp 1111562/RN, da relatoria do Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, publicado em 18/09/2009).

4. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 472.750/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 9/6/2014)

Diante do exposto, **dou provimento ao Recurso Especial para declarar a legitimidade passiva do Prefeito, devendo a Execução prosseguir, nos termos da fundamentação.**

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 29 de setembro de 2021.

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator