



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0022326-51.2020.8.19.0000
AGRAVANTE: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ORIGEM: 8ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL
RELATOR: DES. LUIZ ROLDÃO DE FREITAS GOMES FILHO

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. CLIMATIZAÇÃO DA FROTA INTEGRAL DE ÔNIBUS. TERMO FINAL EM 31/12/2016. EXECUÇÃO DE MULTA FIXADA JUDICIALMENTE, EM FAVOR DO FUNDO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL, PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO ASSUMIDA. REJEIÇÃO DA IMPUGNAÇÃO DO ENTE MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA O AFASTAMENTO OU REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA VENCIDA. ALEGAÇÕES SUSCITADAS PELO IMPUGNANTE QUE JÁ FORAM ENFRENTADAS E RECHAÇADAS EM SEDE DE AÇÃO REVISIONAL DE ACORDO. INAPLICABILIDADE DA TEORIA DO ADIMPLEMENTO SUBSTANCIAL À ESPÉCIE. IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAR O VALOR DA MULTA VENCIDA. EMPREGO DO CPC DE 2015 (ART. 537, §1º), AINDA EM SEU PERÍODO DE VACÂNCIA, COMO PARÂMETRO HERMENÊUTICO, JÁ QUE ALI SE ESTABELECE EXPRESSAMENTE QUE A MODIFICAÇÃO SÓ PODE ALCANÇAR AS MULTAS VINCENDAS. PRECEDENTES DESTA 2ª CÂMARA CÍVEL. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de **Agravo de Instrumento n. 0022326-51.2020.8.19.0000**, em que figura como agravante **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** e como agravado o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**.

ACORDAM, por **UNANIMIDADE** de votos, os Desembargadores que compõem esta E. Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO**, nos termos do voto do Relator.

Rio de Janeiro, na data do lançamento da assinatura digital.

DESEMBARGADOR LUIZ ROLDÃO DE FREITAS GOMES FILHO
RELATOR





RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de tutela recursal, interposto pelo MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO contra decisão que, nos autos da execução de título judicial que lhe move o MINISTÉRIO PÚBLICO, rejeitou sua impugnação e acolheu aquelas opostas pelos executados RAFAEL PICCIANI e EDUARDO DA COSTA PAES, proferida nos seguintes termos (indexador 1687 do processo originário n. 0296975-05.2017.8.19.0001, distribuído por dependência ao de n. 0053128-88.2016.8.19.0001):

“MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, EDUARDO DA COSTA PAES e RAFAEL PICCIANI ofereceram impugnação à execução movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Em síntese, o exequente propôs a presente execução objetivando o cumprimento da decisão que fixou astreintes e multa pessoal em desfavor dos executados. No processo em apenso - nº 0052698-24.2013.8.19.0001 - foi homologado acordo judicial com mais três aditivos, entre o MP e o MRJ e a CDURP, visando à climatização de 100% dos ônibus da SPPO até o fim do ano de 2016. Entretanto, o referido acordo não foi cumprido, o que levou este Juízo a fixar multa no montante de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões) em detrimento do primeiro executado, MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, e multa pessoal em face dos demais executados no patamar de 20% sobre o valor da causa (R\$ 200.000,00 para cada executado).

Segundo o exequente, o ajuste foi reiteradamente violado sob a alegação de necessidade de revisão da meta de climatização dos ônibus com base em ocorrências supervenientes.

RAFAEL PICCIANI ofereceu impugnação à execução às fls. 264/275, com documentos às fls. 276/351. Alegou que não exercia o cargo de Secretário Municipal de Transporte quando da celebração do acordo; que inexistia título executivo judicial, vez que a decisão que está sendo executada foi substituída por outra; que não cabe a aplicação de multa ao agente público, pessoalmente, quando este não figurou como parte da ação; que não foi intimado para o cumprimento da obrigação de fazer, razão pela qual não pode ser cobrada a multa; que o cronograma mensal para atingir as metas estabelecidas foi apresentado através do ofício SMTR/2016 (fls. 6404/6410 do processo principal); que foi exonerado 06 (seis) meses antes do termo final para o cumprimento da obrigação, não tendo, portanto, como cumpri-la. Pugnou pela concessão do efeito suspensivo, bem como pelo acolhimento deste incidente.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO ofereceu impugnação à execução às fls. 353/363, com documentos às fls. 364/403. Aduziu que as metas estabelecidas no cronograma em comento já foram concluídas ou estão em fase de conclusão; que a climatização total da frota em curto espaço de tempo se tornou impossível materialmente diante da crise econômica; que a decisão de climatização integral da frota foi parcialmente cumprida, devendo, destarte, ser



reduzida a multa. Destacou, por fim, o que está sendo feito para o cumprimento das metas.

EDUARDO DA COSTA PAES ofereceu impugnação à execução às fls. 444/470, com documentos às fls. 471/725. Alegou que não fez parte do processo principal, não foi citado para se defender, tampouco foi intimado pessoalmente para o cumprimento da decisão objeto das astreintes, devendo ser declarado nulo o cumprimento da sentença em relação ao executado. Arguiu preliminar a ilegitimidade ativa do MP, vez que o credor da multa é o ente estatal. Salientou a cumulação indevida de execuções, vez que o MRJ foi intimado na forma do artigo 535 do CPC e os 2º e 3º executados, na forma do artigo 523 do CPC. Afirmou, por fim, que a obrigação é inexigível; que não criou embaraços à efetivação de provimentos judiciais; que circunstâncias supervenientes e a crise financeira impactaram no cumprimento das metas estabelecidas; que a edição dos Decretos nº 39.707/14 e 41.190/2015, por sua vez, apenas evidencia os esforços envidados pelo executado, então Prefeito, para possibilitar a climatização do maior número de ônibus possível pelos consórcios naquele espaço de tempo (fls. 468). Pugnou pela concessão do efeito suspensivo e acolhimento da impugnação.

Manifestação do MP às fls. 728/747, rechaçando os argumentos trazidos pelos executados.

Instadas em provas, as partes se manifestaram às fls. 780/781, 787 e 791/794.

O MP se manifestou sobre os documentos juntados às fls. 1469/1681.

Relatados, DECIDO.

Tendo em vista a prova documental já produzida e os fundamentos articulados pelas partes, não se vislumbra a necessidade/pertinência da prova pericial ou de qualquer outra forma de dilação probatória.

Passo a apreciar as impugnações.

De início, cumpre rejeitar as preliminares de ilegitimidade ativa e passiva. A toda evidência, o Ministério Público é parte legítima para promover a execução de astreintes fixadas com o escopo de garantia da efetividade de decisões proferidas em ação civil pública por ele movida. Por outro lado, uma vez cominada multa dirigida pessoalmente a agentes públicos - exatamente como na espécie -, tem-se a pertinência subjetiva da execução relativamente a tais agentes, constituindo matéria de mérito a argumentação no sentido da inviabilidade da imposição da multa pessoal.

Quanto à cumulação supostamente indevida de execuções, nada há a recomendar a pronúncia de nulidade. Com efeito, a cumulação atende aos postulados da celeridade, economia processual e instrumentalidade, na medida em que permite a plena consecução da finalidade dos procedimentos sem acarretar qualquer prejuízo às partes envolvidas. A propósito, os três executados tiveram ampla oportunidade de impugnação da execução, de modo que a eventual disparidade de ritos não trouxe qualquer restrição ao contraditório e aos demais consectários do devido processo legal.

Nesse cenário, a eventual irregularidade no tocante ao preenchimento dos requisitos para a cumulação não basta para o reconhecimento da nulidade e o desfazimento de atos processuais, sobretudo porque dessa eventual

irregularidade não adveio prejuízo algum às partes. E não se pode olvidar, no ponto, conforme entendimento sedimentado pelo STF, que 'o âmbito normativo do dogma fundamental da disciplina das nulidades - pas de nullité sans grief - compreende as nulidades absolutas' (ARE nº 984.373 AgR/BA, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 04/11/2016). Na mesma linha, sustenta a doutrina que 'nos casos em que ficar evidenciada a inexistência de prejuízo não se cogita de nulidade, mesmo em se tratando de nulidade absoluta' (GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance. As nulidades no processo penal. 12ª ed. São Paulo: RT, 2011, p. 28/29).

No que concerne à alegada inaplicabilidade da multa cominatória ao agente público responsável pelo cumprimento do julgado, não prospera o fundamento defensivo.

É que não parece justo, tampouco profícuo sob o aspecto do estímulo ao cumprimento de decisões judiciais, onerar os já combalidos cofres municipais - e, em última análise, onerar a própria coletividade - com elevada multa diária, deixando incólume o patrimônio do verdadeiro responsável por eventual desobediência. A rigor, se a (in)observância da decisão depende da vontade de uma autoridade (pessoa física), por meio de quem o órgão/ente público age ou se omite, afigura-se evidente que as medidas coercitivas, para serem eficazes, devem dirigir-se a tal autoridade e não à instituição inanimada, que fica na condição de refém da recalcitrância de seu servidor.

A despeito da obviedade do que se afirma, não custa trazer à colação a opinião de LUIZ GUILHERME MARINONI: 'Não há cabimento na multa recair sobre o patrimônio da pessoa jurídica, se a vontade responsável pelo não-cumprimento da decisão é exteriorizada por determinado agente público. Se a pessoa jurídica exterioriza sua vontade por meio da autoridade pública, é lógico que a multa somente pode lograr o seu objetivo se for imposta diretamente ao agente capaz de dar atendimento à decisão jurisdicional' (MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica processual e tutela dos direitos. São Paulo: RT, 2004, p. 662 - grifo nosso)

Há quem sustente, inclusive, que a desobediência oriunda da vontade digressiva do agente público não pode ser imputada à pessoa jurídica que ele representa. Assim se pronuncia JORGE DE OLIVEIRA VARGAS:

'A desobediência injustificada de uma ordem judicial é um ato pessoal e desrespeitoso do administrador público; não está ele, em assim se comportando, agindo em nome do órgão estatal, mas sim, em nome próprio, porque o órgão, como parte que é da administração pública em geral, não pode deixar de cumprir determinação judicial, pois se assim agir, estará agindo contra a própria ordem constitucional, que o criou, ensejando inclusive a intervenção federal ou estadual, conforme o caso; seria a rebeldia da parte contra o todo. Quando a parte se rebela contra o todo, ela, a parte, deixa de pertencer àquele' (VARGAS, Jorge de Oliveira. As conseqüências da desobediência da ordem do juiz cível. Curitiba: Juruá, 2001, p. 125)

No plano da jurisprudência, a inexplicável resistência a tal constatação tem cedido espaço a uma salutar tendência de busca pela maior efetividade do processo. Assim é que, em elucidativos arestos, o Superior Tribunal de Justiça tem asseverado que ‘a cominação de astreintes pode ser direcionada não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais’ (nesse sentido: REsp nº 1.399.842/ES, Primeira Turma, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe de 03/02/2015; AgRg no AREsp nº 472.750/RJ, Segunda Turma, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 09/06/2014). Especificamente na seara da ação civil pública, já decidiu aquela Corte Superior:

‘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. (...) 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.’ (REsp nº 1.111.562/RN, Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 18/09/2009 - grifo nosso)

No mesmo sentido, tem decidido o Tribunal de Justiça fluminense, mesmo naqueles casos em que o agente público não integra formalmente a relação processual. Confiram-se os seguintes arestos:

‘AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. MULTA DIÁRIA PELO DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER MAJORADA PARA R\$ 20.000,00. CARÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PRAZO DE 180 DIAS PARA REALIZAÇÃO DAS OBRAS DE CONTENÇÃO DE ENCOSTAS NA REGIÃO DO MORRO DO FUBÁ. RECALCITRÂNCIA DAS AUTORIDADES COMPETENTES EM COMPROVAR O CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER IMPOSTA EM SENTENÇA DATADA DE 2015. MULTA DIÁRIA PESSOAL CORRETAMENTE DIRECIONADA AOS GESTORES PÚBLICOS RESPONSÁVEIS PELO FIEL CUMPRIMENTO DO TÍTULO EXEQUENDO, NA EVENTUAL HIPÓTESE DE NOVO DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO JUDICIAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 77, §2º DO NCPC. APLICAÇÃO DO ENUNCIADO Nº 6 DO AVISO Nº 51/2006 DO ENCONTRO DE JUÍZES DE FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. MANUTENÇÃO DO DECISUM. (...) Outrossim, não há irregularidade na fixação, por si só, da multa diretamente na pessoa da autoridade competente a cumprir à obrigação. Como cediço, é facultado ao juiz, impor MULTA PESSOAL, incidente sobre o PATRIMÔNIO PESSOAL DA AUTORIDADE RESPONSÁVEL pelo cumprimento da obrigação, AINDA QUE NÃO INTEGRE FORMALMENTE A DEMANDA. Cabe a todos que de qualquer forma participem do processo a colaboração com a deslinde



da causa e cumprimento das ordens judiciais. Nesse sentido, dispõe o Enunciado nº 6 do Aviso nº 51/2006 do Encontro de Juízes de Fazenda Pública deste Estado. Com o advento do Novo Código de Processo Civil, a possibilidade de fixação de multa pessoal direcionada às autoridades responsáveis pelo cumprimento da obrigação de fazer restou prevista em seu art. 77, §2º. Desprovido do recurso.´ (0059935-05.2019.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO, Des. RENATA MACHADO COTTA - Julgamento: 13/12/2019 - TERCEIRA CÂMARA CÍVEL - destaque nosso) ´AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. MUNICÍPIO DE TRAJANO DE MORAES. FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. RECALCITRÂNCIA DO ENTE PÚBLICO EM ATENDER AO COMANDO JUDICIAL CONDENATÓRIO. INTIMAÇÃO DO PREFEITO PARA DAR CUMPRIMENTO, SOB PENA DE INCIDÊNCIA DE MULTA PESSOAL. POSSIBILIDADE NA SITUAÇÃO ESPECÍFICA DO CASO CONCRETO. DECISÃO MANTIDA. (...) 11. Nessa ordem de ideias, tendo em vista que o agente público recalcitrante é o responsável em dar cumprimento à obrigação imposta, por meio de quem se exterioriza a pessoa jurídica de direito público a quem pertence, atrai para si a responsabilidade pessoal pelo pagamento da multa diária, com fundamento nos arts. 536 e 537 do CPC, quando se deixa, sem justo motivo, de atender ao comando judicial, em obediência ao princípio da efetividade. 12. Portanto, em atenção à peculiaridade do caso, notadamente a grave omissão do agravante, bem como sua recalcitrância em dar cumprimento à condenação imposta, deve ser mantida a multa diária, no valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais), para o agente político, Prefeito do Município de Trajano de Moraes, a quem incumbe dar cumprimento às decisões judiciais proferidas, possibilitando, dessa forma, a efetividade do comando judicial. 13. Impende salientar que referida astreinte se trata de uma nova fixação imposta pelo juízo a quo, uma vez que relacionada à pessoa do Prefeito, sendo certo que a multa anterior, no valor de R\$ 500,00, havia sido direcionada ao Município agravante pela sentença, mantida pelo acórdão. 14. Note-se, ainda, que o juízo a quo concedeu o razoável prazo de trinta dias para que o ora recorrente adote as medidas necessárias ao cumprimento do acórdão, somente a partir de então passará a incidir a multa pessoal ao gestor público. 15. Recurso desprovido.´ (0011682-20.2018.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO, Des. MÔNICA MARIA COSTA DI PIERO - Julgamento: 09/10/2018 - OITAVA CÂMARA CÍVEL)

No entanto, em se tratando de responsabilização pessoal, exsurge imprescindível a intimação pessoal da autoridade, para que tenha inequívoca ciência da obrigação imposta e da sanção cominada, bem como para que possa exercer o direito de defesa, se assim entender.

No caso do executado EDUARDO DA COSTA PAES, a despeito da clareza do comando exarado por este juízo - peremptório no sentido da necessidade da intimação PESSOAL dos agentes públicos -, constata-se que o mandado não foi cumprido nos exatos termos da determinação judicial. A





certidão de IE 26 atesta que o executado foi intimado NA PESSOA DE UM TERCEIRO (José Edivaldo Marques da Lima - Assistente I - Gabinete do Prefeito).

Nesse cenário, afigura-se impositivo o acolhimento da defesa, porquanto, na linha da jurisprudência do TJRJ, em se tratando de 'hipótese de aplicação de multa em face do agente público, deveria ter ocorrido a sua prévia intimação pessoal para cumprir a obrigação, sob pena de se violar os princípios do contraditório e da ampla defesa' (0029653-23.2015.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO, Des. CEZAR AUGUSTO RODRIGUES COSTA - Julgamento: 05/08/2015 - OITAVA CÂMARA CÍVEL).

O mesmo não se pode dizer em relação ao executado RAFAEL PICCIANI. A certidão de IE 27 atesta a regularidade de sua intimação pessoal.

Entretanto, observa-se que o executado foi exonerado do cargo de Secretário Municipal de Transportes em 01/06/2016, isto é, 6 (seis) meses antes do termo final para o cumprimento da obrigação. Assim, não pode ser pessoalmente responsabilizado pelo descumprimento da meta de climatização da frota.

Quanto à impugnação aduzida pelo Município, este juízo já teve a oportunidade de apreciar, de forma minuciosa e exaustiva, toda a argumentação, aqui repisada, no sentido da ocorrência de 'circunstâncias supervenientes à celebração do 1º Termo Aditivo, em 12/02/2014', que teriam impactado 'especificamente o cumprimento da obrigação de refrigerar toda a frota de ônibus do SPPO até dezembro de 2016'. Nos autos do processo nº 0224818-68.2016.8.19.0001, deflagrado por ação revisional movida pelo Município em face do Ministério Público com o escopo de revisão da cláusula 1.3 do 1º Termo Aditivo ao acordo celebrado nos autos da Ação Civil Pública nº 0052698-24.2013.8.19.0001, foi rechaçada a alegada impossibilidade de cumprimento da obrigação ajustada em função de circunstâncias como o 'adiamento do cronograma do BRT Transbrasil', a 'grave crise econômica de âmbito nacional' - que teria ocasionado a 'modificação radical ou mesmo a extinção de linhas de crédito' e a 'redução do quantitativo de passageiros' -, além de uma série de decisões judiciais que, mediante a anulação de acréscimos tarifários, teria gerado uma 'indefinição da fonte de custeio do processo de climatização da frota'. No ponto, exsurge desnecessária a reprodução dos fundamentos adotados por este juízo, os quais foram confirmados pela superior instância em grau de apelação.

Tampouco prosperam os fundamentos novos invocados pela municipalidade. Em primeiro lugar, a Fazenda parece sustentar que a obrigação de climatização integral da frota de ônibus só surgiu em 22 de fevereiro de 2016, quando cominada a multa em tela. Nesse diapasão, o impugnante se queixa da insuficiência do tempo restante até o final do ano para o cumprimento da decisão (IE 354).

No entanto, a obrigação fora contraída muito antes disso. Ela existe desde a sua deliberada assunção pelo Município, em sede consensual, no âmbito da cláusula 1.3 do 1º Termo Aditivo ao acordo celebrado nos autos da Ação Civil Pública nº 0052698-24.2013.8.19.0001. Não há falar em insuficiência de tempo.



Finalmente, quanto ao adimplemento alegadamente substancial da obrigação e aos supostos esforços empreendidos no sentido da climatização integral da frota, não parecem fatores capazes de conduzir à redução equitativa do valor da multa.

Pelo contrário, o exame detido dos autos principais revela reiterados esforços não em prol do tempestivo cumprimento da obrigação, mas no sentido da procrastinação do atingimento da meta, inclusive mediante iniciativas unilaterais e implementadas em detrimento da autoridade da coisa julgada material.

Assim é que, ao final de 2015, antes mesmo do termo fixado no acordo - 31/12/2016 -, já era possível constatar a inobservância do cronograma de climatização. Diante disso, ao invés de implementar medidas em face das concessionárias no sentido da aceleração do processo com vistas ao alcance da meta, o Município houve por bem, em sentido diametralmente oposto, alterar unilateralmente o cronograma, ao arrepio do pactuado nos autos do processo nº 0052698-24.2013.8.19.0001. Mediante a edição do Decreto Municipal nº 41.190/2015, estipulou, surpreendentemente, uma nova meta: até o final de 2016, apenas 70% (setenta por cento) das viagens deveriam ser realizadas em coletivos climatizados, ficando superado o objetivo de integral climatização da frota até lá.

Por óbvio, este juízo, devidamente provocado pelo Parquet, suspendeu a eficácia do referido decreto no ponto em que alterava a meta revestida da autoridade da coisa julgada. A decisão foi mantida pela colenda Segunda Câmara Cível do TJRJ em sede de agravo, pois, na verve do eminente Desembargador Jessé Torres Pereira Júnior, o Município teria optado 'por fraudar a coisa julgada', através de 'um Decreto, ato administrativo, que não poderia se opor a uma decisão judicial transitada em julgado' (processo nº 0052698-24.2013.8.19.0001 - IE nº 6559).

Diante do insucesso, mais uma vez o Município não lançou mão de suas prerrogativas de poder concedente para buscar o atingimento da meta ou a superação da mora. Desta feita, ajuizou a já mencionada ação de revisão do acordo, ao ensejo de invocar, dentre outros fatores, a 'grave crise econômica de âmbito nacional' e o 'risco de sérias dificuldades por parte das concessionárias', na hipótese de imposição de 'substituição de todos os ônibus por veículos com ar condicionado até o final do corrente ano' (2016). O pleito de revisão do acordo para prorrogação do cumprimento da obrigação ali estipulada 'até o início da operação comercial plena do BRT Transbrasil' - evento futuro e incerto, até hoje não implementado - foi julgado improcedente por este juízo (v. processo nº 0224818-68.2016.8.19.0001, IE nº 1111/1128), tendo sido a sentença mantida pela Segunda Câmara Cível do TJRJ.

Finalmente, em 27 de abril de 2018, quando há muito extrapolado o prazo final para a necessária climatização da frota, o Município resolveu afrontar, mais uma vez, a coisa julgada. Em detrimento do bem-estar e da saúde da enorme massa de usuários do Serviço Público de Transporte de passageiros por Ônibus (SPPO) - e por que não frisar, em desrespeito à própria dignidade da Justiça -, celebrou 'termo de conciliação' com as concessionárias para postergar a 31 (sic) de setembro de 2020 o atingimento de 100% da meta (cf. IE nº 8573, cláusula 2.1,

’f’ - processo nº 0052698-24.2013.8.19.0001). Como bem observado pelo Ministério Público nos autos principais, trata-se de acordo que se caracteriza por uma leniência extrema para com as sociedades empresárias delegatárias do serviço. Além de permitir-lhes, até o final do primeiro semestre de 2020, a climatização da frota em percentuais inferiores àqueles ditados pela própria ‘renovação obrigatória’ - ritmo que seria, a toda evidência, o mínimo a se esperar delas -, preconiza, para a hipótese de descumprimento da avença, as mesmas sanções estipuladas pelo Decreto nº 38.279/2014 (art. 6º, parágrafo único), vale dizer, exatamente aquelas que já se revelaram absolutamente inócuas para estimular as concessionárias à adequação do serviço prestado - multa contratual e alusão às demais penalidades previstas nas normas aplicáveis (v. IE nº 8573/8574 - processo nº 0052698-24.2013.8.19.0001).

Toda essa retrospectiva revela um histórico de recalcitrância absolutamente incompatível com a alegação, aduzida em sede de impugnação, segundo a qual os esforços do Poder Público municipal justificariam a redução equitativa da multa cominatória. Antes disso, a resistência oposta pelo Município é o que explica o baixo percentual de climatização da frota observado mais de três anos após o alcance do termo final do acordo: uma vez relevadas todas as inconsistências dos dados apresentados pela municipalidade (cf. salientado em IE 1474/1477), ter-se-ia hoje - mais de 3 anos depois do termo final do acordo, repita-se - um percentual de apenas 60,2% de ônibus climatizados, algo que jamais poderia ser classificado como um adimplemento substancial da obrigação.

A propósito, a Quarta Turma do STJ já teve a oportunidade de negar a aplicação da doutrina do adimplemento substancial em caso de ‘inadimplemento de mais de 30% (trinta por cento) do valor do contrato’ (REsp 1581505/SC, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 18/08/2016, DJe 28/09/2016). Consta do voto condutor assertiva peremptória no sentido de que ‘não estão presentes os requisitos para a aplicação da Teoria do Adimplemento Substancial, conclusão a que se chega tão só pelo exame do critério quantitativo, cujo relevo dispensa perquirir os demais elementos do negócio jurídico e de sua execução’. Afinal, ‘O DÉBITO SUPERIOR A UM TERÇO DO CONTRATO (...) JAMAIS PODERÁ SER CONSIDERADO IRRELEVANTE OU ÍNFIMO’ (cf. REsp 1581505/SC, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 18/08/2016, DJe 28/09/2016 - excertos do voto proferido pelo Exmo. Ministro relator - destaque nosso).

No mais, considerações acerca da eventual irrazoabilidade ou exorbitância das astreintes não poderiam conduzir este juízo à redução do valor de multa já vencida, porquanto prospectivo o poder de revisão judicial no ponto. Ainda que a multa cominatória tenha sido fixada no período de vacância do CPC de 2015, cabe adotar a disciplina da novel legislação processual como ‘parâmetro hermenêutico’, na linha de precedentes específicos da Segunda Câmara Cível do TJRJ, prolatados diante de situação idêntica - execução de astreintes contra a Fazenda Pública. Veja-se:

‘Direito Processual Civil. Embargos do devedor. Execução de astreintes contra a Fazenda Pública. Parcial cumprimento da decisão de

antecipação de tutela. Sentença que reduziu a multa com fundamento na razoabilidade. Recurso do Município pretendendo redução ainda maior. Impossibilidade de exclusão da multa já vencida. Vedação a que o órgão jurisdicional, excluindo a multa, viole direito adquirido do credor ao recebimento do valor referente à multa que já se venceu. Fixação da multa que se dá rebus sic stantibus, só podendo haver modificação do seu valor para o futuro e no caso de haver alguma modificação das circunstâncias existentes ao tempo da determinação de seu valor. Emprego do CPC de 2015, ainda em seu período de vacância, como parâmetro hermenêutico, já que ali se estabelece expressamente que a modificação só pode alcançar as multas vencidas. Desprovimento do recurso.´ (0003964-74.2013.8.19.0055 - APELAÇÃO, Des. ALEXANDRE ANTONIO FRANCO FREITAS CÂMARA - Julgamento: 28/01/2016 - SEGUNDA CÂMARA CÍVEL)

Portanto, subsiste a obrigação do ente público executado de recolhimento da importância fixada a título de astreintes ao Fundo Municipal de Mobilidade Urbana Sustentável do Rio de Janeiro.

Ex positis, ACOLHO as impugnações oferecidas pelos segundo e terceiro executados e REJEITO aquela aduzida pelo Município.

Sem custas ou honorários advocatícios.

Preclusas as vias impugnativas, diga o exequente como pretende prosseguir na execução em face do Município.”.

Nas razões recursais (indexador 02), narra que se trata “*de requerimento de cumprimento de sentença, relativo ao pagamento de multa fixada no valor de R\$ 5.000.000,00, por descumprimento da Cláusula 1.3 do 1º Termo Aditivo ao acordo celebrado nos autos da Ação Civil Pública nº 0052698-24.2013.8.19.0001, na medida em que estabeleceu que 100% das viagens realizadas pelo SPPO – Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus – deveriam se dar em veículos com ar condicionado até o final de 2016”.*

Afirma que “*no caso em tela, em que a relação do obrigado e do terceiro é qualificada pelo contrato de concessão do serviço público, possível afastar a conversão das perdas e danos e buscar a purga da mora pela aplicação das penalidades contratuais e imposição de novas obrigações. No entanto, em um sistema constitucional democrático, esse procedimento deve observar o devido processo legal administrativo, e seus respectivos prazos. Prazos esses que não são curtos”.*

Relata que “*por esta razão, buscando maior celeridade, foi firmado acordo entre Município e concessionários do serviço, para fixar um prazo capaz de alcançar a purga da mora. Setembro de 2020 que, vejam, tivéssemos concordância de todas as partes e ausência de impugnação, estaríamos bem próximos de alcançar”.*

No ponto, defende que “*a assinatura de acordo para fixar prazo ao cumprimento da climatização, obtendo a anuência de quem, até então, dizia que tal obrigação não lhe era oponível, não é e nem poderia ser descumprimento ou afronta à decisão judicial”.*



argumentando que *“não se prorroga o que já foi descumprido, o que já expirou! O que se pode ter é atuação para purga de mora, simplesmente porque o prazo já transcorreu. E assim o foi”*.

Ressalta que *“o acordo foi firmado em 2018, quando já findo o prazo há mais de um ano. A assinatura do acordo é prova mais que evidente de que o Município agiu em busca da satisfação da obrigação, da purgação da mora”*.

Acrescenta *“a isso a sucessão de decisões judiciais sobre a política pública tarifária, dentre outras as que concedem aumentos e reduções do valor da tarifa do Serviço Público de Transporte por Ônibus – SPPO, e que impactam necessariamente em todas as obrigações do contrato de concessão. Inclusive e especialmente na obrigação de climatização da frota, imposta pelo poder concedente pelos meios legais (decretos municipais e termos aditivos ao contrato de concessão)”*.

Sustenta que *“a questão do valor da tarifa, essencial para que se possa retomar o esforço de climatização da totalidade da frota em tempo mais curto, vem sendo objeto de discussão em diversas ações judiciais, sem previsão de desfecho positivo. Fato esse que dificulta extremamente qualquer planejamento pelo Poder Concedente para alcance dos objetivos aqui traçados”*.

Esclarece que *“o avanço da climatização está se dando por conta da renovação da frota, quando os veículos atingem a idade limite permitida para circulação no Município, vez que pelo contrato de concessão todos os novos veículos incorporados à frota devem ser dotados ar-condicionado” e que “uma revisão mais ampla do valor da tarifa está emperrada: há liminar da 2ª Vara da Fazenda Pública obstando qualquer alteração e, também, porque as empresas concessionárias não cumpriram obrigação contratual de apresentação de balanços auditados”*.

Destaca que *“fixada a multa que se executa em 22 de fevereiro de 2016, a climatização da totalidade da frota até o final daquele ano esbarrava numa impossibilidade material, pois seria necessário adquirir 3990 ônibus climatizados, sendo que as empresas de fabricação de ônibus não teriam condições de atender tal volume em tão curto espaço de tempo. Além disso, uma incapacidade econômica também se apresentava, pois em virtude da crise econômica do ano de 2014 para o ano de 2015 a linha de financiamento que estava permitindo a modernização da frota de ônibus da Cidade sofreu uma brusca alteração”*.

Aduz que *“consoante documento de folhas 114/125, no período concedido pela decisão exequenda para climatização da totalidade da frota, o esforço para cumprir o acordo prosseguiu, tendo sido naquele período incorporados à frota 868 novos ônibus com ar-condicionado. No início do corrente ano, especialmente em decorrência do atendimento ao acordo firmado entre o Município e os concessionários do serviço, o total climatizado da frota alcança percentual superior a 70%”*.



Afiança que *“não poderia impor o cronograma acordado com o Ministério Público às empresas prestadoras do serviço de transporte por ônibus, diante de uma realidade econômica tão diferente daquela existente à época da pactuação, bem como em razão de uma inevitável substituição de parte substancial da frota quando entrar em operação o BRT Transbrasil, e, ainda, considerando a entrada em operação de novos modais de transportes”*.

Assevera que *“foi fixada pela Resolução SMTR n. 2535/2015 a meta de aquisição de 2.233 novos ônibus, com ar condicionado, em 2015 (com autorização para o correspondente acréscimo de R\$ 0,058 no cálculo da tarifa de 2015, nos termos do Decreto n. 39.707/2014).*

Ao final do exercício foi apurado pela SMTR que foram adquiridos 1.553 veículos refrigerados. Os concessionários alegaram algumas razões para o não cumprimento integral da meta de 2015, tais como (i) falta de reajuste no ano de 2013, o que impactou no poder de investimento das consorciadas; (ii) crise econômica que se abateu no país, impactando na quantidade de passageiros transportados; (iii) mudanças nas regras de financiamento do BNDES Finame.

E os valores arrecadados com base neste decreto e utilizados na aquisição destes ônibus, agora deverão ser devolvidos por ação ajuizada pelo próprio exequente, em evidente venire contra factum proprium”.

Informa que *“estas circunstâncias, aliadas à revisão da data prevista para conclusão do BRT Transbrasil, que inicialmente se daria ao final de 2016, acarretaram a necessidade realista de ajuste na meta de colocação de ar-condicionado na frota”, afirma que “é razoável concluir que obrigar os concessionários a antecipar para o ano de 2016 (com o inevitável reflexo na tarifa) os investimentos na troca da totalidade dos ônibus, normalmente feita ao final de sua vida útil, não teria sido razoável, considerando que parcela significativa da frota será necessariamente substituída pelos articulados e alimentadores do BRT Transbrasil, todos com ar condicionado”*.

Outrossim, sustenta a ocorrência de fato superveniente que *“causou alteração relevante não somente no cenário da cidade do Rio de Janeiro, mas no cenário mundial, a Pandemia da COVID-19. A situação vivida na cidade hoje é de redução drástica da atividade econômica em virtude do isolamento social recomendado pela OMS. Mais grave que os prejuízos econômicos que advirão do isolamento social imposto pela doença, serão as vidas ceifadas por ela”*.

Pondera que *“destinar recursos para Fundo de Mobilidade Urbana, é ignorar que a necessidade pública se altera, no caso drasticamente, a exigir mudança na destinação dos recursos em comento. A Gestão da Coisa pública é fato dinâmico. A necessidade social é mutável. Não por outra razão, a lei previu certa liberdade de decisão ao gestor. No entanto, quando a decisão é judicial, não há margem para mudanças por ato do gestor”*.



Diz que, “*deste modo, impõe seja determinado por este juízo a alteração da destinação dos recursos da multa aqui estabelecida*”.

No tópico, destaca que estão presentes o *periculum in mora*, decorrente “*das previsões dos experts de que a segunda quinzena de abril é crucial para determinação do colapso do sistema de saúde, provável pico de contaminação da doença*”, o *fumus boni iuris* consequente “*da existência do Poder geral de cautela conferido ao Poder Judiciário no art. 93 da CRFB e, ainda, a possibilidade prevista no art. 65 da LRF, LC 101/01, de dispensa dos limites e metas do orçamento público em situação de calamidade pública*” e “*requer seja conferida liminarmente autorização para realização da despesa em proveito ao combate à Pandemia em curso, com os recursos que seriam destinados ao pagamento da multa de mora cobrada no presente processo*”.

Ao final, pede “*seja conhecido e provido o presente agravo de instrumento para reformar integralmente a decisão agravada, para excluir a cobrança da multa*”.

Alternativamente, em vista da situação caótica decorrente da Pandemia da COVID-19, e, cenário de colapso em futuro próximo do sistema de saúde pública, requer seja determinado o uso do valor correspondente à multa no combate à COVID-19.

Além disso, requer o ente municipal que a matéria veiculada na apelação seja examinada à luz dos artigos da Constituição Federal e da Lei Federal acima elencados, para efeitos de prequestionamento do art. 374, inc. I do CPC/2015, art. 93 da CRFB, de modo a viabilizar o acesso às vias excepcionais de recurso”.

O recurso não foi conhecido no que concerne ao pedido de concessão de autorização judicial para alteração da destinação do valor da multa, consoante decisão acostada no indexador 25.

Contrarrazões do agravado no indexador 60.

Parecer da Procuradoria de Justiça no indexador 98 “*pelo conhecimento do recurso, à exceção do pedido de autorização judicial para que o valor das astreintes destine-se ao combate à pandemia da COVID-19, mantido seu não conhecimento nos termos da decisão de indexador 025, e, no mérito, pelo seu desprovimento*”.

É o relatório. Passa-se ao voto.

Conhece-se o recurso apenas na parte em que se busca afastar a execução das astreintes, uma vez que não conhecido, por decisão já preclusa, em relação ao pedido de alteração da destinação do valor da multa para o combate à



pandemia da COVID-19, porque não submetida à apreciação do Juízo de origem, em ofensa ao princípio do duplo grau de jurisdição (indexador 25).

Insurge-se o Município recorrente contra decisão que rejeitou sua impugnação ao cumprimento de sentença e declarou subsistir a obrigação de recolhimento da importância arbitrada a título de *astreintes* ao Fundo Municipal de Mobilidade Urbana Sustentável do Rio de Janeiro.

Nas razões recursais, em apertada síntese, defende que não economizou esforços para cumprir o encargo de climatização de toda a frota de ônibus destinada ao transporte público de passageiros, assumido no acordo firmado com o Ministério Público, ora agravado, nos autos da Ação Civil Pública 0052698-24.2013.8.19.0001.

Assevera que sucessivas decisões judiciais sobre as políticas tarifárias trouxeram impactos negativos nos contratos de concessão; que a crise de 2014/2015 aumentou o *spread* bancário, dificultando o financiamento para compra de ônibus novos, já climatizados; que o atraso nas obras do BRT Transbrasil também contribuiu para a demora e que assinou Termo de Conciliação com prestadoras do serviço, no qual foi fixado um novo prazo para climatização da frota (setembro de 2020).

Assim, requer o provimento do recurso para que sua impugnação seja acolhida, afastando-se a execução da multa.

Na origem, cuida-se de Ação Civil Pública (processo n. 0052698-24.2013.8.19.0001) proposta no ano de 2013 pelo Ministério Público em face do Município do Rio de Janeiro e da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Rio de Janeiro - CDURP, na qual, com vistas à proteção do meio ambiente urbanístico, o *Parquet* questionou as obras previstas no Projeto de Revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro – Porto Maravilha, notadamente quanto ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de Impacto Viário, decorrente da demolição do Elevado da Perimetral.

No curso da demanda, as partes celebraram acordo e termos aditivos que foram homologados pelo Juízo (indexador 2959 da ACP), tendo o Município assumido em 12/02/2014, dentre outros compromissos, o de estabelecer um cronograma com metas progressivas para que, até 31/12/2016, todos os veículos vinculados ao Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus (SPPO)



estivessem climatizados, nos seguintes termos (indexador 2941, cláusula 1.3, página 2945 – ACP):

1.3) IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE CLIMATIZAÇÃO NOS VEÍCULOS VINCULADOS AO SPPO

O MRJ definirá, no Plano a que se refere o art. 6º do Decreto Municipal nº 38.276/2014, um cronograma com metas progressivas para que todos os veículos vinculados ao Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus (SPPO) sejam dotados de ar condicionado até 31 de dezembro de 2016.

Esclareça-se, aqui, que o correto nº do Decreto é 38.279/2014 (mero erro material), editado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal em 29 de janeiro de 2014, em atendimento a uma determinação do Tribunal de Contas do Município, cujo artigo 6º dispõe:

“Art. 6º A SMTR, em atendimento à determinação do Tribunal de Contas do Município, deverá elaborar, no prazo de 30 (trinta) dias, plano determinando que, até 31 de dezembro de 2016, todos os veículos vinculados ao SPPO sejam dotados ar condicionado.

Parágrafo único. O descumprimento da obrigação prevista no ‘caput’ deste artigo sujeitará o Consórcio às penalidades previstas no Contrato de Concessão, sem prejuízo da imposição das demais penalidades previstas nas normas aplicáveis’.

Em 22/02/2016, o Juízo determinou que o Município apresentasse, em 20 (vinte) dias, cronograma mensal para fins de atingimento da meta de 100% (cem por cento) de renovação da frota, que deveria estar climatizada até o final de 2016, sob pena de multa de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) em caso de descumprimento (indexador 6267 da ACP n° 0052698-24.2013.8.19.0001):

“No entanto, em atenção ao ora decidido, determino que o MRJ apresente, em 20 (vinte) dias, cronograma mensal para fins de atingimento da meta de 100% (cem por cento) da meta de renovação da frota, que deverá estar climatizada até o final deste ano (2016), sob pena de multa de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de Reais) em caso de descumprimento da meta, na forma do art. 287, do CPC, sem prejuízo de responsabilização das pessoal do Sr. Prefeito e do Sr. Secretário de Transportes, na forma do disposto no art. 14, parágrafo



único, do CPC, no patamar de 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa, além da prática de eventual crime de desobediência. Tal cronograma deverá apresentar etapas mensais de cumprimento da meta, de forma a permitir a fiscalização do cumprimento do acordo por parte do Ministério Público, pois, nesse momento, a manutenção genérica de renovação, de forma a atingir a climatização de 100% (cem por cento) da frota ao final do ano de 2016, não mais atende ao interesse público ao ver deste Juízo, pois equivaleria à assinatura de um cheque em branco ao MRJ, que já evidenciou sua intenção de não cumprir a meta ao alterá-la unilateralmente”.

O Município interpôs agravo de instrumento (nº 0010024-29.2016.8.19.0000), que foi negado por esta Câmara em julgamento realizado aos 13/04/2016:

“Direito processual coletivo. Cumprimento de sentença homologatória de transação celebrada entre o Ministério Público e o Município do Rio de Janeiro, já alcançada pela autoridade de coisa julgada. Alteração unilateral dos termos do acordo pelo Município. Impossibilidade. Precedentes do STJ. Tendo sido celebrada transação entre as partes, já homologada por sentença transitada em julgado, não é lícito a qualquer das partes, por ato unilateral, modificar os termos do que tenha sido ajustado para atender à sua conveniência. Decreto Municipal que determinou a prática de atos contrários ao que ficara estabelecido no acordo anteriormente celebrado e homologado. Nulidade do Decreto, para que se assegure o respeito aos direitos fundamentais à segurança jurídica e à coisa julgada. Decisão de primeiro grau que, ao suspender o Decreto, foi a decisão correta para o caso. Recurso a que se nega provimento”.

Essa multa de R\$ R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) é objeto de execução promovida pelo Ministério Público (processo nº 0296975-05.2017.8.19.0001), na qual a impugnação do ente municipal foi rejeitada, ensejando a interposição deste agravo de instrumento.

A execução foi deflagrada porque, vencido o termo final previsto na referida cláusula 1.3 (31/12/2016), o Município descumpriu o ajuste.

E, sob a alegação de adiamento do cronograma do BRT Transbrasil, crise econômica, ausência de fonte de custeio em decorrência da falta de previsão de climatização nos contratos de concessão firmados com os Consórcios e impossibilidade de aumento da tarifa em razão da proibição exarada em decisões judiciais supervenientes ao ajuizamento da demanda, ingressou com ação buscando a revisão do acordo, que foi julgada improcedente por sentença mantida por esta Câmara Cível (processo nº 0224818-68.2016.8.19.0001):



Direito processual público. Demanda de revisão de acordo celebrado entre o Município do Rio de Janeiro e o Ministério Público e homologado por sentença proferida em ação civil pública, cujo objeto é a climatização da frota dos ônibus que circulam na cidade até a data limite de 31/12/2016. Pretensão de revisão do contrato por onerosidade excessiva decorrente de tríplex fundamento: (i) o acordo celebrado entre as partes deve ser revisto por ter-se tornado excessivamente oneroso em razão do adiamento do cronograma do BRT Transbrasil, ao qual estava indissociavelmente ligado; (ii) o acordo deve ser revisto por ter-se tornado excessivamente oneroso em razão da crise econômica que atingiu o país; (iii) o acordo deve ser revisto por ter-se tornado indefinida a fonte de seu custeio, já que os contratos de concessão não previram a climatização da frota e decisões judiciais supervenientes ao ajuizamento da demanda, e que devem ser levadas em conta como fatos supervenientes na forma do art. 493 do CPC, proibiram o aumento da tarifa, inviabilizando a climatização. Rejeição do primeiro fundamento, já que não se admite a revisão por onerosidade excessiva quando o fato superveniente foi causado pelo próprio devedor ou estava dentro de sua previsibilidade normal. Adiamento do cronograma do BRT Transbrasil que não pode ser reputado um acontecimento imprevisível ou de consequências imprevisíveis que seja tido por estranho à atuação do próprio Município. Rejeição do segundo fundamento por ter ficado demonstrado que, ao tempo em que ocorreram os fatos, a situação financeira do Município era definida, pelo próprio Prefeito, como confortável, e por estar a climatização coberta pela política tarifária já estabelecida nos contratos de concessão. Rejeição do terceiro fundamento por não ser possível a revisão de contrato por excessiva onerosidade em função de fatos ocorridos depois de caracterizada a mora do devedor. Cabimento da condenação do Município a pagar honorários de sucumbência ao Ministério Público, observado o disposto no art. 85, § 3º, I, do CPC. Desprovisionamento do recurso do Município. Provisionamento parcial do recurso do MP. (0224818-68.2016.8.19.0001 - APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA - Des(a). ALEXANDRE ANTÔNIO FRANCO FREITAS CÂMARA - Julgamento: 05/12/2018 - SEGUNDA CÂMARA CÍVEL)

Aos 27/04/2018, no intuito de “resolver, por meio de autocomposição, as disputas relativas à execução dos Contratos de Concessão firmados entre o Município e os CONSÓRCIOS e que redundaram na propositura das ações judiciais elencadas no Anexo I do presente instrumento”, quais sejam, os processos 0420274-58.2013.8.19.0001 (8ª VFP – reajuste 2013), 0095493-06.2017.8.19.0001 (15ª VFP – reajuste 2017), 0104665-69.8.19.0001 (13ª VFP – reajuste 2017 com climatização), 0048754-38.2018.8.19.0001 (15ª VFP – reajuste 2018), 0434438-23.2016.8.19.0001 (9ª VFP – aumento prazo bilhete único) e 0434181-95.2016.8.19.0001 (2ª VFP – bilhete único universitário)¹, com a interveniência do

¹ Vide tabela no indexador 8571 – fls. 8582.



RIO ÔNIBUS, o Município do Rio de Janeiro firmou um Termo de Conciliação com os consórcios INTERSUL, INTERNORTE, TRANSCARIOCA e SANTA CRUZ, que assumiram o compromisso de climatizar toda a frota até 31/09/2020 (indexadores 8571, 8583 e 8586 da ACP nº 0052698-24.2013.8.19.0001).

A fim de dar efetivo cumprimento ao título judicial constituído na Ação Civil Pública, sob o fundamento de que o acordo extrajudicial firmado com os consórcios não poderia se sobrepor ao compromisso assumido pelo Município nos autos da ACP (ofensa à coisa julgada), cujo cronograma, ademais, “não atende ao interesse público e implica descumprimento à transação ajustada e homologada” em juízo, e de que os incrementos tarifários devidamente recolhidos desde o ano de 2014, juntamente com a obrigatoriedade de renovação da frota em razão do atingimento da idade-limite, foram mais que suficientes para o atingimento da meta de climatização integral dos coletivos, o Ministério Público renovou o requerimento para que fosse determinado ao Município a obrigação de intervir no contrato concessão do serviço público de transportes de passageiros por ônibus da Cidade, permitindo-se a prática dos atos operacionais necessários à adequação do serviço (indexadores 7037 e 8595 da ACP).

Após várias tentativas frustradas de autocomposição, contando algumas delas, inclusive, com a participação dos consórcios, em 19/11/2018 (indexador 8630 da ACP) o Juízo de origem acolheu em parte o pedido do *Parquet* para determinar que o Prefeito do Rio de Janeiro e a Secretária Municipal de Transportes “*providenciem a decretação de INTERVENÇÃO para adequação do serviço público de transporte de passageiros por ônibus (SPPO), na modalidade parcial ou co-gestora, isto é, adstrita ao núcleo da obrigação ora em execução e à prática de atos operacionais necessários ao objetivo de climatização integral da frota, sem que haja, a priori, destituição dos administradores das sociedades concessionárias*”, sendo a decisão confirmada quase em sua integralidade por aresto desta Câmara proferido em 21/08/2019, salvo no tocante à remuneração do interventor, que deverá ser custeada pelo Município do Rio de Janeiro (agravos de instrumento nº 0008801-36.2019.8.19.0000, 0009164-23.2019.8.19.0000 e 0010542-14.2019.8.19.0000).

Contra aquele acórdão, interpôs o Município recursos extraordinário e especial, ainda em fase de análise de sua admissibilidade pela egrégia 3ª Vice-Presidência.

Pois bem!



O tema deste recurso diz respeito à multa de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) fixada, em 22/02/2016, nos autos da Ação Civil Pública nº 0052698-24.2013.8.19.0001, que constitui objeto de execução deflagrada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (nº 0296975-05.2017.8.19.0001).

A impugnação apresentada pelo Município com o intuito de afastar a cobrança ou reduzir o valor da multa foi rejeitada, dando ensejo a este agravo.

É sabido que a multa, medida coercitiva, tem características patrimonial e psicológica e busca coagir o devedor a satisfazer, com maior retidão, a prestação de uma obrigação, fixada em decisão judicial. O seu principal objetivo não é obrigar o réu a pagar o correspondente valor, mas sim a cumprir a obrigação na forma específica, daí o caráter inibitório.

No caso em tela, o ente executado incorreu em mora a partir do dia 01/01/2017, por conta do inadimplemento da obrigação assumida na destacada cláusula 1.3 do acordo celebrado em 12/02/2014 (indexador 2941, cláusula 1.3, página 2945 – ACP), que previa a climatização de todos os veículos vinculados ao Serviço Público de Transporte de Passageiros por Ônibus (SPPO) até 31/12/2016.

E, passados mais de três anos daquele termo, não se tem prova, sequer notícia, da satisfação integral da prestação.

A argumentação trazida pelo ente municipal na tentativa de justificar a demora no cumprimento da obrigação, relacionada à ocorrência de circunstâncias supervenientes à celebração do 1º Termo Aditivo em 12/02/2014 (adiamento do cronograma do BRT Transbrasil, crise econômica, ausência de fonte de custeio em decorrência da falta de previsão de climatização nos contratos de concessão firmados com os Consórcios e impossibilidade de aumento da tarifa em razão da proibição exarada em decisões judiciais supervenientes ao ajuizamento da demanda), já foi examinada e rechaçada no âmbito da mencionada ação revisional nº 0224818-68.2016.8.19.0001, não podendo ser aqui rediscutida.

Da mesma forma, não prospera a alegação de insuficiência de tempo para o cumprimento da obrigação, que foi contraída no ano de 2014 mediante assunção deliberada da Cláusula 1.3 do 1º Termo Aditivo ao acordo celebrado nos autos da Ação Civil Pública nº 0052698-24.2013.8.19.0001 (climatização de toda a frota até 31/12/2016), havendo em 2016 (22/02/2016), isto sim, o arbitramento da



sanção pecuniária para o caso de inadimplemento, que se operou a partir de 01/01/2017.

Também não prevalece a tese de adimplemento substancial da obrigação e **do** emprego de esforço permanente para a sua completa satisfação, já que a climatização de aproximadamente 60,2% da frota, após todos esses anos, está longe de autorizar a aplicação daquele instituto, nem de justificar qualquer redução no valor da multa fixada, que deve ser mantido.

Como bem destacado pela decisão agravada, “*pelo contrário, o exame detido dos autos principais revela reiterados esforços não em prol do tempestivo cumprimento da obrigação, mas no sentido da procrastinação do atingimento da meta, inclusive mediante iniciativas unilaterais e implementadas em detrimento da autoridade da coisa julgada material*”.

A propósito, a Quarta Turma do STJ negou a aplicação da doutrina do adimplemento substancial em caso de inadimplemento de mais de 30% (trinta por cento) do valor do contrato:

“(REsp 1581505/SC, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 18/08/2016, DJe 28/09/2016). DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. RESCISÃO CONTRATUAL. REINTEGRAÇÃO NA POSSE. INDENIZAÇÃO. CUMPRIMENTO PARCIAL DO CONTRATO. INADIMPLEMENTO. RELEVÂNCIA. TEORIA DO ADIMPLEMENTO SUBSTANCIAL. INAPLICABILIDADE NA ESPÉCIE. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. O uso do instituto da substancial performance não pode ser estimulado a ponto de inverter a ordem lógico-jurídica que assenta o integral e regular cumprimento do contrato como meio esperado de extinção das obrigações.

2. Ressalvada a hipótese de evidente relevância do descumprimento contratual, o julgamento sobre a aplicação da chamada "Teoria do Adimplemento Substancial" não se prende ao exclusivo exame do critério quantitativo, devendo ser considerados outros elementos que envolvem a contratação, em exame qualitativo que, ademais, não pode descuidar dos interesses do credor, sob pena de afetar o equilíbrio contratual e inviabilizar a manutenção do negócio.

3. A aplicação da Teoria do Adimplemento Substancial exigiria, para a hipótese, o preenchimento dos seguintes requisitos: a) a existência de expectativas legítimas geradas pelo comportamento das partes; b) o pagamento faltante há de ser ínfimo em se considerando o total do negócio; c) deve ser possível a conservação da eficácia do negócio sem prejuízo ao direito do credor de pleitear a quantia devida pelos meios ordinários (critérios adotados no REsp 76.362/MT, QUARTA TURMA, j. Em 11/12/1995, DJ 01/04/1996, p. 9917).



4. No caso concreto, é incontroverso que a devedora inadimpliu com parcela relevante da contratação, o que inviabiliza a aplicação da referida doutrina, independentemente da análise dos demais elementos contratuais.
5. Recurso especial não provido”.

Por fim, e também como assinalado no pronunciamento impugnado, ainda que a multa cominatória tenha sido fixada no período de vacância do CPC de 2015, cabe adotar a disciplina da novel legislação processual como “parâmetro hermenêutico”, que não admite a modificação do valor da multa já vencida, apenas da vincenda (art. 537, §1º, CPC²), na linha de precedentes desta Segunda Câmara Cível do TJRJ, prolatados diante de situação idêntica (execução de astreintes contra a Fazenda Pública):

‘Direito Processual Civil. Embargos do devedor. Execução de astreintes contra a Fazenda Pública. Parcial cumprimento da decisão de antecipação de tutela. Sentença que reduziu a multa com fundamento na razoabilidade. Recurso do Município pretendendo redução ainda maior. Impossibilidade de exclusão da multa já vencida. Vedação a que o órgão jurisdicional, excluindo a multa, viole direito adquirido do credor ao recebimento do valor referente à multa que já se venceu. Fixação da multa que se dá rebus sic stantibus, só podendo haver modificação do seu valor para o futuro e no caso de haver alguma modificação das circunstâncias existentes ao tempo da determinação de seu valor. Emprego do CPC de 2015, ainda em seu período de vacância, como parâmetro hermenêutico, já que ali se estabelece expressamente que a modificação só pode alcançar as multas vincendas. Desprovidimento do recurso.’ (0003964-74.2013.8.19.0055 - APELAÇÃO, Des. ALEXANDRE ANTONIO FRANCO FREITAS CÂMARA - Julgamento: 28/01/2016 - SEGUNDA CÂMARA CÍVEL)

Do exposto, o VOTO é no sentido de negar provimento ao recurso.

Rio de Janeiro, na data do lançamento da assinatura digital.

**DESEMBARGADOR LUIZ ROLDÃO DE FREITAS GOMES FILHO
RELATOR**

² Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.

§ 1º O juiz poderá, de ofício ou a requerimento, modificar o valor ou a periodicidade da multa vincenda ou excluí-la, caso verifique que:

I - se tornou insuficiente ou excessiva;

II - o obrigado demonstrou cumprimento parcial superveniente da obrigação ou justa causa para o descumprimento.