

# PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**Origem: Vara de Família e da Infância e da Juventude e do Idoso da Comarca de Itaguaí**

**Processo nº 0004802-03.2019.8.19.0024 (Ação Civil Pública)**

**Agravante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

**Agravados: Município de Itaguaí**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR 1º VICE-PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO RIO DE JANEIRO, pelos Promotores de Justiça que esta subscreve, com fundamento nos artigos 1.015, I, do Código de Processo Civil, vem interpor o presente

## **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

contra a r. decisão de f. 66/71, proferida nos autos do processo em epígrafe em 07.08.2019, que concedeu apenas parcialmente a tutela provisória requerida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, requer seja o presente recurso levado à livre distribuição, para uma das Câmaras Cíveis do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 10 de novembro de 2019.

**VINICIUS LEAL CAVALLEIRO**

Promotor de Justiça

**FERNANDA ABREU OTTONI DO AMARAL**

Promotora de Justiça

Agravante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Agravado: Município de Itaguaí

## RAZÕES DO AGRAVANTE

### EGRÉGIO TRIBUNAL COLENDIA CÂMARA

#### I – INTRÓITO NECESSÁRIO

O presente agravo de instrumento tem por origem a ação civil pública n. 0004802-03.2019.8.19.0024, proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município de Itaguaí, tendo como fundamento, em síntese, a ausência de suporte municipal mínimo a permitir o funcionamento de dois equipamentos de acolhimento institucional da Comarca, quais sejam, a casa Lar Cantinho da Esperança e o Abrigo Infante-juvenil.

Da extensa análise relatada na inicial, extraiu-se que, muito embora o Município de Itaguaí estivesse em condições de arcar com as despesas estabelecidas constitucionalmente para manter os referidos lares, não houve por parte dos seus gestores a necessária diligência para tal cumprimento.

O resultado foi desabastecimento e a precariedade dos equipamentos de acolhimento e, por conseguinte, a flagrante lesão dos direitos daqueles que, por carência de opção, necessitam da prestação desse serviço público.

Conforme vastamente comprovado ao longo das investigações que culminaram com a propositura da ação civil pública, o Prefeito do Município de Itaguaí e a Secretária Municipal de Desenvolvimento Social, responsáveis diretos por esse serviço público, não vêm cumprindo os patamares mínimos de aplicação de recursos para atendimento aos abrigos, apesar de haver previsão em leis orçamentárias.

Está patentemente demonstrado que a opção desses gestores prioriza despesas não essenciais ao Município, em detrimento dos aparelhos de acolhimento infanto-juvenil, sendo certo que essas escolhas não encontram respaldo constitucional e legal e, portanto, justificam a intervenção do Poder Judiciário.

Oferecida a demanda, o *Parquet* requereu ao juízo monocrático que determinasse, em sede de tutela de urgência, uma série de medidas necessárias a mitigar as consequências já drásticas, o que foi, em parte, deferido pelo douto Juízo de primeiro grau.

E para que as medidas de tutela provisória requeridas fossem, fática e celeremente, cumpridas pela gestão do Município de Itaguaí, notadamente pelo Prefeito e pela Secretária Municipal de Desenvolvimento Social, foi requerida a

determinação de multa pessoal a esses gestores em caso de descumprimento. Contudo esse pedido específico foi indeferido pelo r. Juízo, sob a seguinte argumentação:

Por fim, o requerimento de fixação de multa pessoal do ordenador de despesas e da Secretário Municipal de Assistência Social também deve ser indeferido, tendo em vista que as obrigações a serem cumpridas são de responsabilidade do ente público local que apenas utiliza tais agentes para manter a máquina pública em funcionamento.

Outrossim, como tais agentes não fazem parte do polo passivo, eventual conduta desidiosa ou capaz de gerar dano ao patrimônio público poderá ser apurada no bojo de um procedimento de improbidade administrativa no juízo pertinente, o qual, em caso de procedência da ação, poderá aplicar aos réus, após o regular contraditório, todas as sanções previstas na Lei nº 8429/1992.

Em decorrência desse entendimento, o douto Juízo optou por fixar multa *ao próprio Município de Itaguaí*, no valor fixo de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), por descumprimento de quaisquer dos pedidos requeridos e deferidos em sede de tutela provisória.

Sobre esse ponto, em que pese o MPRJ não desconhecer a jurisprudência majoritária a respeito da aplicação da multa pessoal ao gestor da pessoa jurídica de direito público interno, também invocada pelo d. Juízo que proferiu a decisão parcialmente transcrita acima, é certo também que é dever ministerial demonstrar que existe entendimento em sentido diverso e que, a nosso ver, tutela de forma mais contundente o interesse público objeto da ação.

Assim, insurge-se o Ministério Público através do presente recurso, conforme o mérito recursal a seguir, objetivando-se a reforma da decisão.

## **II – MÉRITO RECURSAL: DA NECESSIDADE, *IN CASU*, DE COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL AO PREFEITO DE ITAGUAÍ E À SECRETÁRIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Conforme mencionado no resumo acima, a r. decisão indeferiu, entre outros pedidos, a cominação de multa pessoal aos gestores diretamente responsáveis pela deficiência do serviço público ora em questão, quais sejam, o Prefeito do Município de Itaguaí e a Secretária Municipal de Desenvolvimento Social.

E como forma de compelir o Município de Itaguaí a cumprir as determinações deferidas em sede de tutela de urgência, a decisão judicial optou por cominar multa ao próprio ente público e tão somente a ele, no valor de R\$80.000,00 pelo descumprimento de quaisquer dos itens citados.

A multa por descumprimento, também conhecida pela nomenclatura *astreintes*, é o meio de coerção utilizado para dotar de efetividade a decisão judicial. No ordenamento vigente, as *astreintes* têm previsão no art. 814 do Código de Processo Civil, que dispõe:

Art. 814. Na execução de obrigação de fazer ou de não fazer fundada em título extrajudicial, ao despachar a inicial, o juiz fixará multa por período de atraso no cumprimento da obrigação e a data a partir da qual será devida.

O objetivo<sup>1</sup> das *astreintes* é simples: conferir a efetividade necessária ao mandamento ao qual está vinculada, ou seja, permitir, em maior grau, que a obrigação seja cumprida por quem é de direito fazê-la, seja ela decorrente de um título extrajudicial ou de uma decisão judicial, como ora *in casu*.

O entendimento que ora se expõe é que a aplicação dessa coerção puramente à pessoa jurídica de direito público não é o modo mais efetivo de compeli-lo à realização da decisão judicial<sup>2</sup>, uma vez que o ente público apenas blindará eventuais decisões do seu gestor em relação a não efetivação do serviço público. E foi justamente por conta de decisões desidiosas dessa natureza que o Ministério Público ingressou com a presente ação civil pública.

Nesse sentido, parte da doutrina especializada<sup>3</sup> expõe a questão das *astreintes* e o prejuízo de o Município, já lesado pelas condutas desidiosas, ser também lesado pela aplicação de multas (ANEXO 1):

(...) não obstante tenha restado pacificado o entendimento tanto no campo doutrinário quanto jurisprudencial de que é cabível a aplicação das *astreintes* nas execuções contra a Fazenda Pública, constatou-se na prática a sua inefetividade, diante da ausência de uma vontade humana específica a ser influenciada psicologicamente pela imposição da referida medida, pelo que acabaria projetando-se por longo período sem acarretar qualquer resultado prático,

<sup>1</sup> Desde os estudos da Ciência Política sobre a formação de um Estado e de suas leis já se fala sobre a importância da cominação de penalidades a fim de ver cumprida uma determinação legal. Nesse sentido: "Governar implica o poder de baixar as leis. É essencial à ideia de uma lei que ela seja respaldada por uma sanção ou, em outras palavras, uma penalidade ou punição pela desobediência [O Federalista. In: Os Clássicos da Política (Francisco Weffort – org.). 5ª ed. São Paulo: Ática, 1995, v. 1, art. XV, p. 270 *apud* Bucci, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>2</sup> Há até mesmo entendimento doutrinário no sentido de que as *astreintes* sejam revertidas para o próprio ente estatal, o que seria contraditório com a aplicação de multa somente ao ente. Nesse sentido: GUERRA, Marcelo Lima. Execução indireta. São Paulo: Ed. RT, 1999, p. 209.

<sup>3</sup> Artigo disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.245.05.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.245.05.PDF). Acesso em: 07 out. 2019.

esquecida que ficaria na fila dos precatórios. Isso, porque tal situação permite, dentre outras coisas, que o agente público especificamente responsável pelo cumprimento do comando judicial possa dele se esquivar injustificada e reiteradamente, já que, na pior das hipóteses, quem arcará com a multa é o erário.

A pessoa jurídica de direito público interno é, em regra, representada pelo seu gestor máximo (chefe do Poder Executivo ou Presidente das demais entidades da Administração). E, no caso dos municípios, estes serão representados em juízo, ativa e passivamente, por seu prefeito ou procurador, conforme expressamente dispõe o art. 75, III, do Código de Processo Civil.

No presente caso, o Ministério Público requer sejam compelidos a cumprir a decisão judicial o Prefeito do Município de Itaguaí e a Secretária Municipal de Desenvolvimento Social<sup>4</sup> a fim de mitigar as equivocadas decisões de gestão por esses mesmos gestores tomadas e fartamente narradas ao longo da petição inicial.

Nessa linha, oportuna se faz a citação do expoente Fredie Didier Junior<sup>5</sup>:

De qualquer sorte, para evitar a renitência dos maus gestores, nada impede que o magistrado, no exercício do seu poder geral de efetivação, imponha as astreintes diretamente ao agente público (pessoa física) responsável por tomar a providência necessária ao cumprimento da prestação. Tendo em vista o objetivo da cominação (viabilizar a efetivação da decisão judicial), decerto que aí a ameaça vai mostrar-se bem mais séria, por isso mesmo, a satisfação do credor poderá ser mais facilmente alcançada.

Relembre-se que, como argumento, o d. Juízo de primeiro grau inferiu pela não aplicabilidade da multa pessoal em razão de as condutas desidiosas dos gestores serem passíveis de sanção por improbidade administrativa. Contudo, o instituto da improbidade não se confunde com o das astreintes, tendo em vista que a sanção por improbidade administrativa não se confunde com o mecanismo coercitivo em sede de ação civil pública.

Também acompanhando esse raciocínio, Sidney Fiori Júnior<sup>6</sup>, em trabalho doutrinário que desenvolve tese substancial e bastante similar à proposta nessas razões de agravo de instrumento e na ação civil pública em questão, defende (ANEXO 2):

<sup>4</sup> Escolhida pelo Prefeito para conduzir a pasta de Desenvolvimento Social e, por consequência, ser a responsável pela condução das políticas públicas nessa seara.

<sup>5</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil. Execução*. Salvador: Editora Juspodivm, 2009, v. 5, p. 449.

<sup>6</sup> Artigo disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/multa\\_pessoal\\_gestores.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/multa_pessoal_gestores.pdf). Acesso em: 04 out. 2019, p. 2/3.

Interessante observar que o devedor da obrigação estatal é o ente público e o título deste artigo diz respeito à responsabilidade do gestor pela inércia do Poder Público.

Esta responsabilidade pessoal do gestor é a interpretação mais justa e coerente que se pode fazer do ordenamento, pois não se afigura razoável que o ente público seja punido pela inércia do agente que o representa.

Ora, o impulso para a alocação das rubricas nas leis orçamentárias, a realização de uma licitação para a contratação de um serviço, enfim, a consumação de um ato administrativo depende da vontade do agente público responsável pela ordenação das despesas, pois a administração pública é gerida por pessoas, as quais representam a vontade momentânea do Poder Público. A teoria do órgão, tão bem delineada na doutrina de Hely Lopes Meirelles, revela exatamente estes aspectos orgânicos entre autoridade pública e administração, que se confundem numa vontade só.

Entretanto, segundo a doutrina mencionada, a pessoa jurídica de direito público é quem responde objetivamente (art. 37, §6º, CR/88) pela ação ou omissão de seus agentes, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Não podemos concordar com a submissão do poder público a mais uma punição, ou seja, não parece justo/coerente que o Estado seja responsabilizado judicialmente pela omissão de uma pessoa física descomprometida com a causa infanto-juvenil. Primeiro, o ente público foi punido por não ter um gestor eficiente no trato das necessidades coletivas das crianças e adolescentes, figurando como réu (a pessoa jurídica) em ação cominatória de obrigação de fazer e, depois, ainda, será novamente punido na fase de cumprimento de sentença, tendo que pagar quantia certa pela soma das multas?

Em seu trabalho, Fiori Junior<sup>7</sup> aborda especificamente a peculiaridade da tutela dos direitos de crianças e adolescentes, ao defender que:

(...) calcado no princípio da eficiência, de alçada constitucional, a fixação das astreintes contra a pessoa do gestor representa imensas vantagens para a obtenção da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente. Sendo certo que o direito da criança e do adolescente compõe o microcosmo da tutela coletiva e que

---

<sup>7</sup> Idem, p. 13.

a Lei 8.069/90 é taxativa, em seus artigos 54, §2º, 73 e 216, quanto à possibilidade de se impor responsabilidade pessoal contra o agente responsável pela ação ou omissão do ente estatal, é mister que os operadores do direito se atentem para esta possibilidade, evitando-se o duplo prejuízo aos jurisdicionados, que primeiro não recebem a tutela específica e, depois, ainda veem o ente estatal sendo punido com a imposição de multas diárias.

E no âmbito da jurisprudência, diversos julgados já acolhem a pretensão ministerial acerca da possibilidade da aplicação das astreintes ao representante legal da pessoa jurídica de direito público, entre os quais destacamos:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER. ASTREINTES. VALOR. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ. FIXAÇÃO CONTRA AGENTE PÚBLICO. VIABILIDADE. ART. 11 DA LEI Nº 7.347/85.

1. O pedido de minoração da quantia arbitrada a título de astreintes não ultrapassa a barreira do conhecimento, uma vez que o valor confirmado pela Corte de origem - R\$ 5.000 (cinco mil reais) por dia - não se mostra manifestamente desarrazoado e exorbitante. Por conseguinte, sua modificação dependeria de profunda incursão na seara fático-probatória. Incidência da Súmula 07/STJ. 2. *A cominação de astreintes prevista no art. 11 da Lei nº 7.347/85 pode ser direcionada não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais.* 3. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (STJ, REsp 1111562/RN, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, j. em 25/08/2009).

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. EXECUÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. *CONTEMPT OF COURT* E FAZENDA PÚBLICA. 1. A decisão que em sede de mandado de segurança impõe obrigação de fazer é essencialmente mandamental, sendo subsidiariamente substituída por perdas e danos, no caso de real impossibilidade de cumprimento, diante da interpretação analógica do art. 461 do CPC. 2. O *contempt of court* civil do direito anglo saxão, como meio de coerção psicológica do devedor, decorre da concepção de que a autoridade do Poder Judiciário é intrínseco à sua própria existência. 3. *Provido o agravo para que o juiz adote todos os meios capazes de dar efetividade à jurisdição, registrando que a aplicação de astreintes à Fazenda Pública é ineficaz como meio de coerção psicológica, já que sujeitas*

*ao regime do precatório. 4. Nas causas envolvendo o erário público, a coerção somente será eficaz se incidir sobre o agente que detiver responsabilidade direta pelo cumprimento da ordem, reiterada e imotivadamente desrespeitada. (TRF 2ª Região, Agravo de Instrumento 97.02.29066-0, 3ª Turma, Rel. Juiz Federal Convocado Ricardo Perlingeiro, j. em 22/05/2001).*

**AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - PENA DE MULTA PELO DESCUMPRIMENTODA ORDEM-DESTINATÁRIO-IMPOSSIBILIDADE DE IMPOSIÇÃO AO ENTE PÚBLICO.** *Em ação de obrigação de fazer, a multa pelo descumprimento da ordem judicial tem fundamento no art. 14, V e parágrafo único do CPC, deve ser imposta não ao ente público respectivo, mas sim ao agente público que, estando obrigado a cumpri-la, deixa de fazê-lo. (TJMG, Agravo de Instrumento Cível nº 1.0216.11.000892-9/001, Rel. Des. Edílson Fernandes, Rel. para o acórdão Des. Maurício Barros, j. em 06/09/2011) – ementa parcial.*

**AGRAVO REGIMENTAL. EXECUÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. INCORPORAÇÃO DE ÍNDICE – PLANO COLLOR. DESCUMPRIMENTO. MULTA COERCITIVA. IMPOSIÇÃO À PESSOA JURÍDICA E AOS SEUS REPRESENTANTES. MANUTENÇÃO. PRAZO. PRORROGAÇÃO.** *A autoridade impetrada não é estranha ao processo, seja pelo aspecto de defesa do ato impugnado e de sua reforma, caso concedida a segurança, seja por ser o canal de comunicação processual da pessoa jurídica que, não dispendo de vontade nem de psiquismo, não pode ser diretamente constrangida nem convencida a coisa alguma. Para o efetivo cumprimento da obrigação originada da decisão judicial, ou obtenção de resultado equivalente, perfeitamente cabível a imposição de multa coercitiva aos representantes da pessoa jurídica, por serem seu verdadeiro substituto processual. (...) Recurso conhecido e provido, parcialmente. Decisão unânime (TJDFT, Agravo regimental no mandado de segurança nº 1998002003182-7, Rel. Des. Edmundo Minervino, j. em 11 de julho de 2001).*

No corpo deste último aresto, o Desembargador relator, impondo as astreintes pessoalmente ao Governador do Distrito Federal e ao Secretário de Governo, asseverou que:

*Em primeiro lugar, a autoridade impetrada não é estranha ao processo, não “apenas quanto ao aspecto da defesa do ato impugnado e de sua*



reforma, caso concedida a segurança”, conforme alega. Ela também não é estranha ao processo, porque é ela o canal de comunicação processual da pessoa jurídica, nesta especialíssima ação que é a de Mandado de Segurança, conforme se antecipou na decisão agravada. E é verdadeiro substituto processual da pessoa jurídica, de acordo com entendimento jurisprudencial atual da Egrégia Corte Superior de Justiça.

De sua vez, estranho não é, tampouco, aquele que representa, política e administrativamente, a pessoa jurídica, e de quem dependem, em última análise, as decisões desta.

As pessoas jurídicas, repita-se o que restou assentado na decisão agravada, não são senão ficções do Direito. Elas se expressam através de pessoas físicas. Elas decidem, através de pessoas físicas. Logo, quando a lei processual faculta ao Judiciário a imposição de meios coercitivos atuantes sobre a vontade e o psiquismo das pessoas, de modo a lograr o cumprimento das obrigações já reconhecidas, por óbvio que lhe faculta fazer incidir essa coerção sobre o psiquismo daquelas pessoas que dispõem de vontade, e através de cuja vontade se expressa a “vontade” das pessoas jurídicas. Não reconhecê-lo equivale a negar vigência à lei.

(Agravamento regimental no mandado de segurança n. 1998002003182-7. Relator Des.: EDMUNDO MINERVINO, DJe: 11.07.2001).

Também foi salientado pelo i. Relator o seguinte trecho da sentença recorrida:

Por outro prisma, certo é que a imposição da multa coercitiva (“astreinte”), unicamente à pessoa jurídica, pode resultar inócua, caso não seja capaz de sensibilizar seus agentes responsáveis, a quem não vai ser imposto, diretamente, qualquer sacrifício patrimonial. Com efeito, é isso o que, lamentavelmente, vem demonstrando a experiência judicial em nosso país. Em verdade, tem-se revelado ineficaz, do mesmo modo, a simples previsão da possibilidade (remota) de eventual ação de regresso, da pessoa jurídica contra o agente responsável.

Nessa perspectiva, considerando a finalidade da própria norma (que deve, sempre, balizar sua interpretação), tenho que cabível é a imposição de multa coercitiva também ao agente responsável pelo inadimplemento, como único meio de fazer valer a teleologia do preceito. Se a função da astreinte não é punitiva ou sancionatória, mas sim, coercitiva, o que lhe empresta sentido jurídico é seu

poder de influenciar na vontade, no psiquismo, da pessoa de quem depende o adimplemento da obrigação, de sorte a convencê-la que é melhor fazer cumpri-la do que suportar a multa diária. E é de sabença geral que as pessoas jurídicas se exprimem por seus representantes, por seus dirigentes, por seus agentes (pessoas físicas); elas, como ficção jurídica que são, não dispõem de vontade nem de psiquismo. Logo, não podem ser diretamente constrangidas nem convencidas de coisa alguma.

O MPRJ não desconhece que o mencionado acórdão foi reformado, em sede do Recurso Especial n. 855.738 – DF, “para excluir a imposição de multa diária ao Governador do Distrito Federal e à Secretária de Gestão Administrativa”. Contudo, reafirma que o entendimento contrário melhor se amolda à proteção de direitos fundamentais e que não há decisão vinculante a impedir este Tribunal de analisar a pretensão ministerial ora defendida.

Aprofundando a defesa do acolhimento dessa tese, ressaltamos que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, com fulcro no precedente do STJ citado acima (RESp n. 1.111.562), vem se posicionando pela possibilidade de imposição pessoal das astreintes ao gestor público responsável pelo cumprimento da ordem judicial, mesmo que ele não componha a relação jurídica processual:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS PARA TRATAMENTO MÉDICO – PEDIDO PROCEDENTE – *ASTREINTE IMPOSTA CONTRA O ENTE ESTATAL E CONTRA O AGENTE PÚBLICO OU POLÍTICO RESPONSÁVEL PELO CUMPRIMENTO DA MEDIDA JUDICIAL – POSSIBILIDADE* – OMISSÃO IDENTIFICADA – ACOLHIMENTO DOS EMBARGOS SEM EFEITOS MODIFICATIVOS.

(TJPR – 5ª C.Cível – EDC – 1201896–5/01 – Arapongas – Rel.: Marcos S. Galliano Daros – Unânime – J. 25.08.2015).

FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTO A PESSOA PORTADORA DE DOENÇA GRAVE E CARENTE DE RECURSOS FINANCEIROS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE À POPULAÇÃO. ENUNCIADO N.º 16 DAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DESTA TRIBUNAL. PRELIMINAR REJEITADA. PRESCRIÇÃO FORMALIZADA POR MÉDICO ESPECIALISTA. IRRELEVÂNCIA DE O FÁRMACO NÃO SE ENCONTRAR INSERIDO NOS PROTOCOLOS CLÍNICOS E DIRETRIZES TERAPÊUTICAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. DESCUMPRIMENTO DE DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA

OU À SAÚDE (CF, ARTS. 6.º E 196) QUE PERMITE A CHAMADA “JUDICIABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS”. IMPOSIÇÃO DE MULTA COMINATÓRIA AO AGENTE PÚBLICO RESPONSÁVEL PELO CUMPRIMENTO DA ORDEM JUDICIAL. POSSIBILIDADE, NA ESPÉCIE, AINDA QUE NÃO TENHA PREVIAMENTE INTEGRADO A RELAÇÃO PROCESSUAL. MANUTENÇÃO DO VALOR DA MULTA PORQUE RAZOÁVEL. CUSTAS PROCESSUAIS DEVIDAS PELO ESTADO DO PARANÁ DE ACORDO COM O ENUNCIADO N.º 37 DAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DESTE TRIBUNAL. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA INDEVIDOS NA ESPÉCIE. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ENUNCIADO N.º 02 DAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DESTE TRIBUNAL. APELAÇÃO, PELO MÉRITO, PARCIALMENTE PROVIDA, COM A CONFIRMAÇÃO, NO MAIS, DA SENTENÇA RECORRIDA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO.

(...)

(5) É de ser mantido o valor da multa cominatória quando se mostra razoável ao cumprimento da obrigação imposta porque ela é meio de coerção e não de punição, não interessando à Justiça, por isso, sua aplicação em proveito da parte e sim à efetividade do provimento jurisdicional. (6) *A responsabilidade pelo cumprimento da ordem judicial que impõe uma obrigação de fazer poderá ser direcionada ao próprio administrador, por meio de quem se exterioriza a pessoa jurídica de direito público a que pertence, de modo que pela desobediência haverá de ser pessoalmente responsabilizado, mesmo pela imposição de sanção de natureza pecuniária, pois o que interessa à Justiça não é a aplicação da multa em proveito do exequente, mas o cumprimento da obrigação imposta e, por conseguinte, a efetividade do provimento jurisdicional, notadamente porque no caso em exame o bem jurídico constitucionalmente tutelado é a “saúde”, que constitui direito fundamental do cidadão.*

(...)

(TJPR – 5ª C.Cível – ACR – 1338659–1 – Telêmaco Borba – Rel.: Adalberto Jorge Xisto Pereira – Unânime – J. 14.07.2015).

A propósito, é imperioso citar o brilhante trabalho desenvolvido pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis Falimentares, de Liquidações Extrajudiciais, das Fundações e do Terceiro Setor do Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR, o qual realizou extenso e robusto trabalho acerca da tesa ora

defendida, do qual extraímos os julgados do TJPR acima colacionados e cujo interior teor ora nos reportamos<sup>8</sup> (ANEXO 4).

O argumento de que a aplicação de multa pessoal ao gestor que não integra o polo passivo da demanda fere o princípio do contraditório e a ampla defesa não merece acolhimento, uma vez que tais gestores, como fartamente já defendido, são os responsáveis legais e diretos do ente público. Sendo esses gestores os responsáveis pela não efetivação direitos fundamentais tutelados em sede de ação civil pública, por que não admitir a possibilidade de os mesmos serem responsabilizados pela reiterada inércia? Sobre esse ponto:

No tocante à eventual lesão às garantias do contraditório e da ampla defesa, o Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira esclareceu, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 1189591-9, que o entrave pode ser contornado por meio da concessão de um prazo razoável para o cumprimento da obrigação e da intimação pessoal do gestor público, de forma que seja oportunizada a ele, em tempo, a apresentação de defesa e a intervenção na lide, computando-se a incidência da multa somente após a sua prévia comunicação, conforme orienta a Súmula nº 410 do STJ. Veja-se:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. ORDEM PARA QUE O E. P. PROPORCIONE VAGAS, EM CENTROS DE SOCIOEDUCAÇÃO, AOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI. DESCUMPRIMENTO DE DIREITO FUNDAMENTAL À PRIORIDADE ABSOLUTA E À PROTEÇÃO INTEGRAL (CF, ART. 227) QUE PERMITE A CHAMADA “JUDICIABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS”. LIMINAR DEFERIDA. IMPOSIÇÃO DE MULTA COMINATÓRIA AO AGENTE PÚBLICO RESPONSÁVEL PELO CUMPRIMENTO DA ORDEM JUDICIAL. POSSIBILIDADE, AINDA QUE NÃO TENHA PREVIAMENTE INTEGRADO A RELAÇÃO PROCESSUAL, MAS DESDE QUE TENHA SIDO INTIMADO PESSOALMENTE, O QUE NÃO OCORREU NA ESPÉCIE. INTELIGÊNCIA DA SÚMULA N.º 410 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO APENAS PARA SE RECONHECER, POR ORA, INEXIGÍVEL A MULTA COMINATÓRIA IMPOSTA. (1) “O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes” (STF, 1.ª*

<sup>8</sup> CONSULTA N.º 51/2015, disponível em: [http://www.civel.mppr.mp.br/arquivos/File/Consulta\\_n\\_51\\_2015\\_2PJ\\_Antonina\\_Stephanie\\_ACP\\_Obrigacao\\_Fazer\\_Astreintes\\_Gestor\\_Publico.pdf](http://www.civel.mppr.mp.br/arquivos/File/Consulta_n_51_2015_2PJ_Antonina_Stephanie_ACP_Obrigacao_Fazer_Astreintes_Gestor_Publico.pdf). Acesso em: 04 out. 2019.

Turma, AgR. No AgInstr. n.º 708.667/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 28.02.2012). (2) Ao não proporcionar meios e condições adequadas ao cumprimento de medidas socioeducativas, seja de internação ou de semiliberdade, mantendo adolescentes em locais impróprios por período superior ao permitido pelo art. 185 da Lei Federal n.º 8.069/1990, como em Delegacias de Polícia, o Estado viola dever constitucional de protegê-los integralmente e perde a oportunidade de transformá-los em cidadãos respeitados. Além disso, deixa de prevenir a ocorrência de outros atos infracionais e de minimizar a exclusão social amargamente vivenciada pela maioria absoluta dos autores de atos infracionais. (3) *A responsabilidade pelo cumprimento da ordem judicial que impõe uma obrigação de fazer poderá ser direcionada ao próprio administrador, por meio de quem se exterioriza a pessoa jurídica de direito público a que pertence, de modo que pela desobediência haverá de ser pessoalmente responsabilizado, mesmo pela imposição de sanção de natureza pecuniária, pois o que interessa à Justiça não é a aplicação da multa em proveito do exequente, mas o cumprimento da obrigação imposta e, por conseguinte, a efetividade do provimento jurisdicional.* (4) *Além disso, descumprida a ordem judicial e passando a pessoa jurídica de direito público a ser devedora da multa cominatória imposta, esse ônus pecuniário recairá sobre toda a sociedade, visto que a verba a ser despendida advém do pagamento dos impostos devidos pelos jurisdicionados, vale dizer, trata-se de dinheiro público, não sendo isso justo nem razoável.* (5) *Prudente deve ser, no entanto, a conduta do magistrado porque, no mais das vezes, a pessoa física do administrador não integra a relação processual, não podendo, em tese, suportar o ônus pecuniário decorrente da multa cominatória imposta, sob pena de restarem violados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Em determinadas situações, no entanto, sendo razoável o prazo estipulado, diante da natureza e da extensão da obrigação a ser cumprida, é possível contornar esse impasse desde que o agente público, a tempo, possa intervir na relação processual e, sendo o caso, alegar o que direito, pois a multa cominatória somente tem incidência após sua prévia intimação pessoal.*

(Súmula 410/STJ). (TJPR – 5ª C. Cível – AI – 1189591–9 – Santa Mariana – Rel.: Adalberto Jorge Xisto Pereira – Unânime – J. 12.05.2015).

Ante a todo o exposto, defende o Ministério Público ser dotada de juridicidade e também ser adequada e necessária a medida de imposição de multa pessoal aos gestores como forma de compeli-los ao cumprimento das medidas judiciais. Em que pese a doura decisão ora guerreada e o reconhecimento de que a jurisprudência

majoritária – porém não absoluta – ainda não caminha em consonância com o entendimento ora defendido, a prestação jurisdicional pleiteada na ação civil pública carece de coercitividade incisiva, que só pode ser efetivada por meio da aplicação da multa diretamente aos gestores.

### III – CONCLUSÃO E PEDIDOS

Por todo o exposto, requer o Ministério Público seja o presente recurso recebido e, no mérito, provido, para que se reforme, em parte, a respeitável decisão de f. 66/71, *proferindo-se nova decisão antecipatória parcial de mérito a fim de ser fixada multa pessoal ao Prefeito Municipal de Itaguaí e à Secretária Municipal de Desenvolvimento Social de Itaguaí ante a eventual descumprimento dos pedidos requeridos e deferidos em sede de tutela de urgência*, nos termos acima pormenorizados.

Rio de Janeiro, 10 de novembro de 2019.

VINICIUS LEAL CAVALLEIRO  
PROMOTOR DE JUSTIÇA

FERNANDA ABREU OTTONI DO AMARAL  
PROMOTORA DE JUSTIÇA

### ANEXOS

**ANEXO 1.** Artigo doutrinário: NUNES, Amanda Lessa. *Astreintes nas execuções contra a Fazenda Pública. Possibilidade de incidência no patrimônio pessoal do agente público*. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.245.05.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.245.05.PDF). Acesso em: 07 out. 2019

**ANEXO 2.** Artigo doutrinário: JÚNIOR, Sidney Fiori. *Da imposição de multa pessoal ao gestor pela ação ou omissão do poder público na garantia do direito da criança e do adolescente*. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/multa\\_pessoal\\_gestores.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/multa_pessoal_gestores.pdf). Acesso em: 04 out. 2019;

**ANEXO 3.** Artigo doutrinário: FARIA, Adriano. *A aplicação pessoal das astreintes ao representante da pessoa jurídica de direito público*. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1001/R%20DJ%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20pessoal%20astreintes%20-%20adriano.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 out. 2019;

**ANEXO 4.** CONSULTA Nº 51/2015 – Área Cível, exarada pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias das Promotorias de Justiça Cíveis Falimentares, de Liquidações Extrajudiciais, das Fundações e do Terceiro Setor do Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR. Disponível em: [http://www.civel.mppr.mp.br/arquivos/File/Consulta\\_n\\_51\\_2015\\_2PJ\\_Antonina\\_Stephanie\\_ACP\\_Obrigacao\\_Fazer\\_Astreintes\\_Gestor\\_Publico.pdf](http://www.civel.mppr.mp.br/arquivos/File/Consulta_n_51_2015_2PJ_Antonina_Stephanie_ACP_Obrigacao_Fazer_Astreintes_Gestor_Publico.pdf). Acesso em 04 out. 2019.