



QUARTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS MANDADOS DE SEGURANÇA Nº
0064088-71.2025.8.19.0000 E Nº 0064612-68.2025.8.19.0000**

EMBARGANTE: CONSÓRCIO INTERNORTE DE TRANSPORTE

EMBARGANTE: CONSÓRCIO SANTA CRUZ TRANSPORTES

EMBARGADO: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

RELATOR: DES. SÉRGIO SEABRA VARELLA

Ementa: DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. MULTA ADMINISTRATIVA DECORRENTE DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO. ALEGADA OMISSÃO. TEMA 135 DO STJ. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E PRESCRIÇÃO ORIGINÁRIA. DECADÊNCIA. INADEQUAÇÃO DA VIA MANDAMENTAL PARA REEXAME DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO ACÓRDÃO. RECURSOS DESPROVIDOS.

I. Caso em exame

1. Embargos de declaração opostos por Consórcio Internorte de Transporte e Consórcio Santa Cruz Transportes contra acórdão que denegou a segurança em mandados de segurança impetrados contra ato da Secretária Municipal de Transportes do Município do Rio de Janeiro, consistente na cobrança de multa administrativa aplicada em processos administrativos instaurados para apuração de descumprimento de obrigação contratual relacionada à apresentação de projetos de obras e melhorias em terminais rodoviários. Os embargantes sustentam omissão quanto à aplicação do Tema 135 do STJ.

II. Questão em discussão

2. Há três questões em discussão: (i) definir se o acórdão embargado incorreu em omissão ao deixar de examinar a alegada incidência do Tema 135 do STJ sobre o prazo prescricional de cinco anos aplicável à cobrança de multa administrativa; (ii) estabelecer se subsistem as conclusões do acórdão quanto à inexistência de prescrição intercorrente e de prescrição originária da pretensão administrativa; e (iii) determinar se os embargos de declaração



constituem meio adequado para rediscutir matérias já apreciadas no julgamento originário.

III. Razões de decidir

3. O acórdão embargado aprecia de forma fundamentada todas as questões relevantes submetidas ao Tribunal, inexistindo omissão, obscuridade, contradição ou erro material aptos a justificar a integração do julgado.

4. Os próprios embargantes reconhecem a inexistência de paralisação dos processos administrativos por período superior a cinco anos, circunstância que afasta a incidência do entendimento invocado e demonstra a irrelevância da tese para alterar a conclusão adotada.

5. A prescrição intercorrente não pode ser reconhecida com fundamento no Decreto nº 20.910/1932, nem por analogia com legislações de outros entes federativos, diante da tese vinculante firmada pelo STJ no Tema 1.294, segundo a qual inexistente previsão legal para tal aplicação em processos administrativos estaduais e municipais.

6. Ainda que fosse admitida, em tese, a aplicação de prazo quinquenal para prescrição intercorrente, a análise da tramitação administrativa revela ausência de inércia da Administração por período superior a cinco anos.

7. A alegação de prescrição originária não prospera porque os autos evidenciam atuação contínua da Administração, através de provocações formuladas pelos próprios administrados e decisões administrativas posteriores, afastando a caracterização de inércia.

8. O art. 4º do Decreto nº 20.910/1932 incide na hipótese, suspendendo o curso da prescrição durante o período necessário ao estudo e à apuração da dívida pela Administração Pública.

9. As teses relativas à proporcionalidade, razoabilidade e ao mérito da sanção encontram-se alcançadas pela decadência para impetração do mandado de segurança e, além disso, exigem dilação probatória incompatível com a via mandamental.

10. O controle judicial em mandado de segurança limita-se ao exame da legalidade do ato administrativo e não autoriza o reexame do mérito administrativo quando dependente de valoração probatória.

11. Os embargos de declaração não se prestam ao reexame da causa nem à manifestação de mero inconformismo da parte com o resultado do julgamento.

IV. Dispositivo

5. Recursos desprovidos.

Dispositivos relevantes citados: CPC, art. 1.022; CPC, art. 1.021, § 4º; CPC, arts. 1.036 e seguintes; Lei nº 12.016/2009, art. 23; Decreto nº 20.910/1932, arts. 1º e 4º; Lei nº 12.527/2011, arts. 10 e 11, §§ 1º e 2º.

Jurisprudência relevante citada: STJ, Tema Repetitivo 1.294, REsp nº 2.137.071/MG, Rel. Min. Afrânio Vilela, Primeira Seção, j. 10.12.2025; STJ, AgInt no RMS nº 75.193/MG, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, j. 18.08.2025; STJ, RMS nº 63.272/RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, j. 19.09.2023; STJ, REsp nº 999.197/RS, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, j. 23.09.2008; STJ, REsp nº 1.798.541/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 21.05.2019; STJ, EDcl no AREsp nº 2.725.232/RS, Rel. Min. Moura Ribeiro, Terceira Turma, j. 09.12.2025; STJ, EDcl no AREsp nº 2.758.446/SP, Rel. Min. Moura Ribeiro, Terceira Turma, j. 09.12.2025; TJRJ, Súmula nº 52.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos nos embargos de declaração nos mandados de segurança nº **0064088-71.2025.8.19.0000** e nº **0064612-68.2025.8.19.0000**, em que figuram como embargantes **CONSÓRCIO INTERNORTE DE TRANSPORTE** e **CONSÓRCIO SANTA CRUZ TRANSPORTES** e, embargado **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**.

A C O R D A M os Desembargadores que compõem a Quarta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por unanimidade, em

NEGAR PROVIMENTO AOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, nos termos do voto do Relator.

Trata-se de embargos de declaração opostos em face de acórdão, que promoveu o julgamento conjunto dos mandados de segurança impetrados pelas embargantes, denegando a segurança vindicada, conforme ementa que se transcreve:

“Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO. JULGAMENTO CONJUNTO DE AMBAS AS AÇÕES PROPOSTAS PELOS CONSÓRCIOS. APLICAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA. ASPECTOS DISCUTIDOS EM MOMENTO ANTERIOR AO PRAZO DECADENCIAL. NÃO CONHECIMENTO. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE, PRESCRIÇÃO ORIGINÁRIA E EVENTUAL VÍCIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. TEMAS A REPERCUTIR DIRETAMENTE NA EXIGIBILIDADE DO PAGAMENTO DA SANÇÃO IMPOSTA. CONHECIMENTO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE PROVA DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

I. Caso em exame

1. Mandados de Segurança impetrados por Consórcio Internorte de Transporte e Consórcio Santa Cruz Transportes contra ato atribuído à Secretária Municipal de Transportes do Município do Rio de Janeiro, consubstanciado na cobrança de multa administrativa decorrente dos processos administrativos nº 03/002.365/2013 e nº 03/002.367/2013, instaurados para apurar suposto descumprimento do subitem 4.1 do Anexo III do Edital da Concorrência Pública nº CO 010/2010, referente à obrigação de apresentação de projetos de obras e melhorias dos terminais rodoviários da RTR-3 e RTR-5, com pedido liminar de suspensão da exigibilidade da sanção e, no mérito, de concessão da ordem para afastar a multa aplicada.

II. Questão em discussão

2. Há quatro questões em discussão: (i) definir se ocorreu prescrição intercorrente ou originária da pretensão administrativa de cobrança da multa; (ii) estabelecer se houve decadência do direito de impetração do mandado de segurança; (iii) determinar se o mandado de segurança é via adequada para o controle da proporcionalidade e da motivação da sanção administrativa; e (iv) verificar a existência de direito líquido e certo apto a amparar a pretensão do impetrante.

III. Razões de decidir

3. Julgamento conjunto das ações diante da similitude dos processos administrativos impugnados em ambos os mandados de segurança. No caso, exceção dos impetrados e do valor da multa, as demais circunstâncias

guardam identidade, inclusive, no que diz respeito às manifestações da Administração Pública e respectivas datas.

4. O mandado de segurança é ação constitucional de natureza residual, destinada à tutela de direito líquido e certo não amparado por outro remédio constitucional, cabível quando a ilegalidade ou o abuso de poder for praticado por autoridade pública ou por agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

5. Por se tratar de via processual de cognição sumária, o seu manejo está sujeito à observância do prazo decadencial para impetração. Nos termos do art. 23 da Lei nº 12.016/2009, o direito de impetrar mandado de segurança extingue-se após o transcurso de 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência do ato impugnado pelo interessado.

6. Os impetrantes não questionam a atualização da multa, mas a própria imposição da sanção, cuja decisão foi publicada em 2014. Assim, quanto à alegação de desproporcionalidade da penalidade e às circunstâncias específicas da concessão que teriam influenciado o descumprimento contratual, o mandado de segurança não pode ser conhecido, porquanto ultrapassado o prazo decadencial de 120 dias para a utilização dessa via.

7. Ainda que viável afastar a incidência da decadência, quanto aos temas, a via mandamental é inadequada para a revisão da proporcionalidade e razoabilidade da multa administrativa, por demandar dilação probatória e reexame do mérito administrativo, especialmente quanto ao grau de cumprimento das obrigações contratuais e às circunstâncias fáticas da concessão.

8. É possível examinar as alegações de prescrição intercorrente, prescrição originária e eventual vício no processo administrativo, uma vez que tais matérias repercutem diretamente na exigibilidade do adimplemento da multa.

9. A prescrição intercorrente não se configura, pois inexistente lei municipal que discipline o regime prescricional do processo administrativo sancionador, sendo inaplicável, ainda que por analogia, o Decreto nº 20.910/1932, bem como a legislação federal ou estadual, conforme tese firmada pelo STJ no Tema Repetitivo nº 1.294.

10. Ainda que admitida, em tese, a incidência de prazo prescricional, não se verifica paralisação dos processos administrativos por lapso temporal suficiente, haja vista a sucessão de atos administrativos voltados à análise da forma de adimplemento da multa e à atualização do débito.

11. Não se reconhece a prescrição originária da pretensão executória, pois ausente a inércia da Administração Pública, aplicando-se o art. 4º do Decreto nº 20.910/1932, que afasta a fluência do prazo prescricional durante a tramitação administrativa voltada ao estudo, reconhecimento ou cobrança do crédito.

12. Não se comprova ausência de motivação do ato administrativo, uma vez que a Administração fundamentou a sanção no

inadimplemento contratual apurado no curso dos processos administrativos, inexistindo reconhecimento expresso do cumprimento integral da obrigação pelos impetrantes.

13. Ausente prova pré-constituída apta a demonstrar ilegalidade ou abuso de poder, inexistente direito líquido e certo a ser tutelado na estreita via do mandado de segurança.

IV. Dispositivo

14. **Segurança denegada.**

Dispositivos relevantes citados: Lei nº 12.016/2009, arts. 23 e 25; Decreto nº 20.910/1932, arts. 1º e 4º; Contrato de Concessão nº 04/2010, Cláusula Décima Terceira, subcláusula 13.2.3; Edital da Concorrência Pública nº CO 010/2010, Anexo III, subitem 4.1.

Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp nº 2.137.071/MG (Tema 1.294), Rel. Min. Afrânio Vilela, Primeira Seção, j. 10.12.2025; STJ, AgInt no RMS nº 75.193/MG, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, j. 18.08.2025; STJ, RMS nº 63.272/RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, j. 19.09.2023; STJ, REsp nº 999.197/RS, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, j. 23.09.2008.”

Em suas razões recursais (0064088-71, indexador 453; 0064612-68, indexador 393), os embargantes afirmam, em linhas gerais, omissão no julgado pela necessidade de manifestação do Colegiado acerca do Tema 135 do STJ, referente ao prazo prescricional de cinco anos para o ajuizamento da execução fiscal, na qual se pretende a satisfação do de multa de natureza administrativa.

Pugnam pela atribuição de efeito suspensivo aos embargos, a fim de prorrogar a vigência da suspensão da exigibilidade da multa.

Decisão, em ambas as ações, indeferindo o efeito suspensivo, porquanto não demonstrada a probabilidade de mutação significativa da conclusão do julgado embargado (0064088-71, indexador 463; 0064612-68, indexador 402)

Contrarrazões (0064088-71, indexador 479; 0064612-68, indexador 418).

Parecer do Ministério Público (0064088-71, indexador 476; 0064612-68, indexador 425), pela rejeição dos embargos.

É O RELATÓRIO.



Inicialmente, cumpre salientar que os embargos de declaração são cabíveis quando houver, no acórdão, erro material, obscuridade, contradição, ou quando for omitido ponto ou questão sobre o qual deveria ter se pronunciado o magistrado, de ofício ou a requerimento, na forma do que dispõe o artigo 1.022 do Código de Processo Civil.

Assim, tem-se que os embargos de declaração objetivam integrar, complementar, aperfeiçoar a decisão recorrida, a fim de exaurir a prestação jurisdicional que se encontrava eventualmente incompleta.

Da análise dos autos, verifica-se que o acórdão embargado apreciou todas as questões trazidas ao Tribunal para conhecimento, mostrando-se os embargos apenas o reflexo da irresignação dos embargantes com a conclusão do julgado.

Trata-se de mandados de segurança impetrados por Consórcio Internorte de Transporte e Consórcio Santa Cruz Transportes em face de ato atribuído à Secretária Municipal de Transportes do Município do Rio de Janeiro, consubstanciado na cobrança de multa administrativa decorrente dos processos administrativos nº 03/002.365/2013 e nº 03/002.367/2013, instaurados para apurar suposto descumprimento do subitem 4.1 do Anexo III do Edital da Concorrência Pública nº CO 010/2010, referente à obrigação de apresentação de projetos de obras e melhorias dos terminais rodoviários da RTR-3 e RTR-5, com pedido liminar de suspensão da exigibilidade da sanção e, no mérito, de concessão da ordem para afastar a multa aplicada.

O acórdão embargado, em apertada síntese, denegou a segurança e rejeitou, mediante fundamentação consistente e minuciosa, as alegações de prescrição intercorrente, prescrição da pretensão originária e ausência de motivação do ato administrativo. Ademais, reconheceu a decadência em relação às teses atinentes à proporcionalidade e ao mérito da sanção, por terem sido suscitadas muito além do prazo decadencial de 120 dias, bem como assentou a inadequação da via mandamental para a reavaliação do mérito administrativo.

Inicialmente, reproduz-se trecho da fundamentação da decisão que indeferiu o pedido de atribuição de efeito suspensivo aos embargos, destacando que a própria parte embargante admite a inexistência, nos processos administrativos em questão, de qualquer período superior a cinco anos sem a prática de atos processuais,

circunstância que afasta a incidência do Tema 135 do STJ e evidencia sua inaplicabilidade ao caso concreto, *in verbis*:

(...) “as próprias embargantes reconhecem que, entre a determinação de atualização dos cálculos e a expedição da cobrança, não foi ultrapassado o lapso temporal de cinco anos. Para conferência:

Embargos no MS 0064088-71.2025.8.19.0000 (indexador 453; fls. 455):

9. Inobstante as remessas esporádicas de um órgão a outro, sem qualquer encaminhamento do feito, bem como as atualizações do valor da multa — também esporádicas —, após o cálculo juntado em 01.02.2021, há um hiato de QUATRO ANOS E QUATRO MESES sem qualquer movimentação nos autos.

Embargos no MS 0064612-68.2025.8.19.0000 (indexador 393; fls. 394):

9. Inobstante as remessas esporádicas de um órgão a outro, sem qualquer encaminhamento do feito, bem como as atualizações do valor da multa — também esporádicas —, após o cálculo juntado em 01.02.2021, há um hiato de QUATRO ANOS E QUATRO MESES sem qualquer movimentação nos autos.

Logo, a inexistência de paralisação dos processos administrativos por período superior a cinco anos afasta a incidência do entendimento invocado e demonstra a irrelevância da tese para alterar a conclusão adotada.

Ademais, pretendem os embargantes computar o prazo prescricional a partir do dia 06/08/2019, utilizando os marcos destacados nos recursos, consoante trechos dos embargos abaixo reproduzidos (0064088-71, indexador 453, fls. 457; 0064612-68, indexador 393, fls. 397):

0064088-71, indexador 453, fls. 457

21. Afinal, ao contrapor as balizas estabelecidas no próprio provimento embargado e os marcos temporais consignados no referido Tema n. 135/STJ, tem-se que a dívida passou a ser exigível em 06.08.2019, com vencimento em 09.08.2019. Contudo, no momento em que foi expedido o ato coator (28.07.2025) já havia escoado o prazo de cinco anos estabelecido no Tema n. 135/STJ sem que houvesse o ajuizamento de execução fiscal.

0064612-68, indexador 393, fls. 397

21. Afinal, ao contrapor as balizas estabelecidas no próprio provimento embargado e os marcos temporais consignados no referido Tema n. 135/STJ, tem-se que a dívida passou a ser exigível em 06.08.2019, com vencimento em 09.08.2019. Contudo, no momento em que foi expedido o ato coator (28.07.2025) já havia escoado o prazo de cinco anos estabelecido no Tema n. 135/STJ sem que houvesse o ajuizamento de execução fiscal.

Destarte, observa-se que a prescrição originária foi rechaçada a partir do exame discriminado do andamento dos processos administrativos, de modo a afastar o argumento de inércia da Administração Pública, especialmente, pela continuidade da atuação administrativa e a incidência do art. 4º do Decreto nº 20.910/1932 a impedir o reconhecimento da prescrição originária. A propósito:

Da Alegação de Prescrição Originária

Nesse ponto, repisa-se a ressalva quanto ao Decreto 20.910/1932.

E assim se diz, porque em matéria de prescrição originária, não há óbice em se empregar os parâmetros fixados no dito Decreto, consoante destacado no precedente reproduzido linhas acima, pois *“Em relação às multas administrativas aplicadas pela Administração Pública no exercício do poder de polícia, o prazo prescricional previsto no art. 1º do Decreto 20.910/1932 é aplicável, por simetria, após a constituição definitiva do crédito, atingindo, portanto, a pretensão executória. (Apud o contido no REsp n. 2.137.071/MG, relator Ministro Afrânio Vilela, Primeira Seção, julgado em 10/12/2025, DJEN de 19/12/2025).*

Outrossim, repete-se a afirmação de que esse ponto não foi abarcado pela decadência, haja vista a condução do processo administrativo, porquanto, mesmo com a intimação dos impetrantes para pagamento da sanção, em 06/08/2019 (anexo 1, indexador 1032; fls. 1243-Internorte e anexo 1, indexador 1148; fls. 1198-Sta Cruz), sob pena de desconto na garantia contratual, os processos mantiveram-se ativos, com o escopo de verificar outras formas de adimplemento da multa.

Tal circunstância é de grande importância, haja vista ter o Procurador-Geral do Município do Rio de Janeiro solicitado consulta junto ao Procurador-Chefe, acerca da possibilidade de conversão da sanção pecuniária em investimentos na melhoria do serviço prestado (anexo 1, indexador 1267; fls. 1271-Internorte e anexo 1, indexador 1148; fls. 1225), sendo a manifestação técnica pela possibilidade de conversão, condicionada, dentre outros requisitos, “indispensável edição de uma lei específica, regulamentando a utilização desse instrumento em âmbito municipal” (anexo 1, indexador 1267; fls. 1273-Internorte e anexo 1, indexador 1148; fls. 1233-Sta Cruz):

- (v) Como o instrumento implica em transação de direitos patrimoniais, do Município, conforme o pacífico entendimento do Supremo Tribunal Federal, é indispensável a edição de uma lei específica, regulamentando a utilização desse instrumento em âmbito municipal.

1 - A PGP/SE [assinatura]

Ademais, em novo parecer, Procurador esclareceu, em 25/11/2019 (anexo 1, indexador 1267; fls. 1281-Internorte e anexo 1, indexador 1148; fls. 1252-Sta Cruz), o óbice em se convolar a multa *“quando o concessionário perdura descumprindo a obrigação contratual”*, sugerindo a verificação do adimplemento do contrato:

Nesse sentido, tendo em vista que a penalidade de multa foi aplicada em virtude da mora da obrigação contratual da contratada, em cujo prazo contratual era 31/12/2014, e como há manifestação da Secretaria, às fls. 1037/1038, dando conta que a Comissão de Fiscalização do Contrato nº 04/2010 observou a inexecução da exigência contratual objeto deste processo e constatou que os Terminais Rodoviários continuam sem terem atendidos as exigências de adequação quanto à modernidade necessária, em agosto e outubro de 2017, não havendo qualquer notícia de modificação da situação, mesmo passados quase cinco anos da data contratualmente prevista, se confirmado tal, estar-se-á diante de verdadeira inadimplência contratual, não sendo lícito o Município do Rio de Janeiro analisar a possibilidade jurídica da convolação da multa decorrente da mora em investimento, quando o concessionário perdura descumprindo a obrigação contratual, situação que se concretizada merece o adequado e eficaz exame do contrato de concessão.

Assim sendo, sugiro seja verificado junto à Secretaria Municipal de Transporte se a integralidade das obrigações assumidas pelas Concessionárias foi adimplida, com a consequente purga da mora, para daí se cogitar da possibilidade jurídica do Município do Rio de Janeiro converter a multa em investimentos.

Para além destes fatos, observa-se o ingresso do representante do impetrante, buscando rediscutir a multa aplicada (anexo 1, indexador 1032; fls. 1246-Internorte e anexo 1, indexador 1148; fls. 1201-Sta Cruz), bem como nova manifestação desta parte, em fevereiro de 2020 (anexo 1, indexador 1267; fls. 1286-Internorte e anexo 1, indexadores 1148/1257; fls. 1256 e ss-Sta Cruz):

anexo 1, indexador 1148; fls. 1201

SINDICATO DAS EMPRESAS DE ÔNIBUS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO-RIO ÔNIBUS, entidade sindical, com sede à Rua Victor Civita, 77, Bl. B, Ala Leste, 2º andar, Jacarepaguá, Rio de Janeiro-RJ, CEP 22775-044, inscrito no CNPJ sob o nº 33.927.872/0001-59, neste ato representado por seus advogados abaixo assinados, conforme instrumento de mandato em anexo, tem a honra de dirigir-se a Vossa Excelência, como substituto processual das empresas que lhe são associadas, reunidas nos consórcios (**Consórcio Intersul de Transportes, Consórcio Internorte de Transportes, Consórcio Transcarioca de Transportes e Consórcio Santa Cruz de Transportes**), para oferecer esta **REPRESENTAÇÃO**, tendo em vista as rr. decisões proferidas nos processos administrativos 03/002.364/2013 (fl. 1.087), 03/002.365/2013 (fl. 1.096), 03/002.366/2013 (fl. 1.071) e 03/002.367/2013 (fl. 1.073), para expor e requerer o seguinte:

anexo 1, indexadores 1148/1257; fls. 1256 e ss.

DO PEDIDO

Ante todo o exposto, e confiando nos doutos suplementos de V. Exa. pede e espera o Peticionário que os processos sejam chamados à ordem para, restabelecida a exatidão e a cronologia dos fatos sejam canceladas as multas indevidamente aplicadas aos consórcios.

Termos em que, prosseguindo-se nos ulteriores de Direito, pede e espera deferimento.

Rio de Janeiro, de Fevereiro de 2.020

Em seguimento, foi proferida decisão, em 01/02/2021 a determinar a atualização do débito (anexo 1, indexador 1267; fls. 1295-Internorte e anexo 1, indexador 1257; fls. 1263) e, por fim, nova decisão para verificação do débito, em 26/06/2025.

Destarte, a prescrição constitui a perda da exigibilidade do direito pelo decurso do tempo, ante a inércia do seu titular em atuar na proteção do exercício deste direito. **Na espécie, não é possível antever, a partir do exame dos documentos colacionados, a alegada inércia da Administração Pública, mas a prorrogação da discussão acerca da viabilidade de adimplemento por outros meios, assim como o ingresso do representante dos impetrantes, a fim de provocar nova discussão acerca da atuação administrativa.**

Nesse contexto, adota-se a disposição contida no art. 4º do Decreto Lei 20.910/1932, segundo a qual “*Não corre a prescrição durante a demora que, no*

estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la”.

Por esse viés, não há como reconhecer a prescrição originária e alegada inexigibilidade da multa. (Grifou-se)

Com efeito, a omissão a ser impugnada por esta via, diz respeito à matéria apresentada pela parte recorrente, capaz de alterar as disposições do julgado e não examinada pelo julgador. Tal circunstância não se traduz na mera discordância da parte embargante com o decidido no acórdão.

No que tange à decadência para a utilização da via mandamental escolhida, percebe-se, das razões de decidir, ter o acórdão elidido o exame das teses atinentes à proporcionalidade e ao mérito da sanção, porquanto suscitadas após o prazo decadencial de 120 dias, bem como assentou-se a inadequação desta ação para a reavaliação do mérito administrativo. Para conferência:

Da Decadência

É cediço que o mandado de segurança constitui ação constitucional, de caráter residual, que tem por escopo a proteção a direito líquido e certo, não amparado por outros remédios constitucionais, a ser manejada quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Nada obstante, a via estreita o *writ* demanda o respeito ao prazo decadencial para a sua impetração, porquanto, conforme disposto no art. 23 da Lei 12.016/09, o direito de impetrar mandado de segurança se extingue após decorridos 120 (cento e vinte) dias da ciência do ato impugnado pelo interessado.

Conforme exposto, o andamento dos processos administrativos evidencia que os impetrantes tinham ciência dos atos praticados.

Desse modo, a análise do presente mandado de segurança limita-se aos atos praticados nos 120 dias anteriores à sua impetração, ocorrida em 07/08/2025 (indexador 39).

Destaca-se que os impetrantes questionam a própria imposição da sanção. Contudo, quanto às questões que gravitam em torno da cominação da multa, tais como desproporcionalidade da penalidade e situações fáticas específicas da concessão que teriam influenciado o descumprimento contratual, o mandado de segurança não pode ser conhecido, porquanto ultrapassado o prazo decadencial de 120 dias para a utilização dessa via.

Ainda que as questões relativas à proporcionalidade e à razoabilidade da sanção demandem dilação probatória — o que, por si, já se mostra incompatível com a via eleita, tema a ser enfrentado oportunamente —, no caso concreto tais aspectos foram discutidos em momento muito anterior ao prazo decadencial, o que também impede sua rediscussão por meio do *writ*.

Por outro lado, é possível examinar a ocorrência de prescrição intercorrente, de prescrição originária e eventual vício no processo administrativo, uma vez que tais matérias repercutem diretamente na exigibilidade do pagamento da multa.

(...)

Da Inadequação da Via Eleita

Como se sabe, o mandado de segurança constitui mecanismo célere, cujas balizas são restritas, especialmente, quanto ao óbice à dilação probatória.

Nessa linha de perspectiva, quanto à suposta nulidade do trâmite administrativo por ausência de motivação pela negativa tácita de conversão da multa em “*investimentos de melhoria*”, dois pontos devem ser ressaltados.

O primeiro, está no fato de o próprio contrato vedar o caráter compensatório ou indenizatório da sanção (anexo 1; indexador 1805; fls. 1818 – Internorte e anexo 1; indexador 1531, fls. 1546 – Sta Cruz), *in verbis*:

13.2.9 – As multas não terão caráter compensatório ou indenizatório e serão, assim como as demais sanções, aplicadas sem prejuízo da responsabilidade administrativa, civil ou criminal da concessionária.

O segundo ponto, vincula-se às disposições contidas no processo administrativo, pois, conforme reproduzido anteriormente, o acolhimento da conversão dependeria da demonstração do efetivo cumprimento do contrato pelo impetrante.

Nesse particular, os impetrantes não contestam o descumprimento do contrato, destacando, em sua exordial, os termos do relatório administrativo a sopesar o adimplemento de 76% da avença:

Processo nº 0064088-71.2025.8.19.0000 – Internorte

74. Afinal, conforme consta no próprio Relatório Técnico de Vistoria produzido pela Subsecretaria de Concessões (Doc. 3.12 – fls. 13 e seguintes), o resultado da referida inspeção apontou que os terminais geridos pelos Consórcios (dentre eles o Impetrante) apresentavam o percentual de aproximadamente 76% de atendimento dos requisitos estabelecidos pela Secretaria Municipal de Transportes. Veja-se:

6. – RESUMO DA MEDIÇÃO DOS RESULTADOS:

Na observância desta vistoria detectamos que de uma forma geral, as condições atuais dos terminais não atendem em sua plenitude a todas as exigências da SMTR. Abaixo demonstramos os resultados médios em percentuais obtidos por tipo de terminal e por tópicos, que atendem ao solicitado pela SMTR:

RESUMO SETEMBRO 2016

Terminais	Infraestrutura %	Comunicação %	Aspectos Gerais %	Geral %
Tipo 1	82,08	60,00	40,00	60,69
Tipo 2	73,12	64,29	94,64	77,35
Tipo 3	81,94	81,25	100,00	87,73
Tipo 4	85,23	61,84	87,50	78,19
08/16	80,59	66,84	80,54	75,99

Processo nº 0064612-68.2025.8.19.0000 – Santa Cruz

73. Afinal, conforme consta no próprio Relatório Técnico de Vistoria produzido pela Subsecretaria de Concessões (Doc. 3.5 – fls. 8), o resultado da referida inspeção apontou que os terminais geridos pelos Consórcios (dentre eles o Impetrante) apresentavam o percentual de aproximadamente 76% de atendimento dos requisitos estabelecidos pela Secretaria Municipal de Transportes. Veja-se:

Logo, a princípio, não há como falar em ausência de motivação, haja vista o pronunciamento expresso do Procurador do Município do Rio de Janeiro no sentido de “seja verificado junto à Secretaria Municipal de Transporte se a integralidade das obrigações assumidas pelas Concessionárias foi adimplida, com a consequente purga da mora, para dá se cogitar da possibilidade jurídica do Município do Rio de Janeiro converter a multa em investimentos” (anexo 1, indexador 1267; fls. 1281-Internorte e anexo 1, indexador 1148; fls. 1252-Sta Cruz).

No tocante à alegação de que a cobrança seria desproporcional aos parâmetros estabelecidos no contrato de concessão, tal discussão encontra-se alcançada pelo prazo decadencial para a impetração do mandado de segurança, uma vez que busca rediscutir a própria imposição da multa — e não questões supervenientes relacionadas à sua exigibilidade.

Ainda que ultrapassado tal óbice, o tema demanda prova técnica, a fim de aquilatar a efetiva extensão do descumprimento do contrato, além das ditas circunstâncias a gravitar em torno do objeto da concessão, tais como terminais desativados,

congelamento tarifário, grandes eventos realizados e alteração do meio de locomoção na cidade.

Vale ponderar que, após a subscrição de contrato a envolver Concorrência Pública para operação, manutenção e ampliação dos terminais existentes nas áreas RTR 3 e 5, os impetrantes foram notificados para apresentar relatório com detalhamento dos serviços a serem executados, na forma do subitem 4.1 do anexo III do Edital:

Internorte – RTR-3

Consoante o disposto no Edital da Concorrência Pública CO nº 10/2010, é de responsabilidade desse Concessionário a operação, manutenção e ampliação dos terminais existentes na RTR-3, pelo prazo da concessão, conforme o disposto no subitem 5.3 (Anexo I). Por oportuno, ressalte-se que **os terminais da Região 1 são de responsabilidade compartilhada entre os Concessionários que os utilizarem.**

Para a adequada prestação dos serviços, está prevista ainda a adequação dos referidos terminais, envolvidos aspectos relativos à acessibilidade, de acordo com o subitem 4.1 do Anexo III do Edital, sendo responsabilidade desse Consórcio o encaminhamento de projetos de obras e melhorias para aprovação deste Poder Concedente.

Como, até o momento, não recebemos projetos de obras e melhorias para os terminais existentes na RTR-3, pelo presente fica esse Consórcio **NOTIFICADO** a apresentar, no prazo de 10 (dez) dias, relatório com o detalhamento dos serviços a serem executados, sob pena da adoção das medidas cabíveis previstas no Contrato de Concessão.

Santa Cruz – RTR-5

Consoante o disposto no Edital da Concorrência Pública CO nº 10/2010, é de responsabilidade desse Concessionário a operação, manutenção e ampliação dos terminais existentes na RTR-5, pelo prazo da concessão, conforme o disposto no subitem 5.3 (Anexo I). Por oportuno, ressalte-se que **os terminais da Região 1 são de responsabilidade compartilhada entre os Concessionários que os utilizarem.**

Para a adequada prestação dos serviços, está prevista ainda a adequação dos referidos terminais, envolvidos aspectos relativos à acessibilidade, de acordo com o subitem 4.1 do Anexo III do Edital, sendo responsabilidade desse Consórcio o encaminhamento de projetos de obras e melhorias para aprovação deste Poder Concedente.

Como, até o momento, não recebemos projetos de obras e melhorias para os terminais existentes na RTR-5, pelo presente fica esse Consórcio **NOTIFICADO** a apresentar, no prazo de 10 (dez) dias, relatório com o detalhamento dos serviços a serem executados, sob pena da adoção das medidas cabíveis previstas no Contrato de Concessão.

Em resposta, os impetrantes apresentaram esclarecimentos acerca das obras, bem como informaram a contratação de assessoria especializada para implementação do “item acessibilidade”, carreando uma série de fotografias e plantas, sem colacionar os projetos de obras e melhorias.

Por considerar não atendida a determinação, quanto à necessária submissão dos projetos ao Poder Concedente, para análise e aprovação, foi-lhes aplicada multa.

Note-se que a Administração não reconheceu a quitação da obrigação pelos impetrantes. E assim se diz, porque o Subsecretário Executivo de Transportes não afirmou o cumprimento desta obrigação, mas tão somente, a juntada do “*cronograma físico-financeiro de implantação dos projetos*” (anexo 1, indexador 421; fls. 428-Internorte e anexo 1; indexador 368; fls. 391-Sta Cruz). Para conferência:

anexo 1, indexador 421; fls. 428-Internorte

Considerando a apresentação à SMTR, do cronograma físico-financeiro de implantação dos projetos de obras e melhorias para os terminais rodoviários municipais, em 31 de julho de 2014 – *conforme documento de fls. 283/304,*

anexo 1; indexador 368; fls. 391-Sta Cruz

Considerando a apresentação à SMTR, do cronograma físico-financeiro de implantação dos projetos de obras e melhorias para os terminais rodoviários municipais, em 31 de julho de 2014 – *conforme documento de fls. 278/299,*

Registra-se que o inadimplemento principal teria ocorrido em 2013, entretanto, o processo administrativo prosseguiu visando apurar a regularidade do serviço prestado pelos impetrantes, havendo vistoria, em 2016, com resultados ainda insatisfatórios (anexo1; indexador 421; fls. 444 – Internorte e anexo 1; indexador 476; fls. 490):

anexo1; indexador 421; fls. 444– Internorte

6. – RESUMO DA MEDIÇÃO DOS RESULTADOS:

Na observância desta vistoria detectamos que de uma forma geral, as condições atuais dos terminais não atendem em sua plenitude a todas as exigências da SMTR.

Abaixo demonstramos os resultados médios em percentuais obtidos por tipo de terminal e por tópico, que atendem ao solicitado pela SMTR:

RESUMO SETEMBRO 2016

Terminais	Infraestrutura %	Comunicação %	Aspectos Gerais %	Geral %
Tipo 1	82,08	60,00	40,00	60,69
Tipo 2	73,12	64,29	94,64	77,35
Tipo 3	81,94	81,25	100,00	87,73
Tipo 4	85,23	61,84	87,50	78,19
08/16	80,59	66,84	80,54	75,99

anexo 1; indexador 476; fls. 490

De acordo com o Resumo da Medição dos Resultados apresentado às fls. 316, de uma forma geral, *“as condições atuais dos terminais não atendem em sua plenitude a todas as exigências da SMTR”* (sic):

Infraestrutura	Comunicação	Aspectos Gerais	Geral
80,59%	66,84%	80,54%	75,99%

Assim, atendendo ao requerido por essa r. Subsecretaria de Gestão, no tocante a informação acerca da situação atual dos terminais, ratificamos a informação prestada no Relatório Técnico de Vistoria nos Terminais Rodoviários Urbanos de Passageiros do Município do Rio de Janeiro, apresentado às fls. 305/378, que os terminais não atendem a todas as exigências constantes do Termo de Referência Anexo do Termo de Permissão de Uso dos Terminais.

Por esse viés, a Comissão de Fiscalização de Contrato opinou pela manutenção da multa, em observância não apenas ao descumprimento do edital, como também pela inadequação da regra de modernização das instalações (anexo 1, indexador 421; fls. 527-Internorte e anexo 1; indexador 476; fls. 494 -Sta Cruz):

VI). Muito embora a penalidade de multa imposta aos Concessionários decorra do inadimplemento da obrigação de apresentar projetos de obras e melhorias para os terminais rodoviários municipais, conforme o previsto no subitem 4.1 do Anexo III do Edital de Licitação da Concorrência Pública CO nº 010/2010, não se pode olvidar que não só houve o descumprimento dessa regra, como também da obrigação principal, qual seja, o atendimento às exigências do Poder Concedente para adequar e modernizar as instalações, conforme o estabelecido nos Termos de Permissão de Uso e seu Anexo Único – Termo de Referência.

Assim, embora a multa tenha sido aplicada em seu patamar máximo, em razão da não apresentação, pelos impetrantes, do projeto de obras e melhorias ao Poder Concedente, a Administração Pública, no curso do processo administrativo e no exercício do poder-dever de autotutela, ratificou a incidência da penalidade ao constatar que, além da ausência de apresentação tempestiva do projeto, os impetrantes não implementaram as adaptações e melhorias exigidas dentro do prazo contratual.

Nesse ponto, a discussão adentra na necessária prova de que houve, ou não, o descumprimento do contrato pelos impetrantes, e em qual balizador, a denotar a produção de prova técnica para análise da razoabilidade e proporcionalidade da multa. A propósito:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. DOLO ESPECÍFICO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. VIA INADEQUADA. CERCEAMENTO DE DEFESA. INDEFERIMENTO DE PROVAS. NULIDADES. NÃO CONFIGURAÇÃO. PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA, DO CONTRADITÓRIO E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. OBSERVÂNCIA. GRAVIDADE DA INFRAÇÃO. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. DESCABIMENTO.

I - É pacífica a jurisprudência desta Corte segundo a qual o mandado de segurança não constitui a via adequada para o exame da suficiência do conjunto fático-probatório constante do Processo Administrativo Disciplinar - PAD, a fim de verificar se o servidor praticou ou não os atos que foram a ele imputados e que serviram de base para a imposição de penalidade administrativa.

II - O controle jurisdicional do PAD restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar. III - Não acarreta a nulidade do PAD, por cerceamento de defesa, o indeferimento de produção de provas e diligências, quando estas forem desnecessárias ou protelatórias, desde que haja motivação idônea nesse sentido, como na espécie. IV - Capitulada a conduta do servidor em infração punível com a pena de demissão, não existe para o administrador discricionariedade na aplicação de pena diversa.

V - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil, em razão do mero improvimento 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.

VI - Agravo Interno improvido.

(AgInt no RMS n. 75.193/MG, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 18/8/2025, DJEN de 21/8/2025.)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PODER JUDICIÁRIO. FISCALIZAÇÃO. SERVIÇO EXTRAJUDICIAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEGALIDADE. MULTA. NORMA SECUNDÁRIA. POSSIBILIDADE. LEI MATERIAL. AUTORIZAÇÃO.

1. O STJ possui o entendimento de que: a) não há, na Constituição de 1988, garantia de duplo grau de jurisdição administrativa; e b) o oferecimento de denúncia criminal por autoridade que, em razão de suas atribuições legais, seja obrigada a fazê-lo, não a inabilita, só por isso, a desempenhar suas funções como autoridade julgadora no processo administrativo.

2. No caso, na linha das orientações acima, a) não houve violação do devido processo legal quanto ao não conhecimento do recurso administrativo interposto pelo recorrente; e b) não se pode considerar nulo, por si só, o julgamento administrativo realizado pela autoridade que tenha tido contato prévio com os fatos por ter ratificado a lavratura do auto de infração contra o impetrante.

3. A ausência de "impedimento" da autoridade julgadora, na espécie, é ainda mais evidente, porque a fiscalização e identificação da infração em si, o auto de constatação e o parecer que fundamentou o julgamento administrativo foram operados por pessoas distintas daquela primeira.

4. A Lei n. 8.935/1994, ao regulamentar o art. 236 da CF, autoriza que norma secundária discipline como se dará a fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro (art. 37 e 38).

5. Hipótese em que: a) lei estadual dispunha que os atos extrajudiciais praticados pelo impetrante estariam vinculados ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; b) leis estaduais autorizavam os órgãos daquela Corte a editar normas secundárias tratando da fiscalização daqueles atos (extrajudiciais); e c) norma de caráter geral/nacional dispõe expressamente sobre o poder geral de fiscalização do Poder Judiciário a respeito dos serviços notariais e de registro, prevendo, ainda, que essa fiscalização será regulada na órbita local.

6. Diante desse cenário, os atos normativos secundários praticados pelos órgãos do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no âmbito do seu poder de regulamentar e fiscalizar o serviço extrajudicial (notarial e de registro), inserem-se dentro dos limites (dos poderes implícitos) autorizados pela Constituição e pela lei material, razão pela qual devem ser considerados hígidos.

7. "Esta Corte possui entendimento de que o mandado de segurança não é meio adequado para a análise da proporcionalidade e razoabilidade da penalidade administrativa imposta a servidores públicos, por não admitir dilação probatória." (AgInt no MS 25.618/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 29/11/2022, DJe de 1/12/2022).

8. Recurso ordinário não provido.

(RMS n. 63.272/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 19/9/2023, DJe de 20/10/2023.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. ATRASO NA INSTALAÇÃO DE LINHAS TELEFÔNICAS RESIDENCIAIS. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 468, 535 E 561 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. REVISÃO DO VALOR DA MULTA EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PRECEDENTES.

1. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.

2. A Corte de origem, ainda que por fundamentos diversos, abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, concluindo, no entanto, que a pretensão da ora recorrente não constitui direito líquido e certo a ser amparado pela via mandamental e que foi observado o devido processo legal, existindo, outrossim, amparo legal para as sanções aplicadas pela autoridade impetrada.

3. Hipótese em que o voto (vencido) apresentado pelo relator originário, ultrapassada a preliminar de inadequação da via eleita, concluiu pelo provimento do recurso de apelação, para conceder a segurança pleiteada, à consideração de que a fixação de multa equivalente a R\$ 5.009.178,87, em decorrência de nove reclamações de usuários por atraso na instalação de linhas telefônicas, afronta os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

4. O revisor, por seu turno, designado ao final para relatar o acórdão, considerou impossível a análise da pretensão recursal em sede de mandado de segurança, por exigir dilação probatória, "até para que se saiba qual o valor da multa que seria - afinal - justo".

Na seqüência, deixou consignado que o devido processo legal foi obedecido, existindo, outrossim, amparo legal para as sanções aplicadas.

5. O terceiro integrante do órgão colegiado a votar esclareceu, inicialmente, que, conquanto se filiasse à tese do descabimento do mandado de segurança em casos como o presente, por depender da produção de provas, adotava a mudança de orientação do Primeiro Grupo Cível daquele Tribunal, passando, desse modo, a

admitir o cabimento do mandamus. Ato contínuo, asseverou que não houve, no caso concreto, nenhum atentado aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tendo em vista que os critérios estabelecidos no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor foram devidamente observados na fixação da multa.

6. Tem-se, assim, que não faltou ao aresto impugnado a devida fundamentação, acompanhada de minucioso relatório e da parte dispositiva, tampouco houve ofensa à norma contida no art. 561 do Código de Processo Civil, na medida em que tanto o Desembargador Vogal quanto o Revisor, superada a preliminar de não-conhecimento do mandamus, analisaram o mérito da causa, tendo aquele decidido sob o fundamento de que a aplicação da multa observou os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, enquanto este considerou que, além de possuir a multa amparo legal, foi aplicada por autoridade competente, de modo que, não havendo provas que constituíssem o direito líquido e certo da recorrente, manteve a sua aplicação.

7. O valor da multa aplicada, por levar em conta a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor (art. 57 do CDC), não pode ser revisto em sede de mandado de segurança, pois exige dilação probatória, tampouco pode ser reexaminado em sede de recurso especial, conforme o disposto na Súmula 7/STJ.

8. Recurso especial desprovido.

(REsp n. 999.197/RS, relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 23/9/2008, DJe de 11/2/2009.)

Em conclusão, para além da decadência em relação à matéria, o mandado de segurança não é via adequada para revisar a proporcionalidade e razoabilidade de multa administrativa quando a pretensão demanda dilação probatória e reexame do mérito administrativo.

Nessa ordem de ideias, ausente a necessária demonstração do direito líquido e certo invocado.

Prosseguindo, divisa-se que o julgado elidiu a alegação de prescrição intercorrente, com espeque em precedente vinculante do Superior Tribunal de Justiça, *ex vi*:

Da Alegação de Prescrição Intercorrente

A tese deve ser rejeitada.

Com efeito, a prescrição intercorrente no processo administrativo ocorre quando há paralisação do feito, aguardando despacho ou o seu julgamento, por tempo fixado na legislação específica.

Vale destacar que a pretensão ventilada pelo impetrante, quanto ao emprego das disposições contidas no Decreto 20.910/32, por analogia, não pode ser acolhida, diante da conclusão firmada no Tema 1.294 do STJ:

"O Decreto 20.910/1932 não dispõe sobre a prescrição intercorrente, não podendo ser utilizado como referência normativa para o seu reconhecimento em processos administrativos estaduais e municipais, ainda que por analogia".

Para a solução da controvérsia instaurada no *writ*, mostra-se imperiosa a reprodução da ementa do julgado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO DECRETO 20.910/1932. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A controvérsia submetida ao rito dos recursos especiais repetitivos (Tema 1294/STJ) consiste em definir se, à falta de previsão em lei específica nos estados e municípios, o Decreto 20.910/1932 pode ser aplicado para reconhecer a prescrição intercorrente no processo administrativo.

2. A prescrição intercorrente se caracteriza pela perda da pretensão no curso de um processo, administrativo ou judicial, em razão da inércia ou da paralisação do feito. Constitui instrumento relevante à preservação da eficiência, da segurança jurídica e da razoável duração do processo, desde que aplicada com observância estrita aos demais princípios e normas constitucionais.

3. O Decreto 20.910/1932, norma geral de Direito Público e de alcance nacional, disciplina o prazo prescricional quinquenal aplicável às pretensões contra a Fazenda Pública, sendo aplicado, por simetria, às pretensões da Administração contra o administrado, desde que outro prazo não tenha sido previsto em lei especial.

4. Em relação às multas administrativas aplicadas pela Administração Pública no exercício do poder de polícia, o prazo prescricional previsto no art. 1º do Decreto 20.910/1932 é aplicável, por simetria, após a constituição definitiva do crédito, atingindo, portanto, a pretensão executória. O diploma, contudo, não dispõe sobre prescrição intercorrente, razão pela qual não pode ser utilizado, ainda que por analogia, como fundamento para o seu reconhecimento em processos administrativos estaduais ou municipais.

5. Na ausência de lei local que estabeleça o regime prescricional aplicável ao processo administrativo sancionador, não compete ao Poder Judiciário criar prazos, causas interruptivas ou marcos iniciais por analogia ou interpretação extensiva, sob pena de usurpar a função normativa atribuída ao Poder Legislativo e comprometer a autonomia dos estados e municípios, esvaziando a eficácia do princípio da separação dos poderes.

6. Tese jurídica firmada: "O Decreto 20.910/1932 não dispõe sobre a prescrição intercorrente, não podendo ser utilizado como referência normativa para o seu

reconhecimento em processos administrativos estaduais e municipais, ainda que por analogia".

7. Caso concreto: recurso especial provido para afastar a prescrição intercorrente e determinar o retorno dos autos à origem, para que seja apreciado o pedido formulado na petição de fls. 369-373.

8. Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2015; e art. 256-N e seguintes do RISTJ).

(REsp n. 2.137.071/MG, relator Ministro Afrânio Vilela, Primeira Seção, julgado em 10/12/2025, DJEN de 19/12/2025.)

Extrai-se do entendimento da Corte que o regramento previsto no Decreto nº 20.910/32, aplica-se exclusivamente à análise da prescrição originária.

Por outro lado, quanto à prescrição intercorrente, também não se admite a invocação de dispositivos previstos em legislações de ente federativo diverso daquele responsável pela condução do processo administrativo sancionador.

Nesse contexto, não se acolhe o pedido de arbitramento da prescrição intercorrente com esteio na Lei Federal nº 9.873/1999 e na Lei Estadual nº 5.427/2009, haja vista que, na linha do precedente, de observância obrigatória, a *“ausência de lei local que estabeleça o regime prescricional aplicável ao processo administrativo sancionador, não compete ao Poder Judiciário criar prazos, causas interruptivas ou marcos iniciais por analogia ou interpretação extensiva, sob pena de usurpar a função normativa atribuída ao Poder Legislativo e comprometer a autonomia dos estados e municípios, esvaziando a eficácia do princípio da separação dos poderes”*.

Tendo em vista que a prescrição intercorrente em processo administrativo sancionador não pode ser reconhecida sem previsão expressa em lei local, sendo inaplicável, ainda que por analogia, o Decreto nº 20.910/1932, assim como a legislação de outro ente federado, não se pode aplicar o instituto nos casos em exame.

Ainda que superado tal óbice, e mesmo que se admitisse, em tese, a aplicação de igual prazo prescricional da pretensão executória para fins de prescrição intercorrente, a simples análise das datas e da tramitação dos processos administrativos é suficiente para afastar a alegação, uma vez que não se verifica paralisação dos feitos por período superior a cinco anos.

Logo, a exigibilidade da multa não foi afetada pela prescrição intercorrente.

Conclui-se, portanto, que o acórdão embargado está devidamente fundamentado, com a apreciação de toda a matéria devolvida ao Tribunal para conhecimento, sendo de se ressaltar que os embargos de declaração não se prestam para reexame do mérito, tampouco para revolvimento de matéria fática. A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. ARROLAMENTO SUMÁRIO. PARTILHA AMIGÁVEL DE BENS. EXPEDIÇÃO DE FORMAL INDEPENDENTEMENTE DA COMPROVAÇÃO DE PAGAMENTO DO ITCD. EXEGESE DO ART. 659, § 2º, DO CPC/2015. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

1. A controvérsia tem por objeto decisão que, em Arrolamento Sumário (com partilha amigável dos bens), autorizou, com suporte no art. 659, § 2º, do CPC, a expedição do formal de partilha e demais documentos, independentemente da comprovação de quitação do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD) sobre os respectivos bens.

2. Não se configura a alegada ofensa aos arts. 489, §1º, IV, e 1.022, II, do CPC/2015, uma vez que o Tribunal a quo julgou integralmente a lide e solucionou, de maneira amplamente fundamentada, a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado. **3. O simples descontentamento da parte com o julgado não tem o condão de tornar cabíveis os Embargos de Declaração, que servem ao aprimoramento da decisão, mas não à sua modificação, que só muito excepcionalmente é admitida. In casu, fica claro que não há vícios a serem sanados e que os Aclaratórios veiculam mero inconformismo com o conteúdo da decisão embargada, que foi desfavorável à recorrente.**

4. O órgão julgador não é obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Precedentes: AgInt no REsp 1.609.851/RR, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 14.8.2018; AgInt no REsp 1.707.213/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 14.6.2018; AREsp 389.964/RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 7.2.2018; AgInt no AREsp 258.579/PE, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 6.10.2017. (...).

12. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (REsp n. 1.798.541/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/5/2019, DJe de 18/6/2019.)

Por fim, na dicção do enunciado nº 52 da súmula deste E. TJRJ, não há como se falar em omissão quando o Acórdão fundamenta suas razões de decidir e as teses ventiladas pelos recorrentes não são capazes de afastar a conclusão do julgado, ex vi:

Nº. 52 “Inexiste omissão a sanar através de embargos declaratórios, quando a decisão deixar de enfrentar argumentos que não são capazes de infirmar a conclusão adotada pelo julgador.”

Assim, verificada a inexistência de obscuridade, contradição ou omissão na decisão embargada, os embargos não devem ser acolhidos, sendo certo

que o mero inconformismo da parte com o resultado do julgamento não justifica a reapreciação de questão já decidida, pela presente via recursal.

Sobre o tema, oportuno colacionar os seguintes precedentes do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGADA OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS. MERO INCONFORMISMO PRETENSÃO DE REJULGAMENTO DA CAUSA. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. Os embargos de declaração constituem recurso de estritos limites processuais e destinam-se a suprir omissão, afastar obscuridade, eliminar contradição eventualmente existentes no julgado combatido, bem como corrigir erro material.

2. Não se reconhece a violação do art. 1.022 do CPC quando há o exame, de forma fundamentada, de todas as questões submetidas à apreciação judicial na medida necessária para o deslinde da controvérsia, ainda que em sentido contrário à pretensão da parte.

3. Embargos de declaração rejeitados.

(EDcl no AREsp n. 2.725.232/RS, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 9/12/2025, DJEN de 15/12/2025.)

CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESCISÃO DE CONTRATO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA. INADIMPLENTO DOS COMPRADORES. NEGATIVA DE PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. VÍCIOS INEXISTENTES. MERO INCONFORMISMO. NÍTIDO CARÁTER

INFRINGENTE. EMBARGOS REJEITADOS.

1. Os embargos de declaração, nos termos do art. 1.022 do Código de Processo Civil, destinam-se a sanar obscuridade, contradição, omissão ou corrigir erro material no julgado, sendo inadequados para reexame de questões já decididas ou manifestação de inconformismo com o resultado do julgamento.

2. Caracteriza mero descontentamento com a conclusão adotada a pretensão de obter reforma do julgado por via inadequada, o que não se admite em sede de aclaratórios.

3. Inexiste omissão ou contradição quando a decisão embargada analisa expressamente a controvérsia, concluindo que a fixação de indenização pela fruição do imóvel constitui consequência lógica da rescisão contratual para evitar enriquecimento sem causa.

4. A revisão do balanço financeiro realizado pela Corte estadual, que concluiu pela superioridade do débito dos compradores em relação aos valores por eles pagos, encontra óbice na Súmula 7 do STJ.

5. Embargos de declaração rejeitados.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Quarta Câmara de Direito Público



(EDcl no AREsp n. 2.758.446/SP, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 9/12/2025, DJEN de 15/12/2025.)

Por tais razões e fundamentos, não restando configurada qualquer das hipóteses previstas no artigo 1.022 do Código de Processo Civil, **NEGA-SE PROVIMENTO AOS RECURSOS.**

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargador **SÉRGIO SEABRA VARELLA**
Relator

