

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO

MATHEUS BEZERRA DE MELO

A (IM)POSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DAS *ASTREINTES* CONTRA O  
PATRIMÔNIO PESSOAL DO GESTOR PÚBLICO.

MOSSORÓ  
2021

MATHEUS BEZERRA DE MELO

A (IM)POSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DAS *ASTREINTES* CONTRA O  
PATRIMÔNIO PESSOAL DO GESTOR PÚBLICO.

Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN – como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Raimundo Márcio Ribeiro Lima.

MOSSORÓ  
2021

M528i

MELO, Matheus Bezerra de

A (im)possibilidade de incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do gestor público. / Matheus Bezerra de Melo. - Mossoró/RN, 2021.

87p.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Márcio Ribeiro Lima.

Monografia (Graduação em Direito). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Direito Público. 2. Direito Processual Civil. 3. *Astreintes*. 4. Fazenda Pública. 5. Patrimônio pessoal do agente público. I. Lima, Raimundo Márcio Ribeiro. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

MATHEUS BEZERRA DE MELO

A (IM)POSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DAS ASTREINTES CONTRA O  
PATRIMÔNIO PESSOAL DO GESTOR PÚBLICO.

Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio  
Grande do Norte – UERN – como requisito obrigatório  
para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_/\_\_/\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Raimundo Márcio Ribeiro Lima  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

---

Prof. Me. Daniel Robson Linhares de Lima  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

---

Prof. Me. Edigleuson Costa Rodrigues  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

*Certa feita, um homem sábio disse que, nessa vida, morremos duas vezes: uma quando nosso corpo falece e outra quando proclamam nosso nome pela última vez. É por isso meu pai, **Tadeu Batista de Melo**, que levo teu nome comigo, visando ecoá-lo para eternidade e, assim, te manter vivo em nossos corações e mentes, na certeza e na esperança de nosso reencontro. Homem amado, protetor do lar, de voz marcante, de conselho sincero, de sorriso resplandecente, de radiante alegria, de gosto musical refinado e de poucos defeitos. Obrigado por tudo. Amo-te.*

*A Deus por todas as coisas;*

*À minha mãe, Malu, pelos ensinamentos de vida e pelos exemplos de fé, luta e perseverança;*

*Ao meu irmão, Pedro, com amor e admiração.*

*À minha namorada e futura esposa, Shirley, pela paciência, entrega e renúncias, sem olvidar de todo carinho, amor e dedicação empenhados a nossa família.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus agradeço pela dádiva da vida e pela fé para resistir, lutar e vencer.

À minha família agradeço pelo carinho e admiração.

Ao pessoal da Procuradoria da República no Município de Mossoró/RN, local onde realizei estágio forense, agradeço pela oportunidade, pelos ensinamentos profissionais, pelos conselhos humanísticos e, sobretudo, pela paciência.

Aos amigos Matheus Fernandes da Silva, Edgar Clementino de Souza Neto e Raul Felipe Silva Carlos agradeço fortemente pela lealdade e por todas as risadas, brigas, vitórias e angústias que vivenciamos juntos, especialmente à sombra das mangueiras da Academia, lugar onde floresciam as melhores ideias e os mais vigorosos debates jurídicos. Sem dúvidas, vocês foram (e são) a anunciação de dias mais felizes diante das amarguras da vida.

Ao amigo Andrews Menezes de Freitas Vale agradeço pelo apoio incondicional, pela sinceridade e por ter se tornado uma referência em minha trajetória.

Ao professor orientador Dr. Raimundo Márcio Ribeiro Lima agradeço por ter acreditado em nosso trabalho, assim como ressalto a gratidão pelas instruções, dicas e sugestões que contribuíram, direta e indiretamente, para a conclusão dessa jornada.

Aos docentes e técnicos-administrativos da UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO NORTE agradeço pelo trabalho incansável na democratização e na qualificação do ensino superior, no âmbito da sociedade potiguar.

## RESUMO

A nova ordem Constitucional de 1988 superou a clássica concepção da inafastabilidade jurisdicional e do devido processo legal para acrescentar novos prismas ao acesso à justiça, entre eles a perspectiva do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e tempestiva, impondo um olhar mais célere, adequado e justo ao processo judicial. Nesse contexto, as *astreintes* constituem um importante mecanismo processual, com natureza jurídica, características e finalidades próprias, voltado à materialização da efetividade da justiça e da primazia da tutela específica. Acontece que a praxe forense evidenciou que, em determinadas ocasiões, a cominação das *astreintes* (art. 536, §1º, e art. 537, ambos do CPC), no cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer contra a Fazenda Pública, não é suficiente para superar a recalcitrância indevida do ente público, porquanto, considerando as regras e os princípios do regime jurídico-administrativo, os atributos da medida coercitiva não atingem o real responsável por dar cumprimento à ordem judicial: o agente público. Nesse caso, em última análise, a renitência pessoal da autoridade pública torna-se óbice não apenas à efetivação de direitos (judicialmente reconhecidos, diga-se), mas também constitui grave ofensa ao direito constitucional à efetividade da justiça, bem como à autoridade e à eficácia das decisões judiciais. No fim, o principal prejudicado com tal atuação do agente público, para além do próprio exequente, é o cidadão brasileiro que terá que arcar com as custas desse desserviço, embora já esteja multilateralmente lesado com o desdém na gestão da coisa pública. Sendo assim, no presente estudo, analisamos a (im)possibilidade de incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do gestor público frente ao cenário nebuloso encampado pela doutrina e pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Nada obstante, concluiu-se, após enfrentarmos os argumentos contrários à viabilidade da medida, pela primordialidade do redirecionamento do preceito cominatório em desfavor do patrimônio pessoal da autoridade pública responsável pelo cumprimento da determinação judicial, respeitando-se os demais direitos e garantias fundamentais. Afinal, as normas do ordenamento jurídico brasileiro não podem servir de subterfúgio para beneficiar a atuação ilegal do mau administrador público em detrimento dos cidadãos.

**Palavras-chave:** Direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. *Astreintes*. Fazenda Pública. Redirecionamento. Patrimônio pessoal do agente público.

## ABSTRACT

The new Constitutional order of 1988 surpassed the classic conception non-obviation of jurisdictional and due legal process to add new prisms to access to justice, among them the perspective of the fundamental right to effective and timely jurisdictional protection, imposing a faster, more adequate and fair look to the judicial process. In this context, *astreintes* constitute an important procedural mechanism, with legal nature, characteristics and specific purposes, aimed at materializing the effectiveness of justice and the primacy of specific tutelage. It turns out that forensic practice has shown that, on certain occasions, the combination of *astreintes* (art. 536, §1º, and art. 537, both of the Brazilian Code Process Civil 2015), in compliance with a sentence that recognizes the requirement of obligation to do or to not doing against the Public Finance, is not enough to overcome the undue recalcitrance of the public entity, because, considering the rules and principles of the legal-administrative regime, the attributes of the coercive measure do not reach the real responsible for complying with the court order: the public agent. In this case, ultimately, the personal resignation of public authority becomes an obstacle not only to the enforcement of rights (judicially recognized, that is), but also constitutes a serious offense against the constitutional right to the effectiveness of justice, as well as to the authority and the effectiveness of judicial decisions. In the end, the main person harmed by such action by the public agent, in addition to the actual person, is the Brazilian citizen who will have to bear the costs of this disservice, although he is already multilaterally injured by the disdain in the management of public affairs. Thus, in the present study, we analyzed the (im)possibility of incidence of *astreintes* against the personal wealth of the public manager in the face of the nebulous scenario taken over by the doctrine and jurisprudence of the Superior Court of Justice. Notwithstanding, after concluding the arguments against the feasibility of the measure, it was concluded that the principle of redirecting the commencement precept to the detriment of the personal assets of the public authority responsible for the fulfillment of the judicial determination was respected, respecting the other fundamental rights and guarantees. After all, the norms of the Brazilian legal system cannot serve as a subterfuge to benefit the illegal performance of the bad public administrator to the detriment of the citizens.

**Keywords:** Fundamental right to effective judicial protection. *Astreintes*. Public Treasury. Redirection. Personal assets of the public agent.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>O DIREITO FUNDAMENTAL À TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA E O PRINCÍPIO DA PRIMAZIA DA TUETLA ESPECÍFICA.....</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>ASTREINTES NO MODELO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO.....</b>	<b>20</b>
3.1	HISTÓRICO, CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E CARACTERÍSTICAS DAS <i>ASTREINTES</i> .....	20
3.1.1	Análise histórica.....	22
3.1.2	Análise conceitual.....	27
3.1.3	Natureza jurídica e principais características.....	29
3.1.4	<i>Acessoriedade</i> da multa coercitiva.....	34
<b>4</b>	<b>APLICAÇÃO DAS <i>ASTREINTES</i> EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA.....</b>	<b>37</b>
4.1	REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO: BREVES CONSIDERAÇÕES.....	37
4.1.1	Supremacia do interesse público.....	39
4.1.2	Indisponibilidade do interesse público.....	40
4.1.3	Princípios de Direito Administrativo.....	41
4.1.4	Impessoalidade, órgãos públicos e agentes: a relação estado/pessoa.....	44
4.2	APLICAÇÃO DAS <i>ASTREINTES</i> EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA: ENTRAVES DOUTRINÁRIOS E SOLUÇÃO JURISPRUDÊNCIAL.....	51
4.2.1	Críticas e crise de efetividade.....	55
<b>5</b>	<b>(IM)POSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DAS <i>ASTREINTES</i> CONTRA O PATRIMÔNIO PESSOAL DO GESTOR PÚBLICO.....</b>	<b>58</b>
5.1	CONTROVERSA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL.....	59
5.2	A POSIÇÃO DEFENDIDA.....	66
5.2.1	Critérios técnicos e objetivos para cominação da multa coercitiva em desfavor do patrimônio pessoal do agente: uma proposta.....	74
<b>6</b>	<b>TENDÊNCIA DOS DIREITOS METAINDIVIDUAIS E DO MICROSSISTEMA PROCESSUAL COLETIVO.....</b>	<b>76</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>81</b>
	REFERÊNCIAS.....	84

## 1 INTRODUÇÃO

A iniciativa para a confecção do presente trabalho surgiu com base nas experiências vividas por este autor durante o período de estágio forense realizado na Procuradoria da República no Município de Mossoró/RN.

Da análise de diversos despachos, decisões interlocutórias, sentenças e acórdãos, percebeu-se que, entre as inúmeras demandas judiciais enveredadas contra a Fazenda Pública, chama a atenção o fato de que (muitas vezes) a pessoa jurídica de direito público não cumpre, espontaneamente, os comandos sentenciais que reconhecem a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, ainda que já transitados em julgado.

Dessa forma, o juízo prolator da sentença termina por aplicar, seja de ofício, seja mediante requerimento da parte adversa, multas diárias (*astreintes*) em desfavor do ente, visando compeli-lo a satisfação do direito já reconhecido.

Nesse sentido, a multa diária (*astreintes*) é importante mecanismo para conferir maior otimização aos procedimentos executivos judiciais, na medida em que representa meio autêntico de pressão psicológica em face do executado, com características próprias.

Ocorre que, uma vez inerte, desde o início do procedimento executivo, a entidade pública assim permanece, mesmo com a incidência de vultosas multas em seu desfavor, acumulando-as dia após dia. Não bastassem, as multas coercitivas são majoradas periodicamente no afã de fazer valer a efetividade da tutela jurisdicional, bem como o respeito ao provimento sentencial, porém também sem sucesso, quanto ao resultado almejado.

Assim, o interesse público se vê triplamente dilapidado. Primeiro, porque o gestor recalcitrante não satisfaz os direitos básicos dos jurisdicionados. Segundo, porque o orçamento da pessoa jurídica de direito público se vê prejudicado com a acumulação de multas significativas, frutos da desídia do administrador, o que gera reflexos, inclusive, em outras searas, como na saúde, na educação, na cultura, no esporte e no lazer. Por fim, o pagamento dessas multas sai, ao fim e ao cabo, do “bolso” do próprio contribuinte, já prejudicado multilateralmente com a conduta do gestor contumaz.

Nesse cenário, verifica-se uma patente contradição das *astreintes* em relação aos fins que se propõe, mormente quando aplicada, exclusivamente, em desfavor da Fazenda Pública, olvidando-se do principal responsável pela tomada de decisões: o agente público.

Daí que surgem, em síntese, duas problemáticas: uma acerca da efetividade, ou não, da aplicação das *astreintes* em face da Fazenda Pública; e outra, na qual se funda a presente

pesquisa, acerca da (im)possibilidade de incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do gestor público, como medidas voltadas à satisfação do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, no contexto das relações processuais cíveis.

Inicialmente, sobre a possibilidade de aplicação da multa coercitiva contra a Fazenda Pública, conforme será exposto, não remanescem maiores dúvidas, tendo em vista que o Superior Tribunal de Justiça já consolidou o entendimento de que é possível a imposição das *astreintes* em desfavor do ente federativo, não obstante o entendimento doutrinário majoritário em sentido contrário e, por consequência, as fortes críticas dos estudiosos.

Por outro lado, não há consenso na doutrina pátria e no Superior Tribunal de Justiça acerca da possibilidade de incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do gestor público, consoante será examinado no decurso da presente obra, especialmente considerando os entraves entre as normas processuais cíveis e as normas do regime jurídico-administrativo.

A problemática ganha ainda mais revelo e adquire contornos próprios quando analisada pela perspectiva dos direitos metaindividuais, notadamente aqueles que dizem respeito à saúde, à educação, ao meio ambiente, entre outros direitos sensíveis cuja satisfação não pode ser relegada ao mero arbítrio do gestor recalcitrante, o que oxigenará o debate e a pesquisa em cotejo.

Portanto, busca-se com este trabalho responder a seguinte questão: é possível a incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do gestor público, no contexto da execução de sentença processual civil que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer?

Para tanto, a pesquisa partirá da ótica constitucional e terá como objetivo estudar o histórico, a natureza e as características das *astreintes* no direito processual cível brasileiro para compreender, criticamente, a efetividade, ou não, das *astreintes* quando aplicadas em desfavor da Fazenda Pública nas hipóteses de descumprimento de ordem judicial que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer. Diante disso, o trabalho irá investigar a (im)possibilidade de incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do gestor público, à luz do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, dos aspectos teóricos e orgânicos da Administração Pública, bem como do posicionamento da doutrina pátria e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. E, por fim, a pesquisa centrará a análise sob a perspectiva dos direitos metaindividuais e do microsistema processual coletivo.

Nessa perspectiva, visando proporcionar o refinamento das ideias apresentadas na presente obra, bem como alcançar as respostas para os problemas e os objetivos lançados,

adotar-se-á, como metodologia de investigação científica, a pesquisa exploratória, teórica e qualitativa.

A pesquisa exploratória estudará as premissas e as ideias do Direito acerca das *astreintes*, da Fazenda Pública e da tutela coletiva *lato sensu* para examinar e esclarecer as hipóteses e os objetivos do tema “(im)possibilidade de incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do gestor público”. A partir disso, ter-se-á, como linha básica de investigação, a pesquisa teórica dos referenciais balizadores da presente obra, buscando o diálogo e a análise crítica do conhecimento, assim como a construção e o desenvolvimento de arcabouços teóricos e práticos sobre a temática posta. Por outro lado, o estudo será caracterizado pela abordagem qualitativa com o “exame rigoroso da natureza, do alcance e das interpretações possíveis para o fenômeno estudado e (re)interpretado de acordo com as hipóteses estrategicamente estabelecidas pelo pesquisador<sup>1</sup>”.

Nessa conjuntura, o enfoque da pesquisa será bibliográfico, visando conhecer e analisar as contribuições teóricas fundamentais sobre o instituto das *astreintes* e suas nuances quando aplicadas em desfavor da Fazenda Pública ou do agente público, de modo a possibilitar a interpretação qualitativa das informações acerca do problema *sub examine*.

Por consequência, utilizar-se-á o método dedutivo de investigação, visto que o estudo partirá de enunciados gerais (princípios) tidos como verdadeiros e indiscutíveis para chegar a uma conclusão<sup>2</sup>. Ademais, a análise procedimental será histórica, porquanto se constituirá na pesquisa dogmática dos institutos jurídicos em comento, e tipológica, tendo em vista a criação de modelos ideais, construídos com base em elementos fundamentais dos institutos estudados, para alcançar uma solução idônea para as questões examinadas. E, quanto à técnica de pesquisa, será do tipo “documentação indireta” com seus respectivos meios e instrumentos de investigação científica<sup>3</sup>.

Considerando o emprego dos métodos e técnicas de pesquisa epigrafadas, constatar-se-á que, longe de ser pacífica, a problemática em tela desperta uma das mais ricas discussões doutrinárias e jurisprudenciais da modernidade acerca do direito processual cível e do direito administrativo, em busca de um denominador comum entre os estudiosos da matéria, qual seja: a efetivação da promessa de vida constitucional acerca da tutela jurisdicional efetiva, porém sem perder de vistas os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

---

<sup>1</sup> MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 110.

<sup>2</sup> HENRIQUES, A.; MEDEIROS, J. B. *Metodologia científica na pesquisa jurídica*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 43.

<sup>3</sup> HENRIQUES, A.; MEDEIROS, J. B. *Metodologia científica na pesquisa jurídica*, 2017, p. 55.

É nessa baila que surge a importância, a necessidade e a atualidade da presente obra, no sentido de lançar luz à discussão supra narrada e estabelecer uma conclusão viável acerca da (im)possibilidade de incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do mau gestor público. Ademais, o estudo também será relevante para a construção de arcabouços teóricos e práticos sobre a temática, de modo a contribuir para a efetividade da justiça e dos direitos básicos da comunidade brasileira.

## **2 O DIREITO FUNDAMENTAL À TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA E O PRINCÍPIO DA PRIMAZIA DA TUTELA ESPECÍFICA**

Os estudos da moderna doutrina processual cível brasileira apontam para a superação dos dogmas clássicos da “inafastabilidade jurisdicional” para dar nova luz ao instituto, partindo da compreensão do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva.

Deveras, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) erige expressamente o direito à inafastabilidade jurisdicional como princípio fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, na forma do art. 5º, XXXV, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Porém, o direito à proteção – aludido no dispositivo – não se resume à exigência de que o jurisdicionado tenha acesso à justiça, nem se limita à garantia de obtenção de uma resolução de mérito fundada em direito, senão exige que a decisão proferida pelo órgão judicial seja efetivamente cumprida e que o cidadão seja, de fato, restaurado em seu direito eventualmente lesionado ou ameaçado.

Nesse sentido, o processualista Daniel Amorim leciona que a visão moderna do princípio da inafastabilidade afasta-se da simples inteligência de “acesso à justiça” para preocupar-se com a concreta efetivação das promessas constitucionais. Segundo o autor, “essa nova visão do princípio da inafastabilidade encontra-se fundada em quatro ideais principais, verdadeiras vigas mestras do entendimento<sup>4</sup>”, as quais merecem destaque:

Em primeiro lugar, deve-se ampliar o máximo possível o acesso ao processo, permitindo-se que eventuais obstáculos sejam mínimos, senão inexistentes. Esse amplo acesso cresce em importância quando referente ao aspecto econômico da demanda e aos direitos transindividuais.

Uma vez ampliado o acesso, deve-se observar o respeito ao devido processo legal, em especial a efetivação do contraditório real e do princípio da cooperação. Significa dizer que as partes devem desempenhar um papel fundamental durante o processo, com ampla participação e efetiva influência no convencimento do juiz”.

---

<sup>4</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 93.

Amplia-se o acesso, permite-se a ampla participação, mas profere-se uma decisão injusta. É fácil perceber que nesse caso tanto o acesso como a ampla participação não levaram as partes a lugar nenhum. Em razão disso, a terceira vigia mestra é a decisão com justiça, ainda que o conceito de justiça seja indeterminado, suscetível de certa dose de subjetivismo.

Por fim, de nada adiantará ampliar o acesso, permitir a ampla participação e proferir decisão com justiça, se tal decisão se mostrar, no caso concreto, ineficaz. O famoso "ganhou, mas não levou" é inadmissível dentro do ideal de acesso à ordem jurídica justa. A eficácia da decisão, portanto, é essencial para se concretizar a promessa constitucional de inafastabilidade da jurisdição<sup>5</sup>.

É nesse último aspecto (efetividade da justiça) que se funda o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, pois o acesso à ordem jurídica justa transpassa necessariamente pela concepção de que o alcance da proteção judicial não se esgota com a prolação da sentença transitada em julgado, mas também com as técnicas e recursos processuais adequados para tornar o provimento judicial concreto. Do contrário, seria converter as decisões judiciais e o reconhecimento dos direitos em meras declarações de intenções – carentes de concretude – e, no limite, violar a própria Constituição Federal. Portanto, na nossa visão, o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva está implícito na CRFB e detém contornos autônomos, embora seja decorrência lógica do princípio da inafastabilidade jurisdicional (art. 5º, XXXV, CFRB/88).

Prova disso é que o direito fundamental em questão assume papel de proeminência no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que a concretização dos direitos e garantias fundamentais depende, em última análise, da tutela jurisdicional efetiva para fazer frente às lesões ou ameaças de violações aos direitos dos cidadãos. Ou seja, o direito à tutela efetiva antecede a proteção dos direitos fundamentais materiais, no sentido da efetividade da justiça.

Nesse contexto, tem-se o direito fundamental à tutela efetiva como aquele que assegura ao cidadão e impõe ao Estado o dever de garantir satisfatoriamente, de modo efetivo e tempestivo, o cumprimento das decisões judiciais. Esse entendimento é compartilhado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para quem a proteção adequada do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva admite, inclusive, a mitigação das regras de impenhorabilidade, consoante se depreende do escólio a seguir:

Trata-se de agravo contra decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário interposto em face de acórdão assim ementado: “MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA DECISÃO QUE DEFERIU PENHORA DE 30% SOBRE A CONTA DE SALÁRIO DO IMPETRANTE. ALEGAÇÃO DE IMPENHORABILIDADE. MITIGAÇÃO DA REGRA DO ART. 649, IV DO CPC. APLICAÇÃO DO ENUNCIADO 13.18 DAS TR’S/PR. PRECEDENTES DA TURMA RECURSAL” (fl. 408). No RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alegou-se, em suma,

---

<sup>5</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção, *Manual de direito processual civil*, 2019, p. 93-94.

violação aos arts. 1º, III; 7º, IV e X e 93, IX da mesma Carta. A pretensão recursal não merece acolhida. [...] *In casu*, restaram esgotados todos os meios disponíveis ao impetrante para a satisfação do crédito exequendo, o que justifica a mitigação da regra da impenhorabilidade do salário, viabilizando-se a proteção adequada do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, sobretudo porque a essência do contido no inciso IV do artigo 649 do CPC é a proteção do caráter alimentar, para evitar que a penhora venha a comprometer a subsistência do executado e de sua família. A jurisprudência desta Turma Recursal tem entendido que, a regra do art. 649, IV do CPC, não pode ser interpretada literalmente no sentido de que “os salários são impenhoráveis”, quando se sabe que centenas de credores ficam a descoberto, sem receber seu crédito” (fl. 410). [...] Isso posto, nego seguimento ao recurso (art. 21, § 1º, do RISTF). Publique-se. Brasília, 1º de fevereiro de 2017. Ministro Ricardo Lewandowski Relator (STF - ARE: 907746 PR - PARANÁ 0000464-47.2015.8.16.9000, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 01/02/2017)<sup>6</sup>.

Em sentido semelhante, a teoria delineada por Marinoni, Arenhart e Mitidiero<sup>7</sup> entende o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva como “o direito à preordenação e à utilização das técnicas processuais idôneas ao alcance da tutela do direito, a ação continua a ser exercida, mesmo depois do trânsito em julgado da sentença que resolve o mérito”. Não obstante, os citados autores lecionam que o direito à tutela efetiva deriva do direito a ação, de sorte que a sentença e a execução adequada são corolários do direito fundamental de ação.

Igualmente, o professor Fredie Didier Jr., citando Marcelo Lima Guerra, adverte que o devido processo legal tem como um de seus corolários o direito fundamental à tutela executiva, que consiste “na exigência de um sistema completo de tutela executiva, no qual existam meios executivos capazes de proporcionar pronta e integral satisfação a qualquer direito merecedor de tutela executiva<sup>8</sup>”.

Sendo assim, observa-se que o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva é amplamente reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, em que pese a divergência quanto à sua origem, se decorrente da inafastabilidade jurisdicional, se do direito de ação ou se do devido processo legal. Todavia, em qualquer hipótese, entende-se o direito à tutela efetiva com igual conteúdo: as decisões judiciais devem ser adequadamente efetivadas, e não apenas reconhecidas. Nessa perspectiva, o direito à tutela efetiva irradia efeitos aos três poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo, vinculando-os de maneira distinta, conforme explica Marinoni, Arenhart e Mitidiero<sup>9</sup>. Explica-se.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 907746/PR. Órgão julgador: Segunda Turma. Min. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília/DF. Data de Julgamento: 01 fev. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4828837>. Acesso em: 15 maio 2021.

<sup>7</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. *Manual do processo civil* [livro eletrônico]. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 153.

<sup>8</sup> DIDIER JR., Fredie, *et al.* *Curso de direito processual civil: execução*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 65.

<sup>9</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel, *Manual do processo civil*, 2020, p. 145-147.

Em relação ao poder Judiciário, o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva impõe ao juízo, além do “simples” dever de resolver o litígio, a obrigação de valer-se do uso de técnicas processuais idôneas para o alcance da efetiva defesa dos direitos, incluindo o uso de comportamentos e de interpretações adequadas a isso, de modo a corrigir a falta ou a insuficiência da tutela normativa.

Noutro pórtico, relativamente ao poder Legislativo, o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva exige, entre outros aspectos, que o legislador normatize técnicas processuais capazes de permitir a tutela efetiva e tempestiva de toda e qualquer situação de direito material, incluindo aí a tutela específica das normas infraconstitucionais de proteção aos direitos fundamentais. Ou seja, cabe ao legislador prover meios processuais adequados para a satisfação dos direitos reconhecidos judicialmente. Nesse contexto, assume grande importância o uso das técnicas normativas das cláusulas abertas e dos conceitos jurídicos indeterminados<sup>10</sup>, uma vez que esses meios possibilitam a oxigenação do sistema processual com os valores constitucionais e, por consequência, a solução da controvérsia de acordo com as particularidades do caso concreto, tendo em vista os multifacetados problemas jurídicos do mundo contemporâneo – os quais nem sempre são solucionados com tipos normativos estanques e dissociados da evolução das sociedades.

Por sua vez, no que diz respeito ao poder Executivo, os efeitos também são manifestos. É que o direito à tutela efetiva determina que a Administração Pública, além do óbvio dever de cumprir satisfatoriamente as decisões judiciais, disponibilize recursos suficientes para “propiciar ao Poder Judiciário a estruturação de órgãos judiciais em número adequado em relação à ‘demanda por justiça’, dotados de funcionários, equipamentos e tecnologias que viabilizem a eficiência da prestação jurisdicional<sup>11</sup>”.

Diante disso, a correta exegese do direito fundamental em cotejo impõe necessariamente que Poder Público (*lato sensu*) adote providências suficientes de natureza

---

<sup>10</sup> Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald lecionam que: “de modo geral, com inspiração da experiência europeia, é possível afirmar que as cláusulas gerais são normas de conteúdo aberto, contendo diretrizes a serem fixadas somente em cada caso concreto. Trazem, assim, uma grande plasticidade, fazendo com que o texto normativo mereça soluções casuísticas e episódicas. Nelas, os significados tanto do antecedente quanto do consequente precisam ser preenchidos casuisticamente. O seu conteúdo e os seus efeitos, portanto, são dotados de plasticidade e variam conforme as circunstâncias de tempo e espaço. [...]. Conquanto se aproximem das cláusulas gerais, por também possuírem uma abertura conceitual, os conceitos jurídicos indeterminados com elas não se confundem. Marcados por uma dinâmica menos complexa os conceitos indeterminados possuem uma abertura no conteúdo da norma legal, mas os efeitos dele decorrentes já estão previamente delimitados pela própria norma. Ou seja, carregam consigo uma abertura, uma plasticidade, no antecedente, mas não em relação ao consequente” (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: parte geral e LINDB*. 16. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 52-53).

<sup>11</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. *Manual do processo civil* [livro eletrônico]. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 146.

jurisdicional, normativa e material para proteção da tutela jurisdicional efetiva. Caso contrário, estar-se-á protegendo insuficientemente os direitos constitucionais ante a falta de adequação entre as técnicas processuais e as tutelas dos direitos, pois se lembre que a efetividade do processo é, em última análise, instrumento fundamental para a proteção dos demais direitos.

Nesse caldo de cultura, exsurge a reforma processual de 1994 (Lei nº 8.952/1994) e a posterior consolidação do Novo Código de Processo Civil de 2015 (CPC) como concretizados da promessa constitucional de tutela jurisdicional efetiva e tempestiva, sendo a efetividade do processo um dos principais desideratos engendrados pelas referidas normas.

O CPC – atento à necessidade de maior proteção dos direitos fundamentais e de maior eficácia das decisões judicial – legitimou o poder geral de cautela do juiz, na busca da regular prestação jurisdicional, de modo que o magistrado pode/deve determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento da ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestações pecuniárias (art. 139, IV). A *lex processualis* estabeleceu ainda a cláusula geral executiva (art. 536, § 1º), na qual o magistrado tem a sua disposição um rol exemplificativo de medidas executivas para, à luz do caso concreto, utilizar da providência que entender adequada e suficiente à efetivação do provimento judicial.

Ademais, o CPC, ratificando aquilo que já havia sido prenunciado pelo art. 461, CPC/1973, com redação dada pela Lei nº 8.952/94, alicerçou o princípio da primazia da tutela específica. Em especial, vale trazer à baila a disciplina do artigo 536, do CPC, que versa sobre o cumprimento de sentença que reconhece a exigibilidade da obrigação de fazer ou de não fazer, e também no qual se funda o presente trabalho, nestes termos:

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§1º. Para atender ao disposto no *caput*, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

§2º. O mandado de busca e apreensão de pessoas e coisas será cumprido por 2 (dois) oficiais de justiça, observando-se o disposto no art. 846, §§ 1º a 4º, se houver necessidade de arrombamento.

§3º. O executado incidirá nas penas de litigância de má-fé quando injustificadamente descumprir a ordem judicial, sem prejuízo de sua responsabilização por crime de desobediência.

§4º. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, aplica-se o art. 525, no que couber.

§5º. O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, ao cumprimento de sentença que reconheça deveres de fazer e de não fazer de natureza não obrigacional.

Vê-se que o novo regramento privilegia a satisfação da tutela específica da obrigação de fazer ou de não fazer, inclusive munindo o magistrado com técnicas processuais idôneas (típicas e atípicas) e necessárias à satisfação do direito do exequente, de modo que a obrigação somente se converterá em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a obtenção da tutela específica e do resultado prático correspondente.

Rompe-se, portanto, com a antiga dogmática processual (anterior à reforma trazida pela Lei nº 8.952/1994) de que, em casos tais, o curso da execução estaria condicionado à vontade do devedor, o qual poderia decidir se iria, ou não, cumprir a obrigação específica reconhecida na sentença, com destaque para as obrigações de fazer infungíveis. E, caso optasse pelo não cumprimento, poderia furtar-se à satisfação da obrigação específica até que, inexoravelmente, o magistrado de ofício, ou o credor a requerimento, converteria a obrigação em perdas e danos, tendo em vista que não havia, até então, os meios executivos necessários para forçar o devedor ao cumprimento sentencial.

Todavia, como visto inicialmente, agora o magistrado é aparelhado com diversos mecanismos para forçar (direta ou indiretamente) o devedor ao cumprimento do comando sentencial, com *prioridade e preferência* à satisfação da tutela específica, e não mais sujeito à mera vontade do devedor. Dissertando sobre o tema, Marinoni, Arenhart e Mitidiero<sup>12</sup> esclarecem que:

A tutela específica foi definida em contraposição à tutela equivalente ao valor do dano ou da prestação inadimplida, a forma de tutela típica ao processo de conhecimento do século XX. Tutela específica é a preordenada à conservação da integridade do direito material, enquanto tutela pelo equivalente é a que se resolve em pecúnia, ou seja, a que substitui o direito por uma medida monetária.

[...]

Como se vê, o capítulo relativo ao desenrolar teórico da questão da tutela específica é um dos mais representativos da evolução do processo civil não apenas brasileiro, mas contemporâneo. Ele recupera a estreita e insuperável conexão entre o direito processual e o direito material, elimina o mito chiovendiano da neutralidade do direito processual – que tantos prejuízos trouxe ao direito latino americano do século XX –, revela a impossibilidade de se pensar o processo a distância das necessidades concretas de tutela jurisdicional, evidencia que as tutelas dos direitos devem ser individualizadas para a análise da adequação da técnica processual ao direito fundamental à tutela jurisdicional e afasta a teoria do direito abstrato de ação, desvinculado das necessidades de direito material. O direito de ação passa a significar o direito ao uso das técnicas processuais que efetivamente permitam a obtenção da tutela do direito.

Portanto, a primazia da tutela específica trata-se do reconhecimento pelo ordenamento jurídico brasileiro de que o exequente deve ser restaurado prioritariamente em seu direito

---

<sup>12</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. *Manual do processo civil* [livro eletrônico]. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 61 e 64.

material violado ou ameaçado, e apenas em casos de manifesta impossibilidade fática ou em caso da vontade do credor (mas nunca da simples vontade do devedor) deve-se converter o cumprimento da obrigação específica na obtenção do resultado prático equivalente ou na condenação em perdas e danos.

Esse entendimento, aliás, fortalece a estrutura do pacto social, sob o qual se funda o Estado Democrático de Direito, haja vista a maior proteção da paz social. Nesse sentido, repise-se que o *escopo social* da jurisdição significa resolver efetivamente o conflito de interesses entre as partes, dando a cada um aquilo que lhe é devido, pois de nada adianta resolver o conflito no prisma jurídico, se no aspecto fático persiste a insatisfação das partes, o que naturalmente colabora para a manutenção do estado beligerante entre elas. Assim, “a solução jurídica da demanda deve necessariamente gerar a pacificação no plano fático, em que os efeitos da jurisdição são suportados pelos jurisdicionados<sup>13</sup>”. Nesses termos, o processualista Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>14</sup> alerta que:

A tutela específica é preferível à tutela pelo equivalente em dinheiro, porque essa espécie de tutela é a única que proporciona a efetiva reparação do dano suportado. O processo que entrega ao vitorioso exatamente aquilo que ele obteria se não precisasse do processo, em razão do cumprimento voluntário da obrigação pelo devedor, certamente é o que entrega a tutela jurisdicional mais efetiva. É a consagração do antigo brocardo consagrado por Chiovenda, de que o processo será tanto melhor quanto mais aproximar seus resultados daqueles que seriam gerados pelo cumprimento voluntário da obrigação (princípio da maior coincidência possível).

A primazia da tutela específica se insere, então, na órbita jurídica constitucional como um importante mecanismo para a satisfação do direito fundamental à tutela executiva, especialmente porque visa entregar ao jurisdicionado a plena restauração do *status quo ante*, com a respectiva entrega do bem da vida perseguido, disponibilizando técnicas e recursos processuais idôneos para atingir tal finalidade.

Assim, com o advento da Constituição da República Federativa de 1988 e com a chegada do CPC, busca-se tornar o processo mais célere, justo e efetivo. E mais: visa-se, antes de tudo, proporcionar à sociedade brasileira não apenas o reconhecimento, mas também a realização de direitos, ameaçados ou violados, por intermédio das garantias constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, entram em cena as *astreintes* (multa coercitiva) para viabilizar a perseguição destas promessas constitucionais, sendo uma das mais importantes técnicas

---

<sup>13</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção, *Manual de direito processual civil*, 2019, p. 80.

<sup>14</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção, *Manual de direito processual civil*, 2019, p. 111.

processuais voltadas à superação da recalcitrância do devedor no cumprimento da sentença que reconhece a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer (art. 536, §1º c/c art. 537, do CPC). Em face da relevância das *astreintes* para o objeto central do presente trabalho, a temática será analisada em apartado, no tópico subsequente, com o fito de desvendar as diversas nuances que a cercam.

### **3 ASTREINTES NO MODELO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO**

De início, insta salientar que o instituto da multa coercitiva não recebeu uma terminologia específica no vigente Código Processual Civil Brasileiro, sendo referida apenas como “multa” nos artigos de regência da matéria. A doutrina e a jurisprudência pátrias, por outro lado, batizaram variadas denominações ao instituto, tais como *astreintes*, multa coercitiva, multa diária, multa cominatória, multa periódica, multa judicial, etc. Em regra geral, convencionou-se nominar a multa coercitiva como “astreintes” em referência ao equivalente instituto coercitivo utilizado pelo sistema processual francês, o que também será acompanhado na presente obra.

Além disso, vale advertir que o estudo das *astreintes* desperta inúmeros debates, sobejadas dúvidas e flagrantes dissensos – ilustrados, muitas vezes, por entendimentos jurisprudenciais e doutrinários controversos. Todavia, o objeto da presente pesquisa não visa esgotar a temática, e nem poderia fazê-lo, mas sim desvendar as principais nuances que cercam o instituto da multa coercitiva com o objetivo de compreender, criticamente, a (im)possibilidade de incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do gestor público, no contexto da execução de sentença processual civil que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer. Feitas essas breves considerações, passe-se à análise.

#### **3.1 HISTÓRICO, CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E CARACTERÍSTICAS DAS ASTREINTES**

O sistema processual civil brasileiro estabelece, em suma, dois meios técnicos para viabilizar a execução forçada do título executivo, quais sejam: execução por sub-rogação (direta) e por coerção (indireta).

Tradicionalmente, o direito brasileiro adota a execução por sub-rogação, buscando substituir a vontade do devedor recalcitrante, com a conseqüente *satisfação direta* do direito

do exequente. Nesses casos, prescinde-se da participação do executado, pois o Estado-juiz pratica atos materiais (v. g., penhora, expropriação, depósito judicial, entrega de coisa) independentemente da participação ou resistência do executado para possibilitar a entrega do bem da vida pretendido ao exequente. Assim, ainda que “o executado não concorde com tal satisfação, o juiz terá à sua disposição determinados atos materiais que, ao substituir a vontade do executado, geram a satisfação do direito<sup>15</sup>”.

Vale lembrar que, durante muito tempo, essa forma executiva fora entendida como a única espécie de execução forçada possível no ordenamento jurídico brasileiro, o que levava (não rara as vezes) à inexorável conversão da obrigação em perdas e danos, tendo em vista que não havia, até então, meios executivos necessários para forçar o devedor ao cumprimento sentencial, quando a substituição da sua vontade não era possível pelo Estado-juiz. Tais fatos, além de gerar uma situação cômoda ao executado – que poderia decidir livremente acerca do (in)sucesso da execução –, ocasionavam a intolerável frustração dos direitos do exequente e o nefasto desrespeito à autoridade das decisões judiciais.

Contudo, após a evolução das técnicas processuais, adotou-se também a execução por coerção (indireta). “Na execução indireta, o Estado-juiz não substitui a vontade do executado; pelo contrário, atua de forma a convencê-lo a cumprir sua obrigação, com o que será satisfeito o direito do exequente<sup>16</sup>”. Em síntese, existem duas formas de execução indireta: ameaça de piora na situação atual do executado (e. g., *astreintes*, prisão civil do devedor inescusável de alimentos, protesto, inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes) e oferta de melhora na situação atual do executado (p. ex. desconto no valor dos honorários de sucumbência).

Nesse contexto, a multa coercitiva adquire importante relevância no sistema processual brasileiro, sendo o principal mecanismo de execução indireta utilizado pela praxe forense e, por consequência, um dos principais contribuintes para a materialização da efetividade e da celeridade da justiça, conforme bem delineado nas palavras do professor Rafael Caselli Pereira:

*A astreinte tornou-se protagonista no CPC/2015. Tal fato deu-se pela ampliação dos poderes conferidos ao magistrado para aplicação da astreinte na fase de conhecimento, tutela provisória, em sentença ou na fase de execução, podendo ser utilizada em todo e qualquer cumprimento de sentença que tenha por objetivo prestação pecuniária, inclusive, na execução extrajudicial [...]. Protagonista não só da tutela executiva, mas do CPC/2015 como um todo, uma vez que é a ferramenta que garante a efetividade da medida e da tutela, seja sumária ou final.*

---

<sup>15</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção, *Manual de direito processual civil*, 2019, p. 1042 e 1043.

<sup>16</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção, *Manual de direito processual civil*, 2019, p. 1043.

[...]

Longe de apontar com exclusividade que as *astreintes* se configuram como medida coercitiva mais importante no ordenamento jurídico, para efeitos de cumprimento de tutela específica em obrigações de fazer e não fazer, é cediço que é considerada como a medida coercitiva indireta mais utilizada para efeitos de cumprimento da obrigação principal específica, destaca Fredie Didier Júnior<sup>17</sup>.

Diante disso, a fim de melhor compreender o protagonismo das *astreintes* na dinâmica do Novo Código de Processo Civil de 2015 (CPC), é fundamental a realização de um exame meticuloso acerca da sua evolução histórica para, assim, entender o que inspirou sua origem, natureza jurídica, conceitos e características.

### 3.1.1 Análise histórica

Consoante o compêndio histórico balizado pelo professor Rafael Caselli Pereira<sup>18</sup>, a multa coercitiva tem origem pretoriana no Direito Francês, aproximadamente no início do século XIX<sup>19</sup>, em um movimento jurisprudencial voltado à superação da teoria das perdas e danos, segundo a qual toda e qualquer obrigação de fazer ou de não fazer se resolveria em perdas e danos, no caso de descumprimento da prestação obrigacional pelo executado.

Repise-se que, à época, o movimento político encabeçado pela Revolução Francesa era movido, entre outros, pelo dogma da “*nemo potest cogi ad factum praecise*” (ninguém será coagido a prestar um fato<sup>20</sup>), visando proteger a máxima liberdade individual e a autonomia da vontade. Dessa forma, “negou-se ao juiz a possibilidade de utilizar qualquer meio executivo destinado a convencer o réu a realizar algo contra a sua vontade<sup>21</sup>”, inclusive dispondo ao devedor a faculdade de exonerar-se do cumprimento da obrigação com o pagamento do equivalente indenizatório, no âmbito das relações cíveis.

Porém, o movimento contra majoritário dos Tribunais buscou vencer a injusta resistência do devedor, por meio principalmente do instituto coercitivo pecuniário. Finalmente, já na segunda metade do século XX, a matéria restou positivada no Direito Francês pela Lei nº 72-626/1972, que regulamentou o instituto da *astreinte*, na seara civil, e

---

<sup>17</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial* – 3. ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 31 e 40.

<sup>18</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021.

<sup>19</sup> “Uma das primeiras notícias que se tem da aplicação da *astreinte* data de 1811, pelo Tribunal Civil de Gray, e o seu reconhecimento pela Corte de Cassação ocorreu em 1825”. PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021, p. 57.

<sup>20</sup> Tradução livre.

<sup>21</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. *Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*. Vol. 2 [livro eletrônico] - 6. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 962.

depois fora significativamente melhorada com o advento da Lei nº 91-650/1991. Ilustrando brilhantemente o enredo histórico das *astreintes*, o professor Rafael Caselli Pereira<sup>22</sup> ensina que:

A *astreinte* francesa, com as quais a multa cominatória brasileira (arts. 536 e 537 do CPC/2015) guarda similitude, nasceu como superação de dogmas inculpidos, sobretudo, pelo Código Napoleão (art. 1.142). Suavizou-se a ideia de que toda obrigação de fazer ou de não fazer se resolveria em perdas e danos, uma vez que ninguém poderia ser obrigado a prestar fato pessoal, diretriz plasmada no aforismo *nemo ad factum cogi potest*, na linha da consciência social da época e do movimento político de libertação da pessoa humana das relações servis, que culminou na Revolução Francesa. Surge, então, no direito francês um mecanismo coercitivo pecuniário, as *astreintes* ou *ad-stringere* do latim, com origem puramente jurisprudencial, como um meio de constrangimento aplicado de forma indireta. Consistindo como uma forma do juiz fazer aplicar a prestação principal, através de uma pena pecuniária por cada período de tempo, no tocante ao atraso do cumprimento da prestação de fazer ou decorrente de cada violação negativa.

A propósito do artigo 1.142 do *Code Napoléon* (Código Civil francês), que dispõe “em termos amplos e aparentemente absolutos”, que “toda obrigação de fazer ou de não fazer se resolve em perdas e danos, em caso de inexecução por parte do devedor”, o grande civilista Louis Josserand afirma que essa conclusão é inaceitável e deve ser retificada. Não poderia depender da inércia, da má vontade do devedor a troca do objeto da dívida, conclui o referido autor, pois se acabaria com a força obrigatória das convenções.

[...]

Em 20 de outubro de 1959, a Corte de Cassação estabeleceu a situação, através de uma importante decisão; que a *astreinte* “é medida capaz de obrigar inteiramente distinta das perdas e danos” e, não pode ser objeto de compensação do dano surgido a partir de um atraso: ela é normalmente quantificada (liquidada) em função da gravidade da infração e das condições financeiras do devedor.

Exatamente para sanar a lacuna existente no direito francês quanto à satisfação de obrigações de fazer / não fazer, é que *astreintes* surgiram, no início do século XIX, como criação pretoriana de caráter coercitivo e independente de eventual indenização dos prejuízos decorrentes da inexecução da obrigação reconhecida judicialmente.

[...]

A Lei nº 72-626, de 5 de julho de 1972, fora intitulada: “Da *astreinte* em matéria civil”, criando, neste caso, subsídios legais de aplicação de uma medida coercitiva, em matéria de descumprimento de obrigações na esfera civil, a qual foi substancialmente melhorada com a Lei nº 91.650, de 9 de julho de 1991, e alterações inseridas pela Lei nº 92-644, de 13 de julho de 1992, e Decreto 92-755, de 31 de julho de 1992, com o acolhimento das construções jurisprudenciais, desde antes praticadas.

Noutro pórtico, após compreender a origem gálica do instituto em comento, convém estudar as raízes históricas da multa coercitiva em território brasileiro. Em maior ou menor medida, os primórdios da multa coercitiva em solo tupiniquim remontam às Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, por meio das denominadas ações cominatórias, embora, nesse primeiro momento, os institutos não guardassem perfeita similitude. Todavia, “foi com

---

<sup>22</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 3. ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021 p. 58/60.

o surgimento das ações cominatórias que a legislação processual deu seus primeiros passos em relação à aplicação do que hoje denominamos multa judicial (*astreinte*)<sup>23</sup>”.

Nesse sentido, o ilustríssimo processualista Severino Muniz<sup>24</sup> destaca que “nas ordenações portuguesas, convergiam os interditos proibitório possessórios e os preceitos cominatórios, também denominados de embargos à primeira – de natureza pessoal, objetivando a tutela das obrigações de fazer e não fazer”.

Ocorre que, com a promulgação da Constituição Federal de 1891, os Estados-Membros passaram a gozar da competência para legislar sobre Direito Processual Civil comum. Destarte, Machado Guimarães<sup>25</sup> recorda que, já na primeira metade do século XX, “Alguns códigos estaduais, no entanto, traçaram nítida distinção entre interdito proibitório de natureza possessória, e preceito cominatório, como recurso processual no caso de inadimplemento de obrigações relativas à prestação de fato ou abstenção de ato”.

Em seguida, “o Código de Processo Civil de 1939 consagrou a distinção, instituindo o interdito proibitório (arts. 377-380) e a ação cominatória (arts. 302 a 313), esta última servindo para obter o cumprimento das obrigações de fazer e não fazer<sup>26</sup>”.

Todavia, cumpre alertar que, nesse primeiro estágio de amadurecimento da ação cominatória em direção às *astreintes*, ainda havia flagrante dissenso sobre a natureza da multa, se coercitiva ou se indenizatória. Além disso, “a multa cominatória tinha lugar somente nas obrigações infungíveis e resultava do contrato ou de sentença proferida através do procedimento cominatório, previsto nos arts. 302 até 310 do nosso CPC/39<sup>27</sup>”. No período, as críticas direcionadas ao instituto eram corroboradas ainda pela forte influência do positivismo jurídico – que exigia a exata previsão das *astreintes*, bem como os seus contornos na disciplina processual brasileira. Nesse sentido, Antônio de Pádua Nunes<sup>28</sup> redige forte crítica aos rumos encaminhados pelo instituto cominatório, à época:

A cominação de pena diária, com feição puramente punitiva ou coercitiva não tem assento específico em nosso direito positivo; forçoso é, pois, ajustar essa modalidade

---

<sup>23</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 3. ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 45.

<sup>24</sup> *Apud* PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021, p. 45.

<sup>25</sup> *Apud* PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021, p. 47.

<sup>26</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021, p. 48.

<sup>27</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021, p. 49.

<sup>28</sup> *Apud* PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021, p. 50.

cominatória aos preceitos legais que regem a matéria genericamente. Ou se toma por essa via, ou se introduzirá na prática forense, um instituto ilegal, como ilegal é a *astreinte*.

Tais entraves culminaram no insucesso da introdução da pena pecuniária no Código de Processo Civil de 1939, bem ainda da sua aplicação prática. Só então com o advento do Código Buzaid (Diploma Processual Civil de 1973), e da legislação especial, que a matéria restou sedimentada em território brasileiro.

Nesses termos, a multa pecuniária foi inicialmente regulamentada nos artigos 287<sup>29</sup>, 644 e 645 do CPC/73, como fruto da necessidade de se imprimir maior efetividade ao cumprimento da tutela específica das obrigações. Ademais, a matéria restou anunciada com a regulamentação das leis especiais da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985), do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) e do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), pelas quais o juiz pode, liminarmente ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.

E, então, com as reformas processuais patrocinadas pelas Leis nº 8.952/1994, Lei nº 10.444/2002, Lei nº 11.323/2005 e Lei nº 11.382/2006, o Código de Processo Civil de 1973 consagrou expressamente as *astreintes* na dinâmica processual brasileira, como mecanismo coercitivo utilizado para a busca da tutela específica das obrigações de fazer, de não fazer e de entregar coisa. Vê-se, pois, a redação do principal dispositivo de disciplina da matéria inserido na *lex processualis*, qual seja: o art. 461, do CPC/73, com redação dada pela Lei nº 8.952/1994:

Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§1º. A obrigação somente se converterá em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

§2º. A indenização por perdas e danos dar-se-á sem prejuízo da multa (art. 287).

§3º. Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citado o réu. A medida liminar poderá ser revogada ou modificada, a qualquer tempo, em decisão fundamentada.

§4º. O juiz poderá, na hipótese do parágrafo anterior ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo razoável para o cumprimento do preceito.

---

<sup>29</sup> Art. 287. Se o autor pedir a condenação do réu a abster-se da prática de algum ato, a tolerar alguma atividade, ou a prestar fato que não possa ser realizado por terceiro, constará da petição inicial a cominação da pena pecuniária para o caso de descumprimento da sentença (arts. 644 e 645). Redação original.

§5º. Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial.

§ 6º. O juiz poderá, de ofício, modificar o valor ou a periodicidade da multa, caso verifique que se tornou insuficiente ou excessiva. (Incluído pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002)

Assim, atendendo os anseios da comunidade jurídica, em relação a otimização da efetividade judicial, o Código Buzaid supera os antigos entraves e divergências processuais para incorporar, de fato, o instituto das *astreintes* no direito brasileiro, na forma delineada pela jurisprudência francesa, com autonomia e características próprias.

Nesse contexto, o atual CPC não somente seguiu a tradição do Código anterior, como também solidificou e ampliou a matéria, atribuindo papel de protagonismo à multa coercitiva. Consta-se que “a multa cominatória está ilustrada em diversos dispositivos do CPC/2015: art. 311, inciso III; art. 380, parágrafo único; art. 403, parágrafo único; art. 500 *caput*; art. 536, §1º; art. 537 *caput*; art. 806, §1º; art. 814 *caput*<sup>30</sup>”.

Finalmente, destaca-se que o diploma vigente atribuiu um artigo específico para regulamentação da multa diária no cumprimento de sentença que reconhece a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer. Trata-se do artigo 537, o qual merece ser transcrito na íntegra:

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.

§2º. O valor da multa será devido ao exequente.

§3º. A decisão que fixa a multa é passível de cumprimento provisório, devendo ser depositada em juízo, permitido o levantamento do valor após o trânsito em julgado da sentença favorável à parte. (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016)

§4º. A multa será devida desde o dia em que se configurar o descumprimento da decisão e incidirá enquanto não for cumprida a decisão que a tiver cominado.

§5º. O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, ao cumprimento de sentença que reconheça deveres de fazer e de não fazer de natureza não obrigacional.

---

<sup>30</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021, p. 53.

Diante disso, pode-se dizer que as *astreintes*, da maneira como são compreendidas hodiernamente, ressalvadas as devidas proporções, foram introduzidas no Código de Processo Civil de 1973, por meio de reformas processuais, e reverberadas no vigente CPC.

Frisa-se, oportunamente, que a possibilidade de execução mediante o constrangimento da vontade do devedor tornou-se ampla, seja em virtude da previsão expressa das *astreintes*, seja porque o legislador impôs um sistema de *atipicidade das técnicas processuais executivas* fundado no poder geral de cautela do juiz (art. 139, IV) e na cláusula geral executiva (art. 536, § 1º)<sup>31</sup>, outorgando ao juízo o poder de fixar a medida executiva necessária ao caso concreto.

Assim, a análise histórica das *astreintes* empreendida nesta obra tem um principal objetivo: conhecer a origem do instituto para entender o presente e, assim, lançar luz sobre as incertezas do futuro, mormente no que toca a tese central desta pesquisa. Logo, conclui-se, entretantes, que o progresso da multa coercitiva, não apenas no plano internacional, mas também nacional, ostenta uma razão primordial de ser, para além das suas raízes históricas, o que não pode ser desconsiderado pelos juristas quando do estudo e da aplicação prática do instituto, seja qual for o contexto em que a lide estiver imbuída.

É que o esforço traçado demonstra que a evolução das *astreintes* acompanhou, concomitantemente, o desenvolvimento da teoria da primazia da tutela específica e dos ditames da efetividade da justiça, no sentido de viabilizar mecanismos processuais idôneos (sendo as *astreintes* um deles) para vencer a ilegítima recalcitrância do exequente e fazer cumprir os provimentos jurisdicionais, notadamente no que diz respeito ao cumprimento forçado das obrigações de fazer ou de não fazer, servindo as *astreintes*, a um só tempo, como medida de efetivação de direitos e de resguardo do prestígio da justiça.

Portanto, qualquer análise que seja deficiente desse tino estará transgredindo o núcleo do próprio instituto coercitivo e, em última análise, a tutela dos direitos materiais.

### 3.1.2 Análise conceitual

Partindo dessas premissas, surgem diversos conceitos jurídicos relacionados às *astreintes*, conquanto seja de árdua definição a conceituação desse instituto repleto de singularidades, mas que, simultaneamente, é tão controvertido na doutrina.

---

<sup>31</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. *Manual do processo civil* [livro eletrônico] – 5. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

Sobre a origem terminológica do instituto, o professor Rafael Caselli Pereira<sup>32</sup>, citando Marilza Neves Gebrim, leciona que “*astreinte* deriva do latim *astringere*, de *ad stingere*, que significa apertar, compelir, pressionar: daí o termo francês *astreinte* e o vernáculo *estringente*”.

Por outro lado, conforme advertido no tópico inaugural desse capítulo, a multa coercitiva não recebeu nenhuma disposição conceitual específica, tampouco terminológica, no vigente Código Processual Civil Brasileiro, sendo referida apenas como “multa” nos artigos de regência da matéria. Sendo assim, coube à doutrina estabelecer a conceituação do cotejado instituto coercitivo.

Nesse sentido, Enrico Tullio Liebman<sup>33</sup> conceitua, com maestria, as *astreintes* como: “a condenação pecuniária proferida em razão de tanto por dia de atraso (ou por qualquer unidade de tempo, conforme as circunstâncias), destinada a obter do devedor o cumprimento de obrigação de fazer, pela ameaça de uma pena susceptível de aumentar indefinidamente”. De modo semelhante, destacando a análise concreta das *astreintes* no diploma processual pátrio, o doutrinador Fredie Didier Jr.<sup>34</sup> esclarece que:

A multa é medida executiva que pode ser imposta pelo juiz, de ofício ou a requerimento da parte, com o objetivo de compelir alguém ao cumprimento de uma prestação (art. 536, § 1º, c/c art. 537, CPC). O beneficiário da multa é a parte adversária (art. 537, § 2º, CPC). Trata-se de técnica de coerção indireta semelhante às *astreintes* do direito francês. Ela é, talvez, a principal, porque mais difundida, medida de coerção indireta [...].

Por sua vez, após examinar inúmeros conceitos acerca do instituto coercitivo, o professor Rafael Caselli Pereira<sup>35</sup> traduz as *astreintes* da seguinte forma:

[...] a medida coercitiva protagonista do CPC/2015, de caráter acessório e com finalidade de assegurar a efetividade da tutela específica, na medida em que municia o magistrado, com um meio executivo idôneo a atuar sobre a vontade psicológica do devedor, em detrimento do direito do credor e da autoridade do próprio Poder Judiciário. Sua incidência pode-se dar por qualquer medida de tempo (ano, mês, quinzena, semana, dia, hora, minuto, segundo) ou por quantidade de eventos em que a medida restou descumprida, dependendo da finalidade e do objeto a ser tutelado, sendo devida desde o dia em que se configurar o descumprimento e incidirá enquanto a decisão não for cumprida.

---

<sup>32</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 3. ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. p. 38.

<sup>33</sup> *Apud* PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021, p. 38.

<sup>34</sup> DIDIER JR., Fredie, *et al.* *Curso de direito processual civil: execução* - 7. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 605.

<sup>35</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021, p. 41.

Sendo assim, conglobando os conceitos doutrinários expostos e a análise do artigo 537, do CPC, pode-se extrair que a multa cominatória é o instituto coercitivo processual, periódico e mutável, com origem no direito francês, que visa compelir, acessoriamente, o obrigado a cumprir a sentença que reconhece a exigibilidade da prestação, sob pena de cominação de multa, a ser paga pelo devedor recalcitrante em favor do credor, sem prejuízo do cumprimento da obrigação específica. Aliás, desde que suficientes e compatíveis com a obrigação, as *astreintes* podem ser aplicadas em qualquer fase procedimental, seja de ofício pelo juízo, seja mediante requerimento da parte exequente, de modo que a multa será devida desde o dia em que se configurar o descumprimento da decisão e incidirá enquanto não for cumprida a decisão que a tiver cominado.

### 3.1.3 Natureza jurídica e principais características

O estudo até aqui realizado revela que a multa cominatória tem natureza jurídica própria e características singulares, o que merece uma análise meticulosa, pois a identificação desses atributos é de suma importância para a resolução de diversos problemas jurídico-dogmáticos, incluindo o cerne discursivo da presente obra.

No ponto, denota-se que a natureza jurídica das *astreintes* é, intimamente, processual coercitiva. Isso porque, consoante já exposto, a multa coercitiva consiste numa técnica processual executiva indireta voltada à satisfação da obrigação, por intermédio da ameaça intimidatória de piora na situação atual do obrigado.

Em sentido semelhante, leciona o professor Guilherme Rizzo do Amaral<sup>36</sup>, nestes termos: “a natureza é jurisdicional e coercitiva, não devendo ser confundida a outras medidas espalhadas pelo código, de ordem administrativa ou de cunho reparatório. As *astreintes* são uma técnica processual [...] que permite a materialização da tutela jurisdicional pretendida”.

Nesse contexto, extrai-se da própria natureza jurídica do instituto em comento que a finalidade precípua das *astreintes* é o cumprimento voluntário do comando sentencial específico pelo obrigado, através da pressão psicológica lhe direcionada, e não a multa cominatória em si mesma.

Insta frisar: o fim último das *astreintes* não é a incidência/pagamento da multa, pois esse entendimento significaria dizer, na via transversa, que a medida executiva busca o inadimplemento da obrigação, o que não é verdade. Ao revés, o fim último do preceito

---

<sup>36</sup> Apud PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 3. ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 42.

cominatório é a força coercitiva, a ameaça intimidatória, que se exerce sobre o executado, de tal modo que ele cumpra voluntariamente o provimento jurisdicional. Nesse caso, a eventual incidência e o acúmulo da multa coercitiva dependem única e exclusivamente da “vontade” do obrigado – que poderá decidir por cumprir o preceito ou permanecer, imotivadamente, inerte.

A linha entre a finalidade das *astreintes*, em si, e a *ocasionalidade* da multa é tênue<sup>37-</sup><sup>38</sup>, porém de fundamental importância para afastar interpretações equivocadas que atribuem às *astreintes* finalidade indenizatória, compensatória, reparatória ou sancionatória, simplesmente em razão do resultado (acidental) do preceito cominatório. Aliás, não raras as vezes nos deparamos, na práxis forense, com uma utilização errônea – fruto de uma visão superficial e, muitas vezes, confusa – do instituto coercitivo.

Inicialmente, a multa coercitiva não se presta, por óbvio, ao ressarcimento do dano ocasionado pelo descumprimento da obrigação, pois seria descaracterizar a própria essência do instituto, qual seja: coercitiva, e não reparatória/indenizatória/compensatória.

Nesses termos, repise-se que as *astreintes* não guardam qualquer relação com o dano causado, seja porque não há previsão legal nesse sentido, seja porque o dano causado pelo inadimplemento relaciona-se com o direito material, enquanto as *astreintes* voltam-se ao direito processual. Além disso, descabe condicionar a reparação do dano ao mero arbítrio do executado – que decidirá, no caso de aplicação da multa com finalidade diversa, até que ponto descumprirá, ou não, o preceito jurisdicional e, por consequência, decidirá o valor da multa.

Por outro lado, os prejuízos causados pela insatisfação da obrigação específica são compensados, devidamente, por intermédio do instituto próprio das perdas e danos (v. g., correção, multa, juros, danos materiais, danos morais, danos emergentes e lucros cessantes). E mais: a distinção narrada é tamanha que doutrina e jurisprudência entendem, numa só voz, que eventual aplicação das *astreintes* dar-se-á sem prejuízo do cumprimento da obrigação específica e/ou sem prejuízo da indenização por perdas e danos.

---

<sup>37</sup> A título de exemplo, basta lembrar-se das hipóteses em que o preceito cominatório cumpre sua finalidade sem que, sequer, haja a incidência da multa, como nos casos em que o executado, após regularmente intimado para cumprir a sentença que reconhece a obrigação de fazer ou de não fazer, sob pena de multa diária, satisfaz o comando sentencial antes do esgotamento do prazo. Nesse caso, sem dúvidas, as *astreintes* cumpriram plenamente sua essência, sem que houvesse repercussão patrimonial.

<sup>38</sup> “A exigibilidade da multa aplicada é a exceção, que somente se torna impositiva na hipótese de recalcitrância da parte, de modo que para nela não incidir basta que se dê fiel cumprimento à ordem judicial”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1819069/SC. Órgão julgador: Terceira Turma. Min. Relator: Ricardo Villas Bôas Cueva. Data de julgamento: 26 de maio de 2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1945306&num\\_registro=201900530049&data=20200529&peticao\\_numero=-1&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1945306&num_registro=201900530049&data=20200529&peticao_numero=-1&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

Isto é, não há *prejudicialidade* entre os institutos, porquanto são mecanismos diversos, o que reforça a autonomia e a independência das *astreintes* no ordenamento jurídico brasileiro. Nesses termos, o artigo 500, do CPC, dispõe que “a indenização por perdas e danos dar-se-á sem prejuízo da multa fixada periodicamente para compelir o réu ao cumprimento específico da obrigação”. Por tudo isso, que os processualistas Marinoni, Arenhart e Mitidiero<sup>39</sup> advertem:

Essa multa não se confunde com eventual indenização pelo dano causado em razão do não adimplemento da prestação no momento e na forma determinados. Quando se faz a confusão entre ressarcimento e multa, está se pensando em ressarcimento pelo equivalente em pecúnia, e não em ressarcimento na forma específica, ou seja, naquele que se dá mediante um fazer ou de entrega de coisa em substituição à destruída. Porém, ressarcir pelo equivalente significa responder por um dano mediante dinheiro. Esta finalidade nada tem a ver com a da multa. A multa não objetiva dar algo ao lesado em troca do dano, ou mais precisamente, obrigar o responsável a indenizar o lesado que sofreu o dano. Por outro lado, o fato de a multa poder não surtir o efeito de convencer o demandado a cumprir a decisão, e assim transformar-se em sanção pecuniária devida pelo inadimplente, obviamente não significa que ela possa servir para indenizar o dano. A sanção pecuniária não tem qualquer relação com o dano, pois a este basta unicamente o ressarcimento.

Não se olvida, ainda, que as *astreintes* são destituídas de qualquer finalidade sancionatória/punitiva<sup>40</sup>. Primeiro, porque, na ocasião da fixação da multa cominatória, inexistente qualquer ato que justifique a aplicação de uma sanção punitiva. Pelo contrário, as *astreintes*, em virtude de seu caráter inibitório, visa justamente obstar que o obrigado pratique um ato (omissivo ou comissivo) em descumprimento da tutela jurisdicional reconhecida. Assim, por questões lógicas, as *astreintes* jamais poderiam se direcionar, punitivamente, em face de um ato hipotético, abstrato, que não tem respaldo no plano fático. E depois, porque o fim último do preceito cominatório é coercitivo, conforme já substancialmente delineado, não podendo ser-lhe conferido finalidade diversa, sob pena de descaracterização do instituto. Nesse sentido, Fredie Didier Jr.<sup>41</sup> também dissocia a multa coercitiva de finalidades que lhe são estranhas, nestes moldes:

---

<sup>39</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. *Manual do processo civil* [livro eletrônico] – 5. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 527.

<sup>40</sup> Esclarecendo a distinção entre as *astreintes* e o ato atentatório a dignidade da justiça, no prisma do CPC/73, Rafael Caselli Pereira disserta que “As *astreintes* não se confundem com a multa do parágrafo único do art. 14, do CPC/73. Eis que as primeiras ‘miram o futuro, querendo promover a efetividade dos direitos, e não o passado, em que alguém haja cometido alguma infração merecedora de repulsa’. São variados os critérios que as diferenciam: quanto à finalidade (punitiva), natureza (administrativa), beneficiário (Estado), forme de fixação (valor fixo, não superior a 20%) e incidência”. PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 3. ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 39.

<sup>41</sup> DIDIER JR., Fredie, et al. *Curso de direito processual civil: execução* - 7. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 606.

A multa não é indenizatória, nem é punitiva. Por isso mesmo, o seu valor pode cumular-se à indenização por perdas e danos (art. 500, CPC) e à multa por litigância de má-fé (art. 536, § 3º, CPC), sem que haja bis in idem. Também por isso, em princípio, ela não tem teto, não tem limite, não tem valor pré-limitado. Se fosse indenizatória, deveria corresponder ao dano apurado; se fosse punitiva, estaria limitada ao valor da obrigação principal, como ocorre com a cláusula penal (art. 412 do Código Civil).

Arrematando o exposto e citando gabaritada doutrina, o professor Rafael Caselli Pereira clarifica os contornos das *astreintes*:

Portanto, a natureza jurídica da astreinte consiste em seu caráter coercitivo, intimidatório, acessório e patrimonial. Sobre o tema, o professor Cássio Scarpinella Bueno distingue, com clareza, a natureza jurídica, a finalidade e a independência dos institutos das astreintes, e das perdas e danos, ao lecionar que “a multa não tem caráter compensatório, indenizatório ou sancionatório. Muito diferentemente, sua natureza jurídica repousa no caráter intimidatório, para conseguir do próprio réu (executado) o específico comportamento (ou abstenção) pretendido pelo autor (exequente) e determinado pelo magistrado. É, pois, medida coercitiva (cominatória). A multa deve agir no ânimo do obrigado e influenciá-lo a fazer ou a não fazer a obrigação que assumiu”.

Ao enunciar as diversas características do instituto, Marcelo Lima Guerra salienta que “(...) torna-se ponto incontroverso a ideia de que a multa cominatória é medida coercitiva apta a fazer com que o devedor – em determinado processo principal – cumpra com o seu dever, emanado de decisão judicial competente em obrigação de fazer e não fazer. Não tendo para tanto, cunho reparatório, diante de algum prejuízo resultante do inadimplemento no processo<sup>42</sup>”.

Portanto, esclarecida a questão inicial acerca da natureza jurídica (processual coercitiva) e da finalidade das *astreintes*, vale destacar as *principais características* desse instituto. Entre elas, elenca-se o caráter oficioso, periódico, mutável, inibitório, patrimonial e acessório da “multa diária”.

De início, o caráter oficioso reside na possibilidade de aplicação das *astreintes* independentemente de requerimento da parte, podendo, pois, ser decretada de ofício pelo juízo (art. 537, *caput*, CPC). Aliás, rememore-se que a multa coercitiva visa não apenas o resguardo dos direitos do exequente, consubstanciado no cumprimento da obrigação específica; mas também visa preservar a efetividade e a eficácia da prestação da tutela jurisdicional; e, por consequência, a proteção da seriedade e do prestígio de que se revestem as decisões judiciais, manifestando o feito público do instituto.

Noutro pórtico, a multa poderá ser aplicada na razão de qualquer medida de tempo (v.g., R\$ 200,00 por ano, mês, quinzena, semana, dia, hora, minuto, segundo de atraso na satisfação da obrigação específica) ou por quantidade de eventos em que a medida restou descumprida (e. g., R\$ 1.000,00 por reiteração da abstenção devida), o que reveste o caráter

---

<sup>42</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021, p. 42.

periódico das *astreintes*. Todavia, ressalva-se a possibilidade da multa coercitiva ser aplicada de maneira estanque, ou seja, uma única multa, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação principal<sup>43</sup>.

Ademais, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, modificar o valor ou a periodicidade da multa vincenda ou excluí-la, caso verifique, entre outras circunstâncias, que se tornou insuficiente ou excessiva ou que o obrigado demonstrou cumprimento parcial superveniente da obrigação ou justa causa para o descumprimento (art. 537, §1º, CPC). Eis o caráter mutável do preceito cominatório. Inclusive, decorre do caráter mutável a possibilidade de a multa coercitiva ser aplicada progressivamente (na proporção da capacidade de resistência do devedor) em face do descumprimento da obrigação específica.

Por sua vez, o caráter inibitório relaciona-se com o fato de que as *astreintes* atuam no *claustrum psíquico* do executado para inibir um comportamento (atuação ou abstenção) contrário à satisfação da tutela específica, sob pena de incidência da ameaça cominatória. Assim, em virtude da sua natureza inibitória, busca-se impedir a violação de um direito (já reconhecido), de forma imediata e definitiva.

Diante disso, a multa coercitiva deve ser fixada em valor tal que induza, *psicologicamente*, o devedor a evitar o prejuízo advindo da desobediência ao comando judicial, não podendo, contudo, vir a se tornar mais atraente para o devedor o pagamento do encargo da multa do que a própria satisfação da obrigação<sup>44-45</sup>.

---

<sup>43</sup> “Além disto, embora os arts. 536, §1.º, e 537 aludam simplesmente à “multa”, não há como deixar de admitir que a sua imposição possa ocorrer em valor fixo ou por período de atraso. A primeira hipótese é, sem dúvida, a mais adequada para convencer o réu a não praticar ato contrário ao direito e a não voltar a praticá-lo. Já a segunda, em regra, está atrelada à imposição de prestações positivas. Embora o art. 537, §1.º, fale sobre a periodicidade da multa, não há dúvida de que é cabível também a multa única, não periódica. É preciso ter presente que o art. 536, §1.º, do CPC outorga ao juiz o poder de fixar a medida executiva necessária ao caso concreto, o que, por si só, afasta a ideia de que a multa não pode ser utilizada para impedir a prática e a repetição do ilícito. Ou seja, a alusão à “multa” não impede que a multa seja empregada sem ser de forma periódica, pois o que deve servir de parâmetro para a fixação da multa capaz de permitir a tutela específica dos direitos são as características do caso concreto apresentado ao juiz”. MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. *Manual do processo civil [livro eletrônico]* – 5. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 529 e 530.

<sup>44</sup> Por essa razão que não se admite, de modo pacífico, a vinculação das *astreintes* ao valor da obrigação principal ou ao valor do dano, pois a insuficiência da multa poderia implicar em estímulo à recalcitrância do obrigado, além de desprestígio à atividade jurisdicional. Basta pensar na hipótese em que seja mais conveniente para o obrigado deixar acumular o valor insuficiente da multa irrisória do que prestar a obrigação de fazer infungível ao tempo e modo devido. Todavia, vale ressaltar que a fixação do *quantum* incidente deve ser suficiente e compatível com a obrigação, sem perder de vista os ditames da proporcionalidade e da razoabilidade, pois, paralelamente, o valor estipulado em excesso pode vir a se tornar mais atraente para o credor do que a própria satisfação do encargo principal, de modo a proporcionar o seu enriquecimento sem causa.

<sup>45</sup> “A respeito do montante da multa diária, o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência pacífica no sentido de que o valor das *astreintes* deve guardar relação de proporcionalidade com o interesse a ser protegido pela prestação da obrigação principal, evitando-se, assim, o desvirtuamento da medida coercitiva, que poderia (i) ser mais atrativa ao demandado, por ser a transgressão mais lucrativa que o cumprimento da obrigação (insuficiência da penalidade), ou (ii) ser mais vantajosa ao demandante, que enriqueceria abruptamente às custas

Já o caráter patrimonial do preceito cominatório consiste na superação dos meios constritivos medievais para atingir, exclusivamente, o patrimônio do obrigado, e não a sua pessoa física (princípio da responsabilidade patrimonial). Com a utilização das *astreintes* superam-se ainda os meios executivos tradicionais mais gravosos e abruptos, como a apreensão, a expropriação e a penhora. É, nesse sentido, que o jurista Rafael Caselli Pereira ressalta:

[...] a *astreinte* não repercute efeitos diretos na vida real, equivalente ao bem da via, objeto da obrigação descumprida, nem tampouco proporciona o adimplemento direto da prestação; ela, ao contrário, acha-se irremediavelmente ligada à mora do devedor, visando a atuar no sentido psicológico de que obrigado cumpra espontaneamente o preceito, constituindo medida coercitiva e inibitória<sup>46</sup>.

Inferre-se, portanto, que a multa coercitiva detém uma dupla vantagem: de não violentar a pessoa física do executado e de conduzir a um resultado mais célere e efetivo do processo. Sendo assim, o supramencionado autor<sup>47</sup>, citando o jurista francês Louis Josserand, adverte que:

[...] este sistema tem eficiência e segurança à toda prova: não há fortuna que possa resistir a uma pressão contínua e incessantemente acentuada, é uma condição fatal ao obrigado, se vence sua resistência, sem haver exercido violência sobre a pessoa, se atava seus bens, sua fortuna, seus recursos materiais.

Finalmente, quanto ao caráter acessório da multa coercitiva, a análise da matéria será realizada, na sequência, em tópico próprio, tendo em vista sua relevância.

### 3.1.4 *Acessoriedade da multa coercitiva*

Nessa etapa evolutiva, subentende-se que a *astreinte* nasce e se desenvolve com o fim precípuo de obter o cumprimento efetivo e tempestivo do provimento judicial, revelando-se, por essa ótica, como um instrumento processual acessório e adjuvante da realização do direito

---

do réu (penalidade excessiva). Com efeito, a multa cominatória tem por finalidade constranger o devedor a adotar um comportamento tendente à implementação da obrigação e não servir de compensação pela deliberada inadimplência”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1613241/MT (2016/0178790-0). Órgão Julgador: Terceira Turma. Min. Relator: RICARDO VILLAS BÓAS CUEVA. Data de Publicação: 21 de set. de 2018. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=87532499&tip\\_o\\_documento=documento&num\\_registro=201601787900&data=20180921&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=87532499&tip_o_documento=documento&num_registro=201601787900&data=20180921&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

<sup>46</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 3. ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 43.

<sup>47</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021, p. 59.

material violado. Com efeito, o jurista Marcelo Lima Guerra esclarece que “a *astreinte* é, na verdade, uma condenação acessória porque destinada a assegurar o cumprimento específico de outra condenação, dita principal<sup>48</sup>”.

Nada obstante, a multa coercitiva seguirá a sorte da obrigação principal, pois no caso de adimplemento oportuno da obrigação principal; no caso de o devedor apresentar justa causa para o descumprimento do provimento judicial; e no caso de impossibilidade de se alcançar a finalidade da ordem judicial; entre outros, a multa perderá sua função e razão de ser.

Deveras, a relação jurídica processual travada para a tutela dos direitos materiais eventualmente lesionados ou ameaçados não se confunde com a relação jurídica processual promovida, por meio do instituto coercitivo, para constranger a pessoa ao cumprimento espontâneo da obrigação específica e, reflexamente, para a salvaguarda da efetividade e da eficácia do provimento jurisdicional, o que consubstancia a autonomia das *astreintes*, porém marcada pelo seu caráter acessório.

Nesses termos, Antônio Ítalo Ribeiro Oliveira<sup>49</sup> explica que a relação jurídica processual do preceito cominatório não se confunde com a relação de direito material deduzida no processo principal, inaugurando ainda o debate acerca da coisa julgada:

A multa coercitiva tem caráter acessório, pois consiste em uma técnica destinada ao alcance de determinado fim, que só é cabível enquanto este fim ainda é almejado e possível. Desta forma, pode-se concluir que a natureza da multa é processual e não um atributo da obrigação, mas sim um ato da autoridade da justiça (AMARAL, 2004).

Ora, se a multa coercitiva não decorre da relação de direito material, ela não segue a regra rígida da imutabilidade da coisa julgada. Apesar de seu valor ser destinado ao autor da ação, o quantum não transita em julgado. O mesmo vale da periodicidade, que nada mais é do que o quantum por unidade de tempo.

Dado o caráter acessório da multa coercitiva, pois existe para dar efetividade ao processo principal, se este for julgado improcedente ou extinto sem resolução do mérito, a multa deixa de ser devida. Não cabe afetar o patrimônio de quem tinha razão na demanda. Então, se a multa não transita em julgado, por si só, pois depende da definitividade do processo principal, seu valor pode ser modificado pelo juiz quando se mostrar excessivo ou insuficiente. A fixação definitiva da multa ocorre quando, após a coisa julgada do processo principal, é cumprida a obrigação pelo devedor ou quando esta se torna inútil para o credor.

Conforme adiantado na análise do excerto, o caráter acessório e autônomo das *astreintes* é corroborado ainda pelo fato de que o valor ou a periodicidade da multa poderá ser

---

<sup>48</sup> Apud PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021, p. 38.

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Antônio Ítalo Ribeiro. Da possibilidade de aplicação de multa coercitiva contra agente público: decorrência do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. *Revista Jus Navigandi*, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50882>. Acesso em: 17 de out. de 2020.

modificado a qualquer momento e em qualquer grau de jurisdição, ante a ausência de preclusão ou de coisa julgada material que afete a decisão que fixa a multa coercitiva.

Ou seja, enquanto a decisão de mérito atinente ao processo principal, após o trânsito em julgado da sentença, torna-se imutável e indiscutível, a decisão que arbitra o preceito cominatório (de natureza intimamente processual) não *preclui*, tampouco faz coisa julgada material, pois se relaciona com questões diversas (e continuativas) que não se restringem ao mérito da obrigação, como a primazia da tutela específica, a efetividade e a tempestividade do processo executivo e a credibilidade das decisões emanadas do Poder Judiciário.

Esse entendimento restou consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, ainda na vigência do CPC/73, na ocasião do Tema n.º 706<sup>50</sup>, segundo o qual “a decisão que comina *astreintes* não preclui, não fazendo tampouco coisa julgada”. Após a égide do CPC/15, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça ratificou esse entendimento, no sentido de que “A decisão que arbitra *astreintes*, instrumento de coerção indireta ao cumprimento do julgado, não faz coisa julgada material, podendo, por isso mesmo, ser modificada, a requerimento da parte ou de ofício, seja para aumentar ou diminuir o valor da multa, seja para suprimi-la<sup>51</sup>”. Vale salientar, aliás, que a matéria ganhou regulamentação expressa no artigo 537, §1º, do vigente diploma processual, que disciplina a mutabilidade e *acessoriedade* da multa coercitiva.

Diante disso, torna-se evidente a natureza singular das *astreintes* que, embora guardem estreita conexão com a obrigação principal, em virtude da *acessoriedade*, com ela não se confunde, pois se cuida de relação jurídica processual distinta.

Não custa, ao final deste tópico, lembrar que as balizas expostas em relação à natureza jurídica, à finalidade e às características da multa coercitiva devem servir de bússola para que os interpretes do Direito – diante das mais diversas problemáticas – naveguem rumo a soluções adequadas e compatíveis com o instituto cominatório, sob pena de descaracterizá-lo em caso de inobservância de seus atributos.

---

<sup>50</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1333988/SP. Órgão julgador: Segunda Seção. Min. Relator: PAULO DE TARSO SANSEVERINO. Data de julgamento: 09 de abr. de 2014. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=34057476&num\\_registro=201201441618&data=20140411&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=34057476&num_registro=201201441618&data=20140411&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

<sup>51</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1840693/SC. Órgão julgador: Terceira Turma. Min. Relator: RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA. Data de julgamento: 26 de maio de 2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=109216954&num\\_registro=201902910570&data=20200529&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=109216954&num_registro=201902910570&data=20200529&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

## 4 APLICAÇÃO DAS *ASTREINTES* EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA

Compreendida a dinâmica das *astreintes* no modelo processual cível brasileiro, indaga-se sobre a possibilidade de aplicação da multa coercitiva contra a Fazenda Pública, na ausência de previsão normativa explícita e específica. Todavia, o exame não pode ser realizado sobre o prisma exclusivamente processual, isto é, olvidando-se das peculiaridades que envolvem a Administração Pública, porquanto haveria, assim, o risco de se obter conclusões contraditórias, equivocadas e superficiais, o que não se coaduna com o objetivo da presente obra. Diante disso, pede-se vênua para realizar um breve aparte relativo ao Regime Jurídico Administrativo, com o fito de viabilizar a melhor compreensão da temática *sub examine*.

### 4.1 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO: BREVES CONSIDERAÇÕES

Compreende-se como Regime Jurídico Administrativo o conjunto simbiótico de regras e princípios que regem e norteiam a atuação da Administração pública, nas suas mais diversas relações públicas e privadas, definindo prerrogativas e limitações a serem observadas em busca da indeclinável persecução do(s) interesse(s) público(s). Dissertando sobre o tema, o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho<sup>52</sup> define o regime jurídico administrativo, umbilicalmente ligado ao conceito de Direito Administrativo, da seguinte forma:

[...] sem abdicar dos conceitos dos estudiosos, parece-nos se possa conceituar o Direito Administrativo como sendo o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir. [...]. Seja qual for a relação, porém, estará ela sujeita a um regime próprio e específico, o regime jurídico-administrativo de direito público, sempre com embasamento constitucional.

Por sua vez, a eminente professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>53</sup> esclarece que o regime jurídico administrativo se resume em duas facetas: prerrogativas e sujeições, enaltecendo a origem histórica do sistema, nestes termos:

Basicamente, pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições.  
[...]

<sup>52</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* – 34ª. ed. – São Paulo: Atlas, 2020, p. 60.

<sup>53</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* – 32ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 203.

Assim, o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas: de um lado, a proteção aos direitos individuais frente ao Estado, que serve de fundamento ao princípio da legalidade, um dos esteios do Estado de Direito; de outro lado, a de necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública, quer para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para a prestação de serviços públicos.

[...]

O conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre particulares constitui o regime jurídico administrativo.

Arrematando o exposto, a definição de Matheus Carvalho<sup>54</sup> conceitua o regime jurídico administrativo com clareza:

[...] trata-se de um conjunto de princípios, de direito público, aplicável aos órgãos e entidades que compõem. A Administração Pública e à atuação dos agentes administrativos em geral. Baseia-se nos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público que definem prerrogativas a serem estipuladas ao Estado e de limitações impostas ao ente estatal, sempre com a intenção de se perseguir e alcançar o interesse da coletividade.

Com efeito, salta aos olhos a importância fundamental do regime jurídico administrativo para a orientação da atuação Estatal e para a formação do Direito Administrativo como ramo autônomo do Direito. Repise-se, aliás, que o interesse público perseguido pelo regime jurídico administrativo pode ser diferenciado em interesse público primário e interesse público secundário. Desta feita, o interesse público primário – que concerne à coletividade independentemente da vontade estatal – é consubstanciado pelas necessidades vitais dos cidadãos, e não se confunde com o interesse público secundário voltado à satisfação das necessidades do Estado enquanto Administração (sujeito de direitos)<sup>55</sup>.

Ademais, embora ambos os interesses guardem uma relação lógica de interdependência, em havendo conflito entre eles, prevalecerá indeclinavelmente o interesse público primário, de modo que a perseguição indevida de interesses secundários – dissociados do interesse da coletividade – enseja abuso de poder do Estado.

Portanto, em última análise, será o interesse público primário que atuará como norteador do regime jurídico administrativo e, conseqüentemente, das atividades da Administração Pública, sendo que dessa premissa decorrem dois *supraprincípios* que refletem

---

<sup>54</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo* – 6ª. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador, JusPODIVM, 2019, p. 48.

<sup>55</sup> “Isso decorre do fato de que, não obstante sempre atue visando satisfazer as necessidades da coletividade, o poder público tem personalidade jurídica própria e, por isso, tem os seus interesses individuais, como é o caso da instituição de tributos, com a intenção de arrecadar valores para a execução da atividade pública. E, a despeito de se verificar a vantagem ao poder público, individualmente considerado, isso será utilizado na busca pelo interesse de toda a sociedade”. CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 2019, p. 61/62.

a dualidade (prerrogativas e limitações) existente no exercício da função administrativa: a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade do interesse público, os quais serão analisados a seguir.

#### **4.1.1 Supremacia do interesse público**

Em apertada síntese, a evolução do Direito Público acompanhou, concomitantemente, a superação de diversos dogmas do Estado Liberal – que determinavam uma atuação passiva do Estado na salvaguarda de direitos de cunho individualista. Nesses moldes, o Estado deixou de ser apenas um instrumento de garantia das liberdades individuais e passou a ser visto, ativamente, como meio para a consecução de finalidades públicas, tais como o bem-estar coletivo, a justiça social, a igualdade e a fraternidade.

Diante disso, coube ao Direito Público, em especial ao Direito Constitucional e ao Direito Administrativo, dispor mecanismos para a satisfação máxima do interesse coletivo, entre os quais, restou assentada a supremacia do interesse público sobre o interesse privado como pilar da atuação do Estado<sup>56</sup>. Significa, pois, que todas as condutas estatais devem perseguir a satisfação das necessidades coletivas e, por isso, o interesse público é supremo sobre o privado. Dessa forma, a Administração se põe em situação privilegiada, quando se relaciona com os particulares.

Daí, sintetiza-se duas conclusões. Primeiro, a supremacia do interesse público sobre o privado irradia efeitos para todos os três poderes estatais, de modo que deverá ser levada em conta não apenas quando da função executiva, mas também quando da função *legiferante* e *judicante*, vinculando-os de diferentes formas. Segundo, conforme já adiantado, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado impõe a necessidade de se outorgar prerrogativas ao Estado para viabilizar as atividades da Administração Pública em prol da coletividade.

No ordenamento jurídico brasileiro, são variadas as manifestações do axioma referido, a exemplo do poder expropriatório; do poder requisitório; da autotutela administrativa; da autoexecutoriedade, coercibilidade, presunção de legitimidade/veracidade e imperatividade dos atos administrativos; das cláusulas exorbitantes na seara das licitações e contratos administrativos; dos privilégios tributários (imunidades); dos privilégios processuais (prazo em dobro, remessa necessária, júzo privativo, ritos especiais e precatórios); da

---

<sup>56</sup> No ordenamento jurídico brasileiro, em que pese a ausência de previsão expressa no texto constitucional, há consenso de que o *supraprincípio* estudado encontra-se implícito na Carta Magna de 1988.

impenhorabilidade e imprescritibilidade de bens; do poder de polícia, entre outras prerrogativas que submetem os direitos dos cidadãos, individualmente considerados, às restrições e às limitações impostas pelo Estado em razão e em função do interesse público.

#### 4.1.2 Indisponibilidade do interesse público

Paralelamente às prerrogativas derivadas da supremacia do interesse público, faz-se necessário a observância de limites na atuação administrativa com o escopo de resguardar e reprimir desvios de condutas. Nesse sentido, o regime jurídico administrativo erige a indisponibilidade do interesse público como contrapeso do princípio da supremacia estatal.

Portanto, apesar dos inúmeros privilégios elencados anteriormente, o administrador público não pode perder de vista que eles subsistem em prol, única e exclusivamente, do interesse público. Destarte, não cabe aos agentes estatais dar-lhes finalidade diversa, tampouco dispor livremente sobre o seu exercício, pois a atuação da Administração Pública encontra-se vinculada, no limite, à irremediável indisponibilidade do interesse público. Afinal, nas palavras de Fernanda Marinela<sup>57</sup>: “em nome da supremacia estatal, o Administrador pode muito, pode quase tudo, mas, não pode abrir mão do interesse público”. Dissertando sobre a temática, o jurista José dos Santos Carvalho Filho<sup>58</sup> esclarece a relação de submissão do Estado para com o interesse coletivo:

Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.  
O princípio da indisponibilidade enfatiza tal situação. A Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros.

Não se olvida, por oportuno, que as implicações desse *supraprincípio* na atuação administrativa são diversas. A título de exemplo, podemos citar, como decorrência, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência; e suas consequências lógicas: a observância das licitações e dos contratos administrativos, a realização de concursos públicos para a seleção de pessoal, a publicidade como condição de eficácia dos atos administrativos, entre outros.

---

<sup>57</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 2019, p. 65.

<sup>58</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 2020, p. 86.

À vista do exposto, torna-se claro a relação dialética entre a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade do interesse público. Nesses termos, merece destaque a disciplina do professor Matheus Carvalho<sup>59</sup>:

[...] a **SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PRIVADO** e a **INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO** embasam o sistema administrativo que se resume nas prerrogativas que o Estado goza para satisfazer as necessidades coletivas, assim como nas limitações que o Estado se submete para evitar distorções de condutas. A administração só pode atuar dentro do limite do interesse público, não obstante goze de vantagens amparadas no próprio interesse coletivo.

Assim, conclui-se que a supremacia e a indisponibilidade do interesse público estão simbioticamente ligadas, bem como que os referidos *supraprincípios* são a base para os demais princípios administrativos do ordenamento jurídico brasileiro, os quais, em maior ou menor medida, estão previstos na CRFB, seja de forma explícita ou implicitamente.

#### 4.1.3 Princípios de Direito Administrativo

Para além dos *supraprincípios* já estudados, são inúmeros os princípios administrativos que orientam a atuação da Administração Pública na busca pela satisfação dos interesses da coletividade. Entre eles, podemos citar: o princípio do contraditório e da ampla defesa, o princípio da continuidade, o princípio da autotutela, o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, o princípio da motivação, o princípio da isonomia, o princípio da segurança jurídica. Todavia, foge da alçada da presente obra a análise pormenorizada de cada um dos princípios administrativos, razão pela qual volvemos o exame para aqueles que guardam íntima relação com a problemática em relevo. Em especial, têm-se, como objeto de estudo, os princípios dispostos de forma expressa, no artigo 37, *caput*, da CRFB, segundo o qual:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]:

Inicialmente, o princípio da legalidade estabelece que toda e qualquer atividade administrativa deve encontrar, na Lei, seu fundamento e seu limite de validade, de modo que o agente público atue somente nos estreitos contornos das disposições normativas. Diante disso, “pode-se dizer que, no Direito Administrativo, se aplica o princípio da Subordinação à

---

<sup>59</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 2019, p. 66, caixa alta e negritos no original.

lei. Não havendo previsão legal, está proibida a atuação do agente público e qualquer conduta praticada ao alvedrio do texto legal será considerada ilegítima<sup>60-61</sup>”. Em síntese: a atividade administrativa traduz a vontade legal, isto é, a vontade do povo declarada por intermédio de seus representantes legitimamente eleitos.

Destaque-se<sup>62</sup>, ainda, que o princípio da legalidade tem origem no Estado de Direito, ante a necessidade de o regime observar estritamente o império das normas para a salvaguarda dos direitos e das garantias fundamentais. Ademais, acresça-se que a legalidade não exclui a atuação discricionária da Administração Pública, pois, dentro daquilo que lhe é permitido, cabe ao agente público pautar-se pelos critérios de oportunidade e de conveniência em prol do interesse público. Essa prática (discricionária) – que leva em consideração as demais regras e princípios do regime jurídico administrativo – não se confunde, jamais, com a prática de atos arbitrários, posto que estes rompem as barreiras da legalidade.

Por sua vez, o princípio da moralidade é compreendido como a necessidade de observância de padrões éticos de conduta no trato da coisa pública, como a honestidade, os bons costumes, a lealdade e a boa-fé, de modo a resguardar que as intenções, decisões e ações da Administração Pública sejam condizentes com o interesse público. Trata-se, pois, de conceito jurídico indeterminado.

Frise-se que a “moralidade jurídica” – da qual se cuida – não se confunde com a “moralidade social”. Com efeito, o professor Matheus Carvalho<sup>63</sup> diferencia que: “moralidade social procura fazer uma diferenciação entre o bem e o mal, o certo e o errado no senso comum da sociedade; já a moralidade jurídica está ligada sempre ao conceito de bom administrador, de atuação que vise alcançar o bem-estar de toda a coletividade”.

Não há dúvidas, portanto, de que a Constituição Federal de 1988 erigiu o princípio da moralidade de forma autônoma no ordenamento jurídico brasileiro, tanto é que trouxe o referido axioma esculpido de forma expressa (art. 37, *caput*, CF/88). Assim, a transgressão ao princípio da moralidade constitui um vício autônomo, conduzindo à invalidade do ato, independentemente da sua legalidade.

---

<sup>60</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 2019, p. 67.

<sup>61</sup> Insta observar que o princípio da legalidade administrativa (subordinação à lei) não se confunde com as disposições aplicáveis à seara privada (não contradição à lei). Deveras, no âmbito privado, os particulares podem atuar livremente, desde que não infringam nenhuma norma, o que está representando pela máxima “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF/88).

<sup>62</sup> Por todos: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* – 32ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

<sup>63</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 2019, p. 74.

Em relação ao princípio da eficiência, tem-se que a nova perspectiva da administração pública brasileira – capitaneada pela CRFB – abandona de vez os conceitos e as práticas retrógradas da administração pública burocrática para buscar maior eficiência, economicidade e celeridade no âmbito das atividades estatais. Nesse sentido, o princípio da eficiência não se destina apenas à organização administrativa em si, mas também ao agente público, do qual se espera e confia que sejam adotadas condutas produtivas para a obtenção de melhores rendimentos com o mínimo de dispêndio possível<sup>64</sup>.

Instituiu-se, desse modo, a concepção de “administração pública gerencial” na realidade brasileira, a partir desse novo cenário, tudo com vistas à consecução do interesse público. Cumpre salientar que a matéria restou disciplinada, expressamente, na Constituição Federal de 1988, com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que introduziu o princípio da eficiência ao *caput*, do artigo 37, bem como outras disposições relacionadas ao tema.

No que diz respeito ao princípio da publicidade, a sistemática do Estado Democrático de Direito impõe que a Administração Pública conduza suas atividades à luz do sol, isto é, de modo transparente, com o amplo conhecimento de todos os interessados, em especial os cidadãos titulares do interesse público.

Nessa perspectiva, a publicidade também se revela como importante mecanismo de controle da Administração, porquanto viabiliza a fiscalização interna e externa dos expedientes administrativos, além do controle e contagem de prazos. Não por menos que a doutrina pátria edifica a publicidade dos atos administrativos como requisito de eficácia destes. Todavia, como é típico do regime democrático, não há direitos que sejam concebidos de forma absoluta. Dessa forma, o princípio da publicidade deverá ser mitigado, excepcionalmente, quando colidente com outros princípios de maior envergadura, a exemplo da segurança nacional, da honra, da intimidade e do interesse coletivo.

Por derradeiro, o princípio da impessoalidade consiste na ideia de que a atuação da Administração Pública deve ser conduzida independentemente dos atores envolvidos (administradores e administrados), tratando a todos *isonomicamente*. Sendo assim, as atividades administrativas devem mirar a satisfação das necessidades coletivas, sem qualquer interferência de terceiros ou de interesses pessoais escusos.

---

<sup>64</sup> Nesse ponto, é importante a lição da professora Maria Sylvania Zanella Di Pietro, segundo a qual “O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo* – 32ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

Noutro pórtico, a doutrina moderna acrescenta uma nova perspectiva ao princípio da impessoalidade. Trata-se da concepção de que a impessoalidade deve também ser enxergada sob a ótica do administrador público, na medida em que a atuação do agente e da pessoa jurídica estatal cuida-se de uma só vontade. Ou seja, não obstante a confusão de vontades, deve-se reconhecer que as atividades estatais são próprias da Administração Pública, e não da pessoa física legalmente investida no exercício da função pública. Por essa razão, veda-se a promoção pessoal dos atos praticados pelos agentes públicos, assim como a responsabilização objetiva (cível e administrativa) pelos atos praticados em decorrência da função<sup>65</sup>. Sobre o tema, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>66</sup> aborda o assunto, esclarecendo os dois sentidos do princípio da impessoalidade, nestes termos:

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a **finalidade pública** que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. [...]. No segundo sentido, o princípio significa, segundo José Afonso da Silva (2003:647), baseado na lição de Gordillo que “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal”. Acrescenta o autor que, em consequência “as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira. A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 1º do artigo 37, proíbe que conste **nome, símbolos** ou **imagens** que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos”.

Neste aspecto, não há como deixar de antever a relação entre o princípio da impessoalidade e a Teoria do Órgão – que será objeto de estudo nas linhas seguintes.

#### **4.1.4 Impessoalidade, órgãos públicos e agentes: a relação estado/pessoa**

Desde os primórdios do direito administrativo, a doutrina especializada na matéria direciona vigorosos estudos para as teorias que visam explicar as relações orgânicas existentes entre o Estado (pessoa jurídica), os órgãos públicos e seus agentes (pessoas físicas). Acontece

---

<sup>65</sup> Cumpre ressaltar que a irresponsabilidade (cível e administrativa) dos agentes públicos pelos atos praticados no exercício da função não é absoluta, pois se admite a responsabilização destes em caso de ilícitos praticados com dolo ou culpa. Aliás, “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (art. 37, §6º, CF/88).

<sup>66</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 2019, p. 219, negrito no original.

que o Estado se constitui em uma abstração jurídica desprovida de vontade e de capacidade para agir por si mesmo. Assim, para contornar a ausência destes atributos, a Administração Pública atua, organizadamente, por intermédio de unidades de competência (órgãos) instituídas para o exercício das funções estatais, as quais são compostas por agentes públicos capazes de engendrar a movimentação da máquina estatutária. Porém, indaga-se: qual o vínculo que justifica e delimita essa atuação?

É precisamente esse liame que a doutrina *publicista* busca solucionar, elencando a evolução histórica de três grandes teorias representativas da controvérsia: a teoria do mandato, a teoria da representação e a teoria do órgão<sup>67</sup>. Em apertada síntese, a teoria do mandato defende que o vínculo existente entre o agente público e o Estado trata-se de uma relação de natureza contratual, posto que os agentes se constituem em mandatários dos entes públicos. A teoria ruiu diante da simples indagação acerca de quem outorgaria tal mandato, tendo em vista que a Administração Pública não ostenta vontade própria.

Por sua vez, considerando o fracasso da primeira corrente doutrinária, a teoria da representação leciona que o agente público atua, por força de lei, como representante do Poder Público, de maneira semelhante ao vínculo de tutela/curatela dos incapazes. A teoria não prosperou diante da ausência de lógica na concepção de que o incapaz outorgue validamente sua própria representação.

Finalmente, o estágio evolutivo da matéria culminou na criação da teoria do órgão, delineada pelo jurista alemão Otto Friedrich von Gierke, com ampla aceitação no ordenamento jurídico nacional e internacional. Segundo a referida teoria, a Administração Pública expressa sua vontade através de seus próprios órgãos, ocupados por agentes públicos. Parte-se do pressuposto de que os órgãos administrativos, assim como no corpo humano, integram parte de uma estrutura complexa e una, em que pese a repartição de unidades<sup>68</sup>.

Destarte, quando o órgão estatal atua, por meio dos agentes públicos, ele manifesta essencialmente a própria vontade do todo, isto é, do ente jurídico, de modo que os aspectos volitivos da autoridade pública e da administração se confundem numa só vontade. Portanto,

---

<sup>67</sup> Cumpre ressaltar, desde logo, que a compreensão da temática ventilada foge do viés eminentemente teórico/acadêmico para também alcançar a solução de diversos entraves jurídicos práticos, a exemplo do eixo discursivo da presente pesquisa.

<sup>68</sup> Citando Marcelo Caetano, os doutrinadores Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho esclarecem: “O órgão faz parte da pessoa coletiva (pessoa jurídica), pertence ao seu ser, exatamente como acontece com os órgãos da pessoa humana. E através dos seus órgãos que a pessoa coletiva conhece, pensa e quer. O órgão não tem existência distinta da pessoa; a pessoa não pode existir sem órgãos. Os atos dos órgãos são atos da própria pessoa e tudo quanto diz respeito às relações entre os diversos órgãos da mesma pessoa coletiva tem caráter meramente interno”. MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro – 42ª. Ed. / atual.* – São Paulo: Malheiros, 2016, p. 73.

“os órgãos do Estado são o próprio Estado compartimentado em centros de competência, destinados ao melhor desempenho das funções estatais. Por sua vez, a vontade psíquica do agente (pessoa física) expressa a vontade do órgão, que é a vontade do Estado<sup>69</sup>”. Dessa forma, “não há entre a entidade e seus órgãos relação de representação ou de mandato, mas sim de imputação, porque a atividade dos órgãos identifica-se e confunde-se com a da pessoa jurídica<sup>70</sup>”. Nesse sentido, o professor Matheus Carvalho, com a riqueza de detalhes que lhe é típica, diferencia as teorias que explicam a manifestação de vontade do órgão, esclarecendo as razões para o (in)sucesso delas, nestes termos:

Inicialmente, a doutrina internacional reconhecia a **teoria do mandato** que dispunha acerca do vínculo dos agentes públicos com o ente da Administração, como um vínculo contratual. De fato, essa percepção estabelecia que o agente seria mandatário dos entes públicos e que todos os seus atos ensejariam a responsabilidade das entidades, em virtude da celebração prévia de contrato de mandato. Ocorre que esta teoria não prosperou, primeiramente, pelo fato de que a relação do agente com o Estado não se reveste de natureza contratual, mas sim legal e, também pela concepção de que o Estado não teria vontade própria para celebração de contrato de mandato com o agente para outorgar-lhe os poderes inerentes a este instrumento. Sendo assim, fica afastada a aplicação desta primeira teoria.

Em um segundo momento histórico, o direito comparado passou a admitir a **teoria da representação**, na qual o agente público, por força de lei, atuaria como representante do Poder Público, como os curadores ou tutores de incapazes. Novamente, à teoria peca por considerar à existência de duas vontades independentes, ou seja, a do Estado e a do agente público que teria a capacidade de representar a vontade estatal, em decorrência da representação. A verdade é que a vontade da agente se confunde com a vontade do ente estatal, não sendo possível vislumbrar dois interesses diversos. Além disso, não seria possível considerar à Administração Pública incapaz de exercer seus direitos e obrigações. Com efeito, no Estado de direito, o ente público tem plena capacidade jurídica, responsabilizando-se pelos atos por si praticados. Se assim não fosse, todas as vezes que o agente (representante) ultrapassasse Os poderes da representação, o poder público não poderia ser responsabilizado perante terceiros, dada a sua incapacidade de atuar na vida pública sem o representante. O texto constitucional brasileiro prevê um Estado capaz é responsável por suas condutas e, por todos esses motivos apresentados, a teoria da representação não prosperou no direito brasileiro.

Por derradeiro, a doutrina alemã, encampada pelo jurista Otto Friedrich von Gierke, criou a **teoria do órgão ou teoria da imputação volitiva**, de ampla aceitação no direito brasileiro, pela doutrina nacional.

Conforme essa teoria, levando em consideração que as pessoas jurídicas se configuram uma ficção da direito e que, por isso, não têm existência fática, a sua manifestação de vontade somente pode ser concretizada pela intenção de pessoas Físicas. Dessa forma, a manifestação de vontade da pessoa jurídica se dá por meio da atuação da pessoa física e essas vontades se confundem, ou seja, a vontade do Estado se exterioriza pela manifestação de seu agente.

Sendo assim, pode-se dizer que as pessoas físicas integram órgãos públicos e a manifestação de vontade destes órgãos apresenta a vontade da pessoa jurídica. Com efeito, a lei cria órgãos públicos, compostos por pessoas físicas que manifestam a vontade do Estado em sua atuação e, nestes casos, se torna indissociável a vontade do órgão e da pessoa jurídica que ele integra. Não se trata de uma manifestação de vontade representando a vontade estatal, mas sim a própria vontade estatal

---

<sup>69</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 2016, p. 73.

<sup>70</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 2016, p. 73.

exteriorizada por aquele agente, Isso se dá pelo fato de que o órgão é parte do corpo desta entidade e, então, a manifestação de vontade da parte apresenta a conduta do todo<sup>71</sup>.

Conclui-se, portanto, que a relação estabelecida entre Estado/pessoa é de imputação, porquanto as atividades exercidas pelos agentes públicos e, por consequência, pelos órgãos administrativos, na esfera de suas funções legais, são atribuídas à própria entidade pública, confundindo-se os aspectos volitivos e cognitivos da unidade orgânica<sup>72</sup>.

Por outro lado, insta frisar que a relação travada entre órgãos públicos e agentes também causa consequências na teorização da natureza jurídica daqueles. Isso porque, em suma, existem três teorias que objetivam caracterizar os órgãos públicos, de acordo com suas relações orgânicas. Nas palavras da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>73</sup>:

A **teoria subjetiva** identifica os órgãos com os agentes públicos; essa teoria leva à conclusão de que, desaparecendo o funcionário, deixará de existir o órgão; essa é a sua grande falha.

A **teoria objetiva** vê no órgão apenas um conjunto de atribuições, inconfundível com o agente; essa teoria, defendida especialmente pela doutrina italiana, denomina o órgão de ofício (*ufficio*); tem a vantagem, sobre a anterior, de possibilitar a subsistência do órgão, não obstante o desaparecimento do agente. Ela é criticada porque, não tendo o órgão vontade própria, da mesma forma que o Estado, não explica como expressa a sua vontade, que seria a própria vontade do Estado.

Pela **teoria eclética**, o órgão é formado por dois elementos, a saber, o agente e o complexo de atribuições; com isso, pretende-se superar as objeções às duas teorias anteriores. Na realidade, essa teoria incide na mesma falha que a subjetiva, à medida que, exigindo os dois elementos para a existência do órgão, levará à mesma conclusão de que, desaparecendo um deles – o agente –, também desaparecerá o outro.

Veja que, enquanto a primeira teoria realça a autossuficiência dos agentes públicos, a segunda teoria dá ênfase aos órgãos públicos e a terceira os confunde, razão pela qual nem uma nem outra teoria prospera. Na verdade, o pensamento moderno representa a ideia de que existe uma inter-relação entre órgão e agente público, mas que esse fato não subtrai a

---

<sup>71</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 2019, p. 172 e 173, negrito no original.

<sup>72</sup> Oportunamente, relembre-se que os conceitos de órgão, função, cargo e agente, apesar de intimamente correlacionados, não se confundem. “Os cargos, como já vimos, são apenas os lugares criados no órgão para serem providos por agentes que exercerão as suas funções na forma legal. O cargo é lotado no órgão e o agente é investido no cargo. Por aí se vê que o cargo integra o órgão, ao passo que o agente, como ser humano, unicamente titulariza o cargo para servir ao órgão. Órgão, função e cargo são criações abstratas da lei; agente é a pessoa humana, real, que infunde vida, vontade e ação a essas abstrações legais. As funções são os encargos atribuídos aos órgãos, cargos e agentes. O órgão normalmente recebe a função *in genere* e a repassa aos seus cargos *in specie*, ou a transfere diretamente a agentes sem cargo, com a necessária parcela de poder público para o seu exercício. (...) Portanto, na estrutura e organização do Estado e da Administração distinguem-se nitidamente poder, órgão, função, competência, cargo e agente. MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro* – 42<sup>a</sup>. Ed. / atual. – São Paulo : Malheiros, 2016, p. 79.

<sup>73</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 2019, p. 1025.

independência própria de cada elemento. Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho<sup>74</sup> explicam:

Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica. Isto explica por que a alteração de funções, ou a vacância dos cargos, ou a mudança de seus titulares, não acarreta a extinção do órgão.

É nesse cenário de interdependência funcional que adquire relevo a importância prática da teoria do órgão ora examinada, pois a confusão de vontades entre órgão e agente público, embora aproxime intrinsecamente ambos, não elide a distinção entre a atuação funcional e a atuação pessoal do agente para fins de responsabilização das condutas administrativas. Nessa perspectiva, tem-se que a característica fundamental da teoria do órgão reside no princípio da imputação volitiva, segundo o qual a atuação funcional do agente público, quando no regular exercício de suas atribuições legais, é sempre imputável à própria Administração Pública (atuação funcional do agente), visto que, nesse caso, pela teoria do órgão, a atividade do agente identifica-se e confunde-se com a atividade da própria pessoa jurídica<sup>75-76</sup>. Inclusive, o art. 37, § 6º, 1ª parte, da CF/88, dispõe que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros [...]”<sup>77</sup>.

Diante disso, o princípio da imputação volitiva, juntamente ao princípio da impessoalidade, consagra o entendimento de que os atos administrativos regularmente

---

<sup>74</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 2016, p. 72.

<sup>75</sup> Por esse ângulo do princípio da imputação volitiva, o professor Matheus Carvalho elucidou: “Em resumo, desde que o agente seja legalmente investido nessa qualidade, em respeito aos ditames legais, a sua atuação se confunde com a atuação do Estado e será a ele imputada. Quando o agente público atua nessa qualidade, não se pode imputar essa atuação ao próprio agente, mas sim ao Estado que ele integra e apresenta”. CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo* – 6ª. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador, JusPODIVM, 2019, p. 173.

<sup>76</sup> Noutro prisma, a doutrina costuma utilizar a coteja teoria para justificar a validade dos atos praticados por funcionários de fato. Veja-se, pois: “A teoria tem aplicação concreta na hipótese da chamada função de fato. Desde que a atividade provenha de um órgão, não tem relevância o fato de ter sido exercida por um agente que não tenha investidura legítima. Bastam a aparência da investidura e o exercício da atividade pelo órgão: nesse caso, os efeitos da conduta vão ser imputados à pessoa jurídica”. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* – 34ª. ed. – São Paulo: Atlas, 2020, p. 65.

<sup>77</sup> Sobre a matéria, já decidiu o STF que: “A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1027633/SP (repercussão geral). Órgão julgador: Tribunal Pleno. Min. Relator: MARCO AURÉLIO. Data de Julgamento: 14 de ago. de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341907260&ext=.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

praticados são imputáveis à Administração Pública (autor institucional do ato), e não ao funcionário público atuante. No ponto, repise-se a lição do professor Matheus Carvalho<sup>78</sup>:

A doutrina moderna acrescenta ainda ao entendimento tradicional uma nova perspectiva do princípio da impessoalidade. Com efeito, a impessoalidade deve ser enxergada também sob a ótica do agente. Nesse sentido, quando o agente público atua, não é a pessoa do agente quem pratica o ato, mas o Estado - órgão que ele representa. Corresponde, portanto, à já conhecida teoria do órgão (ou teoria da imputação volitiva), utilizada pelo direito brasileiro. Assim sendo, a vontade do agente público se confunde com a da própria pessoa jurídica estatal, não se admitindo, a responsabilização do administrador pelos danos causados a terceiros, ou mesmo seu reconhecimento pelos benefícios gerados à coletividade.

Essa sistemática constitui, ainda, uma dupla garantia: uma em favor do particular que demandará, objetivamente, o Estado no caso de danos sofridos em razão da conduta administrativa; e outra em relação ao agente estatal que responderá apenas subsidiariamente em casos de dolo ou culpa, no âmbito cível e/ou administrativo, evitando-se perseguições ou constrangimentos indevidos no exercício das funções públicas, consoante já decidiu o STF<sup>79</sup>.

*No entanto, existem limites à irresponsabilidade do agente público pelos atos praticados no exercício da função.* É que o princípio da imputação volitiva e o princípio da impessoalidade constituem uma faca de dois gumes: de um lado, albergam a atuação funcional como um ato da própria Administração Pública, obstando a responsabilidade pessoal do agente público pelos atos praticados no exercício das funções legais; do outro, desagasalham a atuação do agente público fora dos limites legais de suas atribuições, na medida em que essa atuação nada tem de impessoal ou funcional.

Longe disso, a atuação pessoal do agente público, quando age em descompasso com os deveres constitucionais e infraconstitucionais lhe impostos, revela inequivocamente um ato próprio da pessoa física que não se harmoniza com a supremacia do interesse público<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 2019, p. 71.

<sup>79</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 327904/SP. Órgão julgador: Primeira Turma. Min. Relator: CARLOS AYRES BRITTO. Data de Julgamento: 15 de ago. de 2006. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1977953>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

<sup>80</sup> Em sentido semelhante, disserta a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Vale dizer que existem limites à teoria da imputabilidade ao Estado de todas as atividades exercidas pelos órgãos públicos; para que se reconheça essa imputabilidade, é necessário que o agente esteja investido de poder jurídico, ou seja, de poder reconhecido pela lei ou que, pelo menos, tenha aparência de poder jurídico, como ocorre no caso da função de fato. Fora dessas hipóteses, a atuação do órgão não é imputável ao Estado”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* – 32ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1202. Ressalvadas as devidas proporções, também dispõe Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho que “Quando o agente ultrapassa a competência do órgão surge a sua responsabilidade pessoal perante a entidade; como também, quando esta desconsidera direitos do titular do órgão, pode ser compelida judicialmente a respeitá-los. Há, pois, que distinguir a atuação funcional do agente, sempre imputável à Administração, da atuação pessoal do agente além da sua competência funcional ou contra a administração [...]”. MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro* – 42ª. Ed. / atual. – São Paulo: Malheiros, 2016, p. 73.

Manifestação óbvia dessa dupla face, sem embargo das demais normas correlatas, está contida no art. 37, §6º, *in fine*, da CRFB, o qual ressalva a possibilidade de o agente público ser responsabilizado, regressivamente, nos casos de dolo ou culpa na conduta administrativa. Mais especificamente, o art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942) dispõe que: “o agente público responderá  *pessoalmente* por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. Sem dúvidas, a disciplina demonstra que o ordenamento jurídico brasileiro, em específico as normas atinentes ao regime jurídico administrativo, não protege atuações pessoais (omissivas ou comissivas) dissociadas do indeclinável interesse público (ainda que seja a pretexto do suposto exercício da função pública), exigindo-se interpretações e comportamentos adequados a essa realidade.

Por oportuno, vale salientar que essa limitação decorre da flagrante necessidade de se estabelecer fronteiras entre a atuação funcional e a atuação pessoal do agente público, considerando a imbricada confusão de vontades no empreendimento das atividades administrativas, mas que, como evidenciado anteriormente, não elide a distinção entre os diferentes elementos. E mais: do ponto de vista prático, a limitação impede que seja dado ao administrador uma carta em branco para que sua atuação, independentemente da conformidade, ou não, com a legalidade, seja sempre protegida pelo manto do cargo que ocupa.

Assim, tem-se que ter em mente a seguinte incógnita: em que ponto começa e termina a atuação funcional do agente público? Embora sejam escassos os estudos sobre a problemática posta, nesta obra ousamos desbravar o enigma para melhor compreender aquilo que convencionamos denominar de *liame subjetivo funcional*<sup>81</sup>.

Inicialmente, parte-se do pressuposto que toda função pública é atribuída e delimitada pela normal legal, como corolário do princípio da legalidade administrativa (subordinação à lei). Essas atribuições e delimitações funcionais configuram, nas palavras de Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho<sup>82</sup>, a “competência do órgão, do cargo e do agente, ou seja, a natureza da função e o limite de poder para o seu desempenho”.

“Isto significa que os poderes que exerce o administrador público são regrados pelo sistema jurídico vigente. Não pode a autoridade ultrapassar os limites que a lei traça à sua atividade, sob pena de ilegalidade<sup>83</sup>”. Portanto, quando o agente público excede os limites de

---

<sup>81</sup> Na ótica do direito administrativo, o *liame subjetivo funcional* corresponde à fronteira, no território da confusão de vontades delineada pela Teoria do Órgão, entre a atuação funcional e a atuação pessoal do agente público.

<sup>82</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 2016, p. 73.

<sup>83</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 2019, p. 1025.

suas atribuições (excesso de poder) ou atua com desvio de finalidade (desvio de poder), revela-se, de sobremaneira, a vontade individual do agente, porquanto a vontade administrativa é objetivamente vinculada à satisfação das necessidades coletivas.

Ademais, se a atuação funcional se pauta na estrita legalidade, inexistente norma no ordenamento jurídico brasileiro que determine a atuação do agente público em descompasso com as regras e princípios do regime jurídico administrativo, razão pela qual a atuação ilegal não é outra coisa, senão uma inequívoca manifestação pessoal. Assim sendo, são essas balizas preliminares que demarcam o território fronteiro do *Liame subjetivo funcional* e que, por consequência, definem quando o administrador ultrapassa a esfera do exercício da função e passa a atuar em nome próprio, sendo este o referencial utilizado para o enfrentamento dos problemas examinados a seguir.

Portanto, superadas essas concepções elementares acerca do regime jurídico administrativo e suas particularidades, regressa-se à análise do eixo dialético desta pesquisa.

#### 4.2 APLICAÇÃO DAS ASTREINTES EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA: ENTRAVES DOUTRINÁRIOS E SOLUÇÃO JURISPRUDÊNCIAL

Nesse caldo de cultura, o debate sobre a possibilidade de aplicação da multa coercitiva contra a Fazenda Pública constitui um tema ríspido e de pouco consenso entre a doutrina processual cível e administrativa. Para uma primeira corrente doutrinária<sup>84</sup>, impera forte oposição à cominação da multa coercitiva contra a Fazenda Pública. De modo geral, entende-se que a incidência das *astreintes*, exclusivamente, contra o Poder Público contradiz as próprias finalidades da medida, porquanto a Administração Pública não possui vontade própria, tampouco dispõe propriamente de bens<sup>85</sup> e, no fim, o eventualmente pagamento da multa coercitiva, além de sair do bolso do próprio contribuinte, seria submetido ao regime de precatórios<sup>86</sup>, o que macularia, *ipso facto*, a finalidade coercitivo-psicológica da medida. Nesse ponto, vale trazer à baila as lições de Vicente Greco Filho<sup>87</sup>:

---

<sup>84</sup> Em maior ou menor medida, esse é o entendimento de GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos Fundamentais e a proteção do credor na execução civil*. 2003; GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro*. Vol. 3. 2009; MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 2010; ARENHART, Sérgio Cruz. *A doutrina brasileira da multa coercitiva – três questões ainda polêmicas*. 2008; entre outros.

<sup>85</sup> Afinal, os bens da Administração Pública pertencem, em última análise, à própria sociedade (art. 98, do Código Civil), na medida em que os cidadãos custeiam direta ou indiretamente os cofres públicos, consoante a supremacia e a indisponibilidade do interesse público.

<sup>86</sup> Lembre-se que, nos termos do art. 100, *caput*, da Constituição Federal de 1988, “os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos,

Entendemos, também, serem inviáveis a cominação e imposição de multa contra pessoa jurídica de direito público. Os meios executivos contra a Fazenda Pública são outros. Contra esta a multa não tem nenhum efeito cominatório, porque não é o administrador renitente que irá pagá-la, mas os cofres públicos, ou seja, o povo. Não tendo efeito cominatório, não tem sentido sua utilização como meio executivo.

Igualmente, leciona Sérgio Cruz Arenhart<sup>88</sup>:

Em razão disso, errado é, no mais das vezes, impor a multa à pessoa jurídica. Ela, como um simples conjunto de bens e direitos, não tem força própria e por isso não possui autodeterminação.

[...]

De outra parte, evidentemente, a multa aplicada contra o Estado não tem nenhuma eficácia, como se viu anteriormente. Se a intenção da multa é vencer a vontade do renitente, ela só pode ter por sujeito passivo, evidentemente, aquele que tem vontade. O Estado não tem, autonomamente, vontade, de modo que jamais poderia ser o sujeito passivo dessa multa.

Noutro pórtico, gabaritada doutrina entende não haver óbice à aplicação das *astreintes* em face do Poder Público, desde que respeitadas as demais regras atinentes à sistemática dos precatórios. Esse entendimento ancora-se no argumento de que inexiste norma que justifique o tratamento privilegiado da Administração Pública em detrimento das disposições contidas nos art. 536 e art. 537, do Código de Processo Civil. Ao revés, o “poder geral de cautela” e a “cláusula geral executiva” impõe que o juízo, diante do caso concreto, adote qualquer medida que se revele necessária à satisfação do bem da vida perseguido pelo jurisdicionado, incluindo-se a cominação da multa coercitiva contra a Fazenda Pública. É o que ensina, entre outros<sup>89</sup>, o professor Leonardo Carneiro da Cunha<sup>90</sup>:

Não há nada que impeça que a Fazenda Pública seja condenada ao pagamento dessas multas. Tal condenação deve, apenas, submeter-se à sistemática do precatório, porquanto, independentemente da natureza do crédito, as condenações impostas contra a Fazenda Pública submetem-se ao precatório, salvo se se tratar de pequeno valor (...).

---

proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”. Portanto, qualquer condenação judicial pecuniária imposta ao Poder Público se sujeita ao regime de precatórios, independentemente da natureza do crédito.

<sup>87</sup> *Apud* OLIVEIRA, Antônio Ítalo Ribeiro. Da possibilidade de aplicação de multa coercitiva contra agente público: decorrência do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. *Revista Jus Navigandi*, 2016, p. 10. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50882>. Acesso em: 17 de out. de 2020.

<sup>88</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *A doutrina brasileira da multa coercitiva – três questões ainda polêmicas*. 2008. P. 5-8. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010171201.pdf>. Acesso em: 15 de abr. de 2021.

<sup>89</sup> Por todos: NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 2019; e PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 2021.

<sup>90</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 204.

Por sua vez, o professor Rafael Caselli Pereira<sup>91</sup> também admite a aplicabilidade da multa cominatória contra a Fazenda Pública, ressalvando que o exame acerca da aplicabilidade ou não das *astreintes*, em desfavor do ente público, deve ser realizado casuisticamente, nestes termos:

A nosso ver, a aplicabilidade ou não da *astreinte*, face ao Poder Público, deve ser analisada a partir do caso concreto, levando-se em conta, se não há outros meios menos gravosos a serem utilizados pelo Estado, para que seja alcançado o resultado prático equivalente (no caso, a penhora *online* pode ser deferida de imediato na ação em que se busca o fornecimento de medicamentos, ao invés de se fixar *astreinte* e correr o risco de que, em caso de descumprimento, o *quantum* torne-se expressivo, a ponto de punir o bolso do próprio cidadão). Ainda, sendo o Poder Público o destinatário do preceito de fazer ou de não fazer, imperioso que o Judiciário leve em consideração pelas regras da experiência comum o tempo necessário para que sejam atendidas determinadas ordens, haja vista a já reconhecida burocratização excessiva e morosidade do sistema, sob pena a multa judicial alcançar patamar que contribua para crise de determinado ente Público. Em tais hipóteses entendemos ser prudente que o prazo inicial para cumprimento da obrigação seja mais amplo do que aqueles normalmente aplicados na prática do foro.

Portanto, torna-se evidente o horizonte nebuloso em que se insere a aplicabilidade do preceito cominatório em face da Fazenda Pública, não havendo, pois, consenso doutrinário entre os estudiosos. Essa realidade não impediu, entretanto, que o Superior Tribunal de Justiça, por meio REsp 1474665/RS (Tema 98 dos Recursos Repetitivos)<sup>92</sup>, sedimentasse o entendimento de que é possível a cominação de multa diária em face do Poder Público, como meio coercitivo para o cumprimento de determinações judiciais, em precedente que tratava do direito à saúde:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC/1973. AÇÃO ORDINÁRIA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO PARA O TRATAMENTO DE MOLÉSTIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DIÁRIA (ASTREINTES) COMO MEIO DE COMPELIR O DEVEDOR A ADIMPLIR A OBRIGAÇÃO. FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO DO CONTEÚDO NORMATIVO INSERTO NO § 5º DO ART. 461 DO CPC/1973. DIREITO À SAÚDE E À VIDA.

1. Para os fins de aplicação do art. 543-C do CPC/1973, é mister delimitar o âmbito da tese a ser sufragada neste recurso especial representativo de controvérsia: possibilidade de imposição de multa diária (*astreintes*) a ente público, para compeli-lo a fornecer medicamento à pessoa desprovida de recursos financeiros.
2. A função das *astreintes* é justamente no sentido de superar a recalcitrância do devedor em cumprir a obrigação de fazer ou de não fazer que lhe foi imposta,

<sup>91</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial* – 3. ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 111 e 112.

<sup>92</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1474665/RS (2014/0207479-7). Órgão julgador: Primeira Seção. Min. Relator: BENEDITO GONÇALVES. Data de Julgamento: 26 de abr. de 2017. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=71997847&nu\\_m\\_registro=201402074797&data=20170622&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=71997847&nu_m_registro=201402074797&data=20170622&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

incidindo esse ônus a partir da ciência do obrigado e da sua negativa de adimplir a obrigação voluntariamente.

3. A particularidade de impor obrigação de fazer ou de não fazer à Fazenda Pública não ostenta a propriedade de mitigar, em caso de descumprimento, a sanção de pagar multa diária, conforme prescreve o § 5º do art. 461 do CPC/1973. E, em se tratando do direito à saúde, com maior razão deve ser aplicado, em desfavor do ente público devedor, o preceito cominatório, sob pena de ser subvertida garantia fundamental. Em outras palavras, é o direito-meio que assegura o bem maior: a vida. Precedentes: AgRg no AREsp 283.130/MS, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 8/4/2014; REsp 1.062.564/RS, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 23/10/2008; REsp 1.062.564/RS, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 23/10/2008; REsp 1.063.902/SC, Relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ de 1/9/2008; e AgRg no REsp 963.416/RS, Relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ de 11/6/2008.

4. À luz do § 5º do art. 461 do CPC/1973, a recalitrância do devedor permite ao juiz que, diante do caso concreto, adote qualquer medida que se revele necessária à satisfação do bem da vida almejado pelo jurisdicionado. Trata-se do "poder geral de efetivação", concedido ao juiz para dotar de efetividade as suas decisões.

5. A eventual exorbitância na fixação do valor das astreintes aciona mecanismo de proteção ao devedor: como a cominação de multa para o cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer tão somente constitui método de coerção, obviamente não faz coisa julgada material, e pode, a requerimento da parte ou ex officio pelo magistrado, ser reduzida ou até mesmo suprimida, nesta última hipótese, caso a sua imposição não se mostrar mais necessária. Precedentes: AgRg no AgRg no AREsp 596.562/RJ, Relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, DJe 24/8/2015; e AgRg no REsp 1.491.088/SP, Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, DJe 12/5/2015.

6. No caso em foco, autora, ora recorrente, requer a condenação do Estado do Rio Grande do Sul na obrigação de fornecer (fazer) o medicamento Lumigan, 0,03%, de uso contínuo, para o tratamento de glaucoma primário de ângulo aberto (C.I.D. H 40.1). Logo, é mister acolher a pretensão recursal, a fim de restabelecer a multa imposta pelo Juízo de primeiro grau (fls. 51-53).

7. Recurso especial conhecido e provido, para declarar a possibilidade de imposição de multa diária à Fazenda Pública. Acórdão submetido à sistemática do § 7º do artigo 543-C do Código de Processo Civil de 1973 e dos arts. 5º, II, e 6º, da Resolução STJ n. 08/2008.

(STJ - REsp: 1474665 RS 2014/0207479-7, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 26/04/2017, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 22/06/2017)

Nos anos subsequentes, a jurisprudência da Corte Cidadã restou solidificada, admitindo-se amplamente a incidência da multa coercitiva em desfavor dos entes públicos, conforme se depreende do recente escólio transcrito abaixo<sup>93</sup>:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO À SAÚDE. COMINAÇÃO DE MULTA DIÁRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. CABIMENTO. ACÓRDÃO PARADIGMA: RESP 1.474.665/RS, REL. MIN. BENEDITO GONÇALVES, DJE 22.6.2017 (TEMA 98). ASTREINTES FIXADAS EM R\$ 1.000,00. MONTANTE QUE NÃO SE AFIGURA EXCESSIVO. INVIABILIDADE DE DIMINUIÇÃO

<sup>93</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1604195/PE (2019/0311829-1). Órgão julgador: Primeira Turma. Min. Relator: NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. Data de Julgamento: 13 de out. de 2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=116587668&registro\\_numero=201903118291&peticao\\_numero=202000368032&publicacao\\_data=20201020&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=116587668&registro_numero=201903118291&peticao_numero=202000368032&publicacao_data=20201020&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

DA QUANTIA SEM REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO.  
AGRAVO INTERNO DO ENTE ESTADUAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A jurisprudência desta Corte Superior - reafirmada em sede de julgamento repetitivo (Tema 98) - posiciona-se de maneira uníssona pelo cabimento da cominação de multa diária em face do Poder Público como meio coercitivo para o cumprimento de determinações judiciais.

2. A apreciação dos critérios previstos no art. 537 do Código Fux, quanto ao seu enquadramento e quanto à correta fixação do valor, ensejaria nova análise dos fatos e das provas da causa. Excepcionam-se dessa limitação apenas as hipóteses de valor irrisório ou exorbitante, que podem ser revistas em sede de Recurso Especial.

3. No caso dos autos, o valor diário de R\$ 1.000,00 não se mostra excessivo, mormente quando se considera a relevância do bem jurídico (o direito à saúde) tutelado.

4. Agravo Interno do Ente Estadual a que se nega provimento.

(STJ - AgInt no AREsp: 1604195 PE 2019/0311829-1, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 13/10/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/10/2020)

Deveras, a posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça eliminou a discussão doutrinária travada ao longo de décadas, porém não afastou as críticas imputadas ao entendimento jurisprudencial, bem como aos problemas dele decorrentes. É disso, pois, que se cuida o próximo tópico para melhor aferir a eficácia, ou não, do preceito cominatório quando aplicado, exclusivamente, em face do ente público.

#### 4.2.1 Críticas e crise de efetividade

Ocorre que, independentemente do escopo que se vise alcançar com o entendimento jurisprudencial esposado, tal finalidade não pode ser dissociada das características elementares que dão vida e razão de ser às *astreintes*, além da imprescindibilidade de respeito e de compatibilidade com as normas do regime jurídico administrativo. Caso contrário, estar-se-ia a dizer, em outras palavras, que os fins justificam os meios<sup>94</sup>, conforme a máxima popular atribuída ao absolutista Nicolau Maquiavel. Nessa perspectiva, basta um simples esforço para visualizar que não existe nexos entre o instituto cominatório e o Poder Público, conforme explicitado nas linhas vindouras.

Preliminarmente, repise-se que a natureza jurídica das *astreintes* é processual coercitiva, isto é, a multa cominatória consiste numa técnica processual executiva indireta voltada à satisfação da obrigação, por intermédio da ameaça intimidatória de piora na situação atual do executado. Assim, o fim último do preceito cominatório é a força coercitiva, a ameaça intimidatória, que se exerce sobre o executado, de tal modo que ele cumpra voluntariamente o provimento jurisdicional. Portanto, “a violência que as *astreintes* exercem

---

<sup>94</sup> E pior: neste caso, sequer o caminho traçado seria eficaz para atingir as finalidades almejadas, consoante será exposto sobre a crise de efetividade do sistema, o que revela a absoluta teratologia do entendimento firmado.

naturalmente sobre o réu, como medida coercitiva, é de caráter psicológico e, portanto, não contra seus bens, mas contra a pessoa do devedor<sup>95</sup>. Por outro lado, o Poder Público se afeiçoa em uma abstração jurídica desprovida de vontade e de capacidade para agir por si mesmo, consoante os ensinamentos consagrados pela doutrina *publicista*.

Então, considerando que as *astreintes* são medidas de caráter psicológico e que o Poder público é desprovido deste atributo, tem-se que a aplicação da multa coercitiva contra o ente público é medida incompatível, posto que não há um indivíduo que possa ser subjetivamente atingido. Trata-se de puro e simples silogismo, o qual restou desconsiderado, falaciosamente, pelo entendimento jurisprudencial vergastado.

O mesmo entendimento também vale, sem ressalvas, para o caráter inibitório da multa coercitiva, tendo em vista que as *astreintes* atuam no *claustró psíquico* do obrigado (inexistente na Fazenda Pública) para inibir um comportamento (atuação ou abstenção) contrário à satisfação da tutela específica, sob pena de incidência da ameaça cominatória. Nesse primeiro ensaio, portanto, já teríamos desnaturado por completo o instituto cominatório, no caso de sua aplicação em desfavor do Poder Público.

Todavia, não bastasse, a medida cotejada afronta ainda o caráter patrimonial das *astreintes* em dois aspectos. Primeiro, porque a Administração Pública não dispõe propriamente de bens, uma vez que o patrimônio estatal pertence, em última análise, à própria sociedade (art. 98, do Código Civil) que custeia direta ou indiretamente os cofres públicos. Segundo, porque os pagamentos devidos pela Fazenda Pública (Federal, Estadual e Municipal), em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente por intermédio do regime de precatórios (art. 100, *caput*, CF/88), com as devidas ressalvas.

Nesse ponto, observe que o direcionamento da multa coercitiva contra a Fazenda Pública perde razão, pois o montante da multa eventualmente executada não é custeado pelo patrimônio da “pessoa” responsável por dar cumprimento à ordem judicial, mas sim da coletividade, o que deságua numa situação demasiadamente cômoda (inflacionada pelo regime de precatórios) e, portanto, também contrária à característica coercitiva e inibitória das *astreintes*, tudo em depreciação ao interesse público.

Sendo assim, vale frisar: o argumento acerca da busca insaciável pela maior efetividade jurisdicional e acerca da ausência de previsão legal que obste a incidência das *astreintes* em desfavor do Poder Público não exige que o Poder Judiciário observe as

---

<sup>95</sup> AMARAL, Guilherme Rizzo *apud* OLIVEIRA, Antônio Ítalo Ribeiro. Da possibilidade de aplicação de multa coercitiva contra agente público: decorrência do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. *Revista Jus Navigandi*, 2016, p. 6. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50882>. Acesso em: 17 de out. de 2020.

peculiaridades dos institutos processuais para aferir sua convergência, ou não, com os fins coligidos pelas normas jurídicas. Afinal, o único cidadão satisfeito com essa cegueira deliberada, no caso analisado, seria o credor da multa eventualmente frustrada, o qual teria ao seu favor a imensidão abastada dos cofres públicos para fazer frente à incapacidade do Ente Público em cumprir, por si só, a determinação judicial.

Portanto, contrariamente aos fins almejados, o que temos, na verdade, é uma crise de efetividade patrocinada pelo entendimento jurisprudencial esposado, seja porque a medida, conforme vimos, não é capaz de surtir seus efeitos típicos quando aplicada, exclusivamente, em desfavor do Poder Público (crise de efetividade jurídica), seja porque a prática processualista evidencia, concretamente, que a simples cominação das *astreintes* não garante a satisfação do provimento judicial pela Fazenda Pública, de modo efetivo e tempestivo (crise de efetividade fática). Pelo contrário, visualiza-se a costumeira insatisfação da tutela específica e, reflexamente, o vilipêndio desproporcional dos cofres públicos.

Nessa toada, consoante advertido no tópico introdutório desta obra, a supremacia do interesse público se vê triplamente dilapidada. Primeiro, porque o ente público não satisfaz, oportunamente, o provimento jurisdicional. Segundo, porque o orçamento da pessoa jurídica de direito público se vê prejudicado com a acumulação de multas significativas, o que gera reflexos, inclusive, em outras searas, como na saúde, na educação e na cultura. E, por fim, o pagamento dessas multas sai, ao fim e ao cabo, do “bolso” do próprio contribuinte, já prejudicado multilateralmente com a má conduta da Administração Pública. É por essa razão que o professor Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>96</sup>, embora admita a possibilidade de incidência da multa coercitiva contra o Poder Público, não deixa de ressaltar expressamente sua preocupação:

[...] não deixo de me preocupar com as consequências da aplicação das *astreintes* à Fazenda Pública, porque, uma vez cobrado o valor da multa frustrada, o único contribuinte feliz com tal situação será o credor desse valor. As dívidas da Fazenda Pública são todas quitadas pelos contribuintes, sendo extremamente injusto que todos nós paguemos pelo ato de descumprimento pelo agente público de decisão judicial. É claro que, se nossos agentes públicos atuassem em conformidade com os princípios da legalidade e da moralidade administrativa, consagrados no art. 37, caput, da CF, a discussão nem seria posta, mas pela crise ética que passa não só o Poder Público, mas a sociedade em geral, é mera utopia acreditar na desnecessidade da aplicação da multa.

---

<sup>96</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 2019, p. 1184.

No mesmo sentido, Amanda Lessa Nunes<sup>97</sup> disserta sobre o descompasso entre teoria e prática quando da aplicação das *astreintes* em desfavor do ente público:

Dentre esses institutos, o que mais trouxe controvérsia foi a multa coercitiva, prevista no art. 461, § 4.º, do CPC/1793 brasileiro, também chamada de *astreintes*, em alusão ao direito francês, cuja aplicação, após discussões acaloradas no plano teórico acerca da sua impossibilidade face à Fazenda Pública, restou admitida, compondo mais um dos meios a serem utilizados pelo órgão jurisdicional para fins de obter obediência dos títulos executivos formados, “em reforço dos princípios relacionados com o Estado de Direito (legalidade, isonomia, moralidade)”.

Contudo, apesar dessa mudança louvável de pensamento no que tange à busca da tutela específica das obrigações de fazer e não fazer impostas à Fazenda Pública em execuções, principalmente em relação à aplicação dessas multas coercitivas em seu desfavor, percebeu-se que, na prática, ela não implicou os efeitos esperados pelos juristas no sentido de reverter o quadro sério de recalcitrância do Executivo face às ordens judiciais que lhes eram destinadas.

Quanto a isso, explicou Ângelo Cavalcanti Alves de Miranda Neto que “a ausência de produção dos efeitos desejados decorre basicamente de que as entidades públicas não possuem vontade hábil a sofrer qualquer coação”.

De fato, observa-se, a partir de uma análise bastante pragmática das demandas executórias contra a Fazenda Pública que tramitam no Poder Judiciário, que, não obstante ser a multa coercitiva uma constante dentre as medidas de que o juiz se vale para obter a tutela jurisdicional, não promove esta uma influência considerável na seara da Administração Pública a ponto de implicar um cumprimento mais efetivo, por parte de seus entes, da pretensão executória.

Com o ensejo dos autores, inauguramos, pois, o tópico subsequente.

## **5 (IM)POSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DAS ASTREINTES CONTRA O PATRIMÔNIO PESSOAL DO GESTOR PÚBLICO**

Conforme prenunciado nas linhas antecedentes, a praxe forense vem evidenciando que a aplicação da multa coercitiva, exclusivamente, em face da pessoa jurídica de direito público não cumpre suas finalidades, visto que não atinge, psicologicamente, um ser dotado de capacidade cognitiva.

Nesse caso, verifica-se que o preceito cominatório serve tão somente de guarida ao mau gestor público (verdadeiramente dotado de capacidade cognitiva e volitiva), porquanto apenas o patrimônio público sofre com os efeitos deletérios da sua incúria em cumprir satisfatoriamente os ditames constitucionais, legais e sentenciais. E mais: o agente responsável por dar cumprimento à ordem judicial, mas não tendo interesse direto na satisfação da demanda, e sabendo que uma eventual aplicação de multa não atingirá seu

---

<sup>97</sup> NUNES, Amanda Lessa. *Astreintes nas execuções contra a Fazenda Pública: Possibilidade de incidência no patrimônio pessoal do agente público*. *Revista de Processo*, 2015, vol. 245 (jul. 2015), p. 3. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produto\\_s/bibli\\_boletim/bibli\\_bo1\\_2006/RPro\\_n.245.05.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produto_s/bibli_boletim/bibli_bo1_2006/RPro_n.245.05.PDF)>. Acesso em: 17 de out. de 2020.

patrimônio, não sofreria nenhuma pressão psicológica diante da aplicação da multa periódica à Fazenda Pública<sup>98</sup>.

Essas circunstâncias impulsionaram fortemente a doutrina e a jurisprudência brasileira a reexaminar os verdadeiros contornos das medidas coercitivas com vistas a fortalecer a execução forçada da tutela específica contra a Fazenda Pública e, assim, superar o estado de coisas e a impunidade histórica que paira nesse campo.

Na busca de meios alternativos para contornar a crise de efetividade das *astreintes* quando são cominadas no cumprimento de sentença que reconhece a exigibilidade da obrigação de fazer ou de não fazer em desfavor da Fazenda Pública, questiona-se sobre a (im)possibilidade de incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do gestor público.

Porém, longe de ser pacífica, a problemática em tela desperta uma das mais ricas discussões doutrinárias e jurisprudenciais da modernidade acerca do direito processual cível e do direito administrativo, em busca de um denominador comum entre os estudiosos da matéria para satisfazer as promessas de vida entalhadas no texto constitucional, mas sem perder de vistas os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. É o que se examina a seguir.

## 5.1 CONTROVERSA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL

No campo doutrinário, uma primeira vertente conclui pela impossibilidade de incidência do preceito cominatório contra o patrimônio pessoal do gestor público. Entre as razões elencadas por essa corrente, tem-se que a medida não poderia ser direcionada ao agente público se ele não figurou como parte na relação processual em que fora imposta a cominação, sob pena de afronta ao direito constitucional do contraditório e da ampla defesa. Adverte-se, ainda, que a extensão ao agente público da sanção coercitiva aplicada à Fazenda Pública, mesmo que revestida do escopo de dar efetivo cumprimento à ordem mandamental, constitui medida despida de juridicidade, ou seja, sem previsão legal. Ademais, destaca-se que o agente público é amparado pela teoria do órgão (ou da imputação volitiva), impedindo-se sua responsabilização pessoal pelos atos praticados no exercício de suas funções, porque a sua atuação representa, no limite, a própria vontade administrativa.

---

<sup>98</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 2019, p. 1184.

Nesses termos, Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>99</sup>, após ressaltar sua preocupação acerca da multa coercitiva ser direcionada à Administração Pública – e as consequências daí decorrentes –, preleciona que:

Essa preocupação que tenho, entretanto, não é suficiente para legitimar a aplicação das astreintes ao próprio agente público. Parcela da doutrina entende que nesse caso a pressão psicológica aumentaria significativamente, porque o agente público passaria a temer pela perda de seu patrimônio particular. Não se duvida de que a pressão aumentaria, mas as astreintes só podem ser dirigidas ao obrigado, reconhecido como tal na decisão que se executa. O agente público não é parte no processo, e dirigir as astreintes a ele caracteriza afronta aos princípios da ampla defesa e do contraditório, o que o Superior Tribunal de Justiça não admite, podendo o agente público, entretanto, ser sancionado com a multa prevista no art. 77, § 2º, do Novo CPC por ato atentatório à dignidade da justiça.

Igualmente, Juvêncio Vasconcelos Viana<sup>100</sup> entende pela impossibilidade de incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do gestor público, destacando a falta de disposição normativa expressa que autorize a medida:

No contexto atual, não cabe fixar multa - como preconizam alguns – diretamente contra o servidor, que não é parte no processo. Multas (astreintes) podem ser aplicadas, mas não contra o agente da Administração. Entendemos que precisaria de reforma legislativa para tanto. À falta de disposição expressa, não pode o funcionário ser penalizado. Multas que vierem por eventual descumprimento de decisão judicial que a admita serão aplicadas contra a pessoa administrativa, recordada aqui a ideia de regressivamente buscá-la em face do agente causador da lesão ao erário.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça também possui entendimento no sentido de que é incabível a cominação de *astreintes* diretamente à pessoa do agente público, conforme se verifica das recentes ementas colacionadas:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO ESTRITAMENTE CONSTITUCIONAL. COMINAÇÃO DE ASTREINTES DIRETAMENTE À PESSOA DO AGENTE PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO. (STJ - REsp: 1807775 RN 2019/0096785-2, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: DJ 01/06/2020)<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 2019, p. 1184.

<sup>100</sup> *apud* OLIVEIRA, Antônio Ítalo Ribeiro. Da possibilidade de aplicação de multa coercitiva contra agente público: decorrência do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. *Revista Jus Navigandi*, 2016, p. 13. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/50882>>. Acesso em: 17 de out. de 2020.

<sup>101</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1807775/RN (2019/0096785-2). Órgão Julgador: Primeira Turma. Min. Relator: BENEDITO GONÇALVES. Data de Publicação: 01 de jun. de 2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=109917860&tipo\\_documento=documento&num\\_registro=201900967852&data=20200601&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=109917860&tipo_documento=documento&num_registro=201900967852&data=20200601&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASTREINTES. AGENTE PÚBLICO. RESPONSABILIDADE PESSOAL PELO PAGAMENTO. IMPOSSIBILIDADE, QUANDO NÃO É PARTE NA AÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. SÚMULA 568/STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (STJ - REsp: 1806206 PR 2019/0098084-8, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 30/04/2019)<sup>102</sup>

Noutro pórtico, uma segunda corrente doutrinária e jurisprudencial entende ser perfeitamente possível, e condizente, a aplicação da multa coercitiva diretamente em desfavor do patrimônio pessoal do gestor público recalcitrante. Justifica-se porque o poder geral de cautela (art. 139, IV, CPC) e a cláusula geral executiva (art. 536, §1º, CPC) outorgam amplos poderes ao juízo para que, diante do caso concreto, sejam adotadas todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento da ordem judicial, incluindo aí o redirecionamento da multa coercitiva contra o patrimônio pessoal do agente público no cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer. Em paralelo, tem-se que não há óbice legal expresso ou implícito que desautorize a medida, além do fato de que a natureza jurídica das *astreintes* e o regime jurídico administrativo melhor se coadunam com essa opção. Compartilha desse entendimento Fredie Didier Junior<sup>103</sup>, segundo o qual:

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 natural) 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 a ameaça vai mostrar-se bem mais séria e, por isso mesmo, a satisfação do credor poderá ser mais facilmente alcançada.

Já o professor Leonardo Carneiro da Cunha<sup>104</sup>, citando Marcelo Lima Guerra, leciona ser possível a imposição da multa contra a pessoa jurídica de direito público, mas sem prejuízo da cominação da multa coercitiva em desfavor do próprio agente público renitente com o fito de assegurar a maior eficácia do provimento judicial. Nestes termos:

Mas será que a fixação dessa multa contra a Fazenda Pública revela-se eficaz? Conterá efetividade o provimento, com a mera fixação da multa? E se a Fazenda

---

<sup>102</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1806206/PR (2019/0098084-8). Órgão Julgador: Segunda Turma. Min. Relator: MAURO CAMPBELL MARQUES. Data de Publicação: 30 de abr. de 2019. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=94998612&tip\\_o\\_documento=documento&num\\_registro=201900980848&data=20190430&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=94998612&tip_o_documento=documento&num_registro=201900980848&data=20190430&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

<sup>103</sup> DIDIER JR., Fredie, et al. *Curso de direito processual civil: execução* - 7. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 627.

<sup>104</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 205.

Pública não cumprir a determinação judicial? O pagamento da multa deve submeter-se ao regime do precatório?

Na verdade, qualquer condenação imposta à Fazenda Pública, independentemente da natureza do crédito, deve sujeitar-se à sistemática do precatório. De fato, o precatório é procedimento que alcança toda e qualquer execução pecuniária intentada contra a Fazenda Pública, independentemente da natureza do crédito ou de quem figure como exequente. Logo, a referida multa somente poderá ser exigida da Fazenda Pública após o trânsito em julgado da decisão que a fixar, mediante a adoção do processo de execução, seguido da expedição de precatório. Bem por isso, sustenta Marcelo Lima Guerra ser admissível a adoção de meios alternativos, não para substituir o sistema de precatórios, mas para assegurar a eficácia prática de meios executivos. Daí sugerir que a referida multa seja imposta contra o agente público responsável pelo cumprimento da medida.

Para conferir efetividade ao comando judicial, cabe, portanto, a fixação de multa, a ser cobrada do agente público responsável, além de se a exigir da própria pessoa jurídica de direito público.

É preciso, entretanto, que, antes de impor a multa ao agente público, seja observado o contraditório, intimando-o para cumprir a decisão e advertindo-o da possibilidade de se expor à penalidade pecuniária.

De modo semelhante, o eminente processualista Sérgio Cruz Arenhart<sup>105</sup> disciplina, com clareza solar, que a aplicação da multa coercitiva contra o patrimônio pessoal do gestor público não é apenas medida viável, mas também é, de fato, a solução mais adequada às circunstâncias colidentes. Veja-se:

É sabido que um dos casos em que a multa se revela imprestável como meio coercitivo é aquele em que ela é imposta contra o Poder Público. Porque o titular do cargo público não sofre, pessoalmente, a ameaça do meio coercitivo, dificilmente se sente estimulado a cumprir a ordem judicial – em especial quando o descumprimento lhe gerar algum benefício (muitas vezes político). Em tais casos, tem-se cogitado da aplicação da multa coercitiva não exatamente ao Poder Público, mas sim ao agente que tem a incumbência de agir conforme a determinação judicial. Mas será isso viável e legítimo?

Bem ponderadas as coisas, isso não apenas é viável, mas é de fato a solução mais adequada ao caso.

Já se disse, anteriormente, que a função da multa coercitiva é vencer a vontade do ordenado, para induzi-lo ao cumprimento da ordem judicial. Ora, se essa é a finalidade da técnica, então é evidente que ela só pode dirigir-se contra quem tem vontade para ser vencida. As pessoas jurídicas em geral (e não seria diferente com as pessoas jurídicas de direito público) são – seria desnecessário dizer – uma ficção legal. Não têm elas vida autônoma e nem vontade própria para ser vencida. A vontade delas é, na essência, a vontade de seu administrador ou do sujeito que age em seu nome. Por isso, é esta a vontade que deve ser vencida.

Ora, se a vontade que tem de ser dobrada é a do agente (pessoa natural que age em nome da pessoa jurídica), é claro que somente contra este se pode cogitar de impor a multa coercitiva. Somente quando a ameaça é dirigida ao próprio agente é que a técnica coercitiva surte efeito. Do contrário, não se atingiria a disposição que anima a pessoa jurídica e totalmente inútil seria a multa.

Em razão disso, errado é, no mais das vezes, impor a multa à pessoa jurídica. Ela, como um simples conjunto de bens e direitos, não tem força própria e por isso não possui autodeterminação. Se os seus caminhos são escolhidos por uma pessoa natural, somente a ela é que se poderia cogitar de aplicar técnicas coercitivas.

---

<sup>105</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *A doutrina brasileira da multa coercitiva – três questões ainda polêmicas*. 2008, p. 5. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010171201.pdf>. Acesso em: 15 de abr. de 2021.

Por seu turno, o professor Rafael Caselli Pereira<sup>106</sup> destaca a urgência de revisitação da matéria, sobretudo, para colocar um fim na responsabilidade exclusiva do Estado frente à incúria de seus agentes, admitindo-se, entretanto, a possibilidade de incidência das *astreintes* contra o gestor público. Denota-se:

Está na hora de acabarmos com a responsabilidade exclusiva do Estado em relação à omissão de seus agentes, em caso de descumprimento de ordem judicial. O agente público, causador do dano, deverá ser responsável pelo pagamento do quantum alcançado pela *astreinte*, respondendo por perdas e danos, arcando também com eventual multa por ato atentatório à dignidade da justiça, litigância de má-fé e, inclusive, responder pelo crime de desobediência.

Finalmente, mas não menos importante, vale trazer à baila as lições de Amanda Lessa Nunes<sup>107</sup> exaradas em obra específica sobre a temática em relevo, na qual se conclui pela “possibilidade de incidência das *astreintes* no patrimônio pessoal do agente público, revelando-se essa a medida mais efetiva para fins de execução das obrigações de fazer e não fazer contra a Fazenda Pública”:

Em razão de todo o exposto, portanto, é que defendemos que, com vistas a superar a crise de efetividade a que nos referimos acima com relação às execuções de obrigação de fazer e não fazer contra a Fazenda Pública, sejam as *astreintes*, portanto, redirecionadas ao agente público que for identificado como o responsável para dar cumprimento àquele comando judicial e que, por sua vez, estiver resistindo injustificadamente, pois aí haveria uma vontade psicológica a ser, de fato, ameaçada através da multa.

Nesse sentido, os que defendem a possibilidade do referido direcionamento o fazem argumentando que, se a pessoa jurídica age através da pessoa física, o descumprimento da ordem judicial é, em último momento, perpetrado pelo representante daquela. A partir disso, estar-se-ia prezando pela efetividade da tutela jurisdicional.

Por sua vez, esse direcionamento pessoal da multa coercitiva ao agente público encontra amparo no art. 461, § 5.º, do CPC/1973, que traz em sua redação a previsão de um poder geral de efetivação do juiz, conceito esse que vem ao encontro do pensamento contemporâneo de busca pela tutela jurisdicional adequada.

[...]

Ou seja, a partir da leitura desse dispositivo, vê-se que houve uma libertação, por fim, do juiz, que “ainda estava agrilhado aos meios executivos discriminados aprioristicamente pelo legislador”, concedendo-lhe poder indeterminado para, à luz do caso concreto, fixar alguma das medidas previstas no referido rol exemplificativo, bem como outras medidas atípicas, em caráter complementar à lei, que possam contribuir ainda mais a essa busca pela tutela específica lato sensu, respeitando-se, por óbvio, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Diante disso, a conclusão lógica é de que, realmente, sendo a multa uma técnica de efetivação da tutela jurisdicional, e possuindo o magistrado autorização legal expressa (art. 461, § 5.º, do CPC/1973) para impor qualquer medida que se mostre

<sup>106</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 3. ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 112.

<sup>107</sup> NUNES, Amanda Lessa. *Astreintes nas execuções contra a Fazenda Pública: Possibilidade de incidência no patrimônio pessoal do agente público*. *Revista de Processo*, 2015, vol. 245 (jul. 2015), p. 11-13. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_boi\\_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_boi_2006/RPro_n.245.05.PDF). Acesso em: 17 de out. de 2020.

necessária à obtenção da tutela específica ou do resultado prático equivalente, nada mais lógico que, nesse raciocínio, seja também incluída a imposição de multa a terceiro nesse rol de providências que podem ser adotadas.

[...]

Nesses moldes, portanto, pensamos não haver mais dúvidas acerca da possibilidade de incidência das astreintes no patrimônio pessoal do agente público, revelando-se essa a medida mais efetiva para fins de execução das obrigações de fazer e não fazer contra a Fazenda Pública.

Em razão disso é que, inclusive, o TRF da 5.<sup>a</sup> Região vem reanalisando o posicionamento pacífico da jurisprudência pelo não cabimento da referida hipótese, como se pode perceber do julgamento da ApCiv 508909/PB. O que se deve ter em mente, como reiteramos diversas vezes ao longo deste trabalho, é a prestação da tutela jurisdicional adequada.

Arrematando o exposto, o Superior Tribunal de Justiça também tem entendimento de que é possível a multa coercitiva recair sobre a pessoal do agente público, uma vez que este é o responsável imediato pelo cumprimento da decisão judicial, bem como que a multa arbitrada possui o caráter de motivar o rápido cumprimento de decisão pelo ente público, logo, impõe-se que as *astreintes* sejam suportadas pelo agente público, notadamente como uma forma de garantir a efetividade da justiça. Confira-se:

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

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

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

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

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

5. Recurso especial a que se nega provimento. (STJ - REsp: 1399842 ES 2013/0279447-6, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 25/11/2014, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/02/2015 RJP vol. 62 p. 163)<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1399842/ES (2013/0279447-6). Órgão julgador: Primeira Turma. Min. Relator: SÉRGIO KUKINA. Data de Julgamento: 25 de nov. de 2014. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=41781270&num\\_registro=201302794476&data=20150203&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=41781270&num_registro=201302794476&data=20150203&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

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

[...]

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

[...]

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

[...]

11. Agravo interno desprovido.

(STJ - AgInt no AgInt no REsp: 1430917 RN 2014/0012073-2, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 09/12/2019, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/12/2019)<sup>109</sup>.

Diante disso, apesar da aparente predominância da vertente que entende pela possibilidade de imposição das *astreintes* diretamente contra o gestor público, a verdade é que o cenário se revela antagônico, sendo certo que doutrina e jurisprudência pátria vacilam na uniformização de um entendimento que atenda os anseios da efetividade da tutela jurisdicional, ora subtraindo, abstratamente, a viabilidade da medida, ora admitindo-a abertamente.

Entretanto, conforme será delineado alhures, nem uma nem outra solução é consentânea com os direitos e garantias fundamentais encartadas na Lei maior e ecoadas nas normas do CPC e do regime jurídico administrativo. A bem da verdade, o remédio para o dilema entabulado exige dos juristas um movimento centrífugo – que vai além das decisões meramente apriorísticas e abstratas – em direção a periferia da realidade brasileira, considerando as nuances processuais e administrativas, mas sem ignorar, por óbvio, os horizontes das garantias constitucionais.

---

<sup>109</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo Interno no Recurso Especial nº 1430917/RN (2014/0012073-2). Órgão julgador: Primeira Turma. Min. Relator: GURGEL DE FARIA. Data de Julgamento: 09 de dez. de 2019. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=104469133&registro\\_numero=201400120732&peticao\\_numero=201900562823&publicacao\\_data=20191212&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=104469133&registro_numero=201400120732&peticao_numero=201900562823&publicacao_data=20191212&formato=PDF). Acesso em 15 de maio de 2021.

## 5.2 A POSIÇÃO DEFENDIDA

Em busca de uma conclusão viável, parte-se da ótica do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e da primazia da tutela específica para melhor compreender a conjuntura da lide *sub examine*. Isso porque, consoante demonstrado nos tópicos inaugurais desse trabalho, com advento da Constituição da República Federativa de 1988 e com a chegada do Código de Processo Civil de 2015, busca-se tornar o processo mais célere, justo e efetivo. Em outras palavras: visa-se, antes de tudo, proporcionar à sociedade brasileira não apenas o reconhecimento, mas também a realização de direitos, ameaçados ou violados, por intermédio das garantias constitucionais do Estado Democrático de Direito<sup>110</sup>.

Portanto, de um lado, temos o direito fundamental à tutela efetiva<sup>111</sup> como aquele que assegura ao cidadão e impõe ao Estado o dever de garantir satisfatoriamente o cumprimento das decisões judiciais, de maneira efetiva e tempestiva; e do outro lado, temos o princípio da primazia da tutela específica, na órbita jurídica constitucional, como um importante mecanismo para a satisfação do direito fundamental à tutela executiva, especialmente porque objetiva entregar ao jurisdicionado a plena restauração *do status quo ante*, com a respectiva entrega do bem da vida perseguido, disponibilizando técnicas e recursos processuais idôneos para atingir tal finalidade.

Diante disso, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, entre eles o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva (frisa-se), determina que as garantias constitucionais sejam observadas em seu grau máximo de efetividade, quer no âmbito das relações públicas, quer no bojo das relações privadas, inclusive repercutindo efeitos irradiantes para o Poder Legislativo ao elaborar a lei; para o Poder Executivo ao administrar e para o Poder Judiciário ao resolver eventuais conflitos<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> “Trata-se de noção já assente na doutrina a de que todo jurisdicionado tem o direito fundamental de obter do Poder Judiciário uma prestação jurisdicional efetiva, adequada e tempestiva (art. 4º, CPC), seja em decorrência do princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF), seja em decorrência do princípio da inafastabilidade da atividade jurisdicional (art. 5º, XXXV, CF)”. DIDIER JR., Fredie, *et al. Curso de direito processual civil: execução* - 7. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 600.

<sup>111</sup> Repise-se que o acesso à ordem jurídica justa transpassa necessariamente pela concepção de que o alcance da proteção judicial não se esgota com a prolação da sentença transitada em julgado, mas também com as técnicas e recursos processuais adequados para tornar o provimento judicial concreto. Nesse contexto, o direito fundamental em questão assume papel de proeminência no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que a concretização dos direitos e garantias fundamentais depende, em última análise, da tutela jurisdicional efetiva para fazer frente às lesões ou ameaças de violações aos direitos dos cidadãos. Ou seja, o direito à tutela efetiva antecede a proteção dos direitos fundamentais materiais, no sentido da efetividade da justiça.

<sup>112</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado* – 22. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (Coleção esquematizado®), p. 1181-1185.

Por óbvio, essa dinâmica também se aplica à Fazenda Pública quando atua em Juízo, exigindo-se dos agentes envolvidos (Legislativo, Executivo e Judiciário) interpretações e comportamentos condizentes com os fins colimados pelo Texto Constitucional em atenção ao interesse público primário e, por consequência, em busca da maior efetividade do processo.

Nessa perspectiva, e considerando a crise de efetividade fática e jurídica das *astreintes* quando aplicadas, exclusivamente, em desfavor do Poder Público, a correta hermenêutica jurídica converge para a viabilidade/necessidade de redirecionar a incidência da multa coercitiva contra o patrimônio pessoal do gestor público, nas hipóteses de descumprimento reiterado e imotivado do provimento judicial, com o desígnio de contornar a inadmissível proteção jurídica insuficiente dos direitos e das garantias fundamentais dos cidadãos.

Assim, a admissibilidade da medida propugnada compõe o próprio tecido jurídico do Estado Social de Direito brasileiro – inseparável de um dos seus pilares elementares – o imperativo categórico e absoluto de eficácia de direitos e deveres.

Afinal, na eventual colisão entre os princípios fundamentais em jogo, deve-se recorrer à ponderação de interesses à luz da razoabilidade e da concordância prática entre estes, de modo que todos convivam harmoniosamente<sup>113-114</sup>, e não suprimir arbitrariamente um ou outro interesse envolto na lide.

Nesse contexto, a providência deliberada, a um só tempo, atende o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e a primazia da tutela específica; compatibiliza as normas atinentes ao processo civil e ao regime jurídico administrativo; e resguarda as garantias do agente público, por meio das cautelas judiciais indispensáveis<sup>115</sup>.

Aliás, a correta ponderação (e interpretação) dos interesses conflitantes, na eventual incidência do preceito cominatório em face do agente público, permite que os entraves lançados pela doutrina e jurisprudência sejam facilmente superados. Inicialmente, argumenta-se que a medida examinada carece de previsão legal específica. A pretensão, todavia, não prospera. Na verdade, a multa coercitiva se insere na dinâmica das cláusulas executivas abertas que, embora encontrem sua tipicidade no Código de Processo Civil, possuem seu conteúdo aberto para que o magistrado, diante do caso concreto, adote as modulações

---

<sup>113</sup> DWORIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3ª edição, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

<sup>114</sup> Alerta-se que, somente nos casos em que for absolutamente impossível esta harmonização, deve o Poder Judiciário avaliar qual dos interesses em jogo deverá prevalecer sobre o outro, o que não é caso da hipótese em discussão.

<sup>115</sup> Ressalta-se que o contrário ocorre em relação ao entendimento que decide pela impossibilidade de incidência do preceito cominatório em face do gestor público, porquanto essa inteligência privilegia os interesses dos agentes em patente sub-rogação dos direitos e garantias fundamentais dos jurisdicionados, não os compatibilizando, mas sim os subtraindo.

necessárias para assegurar o cumprimento da ordem judicial, com arrimo no poder geral de cautela (art. 139, IV, CPC). Tanto é que as *astreintes* podem ser fixadas em valores e prazos (periodicidade e progressividade) não discriminados em lei, e por que não redirecionadas a quem, de fato, tem capacidade para cumprir a ordem judicial?

Nessa perspectiva, o cotejo analítico entre o art. 461, § 4º, do CPC/73, e o art. 537, do atual Diploma Processual, ressalta a *possibilidade de que a multa coercitiva seja (re)direcionada, de acordo com o caso concreto, a qualquer pessoa que esteja obrigada ao cumprimento do provimento judicial, independentemente da sua posição da relação processual*. Prova disso é que a antiga redação do dispositivo de disciplina das *astreintes* (art. 461, §4º, do CPC/73) fora expressamente modificado pelo atual *códex* (art. 537, do CPC) para substituir o vocábulo fechado “réu” pelo termo “obrigado”, inaugurando a abertura conceitual e assentando expressamente a vontade legislativa. Confira-se:

Código de Processo Civil de 1973

Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento. (Redação dada pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

§4º O juiz poderá, na hipótese do parágrafo anterior ou na sentença, **impor multa diária ao réu**, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo razoável para o cumprimento do preceito. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

Código de Processo Civil de 2015

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.

§ 2º O valor da multa será devido ao exequente.

§ 3º A decisão que fixa a multa é passível de cumprimento provisório, devendo ser depositada em juízo, permitido o levantamento do valor após o trânsito em julgado da sentença favorável à parte. (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

§ 4º A multa será devida desde o dia em que se configurar o descumprimento da decisão e incidirá enquanto não for cumprida a decisão que a tiver cominado.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, ao cumprimento de sentença que reconheça deveres de fazer e de não fazer de natureza não obrigacional.

A simples leitura dos dispositivos examinados, portanto, demonstra que inexistem qualquer exigência de que o destinatário da multa coercitiva deva necessariamente ostentar a qualidade de parte, de terceiro interveniente ou de qualquer outra qualidade processual, bastando – por expressa previsão legal – que a pessoa seja responsável pelo cumprimento da

obrigação, isto é, seja a pessoa obrigada para tanto. Interpretação diversa desta, além de evidentemente contrária à lei, enseja a intolerável proteção insuficiente dos direitos e garantias constitucionais, em especial o direito fundamental a tutela jurisdicional efetiva.

Diante disso, ao contrário do argumento vergastado, verifica-se que a medida encontra amparo e fundamento de validade no próprio texto do Código de Processo Civil de 2015. Por consequência, chegamos ao segundo fundamento contrário à cominação direta da multa coercitiva em desfavor do agente público. Justifica-se, em suma, que a medida não poderia ser direcionada ao agente público, pois ele não participou como parte na relação processual.

Ora, além das razões já expostas sobre a abertura conceitual que permite a incidência das *astreintes* em desfavor de qualquer pessoa, independentemente da sua posição na relação processual triangular, que esteja obrigada a satisfazer o provimento judicial (aí incluso o agente público legalmente obrigado a cumprir seus deveres funcionais, entre eles o de dar fiel cumprimento às disposições administrativas, normativas e judiciais), tem-se ainda que o fundamento combatido faz uma indevida confusão entre a relação processual de direito material e a relação processual incidental e acessória das *astreintes*.

No ponto, remete-se ao tópico “3.1.4 Acessoriedade da multa coercitiva” desta investigação, no qual restou constatado que a relação jurídica processual travada para a tutela dos direitos materiais eventualmente lesionados ou ameaçados (onde estão inseridas as partes do processo) não se confunde com a relação jurídica processual promovida, por intermédio do instituto coercitivo, para constranger a pessoa ao cumprimento espontâneo da obrigação específica e, reflexamente, para a salvaguarda da efetividade e da eficácia do provimento jurisdicional, destacando-se a autonomia e a interdependência das *astreintes*<sup>116</sup>.

Com efeito, a relação processual acessória travada a partir da incidência da multa coercitiva não se preocupa, em última análise, com a discussão material posta em juízo, porquanto, havendo uma decisão judicial válida, vigente e eficaz, o que interessa é cumpri-la nos seus exatos termos, sob pena de aviltar o acesso à justiça, de infirmar a autoridade e a segurança das decisões judiciais, de tornar inócuo o instituto processual das *astreintes* e, no limite, de violar os direitos fundamentais albergados.

Na via transversa, vale registrar, ainda, que negar a responsabilidade do gestor em casos excepcionais, sob o fundamento de que este não fez parte do processo de conhecimento, seria admitir o desserviço das autoridades públicas, porque, indiretamente, estar-se-ia

---

<sup>116</sup> Lembre-se que o fim último da *astreintes* é viabilizar o exato e oportuno cumprimento da decisão judicial, de modo que as insurgências do obrigado não possam servir, indevidamente, de obstáculo para a efetivação de direitos, senão pelos meios adequados.

afirmando que os agentes públicos não têm conhecimento, nem interesse, nas causas que envolvem as próprias entidades jurídicas que “representam” e cuja satisfação da obrigação se insere no âmbito de suas atribuições legais. Além disso, sobre a indevida confusão empreendida pelos opositores da incidência das *astreintes* em desfavor do gestor público, Luiz Guilherme Marinoni<sup>117</sup> leciona com clareza:

Não há procedência no argumento de que a autoridade pública não pode ser obrigada a pagar a multa derivada de ação em que foi parte apenas a pessoa jurídica. É que essa multa somente constituirá sanção pecuniária, e assim poderá ser cobrada, quando a autoridade pública, que exterioriza a vontade da pessoa jurídica, não der atendimento à decisão. Note-se que a cobrança da multa não tem relação com o fato de o inadimplente ser o responsável pelo cumprimento da decisão. Não se está exigindo nada da autoridade em virtude do que foi discutido no processo, mas sim em razão da sua posição de agente capaz de dar cumprimento à decisão jurisdicional.

Isso abre margem para enfrentarmos o terceiro argumento acerca da impossibilidade de incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do gestor público. Entende-se que a medida implica em afronta ao direito constitucional da ampla defesa, já que o agente público, em não integrando a lide, não teria a oportunidade de exercer o contraditório, de discutir a exigibilidade da obrigação ou mesmo contestar a viabilidade de seu cumprimento. Contudo, tais alegações não merecem prosperar.

Acontece que, consoante já advertido, existindo uma decisão judicial válida, vigente e eficaz não sobra o mínimo espaço para o agente público discutir o cumprimento, ou não, do provimento jurisdicional, cabendo aqui a máxima popular “ordem judicial não se discute, se cumpre”.

Vale dizer: em um Estado Democrático de Direito fundado no pilar da separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (independentes e harmônicos entre si), as ordens judiciais não são passíveis de discussão ao mero gosto do gestor público (ou qualquer outro obrigado), senão pela via dos meios legalmente cabíveis. Caso contrário, estar-se-ia a enunciar que o agente pode livremente optar por rescindir a autoridade e a eficácia das decisões judiciais, independentemente da apreciação do Poder do Judiciário.

Frisa-se que, no âmbito da relação jurídica processual incidental e acessória da multa coercitiva, sequer se discute, porquanto inadequado, a exigibilidade da obrigação de fazer ou de não fazer imposta, mas tão somente o cumprimento forçado da ordem judicial em face da recalcitrância do obrigado e, por óbvio, as consequências daí decorrentes. Por sua vez, o

---

<sup>117</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 476.

pretendido exame acerca da exigibilidade, ou não, da obrigação judicialmente imposta ficará a cargo da relação processual de mérito, seja anteriormente à própria prolação da ordem judicial, ocasião em que partes terão a oportunidade para se manifestar sobre a pretensão jurídica, seja posteriormente pelas vias recursas adequadas.

Noutro pórtico, não se desconsidera que, como corolário do princípio republicano, o exercício do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, é assegurado a todos que possam sofrer qualquer tipo de ingerência na esfera de seus direitos e garantias fundamentais. Daí que, na ocasião do redirecionamento da multa coercitiva em desfavor do agente público, impõe-se que o obrigado seja intimado pessoalmente para, no prazo razoável fixado pelo juízo, cumprir espontaneamente o preceito, arguir justa causa para o seu descumprimento ou alegar qualquer outra matéria diretamente relacionada com a satisfação da obrigação, em si, conforme expressamente disciplinado no art. 537, §1º, II, do CPC.

Nessa hipótese, além de plenamente viabilizado o contraditório e a ampla defesa do agente público obrigado, o exercício da defesa está diretamente ligado com a relação processual acessória das *astreintes*, e não se confunde, portanto, com a relação processual de direito material, o que compatibiliza os interesses colidentes em jogo e, em última análise, sepulta a tese combatida.

Por derradeiro, é digno de atenção o argumento que afasta a incidência das *astreintes* em desfavor do gestor público com espeque na teoria do órgão (ou da imputação volitiva), segundo a qual não seria possível a responsabilização pessoal do agente público pelos atos praticados no exercício de suas funções, porque a sua atuação representaria a própria atividade administrativa. Na verdade, a correta exegese da teoria do órgão, em paralelo com as demais regras e princípios do regime jurídico administrativo, permite concluir de maneira diametralmente oposta.

Consoante exposto no tópico “4.1.4 Impessoalidade, órgãos públicos e agentes: a relação estado/pessoa” desta monografia, a teoria do órgão não institui uma inimputabilidade absoluta em benefício do agente públicos pelos atos praticados no exercício da função, visto que a confusão de vontades entre órgão e agente público, embora aproxime intrinsecamente ambos, não elide a distinção entre a atuação funcional e a atuação pessoal do agente para fins de responsabilização das condutas administrativas.

É dizer: a teoria do órgão e, por consequência, o princípio da imputação volitiva possuem duplo caráter delineado pelo território fronteiro do *liame subjetivo funcional*: numa

face, albergam a atuação funcional como um ato da própria Administração Pública, obstando a responsabilidade pessoal do agente público pelos atos praticados no exercício das funções legais; e noutra face, desagasalham a atuação disfuncional do agente público fora dos limites legais de suas atribuições, na medida em que essa atuação nada tem de impessoal ou funcional.

Nessa perspectiva, o ato de descumprimento reiterado e imotivado do provimento judicial revela, indubitavelmente, a manifestação de um ato pessoal de vontade do agente público em violação direta aos deveres republicanos de cumprir e fazer cumprir, com exatidão, as decisões jurisdicionais, as disposições legais e os atos de ofício. Nesses casos, torna-se inconcebível, seja do ponto de vista da estrita legalidade, seja do ponto de vista da moralidade pública, a proteção da teoria do órgão, visto que a vontade administrativa é objetivamente vinculada às determinações legais, ao interesse público primário e à satisfação das necessidades coletivas.

Desse modo, ao revés do argumento rechaçado, a teoria do órgão não alberga, mas impõe que o agente público seja, pessoalmente, responsabilizado pelos seus atos quando excede os limites de suas atribuições (excesso de poder) ou atua com desvio de finalidade (desvio de poder). Caso contrário, estar-se-ia a dizer que o ato de descumprimento reiterado e imotivado da decisão judicial se insere nas atribuições legais do agente e, por isso, merece o beneplácito da administração pública, o que seria absolutamente contrário ao Texto Constitucional e aos pilares da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, entre outros.

Essa, inclusive, é a lição assente da doutrina pátria. A título de exemplo, encarta-se o entendimento redigido por Amanda Lessa Nunes<sup>118</sup>, citando Milton Toledo Junior:

Afinal, “o ente público não deixa de cumprir uma ordem judicial por conta de injustificada resistência, ou mesmo por ‘birra’ ou retaliação contra a parte ex adversa. Esses sentimentos e comportamentos, típicos da pessoa humana, são os verdadeiros alvos da multa em sede de cumprimento da obrigação de fazer”.

(...)

Ora, por óbvio, quando o agente público, reiteradas vezes, recusa-se sem qualquer motivo justificável ao cumprimento de determinada ordem judicial, afrontando a autoridade do ato praticado pelo juiz e com vistas a impedir a satisfação do direito do credor, não está aí representando a vontade da entidade, sendo tal manifestação, pelo contrário, eminentemente pessoal, em completo descaso com a situação posta e com o direito declarado do credor.

---

<sup>118</sup> NUNES, Amanda Lessa. Astreintes nas execuções contra a Fazenda Pública: Possibilidade de incidência no patrimônio pessoal do agente público. *Revista de Processo*, 2015, vol. 245 (jul. 2015), p. 11-12. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bo1\\_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_bo1_2006/RPro_n.245.05.PDF). Acesso em: 17 de out. de 2020.

No mesmo sentido, anota-se o lúcido entendimento balizado por Jorge de Oliveira Vargas<sup>119</sup>:

[...] 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.

Sendo assim, diante de todo o exposto, não restam dúvidas que o ordenamento jurídico brasileiro admite e instiga que a multa coercitiva seja direcionada ao agente público recalcitrante capaz de dar cumprimento à sentença que reconhece a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, superando-se, assim, a deletéria ineficiência que advém da imposição desta medida exclusivamente à pessoa jurídica de direito público.

Na verdade, a aplicação da multa coercitiva contra o patrimônio pessoal do gestor público constitui a medida que mais se aproxima da natureza (processual coercitiva) e das características (inibitória, patrimonial, volitiva) do instituto coercitivo, bem como dos ditames do regime jurídico administrativo, desde que sempre observado, por óbvio, os demais direitos e garantias constitucionais e processuais.

Nesse sentido, acresça-se que a hipótese defendida neste edifício teórico não se cuida de impor as *astreintes*, indiscriminadamente, em desfavor do patrimônio pessoal do agente público, tampouco de vedar essa possibilidade aprioristicamente em menosprezo à efetividade da justiça. Longe disso, apesar do estado de coisas que se insere a temática, torna-se perfeitamente conciliável a manutenção dos interesses colidentes, de modo que em situações intoleráveis de descaso para com a dignidade da justiça surge a notória responsabilidade do agente público em paralelo com as demais cautelas judiciais necessárias para a cominação da multa coercitiva em desfavor do patrimônio pessoal do gestor. Eis a realidade pela qual a doutrina e a jurisprudência pátria não podem (mais) se fazer cegas.

Aliás, são dessas cautelas judiciais que se trata o tópico subsequente, a fim de salvaguardar os direitos e garantias constitucionais e infraconstitucionais do agente público.

---

<sup>119</sup> VARGAS, Jorge de Oliveira. *As consequências da desobediência da ordem do juiz cível*. Curitiba: Juruá, 2001, p. 125.

### 5.2.1 Critérios técnicos e objetivos para cominação da multa coercitiva em desfavor do patrimônio pessoal do agente: uma proposta

Inicialmente, infere-se que a responsabilidade do agente público não pode ser presumida porque, contando que sua atuação esteja dentro dos limites da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade, o agente é guarnecido pelo princípio da imputação volitiva de tal modo que sua atuação funcional é estritamente imputada ao próprio órgão administrativo que apresenta.

Portanto, instaurando-se o cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, é razoável que originariamente a multa coercitiva seja direcionada, nos termos do art. 537, do CPC/15, à pessoa jurídica de direito público demandada, tendo em vista o entendimento consolidado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça acerca da possibilidade de cominação das *astreintes* em face da Fazenda Pública<sup>120</sup>, em que pese as críticas pessoais deste autor.

Todavia, caso instale-se uma crise de efetividade executiva, no caso concreto, em detrimento da satisfação da tutela específica, inclusive após sucessivas intimações e aumento periódico da multa coercitiva, faz-se necessário que o Poder Judiciário adote providências para garantir o cumprimento da obrigação, assim como para resguardar a autoridade e a eficácia das decisões judiciais, sob pena de flagelar os cofres públicos e o interesse público primário.

Nesse sentido, cabe ao juízo intimar pessoalmente o agente público responsável pelo (des)cumprimento da decisão judicial<sup>121</sup>, na esteira análoga da Súmula nº 410, do Superior

---

<sup>120</sup> Cumpre salientar que a imposição da multa cominatória, em qualquer hipótese, somente será levada a efeito se não houver a possibilidade de adoção de outros meios menos gravosos (*duty to mitigate the loss*), seja por parte do magistrado, seja por parte do credor, para a satisfação da tutela judicial, a exemplo dos meios executivos diretos ou sub-rogatórios. Ilustrativamente, cita-se o caso em que a Fazenda Pública é condenada (obrigação de fazer) ao fornecimento de medicações e/ou à realização de procedimentos médicos, porém não cumpre espontaneamente a decisão judicial no prazo estabelecido. Nessa hipótese, o magistrado poderá realizar diretamente o sequestro de valores em desfavor do ente público para garantir a efetivação do direito à saúde, sem a necessidade de prévia cominação das *astreintes*. De modo contrário, cita-se o caso em que a Fazenda Pública é condenada (obrigação de fazer) a nomear e dar posse a candidato aprovado dentro do número de vagas previstas em edital de concurso público, porém o ente público não cumpre espontaneamente a decisão judicial no prazo estabelecido. Evidentemente, as características desta situação particular não permitem a adoção de outras medidas, senão a imposição da multa coercitiva para alcançar a efetivação da tutela de maneira menos gravosa.

<sup>121</sup> “Quanto a essa identificação do agente público responsável, reconhece-se a sua dificuldade, visto que ‘se esconde atrás de uma grande burocracia e de órgãos envolvidos no procedimento administrativo criado para o cumprimento das ordens judiciais’. Contudo, difícil não quer dizer que seja impossível. Assim, sempre que, no caso concreto, for possível identificar o agente público responsável pelo cumprimento da decisão judicial, poderá o magistrado, como mostraremos, diligenciar junto a ele para que a obrigação de fazer ou não fazer seja prestada”. NUNES, Amanda Lessa. *Astreintes nas execuções contra a Fazenda Pública: Possibilidade de incidência no patrimônio pessoal do agente público*. *Revista de Processo*, 2015, vol. 245 (jul. 2015), p. 11.

Tribunal de Justiça<sup>122</sup>, para cumprir espontaneamente o preceito judicial, no prazo razoável fixado (considerando as particularidades do caso e as limitações administrativas), ou justificar as razões para impossibilidade de fazê-lo, nos termos do art. 537, *caput* e §1º, II, do CPC/15, alertando-o, desde já, para a possibilidade de redirecionamento da multa coercitiva em desfavor de seu patrimônio pessoal.

Após a manifestação do agente público, havendo justa causa para o descumprimento da sentença, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, modificar o valor ou a periodicidade da multa vincenda ou excluí-la em benefício do Poder Público. Todavia, persistindo o descumprimento reiterado e imotivado do comando judicial, restará evidente o descaso patrocinado pelo próprio agente público renitente em violação à função pública e em prejuízo da própria entidade que presenta.

A partir desse cenário, impõe-se que o magistrado redirecione as *astreintes* em desfavor do verdadeiro “culpado” pelo descumprimento da ordem judicial, com vistas a superar a recalcitrância do agente público e garantir o cumprimento da obrigação de fazer ou de não fazer, incidindo esse ônus a partir da ciência pessoal do obrigado e da sua negativa (comissiva ou omissiva) de adimplir a obrigação voluntariamente.

Vale lembrar que a multa deverá ser fixada, considerando as circunstâncias do caso concreto, em quantia proporcional e compatível com o valor da obrigação; com a importância do bem jurídico tutelado; e com a capacidade econômica e de resistência do obrigado<sup>123</sup>. Da mesma forma, deverá ser balizada a periodicidade da multa.

Ademais, o juízo deverá ter a cautela de, após a imposição das *astreintes* (ou sua majoração), constatando-se que a medida não logrou êxito em compelir o agente público à

---

Disponível

em:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_boi\\_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_boi_2006/RPro_n.245.05.PDF). Acesso em: 17 de out. de 2020.

<sup>122</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 410 - A prévia intimação pessoal do devedor constitui condição necessária para a cobrança de multa pelo descumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Disponível em: <[https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2014\\_38\\_capSumula410.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2014_38_capSumula410.pdf)>. Acesso em: 25 de abr. de 2021.

<sup>123</sup> Sobre os parâmetros para fixação das *astreintes* já decidiu o Superior Tribunal de Justiça que “O arbitramento da multa coercitiva e a definição de sua exigibilidade, bem como eventuais alterações do seu valor e/ou periodicidade, exige do magistrado, sempre dependendo das circunstâncias do caso concreto, ter como norte alguns parâmetros: i) valor da obrigação e importância do bem jurídico tutelado; ii) tempo para cumprimento (prazo razoável e periodicidade); iii) capacidade econômica e de resistência do devedor; iv) possibilidade de adoção de outros meios pelo magistrado e dever do credor de mitigar o próprio prejuízo (*duty to mitigate de loss*)”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 738682/RJ (2015/0162885-3). Órgão julgador: Quarta Turma. Min. Relatora: MARIA ISABEL GALLOTTI. Data de Julgamento: 17 de nov. de 2016. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1531088&num\\_registro=201501628853&data=20161214&peticao\\_numero=201600260706&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1531088&num_registro=201501628853&data=20161214&peticao_numero=201600260706&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

realização da prestação devida ou, ainda, sabendo que se tornou jurídica ou materialmente inícuva a conduta, suspender a exigibilidade da medida e buscar outros meios eficazes para alcançar o resultado específico equivalente, sem prejuízo da responsabilização cível, administrativa e criminal do gestor público contumaz.

Aliás, conforme bem delineado na doutrina do professor Rafael Caselli Pereira<sup>124</sup> e Leonardo Carneiro da Cunha<sup>125</sup>, entre outros, a imposição da multa coercitiva contra o obrigado não elide a sua responsabilização (cumulativa) por ato atentatório à dignidade da justiça, litigância de má-fé e, inclusive, pelo crime de desobediência, a depender das circunstâncias concretas, porquanto são institutos com finalidades e pressupostos distintos.

## **6 TENDÊNCIA DOS DIREITOS METAINDIVIDUAIS E DO MICROSSISTEMA PROCESSUAL COLETIVO**

Em que pese a discussão posta na presente obra, no campo da proteção dos direitos metaindividuais, não subsiste maiores divergências sobre a possibilidade de incidência das *astreintes* pessoalmente contra a autoridade pública responsável pelo cumprimento da determinação judicial. Isso porque a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis tem regência no microssistema processual coletivo para além das normas incursas no Código de Processo Civil de 2015.

Em apertada síntese, o microssistema processual coletivo é composto pelo conjunto de normas e princípios voltados à tutela judicial e extrajudicial dos direitos humanos, sociais, ambientais, culturais, religiosos, econômicos, entre outros, que são de ordem pública e de interesse de toda coletividade ou parte dela. O conjunto harmônico desses enunciados exprime, inclusive, a formulação de políticas públicas, de políticas legislativas e de princípios interpretativos para propiciar a efetiva proteção dos direitos metaindividuais.

Entre os princípios que disciplinam e dão sentido ao regramento processual coletivo, podemos citar o princípio da vedação ao retrocesso, o princípio da máxima proteção, o princípio do máximo benefício da tutela jurisdicional coletiva e o princípio da máxima efetividade do processo coletivo (ou princípio do ativismo judicial coletivo). No Brasil, além do assento constitucional, a matéria também tem amparo na legislação especial, a exemplo da Lei nº 4.717/1965 (Ação Popular), da Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio), da Lei nº

---

<sup>124</sup> PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 3. ed. rev. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

<sup>125</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), da Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública), da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das cidades), da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) e da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Portanto, a análise sobre a (im)possibilidade de incidência das *astreintes* contra o patrimônio pessoal da autoridade pública, sob a ótica do processo coletivo, adquire uma nova roupagem que não pode ser desconsiderada pelos operadores do direito, especialmente no que diz respeito aos ditames da máxima proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Nesse sentido, o princípio da atipicidade da ação e do processo coletivo (ou princípio da não-taxatividade) assegura que quaisquer ações (em sentido amplo) e formas de tutela (cognitiva ou executiva) sejam admitidas para alcançar a efetividade dos direitos coletivos, pois se busca, antes de tudo, a adequada e efetiva tutela jurisdicional destes direitos. Vale frisar que o referido princípio tem previsão expressa em diversos diplomas que integram o microsistema em cotejo, merecendo destaque o artigo 83, do Código de Defesa do Consumidor, segundo o qual “para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”.

No ponto, destaca-se também o teor do artigo 11, da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), segundo o qual não se exige qualquer ressalva acerca da possibilidade de cominação da multa diária para garantir o cumprimento da tutela específica, contanto que sejam assegurados, obviamente, os demais direitos e garantias fundamentais, nestes termos:

Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Com arrimo nesse dispositivo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que a cominação da multa coercitiva incursa no art. 11 da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), por exemplo, pode ser direcionada não apenas à pessoa jurídica de direito público, mas também, pessoalmente, às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento do provimento judicial, sem desconsiderar a necessidade de se oportunizar o regular exercício do contraditório e da ampla defesa ao agente público, conforme precedentes transcritos abaixo:

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 2008/0278884-5, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 25/08/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/09/2009)<sup>126</sup>

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO E OMISSÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASTREINTES. FIXAÇÃO CONTRA AGENTE PÚBLICO. VIABILIDADE. ART. 11 DA LEI Nº 7.347/85. FALTA DE PRÉVIA INTIMAÇÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DEVIDO PROCESSO LEGAL. 1. Ainda que não tenha ocorrido a alegada contradição, pois as premissas do voto são coerentes com a conclusão a que chegou, o acórdão embargado foi omisso, ao não atentar para as especiais circunstâncias deste caso, em que a astreinte veio a ser estendida aos agentes públicos que não haviam integrado a relação processual. **2. Como anotado no acórdão embargado, o art. 11 da Lei nº 7.347/85 autoriza o direcionamento da multa cominatória destinada a promover o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer estipulada no bojo de ação civil pública não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes públicos responsáveis pela efetivação das determinações judiciais, superando-se, assim, a deletéria ineficiência que adviria da imposição desta medida exclusivamente à pessoa jurídica de direito público.** 3. Todavia, no caso dos autos, a prolação da decisão interlocutória que determinou a aplicação da multa não foi antecedida de qualquer ato processual tendente a chamar aos autos as referidas autoridades públicas, sucedendo-se apenas a expedição de mandados de intimação dirigidos a informar sobre o conteúdo do citado decisum. 4. Assim, as autoridades foram surpreendidas pela cominação de astreintes e sequer tiveram a oportunidade de manifestarem-se sobre o pedido deduzido pelo Parquet Estadual, de sorte que se acabou por desrespeitar os princípios do contraditório e da ampla defesa sob o aspecto material propriamente dito, daí porque deve ser afastada a multa. 5. Embargos de declaração acolhidos com efeitos infringentes. (STJ - EDcl no REsp: 1111562 RN 2008/0278884-5, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 01/06/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/06/2010)<sup>127</sup>

PROCESSUAL CIVIL. NEGATIVA DE TUTELA JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER E MULTA COMINATÓRIA. IMPOSIÇÃO DE OFÍCIO PELO JUIZ. PODER GERAL DE EFETIVAÇÃO DA DECISÃO JUDICIAL. JULGAMENTO EXTRA PETITA. INOCORRÊNCIA. APLICAÇÃO EM DESFAVOR DO AGENTE PÚBLICO.

<sup>126</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1111562/RN (2008/0278884-5). Órgão julgador: Segunda Turma. Min. Relator: CASTRO MEIRA. Data de Julgamento: 25 de ago. de 2009. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=906997&num\\_registro=200802788845&data=20090918&peticao\\_numero=-1&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=906997&num_registro=200802788845&data=20090918&peticao_numero=-1&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

<sup>127</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1111562/RN (2008/0278884-5). Órgão Julgador: Segunda Turma. Min. Relator: CASTRO MEIRA. Data de Julgamento: 01 de jun. de 2010. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=977612&num\\_registro=200802788845&data=20100616&peticao\\_numero=200900233458&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=977612&num_registro=200802788845&data=20100616&peticao_numero=200900233458&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

POSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. QUANTUM DA SANÇÃO E INSUFICIÊNCIA DO PRAZO ASSINALADO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO. REVISÃO. SÚMULA 7 DO STJ. APLICAÇÃO.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. Inexiste violação do art. 535 do CPC/1973 quando o Tribunal de origem aprecia fundamentadamente a controvérsia, apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, como constatado na hipótese. 3. O Superior Tribunal de Justiça, sob o rito dos recursos representativos da controvérsia, firmou a compreensão de que o § 5º do art. 461 do CPC/1973 permite ao juiz que, diante do caso concreto, adote qualquer medida que se revele necessária à satisfação do bem da vida almejado pelo jurisdicionado. Trata-se do "poder geral de efetivação", concedido ao juiz para dotar de efetividade as suas decisões (REsp 1.474.665/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, Primeira Seção, DJe 22/06/2017). 4. É possível ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, fixar multa diária cominatória (astreintes), ainda que contra a Fazenda Pública, em caso de descumprimento de obrigação de fazer, "independentemente de requerimento do autor", pois, nos termos do art. 11 da Lei n. 7.437/1985, "a hipótese de imposição de astreintes é ope legis e, em consequência, obrigatória, caso paira a mínima dúvida sobre o acatamento voluntário futuro da decisão judicial" (REsp 1.723.590/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 08/05/2018, DJe 26/11/2018). 5. Hipótese em que o Tribunal de origem, ancorado naquele preceito do CPC/1973 e no âmbito do processo coletivo, afastou a alegação de julgamento extra petita, ao fundamento de que, embora inexistisse pedido expresso para fiscalizar outros empreendimentos, essas providências (obrigação de fazer) foram impostas para "evitar os loteamentos irregulares", com o fito de "garantir a efetivação de tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente". **6. O art. 11 da Lei n. 7.347/85 autoriza o imposição de multa cominatória não apenas ao ente estatal "mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes públicos responsáveis pela efetivação das determinações judiciais"** (REsp 1.111.562/RN, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, Segunda Turma, julgado em 25/08/2009, DJe 18/09/2009). 7. Carece do indispensável requisito do prequestionamento, a atrair a aplicação da Súmula 282 do STF, o apelo especial que ventila tema não examinado na origem, tampouco citado nos embargos de declaração opostos. 8. Salvo em casos excepcionais, não é cabível, na via estreita do recurso especial, a revisão do montante fixado a título de multa cominatória (astreintes), ante a impossibilidade de análise de fatos e provas, conforme a Súmula 7 do STJ. 9. In casu, o Tribunal a quo, "levando em consideração os critérios de proporcionalidade razoabilidade", reduziu o valor da multa para quantum que não se mostra flagrantemente desproporcional a justificar o transpasse do aludido óbice sumular. 10. Reputar insuficiente o novo prazo assinalado no acórdão guerreado (30 dias) para a efetivação da obrigação imposta não depende de simples análise do critério de valoração da prova, mas do reexame dos elementos de convicção postos no processo, providência incompatível com a via estreita do recurso especial, de acordo com a Súmula 7 do STJ. 11. Agravo interno desprovido. (STJ - AgInt no AgInt no REsp: 1430917 RN 2014/0012073-2, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 09/12/2019, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/12/2019)<sup>128</sup>

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE PROJETO DE ATERRO SANITÁRIO. RECURSO DO IBAMA. FIXAÇÃO DE ASTREINTE

<sup>128</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo Interno em Recurso Especial nº 1430917/RN (2014/0012073-2). Órgão Julgador: Primeira Turma. Min. Relator: GURGEL DE FARIA. Data de Julgamento: 09 de dez. de 2019. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=integra&documento\\_sequencial=104469133&registro\\_numero=201400120732&peticao\\_numero=201900562823&publicacao\\_ata=20191212&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=104469133&registro_numero=201400120732&peticao_numero=201900562823&publicacao_ata=20191212&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

CONTRA O GESTOR PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE QUANDO O AGENTE NÃO FIGURAR, PESSOALMENTE, NO POLO PASSIVO. 1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública interposta pelo Ibama em desfavor do Município de São João do Tigre-PB, objetivando que a municipalidade implantasse aterro sanitário e desativasse lixão em desconformidade com as normas ambientais. 2. A sentença do primeiro grau fixou multa diária pessoal ao então Prefeito Municipal de São João do Tigre/PB, em caso de descumprimento, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), a contar do final do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias seguintes à intimação da sentença. 3. O Tribunal de origem reformou a sentença nesse ponto por entender que "em conformidade com o entendimento consolidado do STJ a fixação de astreintes pessoal ao gestor público, sem que ele tenha participado da lide, ofende os princípios do contraditório e da ampla defesa." (fl. 475, e-STJ). 4. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, em se tratando de obrigação de fazer, é permitida ao juiz, de ofício, ou a requerimento da parte, a imposição de multa cominatória ao devedor (astreinte), mesmo que seja contra a Fazenda Pública. Todavia, não é possível a extensão da referida multa a quem não participou efetivamente do processo. **5. Observa-se que não se está negando vigência ao art. 11 da Lei 7.347/1985; porém determinar a cominação de astreinte aos gestores públicos sem lhes oferecer oportunidade para se manifestarem em juízo acabaria por violar os princípios do contraditório e da ampla defesa (REsp 1.315.719/SE, rel. Min Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/9/2013; AgRg no AREsp 196.946/SE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 2/5/2013, DJe 16/5/2013). Em outras palavras, no legítimo intuito de garantir a autoridade da prestação jurisdicional e a efetividade do processo, o gestor público pode, sim, pessoalmente, ser alvo de imposição de multa civil por descumprimento de prescrição judicial, mas para tanto precisa ser, formalmente, chamado aos autos, de modo a se evitar que seja surpreendido com a medida cominatória.** 6. Recurso Especial não provido. (STJ - REsp: 1728528 PB 2018/0052379-8, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 24/04/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/09/2020)<sup>129</sup>

Destarte, torna-se fácil perceber que, no caso de descumprimento da obrigação de fazer ou de não fazer imposta à Fazenda Pública, no bojo do processo coletivo, o redirecionamento das *astreintes* em desfavor do agente público recalcitrante não apenas é medida apropriada do ponto de vista prático, como também é medida consentânea com as regras e princípios coletivos. Afinal, a defesa e a satisfação de direitos *metaindividuais*, tais como a saúde, a educação, o meio ambiente, entre outros direitos sensíveis, não podem ser relegadas ao mero arbítrio do gestor recalcitrante.

## 7 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, subentende-se possível a cominação das *astreintes* contra o patrimônio pessoal do agente público recalcitrante, seja na ótica da tutela individual, seja na ótica da tutela coletiva.

---

<sup>129</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1728528/PB (2018/0052379-8). Órgão Julgador: Segunda Turma. Min. Relator: HERMAN BENJAMIN. Data de Julgamento: 24 de abr. de 2018. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1705282&num\\_registro=201800523798&data=20200908&peticao\\_numero=-1&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1705282&num_registro=201800523798&data=20200908&peticao_numero=-1&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

Viu-se que a correta exegese da temática de fundo exige dos coadjuvantes do ordenamento jurídico brasileiro uma análise *conglobante* da problemática exposta, sendo insuficiente, do ponto de vista da proteção dos direitos fundamentais, a formulação de entendimentos meramente apriorísticos e dissociados dos fins colimados pela CRFB, bem como desgarrados das normas atinentes ao processo civil e ao regime jurídico administrativo.

Nesse sentido, partiu-se do exame do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e do princípio da primazia da tutela específica para compreender que as *astreintes*, levando em consideração seu histórico, conceitos, natureza jurídica, características e finalidades, assumem papel de protagonista, no modelo processual civil brasileiro, para assegurar o cumprimento forçado das obrigações de fazer ou de não fazer, servindo assim, a um só tempo, como medida de efetivação de direitos e de resguardo do prestígio da justiça.

Aliás, visualizou-se que essa nova dinâmica enseja efeitos irradiantes ao Poder Legislativo, no exercício do poder *legiferante*; ao Poder Executivo, no empreendimento da gestão pública; e ao Poder Judiciário, na resolução de conflitos, exigindo-se de todos os envolvidos comportamentos e interpretações compatíveis com essa realidade.

Todavia, considerando as regras e princípios do regime jurídico-administrativo, verificou-se que a aplicação do preceito cominatório em desfavor da Fazenda Pública subverte os atributos e a finalidade da medida coercitiva, porquanto a Administração Pública não possui capacidade volitiva e cognitiva própria, tampouco dispõe propriamente de bens e, no fim, as suas dívidas monetárias submetem-se ao regime constitucional de precatórios. Além disso, constatou-se que o ato de descumprimento da decisão judicial é, inequivocamente, um ato ilegal de manifestação de vontade pessoal do agente público, e não da Administração que se move pela supremacia e pela indisponibilidade do interesse público.

Nesse cenário, a cominação da multa coercitiva em desfavor, exclusivamente, do ente público deságua, certamente, numa crise de efetividade fática e jurídica que viola a materialização do direito fundamental à tutela (efetiva e tempestiva) e, em última análise, tem como maior prejudicado, além do próprio exequente, o cidadão brasileiro que terá que arcar, por meio dos cofres públicos, com o desmazelo do gestor público.

Dessa forma, não poderíamos desconsiderar a notória responsabilidade do agente público renitente. Por isso, na presente pesquisa, acompanhamos o entendimento majoritário firmado pela doutrina especializada, no sentido da possibilidade/necessidade de redirecionar a incidência da multa coercitiva contra o patrimônio pessoal da autoridade pública responsável pela satisfação da ordem judicial, nas hipóteses de descumprimento

reiterado e imotivado do provimento, com o escopo de superar a grave crise de efetividade instaurada, bem assim de contornar a inadmissível proteção jurídica insuficiente dos direitos e das garantias fundamentais dos cidadãos.

A ponderação dos interesses constitucionais colidentes propiciou, inclusive, que se contornassem os percalços processuais clássicos lançados por parte da doutrina e da jurisprudência pátrias, especialmente no que concerne à previsibilidade legal da medida, à garantia do contraditório e da ampla defesa e aos limites subjetivos da demanda.

Sendo assim, de modo a harmonizar os direitos e garantias envolvidos, ressaltou-se que a providência encampada nesta monografia não se cuida de impor as *astreintes*, indiscriminadamente, em face do patrimônio pessoal da autoridade pública, tampouco de subtrair, aprioristicamente, essa possibilidade em menosprezo à efetividade da justiça, sendo nefasto o estabelecimento de conclusões absolutas.

Na verdade, estabeleceu-se um meio termo que permite a perfeita compatibilização entre os interesses debatidos na lide. Daí que se delineou, na presente proposta, os critérios técnicos e objetivos necessários para materializar a cominação da multa coercitiva em desfavor do patrimônio pessoal do agente público, tais como a subsidiariedade da responsabilidade pessoal do agente público (apenas em situações de descumprimento reiterado e imotivado); a necessidade de intimação pessoal do agente recalcitrante; a fixação de prazo razoável para o cumprimento voluntário do preceito ou para justificação da impossibilidade de fazê-lo; e a definição do valor da multa em quantia proporcional e compatível com as circunstâncias do caso, com o valor da obrigação e com as condições econômicas do obrigado.

Finalmente, do ponto de vista dos direitos *metaindividuais*, observou-se que não há maiores dúvidas sobre a possibilidade de incidência das *astreintes* pessoalmente contra a autoridade pública responsável pelo cumprimento da determinação judicial, notadamente considerando a disciplina própria que oxigena e dá vida ao microsistema processual coletivo, o que restou recepcionado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Em arremate, acresça-se que o tempo do positivismo daltônico, do formalismo exacerbado, da administração burocrata, do processo civil deficiente, da jurisprudência figurante e da doutrina complacente ficou para trás, afinal os únicos afortunados com esse regime são aqueles que se escondem arditamente sobre o manto da burocracia para perpetuar comportamentos retrógrados contra o interesse público, seja no âmbito da prestação

jurisdicional, seja no âmbito da prestação dos serviços públicos, e que nada acrescentam ao bem-estar social brasileiro.

Deveras, os ares são outros. Agora, é tempo de rejuvenescimento, de respostas, de comportamentos pragmáticos em prol da efetividade da justiça, e não contra ela. Rememore-se, pois, que as *astreintes* – objeto central desta obra – surgiram, no início do século XIX, do movimento contramajoritário dos Tribunais franceses para quebrar os paradigmas nefastos que pairavam sobre a “doutrina das perdas e danos” fruto de toda uma era. Isto é, os juristas da época não se fizeram covardes frente à chaga que se avizinhava e se instalava no Direito Francês.

No mesmo sentido, a única certeza que os juristas brasileiros podem dar à problemática enfrentada nesta monografia é que, do descumprimento da decisão judicial, na órbita do cumprimento de sentença em desfavor da Fazenda Pública, resultarão efeitos severos para o combate desta conduta, e não o beneplácito da máquina estatutária brasileira enferrujada, atrasada e disfuncional.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. A doutrina brasileira da multa coercitiva – três questões ainda polêmicas. *Revista Forense*, São Paulo, vol. 104, n. 396, p. 233–255, 2008. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010171201.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Código de Processo Civil (1973). *Código de Processo Civil Brasileiro*. Brasília, DF: Senado, 1973.

BRASIL. Código de Processo Civil (2015). *Código de Processo Civil Brasileiro*. Brasília, DF: Senado, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 15 maio 2021.

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 e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Lei nº 8.952, de 13 de dezembro de 1994. *Altera dispositivos do Código de Processo Civil sobre o processo de conhecimento e o processo cautelar*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8952.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8952.htm#art1). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 907746/PR. Órgão julgador: Segunda Turma. Min. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília/DF. Data de Julgamento: 01 fev. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4828837>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1027633/SP (repercussão geral). Órgão julgador: Tribunal Pleno. Min. Relator: MARCO AURÉLIO. Data de Julgamento: 14 de ago. de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341907260&ext=.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 327904/SP. Órgão julgador: Primeira Turma. Min. Relator: CARLOS AYRES BRITTO. Data de Julgamento: 15 de ago. de 2006. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1977953>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1819069/SC. Órgão julgador: Terceira Turma. Min. Relator: Ricardo Villas Bôas Cueva. Data de Julgamento: 26 de maio de 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia>

l=1945306&num\_registro=201900530049&data=20200529&peticao\_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1613241/MT (2016/0178790-0). Órgão Julgador: Terceira Turma. Min. Relator: RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA. Data de Publicação: 21 de set. de 2018. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=87532499&tipo\\_documento=documento&num\\_registro=201601787900&data=20180921&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=87532499&tipo_documento=documento&num_registro=201601787900&data=20180921&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1333988/SP. Órgão julgador: Segunda Seção. Min. Relator: PAULO DE TARSO SANSEVERINO. Data de Julgamento: 09 de abr. de 2014. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=34057476&num\\_registro=201201441618&data=20140411&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=34057476&num_registro=201201441618&data=20140411&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1840693/SC. Órgão julgador: Terceira Turma. Min. Relator: RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA. Data de Julgamento: 26 de maio de 2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=109216954&num\\_registro=201902910570&data=20200529&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=109216954&num_registro=201902910570&data=20200529&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1474665/RS (2014/0207479-7). Órgão julgador: Primeira Seção. Min. Relator: BENEDITO GONÇALVES. Data de Julgamento: 26 de abr. de 2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=71997847&num\\_registro=201402074797&data=20170622&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=71997847&num_registro=201402074797&data=20170622&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1604195/PE (2019/0311829-1). Órgão julgador: Primeira Turma. Min. Relator: NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. Data de Julgamento: 13 de out. de 2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=116587668&registro\\_numero=201903118291&peticao\\_numero=202000368032&publicacao\\_data=20201020&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=116587668&registro_numero=201903118291&peticao_numero=202000368032&publicacao_data=20201020&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1807775/RN (2019/0096785-2). Órgão Julgador: Primeira Turma. Min. Relator: BENEDITO GONÇALVES. Data de Publicação: 01 de jun. de 2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=109917860&tipo\\_documento=documento&num\\_registro=201900967852&data=20200601&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=109917860&tipo_documento=documento&num_registro=201900967852&data=20200601&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1806206/PR (2019/0098084-8). Órgão Julgador: Segunda Turma. Min. Relator: MAURO CAMPBELL MARQUES. Data de Publicação: 30 de abr. de 2019. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=109917860&tipo\\_documento=documento&num\\_registro=201900967852&data=20200601&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=109917860&tipo_documento=documento&num_registro=201900967852&data=20200601&formato=PDF).

ial=94998612&tipo\_documento=documento&num\_registro=201900980848&data=20190430&formato=PDF. Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1399842/ES (2013/0279447-6). Órgão julgador: Primeira Turma. Min. Relator: SÉRGIO KUKINA. Data de Julgamento: 25 de nov. de 2014. Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=41781270&num\\_registro=201302794476&data=20150203&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=41781270&num_registro=201302794476&data=20150203&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo Interno no Recurso Especial nº 1430917/RN (2014/0012073-2). Órgão julgador: Primeira Turma. Min. Relator: GURGEL DE FARIA. Data de Julgamento: 09 de dez. de 2019. Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=104469133&registro\\_numero=201400120732&peticao\\_numero=201900562823&publicacao\\_data=20191212&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=104469133&registro_numero=201400120732&peticao_numero=201900562823&publicacao_data=20191212&formato=PDF). Acesso em 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 738682/RJ (2015/0162885-3). Órgão julgador: Quarta Turma. Min. Relatora: MARIA ISABEL GALLOTTI. Data de Julgamento: 17 de nov. de 2016. Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1531088&num\\_registro=201501628853&data=20161214&peticao\\_numero=201600260706&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1531088&num_registro=201501628853&data=20161214&peticao_numero=201600260706&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1111562/RN (2008/0278884-5). Órgão julgador: Segunda Turma. Min. Relator: CASTRO MEIRA. Data de Julgamento: 25 de ago. de 2009. Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=906997&num\\_registro=200802788845&data=20090918&peticao\\_numero=-1&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=906997&num_registro=200802788845&data=20090918&peticao_numero=-1&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1111562/RN (2008/0278884-5). Órgão Julgador: Segunda Turma. Min. Relator: CASTRO MEIRA. Data de Julgamento: 01 de jun. de 2010. Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=977612&num\\_registro=200802788845&data=20100616&peticao\\_numero=200900233458&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=977612&num_registro=200802788845&data=20100616&peticao_numero=200900233458&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo Interno em Recurso Especial nº 1430917/RN (2014/0012073-2). Órgão Julgador: Primeira Turma. Min. Relator: GURGEL DE FARIA. Data de Julgamento: 09 de dez. de 2019. Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=integra&documento\\_sequencial=104469133&registro\\_numero=201400120732&peticao\\_numero=201900562823&publicacao\\_data=20191212&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=104469133&registro_numero=201400120732&peticao_numero=201900562823&publicacao_data=20191212&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1728528/PB (2018/0052379-8). Órgão Julgador: Segunda Turma. Min. Relator: HERMAN BENJAMIN. Data de Julgamento:

24 de abr. de 2018. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1705282&num\\_registro=201800523798&data=20200908&peticao\\_numero=-1&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=1705282&num_registro=201800523798&data=20200908&peticao_numero=-1&formato=PDF). Acesso em: 15 de maio de 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 6. ed. Salvador, JusPodivm, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

DIDIER JR., Fredie, et al. *Curso de direito processual civil: execução*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: parte geral e LINDB*. 16. Salvador: JusPodivm, 2018.

GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro*. Volume 3. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos Fundamentais e a proteção do credor na execução civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

HENRIQUES, A.; MEDEIROS, J. B. *Metodologia científica na pesquisa jurídica*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. *Manual do processo civil* [livro eletrônico]. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. *Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*. Volume 2 [livro eletrônico] 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

NUNES, Amanda Lessa. Astreintes nas execuções contra a Fazenda Pública: Possibilidade de incidência no patrimônio pessoal do agente público. *Revista de Processo*, São Paulo, vol. 245, p. 123-150, jul. 2015. 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: 17 out. 2020.

OLIVEIRA, Antônio Ítalo Ribeiro. Da possibilidade de aplicação de multa coercitiva contra agente público: decorrência do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 21, n. 4.779, 1 ago. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50882>. Acesso em: 17 out. 2020.

PEREIRA, Rafael Caselli. *A multa judicial (astreinte) e o CPC/2015: visão teórica, prática e jurisprudencial*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

VARGAS, Jorge de Oliveira. *As consequências da desobediência da ordem do juiz cível*. Curitiba: Juruá, 2001.