

MEDIDAS PARA A EFETIVIDADE DA
EXECUÇÃO DO TERMO DE COMPROMISSO
DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

*MEASURES FOR THE EFFECTIVENESS
OF THE CONSENT DECREE EXECUTION*

MEDIDAS PARA A EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO DO TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA¹

MEASURES FOR THE EFFECTIVENESS OF THE CONSENT DECREE EXECUTION

Paulo Antonio Locatelli²

RESUMO

O presente artigo aborda as medidas judiciais cabíveis para garantir a efetividade da execução judicial dos TACs, apresentando diversos instrumentos disponíveis para a busca do adimplemento das obrigações assumidas quando do ajustamento ou alcançar o resultado prático equivalente. Mais do que um acordo com o MP, o TAC relacionado ao tema ambiental-urbanístico constitui um pacto com a Terra. O TAC dispõe sobre interesses supraindividuais e é um instrumento voluntário sendo que o modo, o tempo e o local do cumprimento das obrigações são firmados de maneira a atender as necessidades do bem jurídico atingido, fixando as condições do compromissário.

Palavras-chave: Ministério Público. Efetividade do TAC. Execução.

1 INTRODUÇÃO

Desde a sua origem na Lei n. 7.347/85, o termo de ajustamento de condutas (TAC) tem-se mostrado como um valioso instrumento à disposição do Ministério Público (MP) na tutela dos direitos metaindividuais, porém, em algumas oportunidades apesar do zelo da Instituição o acordo não é cumprido pelo compromissário. De maneira que todo o trabalho produzido nos procedimentos administrativos para a apuração dos fatos que

1 Data de Recebimento: 09/03/2021. Data de Aceite: 07/06/2021.

2 Promotor de Justiça Titular da 32ª Promotoria de Justiça da Capital com atribuição para o Meio Ambiente do Ministério Público de Santa Catarina, tendo atuado no Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente por 6 anos (entre abril de 2013 e março de 2019), membro da diretoria da ABRAMPA, Diretor da Escola do Ministério Público de Santa Catarina e Professor das Disciplinas de Direito Ambiental e de Prática de Direitos Difusos e Coletivos. Mestre pelo Curso de Mestrado em Ciências Jurídicas da UNIVALI com dupla titulação com a Universidade de Alicante – IUACA. Especialista em Direito Processual Civil e Direito Público com ênfase em Direito Constitucional ambas na UNOCHAPECÓ, endereço eletrônico: plocatelli@mpsc.mp.br, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8474-7870>, currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3697343217509463>.

permitiram a identificação das partes e do objeto, culminando com a celebração do TAC, não seja inócuo, torna-se fundamental a execução do título executivo extrajudicial. Dessa forma, esse trabalho tem como objeto abordar as medidas para a efetivação da execução do TAC, visando garantir a sua exigibilidade. O objetivo é apontar os meios para permitir o cumprimento integral das obrigações firmadas ou do resultado prático equivalente ao seu adimplemento, utilizando-se da execução judicial do título.

Para tanto, o artigo está dividido em três seções. No primeiro, trata brevemente do TAC, no segundo, aborda sobre a forma de execução do acordo firmado com o MP. No terceiro, discute algumas medidas para a eficácia do acordo com o resultado prático do adimplemento ou o seu equivalente no caso concreto, tais como providências indutivas, coercitivas ou mandamentais.

Para o desenvolvimento do trabalho, de acordo com as diretrizes metodológicas explanadas por Pasold, utilizou-se o método dedutivo, além do uso das técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica (2018, p. 31-115).

2 O TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)

A Lei da Ação Civil Pública (LACP, Lei n. 7.347/85) permitiu aos órgãos públicos legitimados a celebração de TAC, cuja eficácia tem sido largamente defendida e reconhecida, principalmente em razão do seu caráter não litigioso e resolutivo de conflitos ambientais. A origem do TAC está no art. 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347/85 (BRASIL, 1985) e foi concebido como um instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos cuja defesa incumbe ao MP tutelar (ALMEIDA; COSTA; ALVARENGA, 2019, p. 247).

O título de cidadão, expresso como de caráter individual ou de abrangência social pela Constituição da República, pouco significa para aqueles a quem são negados os direitos e garantias da cidadania, encontrando no Ministério Público um dos órgãos colegitimados para a sua defesa.

No perfil do Ministério Público, há o modelo com atuação extrajudicial, que se posiciona diretamente na qualidade de Instituição de intermediação e de pacificação da conflituosidade social (RODRIGUES, 2019, p. 190).

A atuação extrajudicial encontra no TAC o seu mais eficiente instrumento para a resolução os conflitos diários que recaem sob o órgão ministerial. O TAC possui rol aberto ou meramente exemplificativo, abrange direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (BRASIL, 1990, art. 81) e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988, art. 127).

O TAC possui natureza jurídica plúrima: é garantia fundamental de acesso à justiça

e negócio jurídico que deverá ser construído pelo diálogo e, pelo consenso e não uma imposição arbitrária (RODRIGUES, 2019, p. 248).

A motivação do TAC deve trazer a legislação e os fundamentos do acordo, expondo minuciosamente os fatos e principalmente as obrigações assumidas pelo compromissário, estabelecendo prazos para o cumprimento delas (RODRIGUES, 2002, p. 191). Como o TAC possui natureza jurídica de título executivo extrajudicial, ratificado com o disposto no art. 1º da Resolução n. 179/2017 do CNMP (BRASIL, 2017), as obrigações firmadas deverão revelar certeza e liquidez. Desse modo, para atingir a plena eficácia de título executivo que lhe confere a lei, o compromisso de ajustamento de conduta deve atender aos requisitos específicos dessa sua condição, sendo reiterada na doutrina a exigência de certeza e liquidez.

Segundo Gavronski, para caracterizar o cumprimento a essas exigências, devem estar definidos os elementos que o constituem, como os sujeitos, a natureza da relação e o objeto, e em relação à sua liquidez, suas obrigações devem ser expressamente determinadas (2010, p. 390-391).

O objeto do compromisso de ajustamento de conduta distingue-se de uma mera e própria transação do direito civil que trata de interesses disponíveis de partes maiores e capazes. Os órgãos que celebrarão o TAC não têm disponibilidade do direito material controverso, que deve versar unicamente quanto a assunção de obrigação de fazer ou não fazer por parte do causador do dano, ajustando sua conduta às exigências legais. (MAZZILLI, 2016, p. 508).

O TAC, ao incluir em seus termos e obrigações a integralidade do objeto discutido no procedimento administrativo próprio do MP, se celebrado, tornará desnecessário o processo de cognição baseado em eventual ACP. Obviamente que, se o objeto for mais abrangente, a ACP pode não perder o objeto mesmo diante do TAC que não esgotou o tema.

Independentemente da espécie de obrigação avençada, o compromissário assume o dever de adequar a sua conduta às exigências legais, sob pena de incorrer nas sanções fixadas no próprio documento. A sua celebração implica na instauração de PA para acompanhamento (SANTA CATARINA, 2018, art. 1º, I) e o seu descumprimento, acarretará no ajuizamento de ação de execução objetivando o cumprimento da obrigação assumida no título extrajudicial. Está sedimentado inclusive que, além de ser possível a execução dos TACs celebrados por seus próprios órgãos, o MP também possui legitimidade para executar os ajustes firmados por qualquer outro órgão público (BRASIL, 1985, art. 5º, §6º), em casos de omissão deste. Isso, sem prejuízo da adoção de medidas de natureza civil ou criminal pertinentes, nos termos do art. 12 da Resolução n. 179/2017 do CNMP (BRASIL, 2017).

3 A EXECUÇÃO DO TAC DE ACORDO COM O CPC

Quando o órgão tomador do compromisso for o Ministério Público, ele deverá diligenciar para fiscalizar o seu efetivo cumprimento. Na hipótese de não cumprimento das condições estipuladas, poderá ser necessário executá-lo, sendo que também são passíveis de protesto extrajudicial (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2019 p. 279). Nesse particular, acrescentam os autores ser prescindível para a exequibilidade do título que o compromissário reconheça expressamente ser causador do dano ou da ameaça. Todavia, deve-se atentar que nas execuções fundadas em títulos extrajudiciais o executado pode alegar qualquer matéria que lhe seja lícito arguir como defesa em processo de cognição, de acordo com o art. 917, VI CPC (BRASIL, 2015, art. 917,VI). Assim, torna-se conveniente ao que pactua fazer com que o compromissário admita, no termo de compromisso de ajustamento de conduta, ser o causador do dano ou da ameaça, o que enfraqueceria possível questionamento em sentido contrário quando da eventual execução do título (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2019, p. 280).

Com o compromisso de ajustamento de conduta nasce o título executivo, o que quer dizer que o inquérito civil foi concluído e as obrigações necessárias à reparação da ofensa foram definidas (liquidez e certeza) (VIEIRA, 2005, p. 294).

Além disso, o compromisso tem eficácia legal para embasar a execução judicial em caso de descumprimento, inclusive quanto à exigibilidade das cominações estabelecidas (VIEIRA, 2005, p. 297).

Não há norma expressa para fixar o juízo competente para o ajuizamento da execução de termos de compromisso de ajustamento de conduta. Por analogia, aplica-se a regra do Código de Defesa do Consumidor (CDC) cujo princípio da sua integração com a Lei n. 7.347/85 lhe assegura vigência em ações de cunho coletivo. Dispõe o art. 98, §2º, II do CDC ser competente para a execução coletiva de sentenças o juízo da condenação (BRASIL, 1990). Portanto, presume-se que se não fosse celebrado o TAC, a ACP ajuizada com semelhante objeto, partes e causa de pedir, se procedente, teria sua sentença executada no juízo da condenação. Logo, o eventual foro competente do TAC é o mesmo da ACP que tratasse do mesmo interesse, que seria ajuizada, nos termos do art. 93 do CDC (BRASIL, 1990) no foro do lugar onde o dano ocorreu ou deveria ocorrer, se o dano for âmbito local; capital do Estado ou Distrito Federal, se o dano for de âmbito regional ou nacional. Os autores observam ainda que, caso o autor da execução do título extrajudicial vinculado aos metadireitos não for o Ministério Público, mesmo assim a este incumbirá a sua obrigatória participação como fiscal da lei (LACP, art. 5, §1º) (ANDRADE; MASSON, LANDOLFO, 2019, p. 281-282).

Em relação ao procedimento para a execução do TAC, o CDC e a LACP embora

trate da execução de provimentos jurisdicionais, provisórios e definitivos, pouco acrescentam ao tema. Aplica-se, então, analogicamente, as normas de execução das decisões judiciais referentes à tutela coletiva e de maneira subsidiária o CPC.

O Código de Processo Civil (CPC) estabelece, no art. 786, que a execução deve ser certa, líquida e exigível, não se entendendo que esses seriam os requisitos do título, e sim da obrigação que se busca satisfazer (BRASIL, 2015). Sobre os requisitos de exequibilidade do TAC, Geisa de Assis Rodrigues esclarece:

Quer consideremos que apenas a certeza é importante para o ajuste, quer reputemos que tanto a certeza quanto a liquidez devam estar presentes, o que não pode faltar no ajuste é a definição de quem é o responsável pelo seu cumprimento, a delimitação de seu objeto, e, sendo cláusula de indenizar, o valor quantificado; sendo cláusula de entregar coisa, a individualização precisa desta; sendo obrigação de fazer e de não fazer, a definição mais precisa possível dessa obrigação, o modo de cumpri-la, onde cumpri-la, que resultado prático se visa obter. (2002, p. 209).

O CPC facilitou a reivindicação da obrigação no processo de execução de título extrajudicial. O art. 778 do CPC disciplina a legitimidade ativa para promover a execução forçada, nele incluindo o MP (BRASIL, 2015). No mesmo sentido, o art. 784 trata dos títulos executivos extrajudiciais, elencando, no inciso IV, que o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público também constitui título extrajudicial, sendo passível de execução, permitindo, em consonância com o art. 786, que a execução seja instaurada caso o devedor não satisfaça obrigação certa, líquida e exigível (BRASIL, 2015). A tradicional atuação do Ministério Público na formação de títulos executivos extrajudiciais se dá na elaboração de termo de ajustamento de conduta e apesar de o art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL, 1985) atribuir legitimidade para qualquer órgão público na tomada dos interessados do compromisso de ajustamento de conduta, é inegável a prevalência do Ministério Público nessa atuação (NEVES, 2016, p. 1039).

O MP também possui legitimidade para executar os TACs firmados por qualquer outro órgão público, em casos de omissão deste, sem prejuízo da adoção de medidas de natureza civil ou criminal pertinentes, nos termos do art. 12 da Resolução n. 179/2017 do CNMP (BRASIL, 2017). Consolidou-se, assim, a regra *erga omnes* ou *ultra partes* do alcance social do TAC, fazendo com que qualquer membro do MP possa executá-lo desde que o objeto do TAC lhe interesse e tenha repercussão no local de sua atribuição.

Acolheu também posição há tempo defendida pela Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) de que o TAC celebrado por qualquer colegitimado pode ser executado pelo MP. Ante a inércia para executar a sentença condenatória proferida em ACP, o MP deve promover a execução de acordo com o art. 15 da Lei n. 7.347/85 (BRASIL, 1985), nada mais justo do que, em face da não execução do ajuste de conduta pelo órgão público que o celebrou, tenha também o *Parquet* legitimidade para fazê-lo.

O art. 782, em seu § 3º, permite que, mediante requerimento da parte, o juiz poderá determinar a inclusão do nome do executado no cadastro de inadimplentes (SPC ou SERASA), até que a obrigação seja cumprida, se for garantida a execução ou se ela for extinta por qualquer outro motivo (BRASIL, 2015). Assim, o referido dispositivo garante mais efetividade no modo de executar a obrigação contida no TAC, trazendo possibilidades não antes existentes no código anterior. O CPC, na sua parte geral, previu, entre os poderes do juiz, listados em seu art. 139, a possibilidade de “determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária” (BRASIL, 2015). Contemplou-se, dessa maneira, certa flexibilização no que toca ao manejo das técnicas executivas, autorizando ao magistrado, no exercício de seu dever-poder de garantir a efetividade da tutela jurisdicional, lançar mão de mecanismos atípicos, não previstos no procedimento executivo próprio àquela espécie de obrigação.

Esse dispositivo legal aplica-se a qualquer ordem judicial, prolatada para o cumprimento de sentença ou naquela fundada em título executivo extrajudicial, abrange, portanto, a execução do TAC firmado pelo MP. A interpretação de que as medidas de natureza indutiva, coercitiva, mandamental ou sub-rogatória, tradicionalmente identificadas com a execução de obrigações de fazer, não fazer ou de entrega de coisa, tiveram, por força de disposição expressa de lei, a sua aplicação estendida, ao menos de forma subsidiária, às obrigações de pagar quantia.

4 MEDIDAS PARA O RESULTADO PRÁTICO OU EQUIVALENTE AO SEU ADIMPLEMENTO - PROVIDÊNCIAS INDUTIVAS, COERCITIVAS OU MANDAMENTAIS

Se o executado, citado para cumprir voluntariamente a obrigação, quedar-se inerte, o art. 816 do CPC prevê que poderá o exequente requerer, nos próprios autos, a satisfação à custa do devedor ou a conversão da obrigação principal em perdas e danos (BRASIL, 2015). Diante da preferência da concretização da obrigação de fazer, a possibilidade estipulada no art. 816, *caput*, parte final, do CPC (BRASIL, 2015), consistente em re-

querer a conversão da obrigação principal em indenização pecuniária, deve ser evitada, tanto quanto possível, tendo apenas espaço quando versar sobre dano absolutamente irreversível. Conforme leciona Jelinek, a conversão, quando se trata de direitos indisponíveis, só é viável quando a obrigação versar sobre um dano irreversível (2010, p. 122). Se o caso é de prevenção ou de remoção de ilícito, prevenção de dano ou reparação de dano reversível, há de se buscar a tutela específica, sendo incabível a conversão em perdas e danos. Tal situação é confirmada pelo disposto no art. 461, § 1º, do CPC (BRASIL, 2015).

Assim, sustenta-se que o juiz, de ofício ou a requerimento, pode lançar mão das medidas executivas elencadas no art. 536, § 1º, do CPC (BRASIL, 2015). Essas providências previstas nas disposições concernentes ao cumprimento de sentença, são aplicadas à execução fundada em título extrajudicial, haja vista a regra de aplicação subsidiária inserta no art. 771, parágrafo único, da Lei Processual, assim grafado: “Aplicam-se subsidiariamente à execução as disposições do Livro I da Parte Especial” (BRASIL, 2015). O comando do § 1º do art. 536 se aplica: a) inicialmente, à execução de fazer e não fazer fundada em decisão judicial (provisória ou definitiva); b) por força do §3º do art. 538, também se aplica ao cumprimento de sentença para a entrega de coisa; c) por força do art. 771, parágrafo único, o dispositivo também se aplica à execução para efetivar prestação de fazer, não fazer e entregar coisa distinta de dinheiro fundada em título extrajudicial (DIDIER JÚNIOR, 2017, p. 105). Ademais, o rol é meramente exemplificativo, conforme se depreende da literalidade do § 1º do art. 536, que faz menção à possibilidade de incidência de outras medidas além daquelas já fixadas (BRASIL, 2015).

O dever do magistrado de determinar a realização de providências indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias na execução fundada em título extrajudicial, como o é o TAC, é reforçado pelo art. 139, IV, do CPC (BRASIL, 2015). A prerrogativa do art. 139 é vista como um poder geral de efetivação, visando assegurar o cumprimento de qualquer ordem judicial. Em igual sentido, esclarece Cassio Scarpinella Bueno:

É irrecusável o entendimento de que se justifiquem outras medidas de apoio, consoante as vicissitudes do caso concreto, e sejam aplicadas, fundamentadamente, pelo magistrado. A atipicidade dos meios executivos, derivada do inciso IV do art. 139 encontra, também aqui [execução de obrigações de fazer ou não fazer], largo espaço para ser adotada. (2016, p. 548).

Quanto à tutela específica ou às providências que possibilitem o resultado prático equivalente ao adimplemento de obrigação de fazer ou não fazer, destaca-se, ainda,

o disposto no art. 11 da Lei n. 7.347/85 (BRASIL, 1985) e no art. 84, § 5º, da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor - CDC) (BRASIL, 1990).

4.1 As Medidas Sub-rogatórias

As medidas sub-rogatórias, previstas no art. 84, § 5º, do CDC (BRASIL, 1990) e também nos arts. 139, IV, e 536, § 1º, do CPC (BRASIL, 2015), permitem a substituição por um fazer ou não fazer passível de concretização pelo Estado-Juiz, de forma direta, independentemente da anuência ou da colaboração do executado, propiciando a execução específica ou a obtenção do resultado prático equivalente.

Dentre os vários meios de execução possíveis, certamente as medidas de sub-rogação de uma obrigação em outra de tipo diferente são bastante eficazes. Não se trata de sub-rogação comum, que é a conversão da obrigação de fazer ou não fazer descumprida em perdas e danos, mas de sub-rogação propiciadora da execução específica da obrigação de fazer ou não fazer ou a obtenção do resultado prático equivalente.

Nesse sentido, Ada Pellegrini Grinover exemplifica, quando do dever legal de não poluir (obrigação de não fazer), uma vez descumprida, poderá a obrigação de não fazer ser sub-rogada em obrigação de fazer (v.g., colocação de filtro, construção de um sistema de tratamento de efluente etc.) e descumprida esta obrigação sub-rogada de fazer poderá ela ser novamente convertida, desta feita em outra de não fazer, como a de cessar a atividade nociva. A execução desta última obrigação pode ser alcançada coativamente, inclusive através de atos executivos determinados pelo juiz e atuados por seus auxiliares, inclusive com a requisição, se necessário, de força policial. São meios sub-rogatórios que o juiz deverá adotar enquanto for possível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente. Não se trata de adoção arbitrária de qualquer medida, e sim apenas de medidas adequadas e necessárias (eis o parâmetro legal) à tutela específica da obrigação ou à obtenção do resultado equivalente (2011, p. 116-117).

Cumprido salientar que as providências previstas no art. 11 da Lei n.7.347/85 (BRASIL, 1985) e no art. 84 do CDC (BRASIL, 1990) devem ter plena aplicabilidade à execução do TAC por órgão ou entidade pública legitimada ao ajuizamento da ACP, na forma do art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85 (BRASIL, 1985), porquanto não seria coerente permitir que se levasse a efeito tais medidas na fase cognitiva, cuja instauração não demanda a preexistência de título executivo, sem que houvesse semelhante possibilidade de satisfação na execução fundada em TAC. A aludida questão, conforme anteriormente mencionado, pode ser dirimida, na legislação processual em vigor, à luz do dever-poder do magistrado de impor todas as medidas (típicas ou atípicas) indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias a assegurar o cumprimento de

ordem judicial, previsto no art. 139, IV, do CPC (BRASIL, 2015). Frisa-se, ainda, que o procedimento a que aqui se reportou é aplicável à execução de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública, haja vista que o rito específico do art. 910 do CPC (BRASIL, 2015) cinge-se ao pagamento de quantia.

4.2 A Multa por Ato Atentatório à Dignidade da Justiça

O art. 774 do CPC trata do rol de condutas do executado desaprovadas pelo sistema porque atentatórias à dignidade da justiça, podendo, ainda, de acordo com o seu parágrafo único, ser fixada multa pelo juiz, em decorrência da prática de tais atos (BRASIL, 2015). Também configuram atos atentatórios à dignidade da justiça, específicos do processo de execução, a oposição de embargos manifestamente protelatórios, conforme preleciona o art. 918, parágrafo único, do CPC (BRASIL, 2015) e a suscitação infundada de vício com o objetivo de ensejar a desistência do arrematante de que trata o art. 903, § 6º, do CPC (BRASIL, 2015). Inclusive, o art. 777 permite a cobrança da multa ou de indenizações decorrentes da litigância de má-fé ou, ainda, de prática de ato atentatório à dignidade da justiça, nos próprios autos da execução (BRASIL, 2015). É possível a cumulação da multa por ato atentatório à dignidade da justiça com outras sanções de natureza processual³ ou material, bem assim a coexistência de referida penalidade com medidas coercitivas e sub-rogatórias. A resistência injustificada a ordem judicial e a não indicação de quais são e de onde estão os bens sujeitos à penhora, mencionadas no art. 774, IV e V (BRASIL, 2015), podem também se subsumir a figura do ato atentatório à dignidade da justiça previsto na parte geral do Código, art. 77, IV, e § 2º (BRASIL, 2015), que aborda a inobservância do dever de cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais de natureza provisória ou final e de não criar embaraços à sua efetivação. Assim, a multa devida em razão da prática do ato atentatório à dignidade da justiça, também é instrumento apto para punir o agente público recalcitrante que cria embaraços à efetivação de decisão jurisdicional. Eventualmente, o fato ainda pode representar infração penal e ensejar responsabilidade civil. É a lição de Marinoni, Arenhart e Mitidiero:

3 Para Luiz Guilherme Marinoni, é admissível a cumulação das duas multas, in verbis: “Quanto ao ato atentatório à dignidade da justiça consistente em descumprimento de ordens judiciais (art. 774 IV e V, CPC), o executado deve ser sancionado tanto pela multa do art. 774, parágrafo único, CPC, como por aquela do art. 77, IV c/c seu §2º, CPC. Embora o art. 77, § 2º se refira também a “ato atentatório à dignidade da justiça”, as sanções dos dispositivos não são equivalentes. Enquanto a multa do art. 774 reverte em favor da parte, a multa do art. 77 é dirigida ao Estado (art. 77, §3º).” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 737-739).

Sobre o tema, há, ainda, decisão proferida pelo STJ que é digna de nota: a Corte Superior já entendeu que mesmo pessoas que não são parte no processo podem ser condenadas ao pagamento da multa; basta que de alguma forma embaracem a efetivação de provimento judicial. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão em Recurso Especial nº 757.895. Relator: Ministra Denise Arruda. Brasília, DF, 02 de abril de 2009).

A multa sancionatória por ato atentatório à dignidade da justiça pode ser aplicada sem prejuízo de outras sanções de natureza material ou processual. Em sendo o caso, pode ser cumulada com medidas coercitivas e sub-rogatórias (art. 139, IV, CPC), a exemplo da multa coercitiva (art. 537, CPC). Em tais casos, serão exigíveis, no caso de descumprimento, cumulativamente multa sancionatória e multa coercitiva. (2015, p. 738).

A viabilidade da incidência concomitante da multa cominatória e da multa decorrente de ato atentatório à dignidade da justiça, é totalmente justificável diante da finalidade diversa dos institutos, já que o primeiro é dotado de função coercitiva, com vistas a compelir o executado, ao passo que o segundo se reveste de caráter sancionatório.

4.3 As Astreintes Fixadas pelo Magistrado

Quando da execução de obrigação de fazer ou não fazer, deverá o magistrado tomar em conta o valor previsto como multa cominatória no TAC. Assim, no despacho inicial, conforme o art. 814, parágrafo único, do CPC (BRASIL, 2015), serão fixadas as astreintes, em regra no mesmo valor constante do título, salvo se este for excessivo, hipótese em que o juiz poderá reduzi-lo. Eventual cláusula penal moratória prevista no TAC não se confunde com as astreintes, porquanto estas têm natureza processual, ao passo que aquela tem caráter material. Por essa ótica, não há que se falar em *bis in idem*, pois a penalidade prevista no TAC, acordada voluntariamente pelas partes, tem como finalidade o descumprimento pretérito. As *astreintes*, por sua vez, de índole processual, visam a coagir o executado ao cumprimento de decisão judicial, na forma de obrigação de fazer ou não fazer, que remanesce.

A esse respeito, colaciona-se precedente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

POSSIBILIDADE DA CUMULAÇÃO DE CLÁUSULA PENAL MORATÓRIA E DAS ASTREINTES. OBRIGAÇÃO DE FAZER DESCRITA EM TAC. COMINAÇÃO PENAL IMPOSTA EM DE-CORRÊNCIA DA DISPOSIÇÃO LEGAL (§ 6º DO ART. 5º DA LEI N. 7.347/85). ASTREINTE, CONTUDO, FIXADA PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO DE COMANDO JUDICIAL. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM. “[...] I - Na linha da jurisprudência desta Corte, não se confunde a cláusula penal, instituto de direito material vinculado a um negócio jurídico, em que há acordo de vontades, com as astreintes, instrumento de direito processual,

somente cabíveis na execução, que visa a compelir o devedor ao cumprimento de uma obrigação de fazer ou não fazer e que não correspondem a qualquer indenização por inadimplemento. [...]” (STJ, Recurso Especial n. 422.966/SP, Rel. Min. Sálvio De Figueiredo Teixeira, Quarta Turma, j. 23-09-2003). A penalidade prevista no TAC, livremente pactuada pelas partes, tem como foco descumprimento pretérito, sendo que a multa diária, ou astreinte, de índole processual, objetiva coagir o executado a cumprir decisão judicial, na forma da obrigação de fazer pactuada, que remanesce. RECURSO PROVIDO. (BRASIL, 2014).

Do corpo do acórdão, convém ainda salientar:

Registre-se que a penalidade prevista na cláusula primeira, parágrafo terceiro, do TAC não evitou a inadimplência do agravado, que foi negligente quanto à construção da casa de passagem, como demonstrado pelo agravante. [...] Nesse passo, imprescindível a intervenção do Juízo, objetivando a efetividade do cumprimento do pactuado no TAC. Portanto, não há que se falar em *bis in idem* ou dupla penalidade sobre o mesmo fato gerador, pois as multas possuem finalidades e naturezas distintas, cabendo, por conseguinte, a cominação simultânea [...] não tendo o agravado obedecido ao pactuado no item “1” do TAC e com o fim de tornar mais célere e efetiva a tutela jurisdicional, reconhece-se a cumulatividade das penalidades impostas. Ante o exposto, voto por conhecer do recurso e dar-lhe provimento para cassar a decisão guerreada, reconhecendo a possibilidade da cumulação da cominação imposta no TAC com aquela instituída pelo direito processual civil (art. 461, § 4º, do CPC). (BRASIL, 2014).

Assim, é possível a incidência da cláusula penal moratória prevista no título extrajudicial e da astreinte fixada pelo magistrado, visando a compelir o executado a adimplir as obrigações vencidas e ao cumprimento da decisão judicial, visto que tal instituto seria um acréscimo em relação à multa cominatória, configurando-se como um importante instrumento para a garantia da efetividade dos TACs.

4.4 O Bloqueio de Verbas Públicas

Além da imposição de multa ao ente público demandado e ao seu gestor, ganhou espaço na jurisprudência do nos Tribunais a tese que advoga o bloqueio de recursos públicos, que passariam a estar vinculados ao cumprimento da determinação judicial. A constrição é aceita notadamente na concessão de tutela antecipada em demandas de fornecimento de medicamentos e tratamento médico, e ainda, no sequestro de verbas públicas para garantir, de forma eficaz, o direito à educação.

Nessa perspectiva, salienta-se que o judiciário já substituiu, de ofício, as astreintes por medida de sequestro, na execução de TAC que exigia a reforma e adequação geral de escola municipal, conforme segue:

No Estado Constitucional de Direito, que sucede o antigo Estado Legislativo de Direito, não há como se admitir a tese de que as normas constitucionais não são dotadas de normatividade plena. Afinal, hoje a Constituição está no centro de uma estrutura de poder de onde irradia sua força normativa. É dotada de supremacia formal e material, determina a vigência e a validade das normas abaixo dela e fixa-lhes o modo de interpretação e compreensão. Além disso, se antes, no Estado Legislativo de Direito - e no modelo decorrente do tipo de Constituição que lhe dava sustentação - o que se tinha era um juiz neutro, distante e que só exercia seu papel mediador quando chamado pelas partes, atualmente essa figura desaparece e a concretização das normas constitucionais passa a ser o principal compromisso do Poder Judiciário. A imposição de bloqueio ou sequestro de verbas públicas apresenta-se mais apta a garantir o cumprimento da determinação judicial, na medida em que, mesmo não atendido o comando sentencial, o sequestro dos valores será suficiente para agasalhar a pretensão e garantir, de forma eficaz, o direito à educação, enquanto que a multa cominatória raramente atingirá a finalidade da decisão judicial, senão por vontade do próprio demandado. (BRASIL, 2016).

O bloqueio de recursos públicos da entidade pública a fim de impelir o cumprimento de obrigação de fazer é até mais efetivo que a incidência de multa cominatória, porquanto, ainda que o executado deixe de observar voluntariamente o dever imposto, o sequestro de valores garantirá o cumprimento da obrigação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação extrajudicial do Ministério Público na tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, encontra no termo de compromisso de ajustamento de conduta um eficiente instrumento para a resolução dos conflitos relacionados aos metadireitos.

O TAC deve satisfazer plenamente a tutela dos direitos metaindividuais evitando qualquer tipo de discussão judicial sobre os fatos e fundamentos objeto do acordo. Uma de suas principais características e o que o torna um vantajoso instituto é a sua eficácia de título executivo extrajudicial, conforme previsto expressamente no rol do CPC como um dos negócios jurídicos passíveis de eficácia executiva, valorizando a autonomia da vontade das partes e suprimindo o processo de conhecimento.

Dessa forma, o pacto exige respeito pelas partes que o celebraram, contudo, constata-se que cada vez mais os acordos estão sendo descumpridos, de modo a autorizar o membro do MP, além de acompanhar e fiscalizar o cumprimento do acordo, a cercar-se de medidas jurídicas que garantirão celeridade e eficiência quando da sua execução. O ajuste deve atender os requisitos legais da liquidez e certeza das obrigações assumidas, definido o responsável pelo seu cumprimento, a delimitação do seu objeto, valor quantificado quando se tratar de cláusula indenizatória e na hipótese de obrigação de fazer ou não fazer, apontado o modo de cumprimento, onde cumpra-la e o resultado prático que se objetiva com o pacto.

Na execução do título extrajudicial, baseada no termo de compromisso de ajustamento de conduta, deve-se utilizar dos instrumentos jurídicos cabíveis para o cumprimento integral das obrigações, postulando, se necessário, medidas para a obtenção do resultado prático equivalente ao adimplemento. A inclusão de providências indutivas, coercitivas ou mandamentais, apresentam-se como fundamentais para dar eficácia resolutive ao termo de compromisso.

MEASURES FOR THE EFFECTIVENESS OF THE CONSENT DECREE EXECUTION

ABSTRACT

This article addresses the appropriate legal measures to guarantee the effectiveness of the judicial execution of the consent decree, presenting several instruments available for the search of the fulfillment of the obligations assumed when the adjustment was made or its practical result equivalent. More than an agreement with the PM, the consent

decree related to the environmental-urban theme constitutes a pact with the Earth. The consent decree established obligations with the objective of serving supra-individual interests and is a voluntary instrument. In this sense, the way, time and place of fulfillment of obligations are signed in order to meet the needs of the legal good reached, determining the conditions of the agent.

Key words: Public Ministry; Effectiveness of the consent decree; Execution.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira; ALVARENGA, Samuel. Ministério Público como Função Essencial à Justiça na Tutela de Direitos ou Interesses Coletivos. In: VITORELLI, Edilson (org.). **Manual de Direitos Difusos**, 2019.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cléber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos**. São Paulo: Método, 2019. 1 v.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Código de Defesa do Consumidor**. Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF, 27 jul. 2017. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão em Recurso Especial nº 757.895. Relator: Ministra Denise Arruda. Brasília, DF, 02 de abril de 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 04 maio 2009. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200500953248&dt_publicacao=04/05/2009. Acesso em: 09 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Acórdão em Agravo de Instrumento nº 2014.001455-2. Relator: Des. Carlos Adilson Silva. Florianópolis, SC, 02 de dezembro de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**. Florianópolis. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAAI2LNAAH&categoria=acordao. Acesso em: 09 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Acórdão em Apelação Cível nº 0007160-75.2013.8.24.0067. Relator: Des. Francisco Oliveira Neto. Florianópolis, SC, 06 de setembro de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**. Florianópolis. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=%22A%20imposi%20de%20bloqueio%20ou%20sequestro%20de%20verbas%20p%20fablicas%20apresenta-se%20mais%20apta%20a%20garantir%20o%20cumprimento%20da%20determina%20judicial%22&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAA GmfIAAQ&categoria=acordao_5. Acesso em: 09 fev. 2021.

BUENO, Cassio Scarpinela. **Manual de Direito Processual Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: volume 5 - execução. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini. [et al]. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. Vol. II. 10. ed. Revista, atualizada e reformulada. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011.

JELINEK, Rochelle. **Execução de Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. Vol. único. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Breves Considerações sobre o Ministério Público Federal do Século XXI: Trajetória e Desafios. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. Cap. 3. p. 335-362.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo De Ajustamento De Conduta**: Teoria e Prática. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SANTA CATARINA. Ministério Público de Santa Catarina. Ato nº 398, de 11 de junho

de 2018. Disciplina a instauração e a tramitação de Procedimento Administrativo no âmbito do Ministério Público de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=2369>. Acesso em: 26 fev. 2021.

VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos. In: MILARÉ, Édís (Org.). **A Ação Civil Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. Cap. XVI. p. 281-297.