



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
MINISTÉRIO PÚBLICO
70ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE NATAL

EXCELENTÍSSIMO JUIZ DE DIREITO DA 3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA
COMARCA DE NATAL

AÇÃO CIVIL PÚBLICA N.º 0821032-04.2018.8.20.5001
PARTE AUTORA: Ministério Público Estadual
PARTE RÉ: Estado do Rio Grande do Norte

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
NORTE, pela 70ª Promotoria de Justiça de Natal, vem, com base nos artigos 77,
§ 2º, 536 e 537, § 3º, do Código de Processo Civil, requerer

**CUMPRIMENTO PROVISÓRIO DE SENTENÇA
(TUTELA ANTECIPADA)**

contra:

1) **ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**, pessoa jurídica
de direito público, CNPJ 08.241.788/0001-30, representado
pela Procuradoria-Geral do Estado, com endereço para
intimações na Avenida Afonso Pena, n.º 1155, Tirol,
Natal/RN;

2) **MARIA DE FÁTIMA BEZERRA**, Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, CPF 160.257.334-49, com endereço para intimações no Centro Administrativo, localizado na Avenida Senador Salgado Filho, s/n, Lagoa Nova, Natal/RN; e

3) **JOSÉ ALDEMIR FREIRE**, Secretário Estadual do Planejamento e das Finanças, CPF n.º 941.888.584-00, com endereço para intimações no Centro Administrativo, localizado na Avenida Senador Salgado Filho, s/n, Lagoa Nova, Natal/RN,

em razão dos seguintes fatos e fundamentos:

I.- RELATÓRIO

01. Trata-se de ação civil pública em que o juízo dessa 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal concedeu parcialmente a antecipação dos efeitos da tutela para “determinar ao Estado do Rio Grande do Norte que cumpra integralmente com a destinação de recursos públicos para a segurança pública, em conformidade com o que for aprovado na Lei Orçamentária Anual, para o exercício do ano de 2019”.

02. Contra o referido *decisum*, o Estado do Rio Grande do Norte protocolou o Agravo de Instrumento n.º 0807469-08.2018.8.20.0000 e a Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela n.º 0808228-69.2018.8.20.0000, cujos pedidos liminares foram negados em ambos os feitos.

03. Esta 70ª Promotoria de Justiça de Natal instaurou o Procedimento Administrativo n.º 117.2019.000011, com o objetivo de promover, sobretudo na seara extrajudicial, a execução da antecipação de tutela sob destaque.

04. Ocorre que, antes mesmo de qualquer ato tendente ao cumprimento espontâneo da obrigação, a Governadora do Estado do Rio Grande do Norte editou o Decreto Estadual n.º 28.708, de 18 de fevereiro de 2019, dispondo sobre os procedimentos a serem adotados pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual para a execução e o encerramento mensal e anual orçamentário, financeiro e contábil do exercício de 2019, o qual traz contingenciamento de verbas para todos os órgãos da segurança pública estadual.

05. Diante desse ato oficial de afronta à decisão judicial, não resta outro caminho ao autor da ação civil pública senão buscar o Poder Judiciário para fins de obter o cumprimento da obrigação de fazer reconhecida em sede de antecipação de tutela.

II.- FUNDAMENTOS

06. A decisão que antecipou os efeitos da tutela proíbe o Estado do Rio Grande do Norte de fazer contingenciamento de verbas para a segurança pública no exercício de 2019. Em outras palavras, todas as verbas previstas para os órgãos de segurança pública na lei orçamentária de 2019 devem ser liberadas para fins de execução das despesas a que estão vinculadas.

07. Pois bem. A Lei Estadual n.º 10.475, de 18 de janeiro de 2019, veiculou o orçamento do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2019, destinando aos órgãos de segurança pública as seguintes verbas:

ÓRGÃO	CUSTEIO (Outras Despesas Correntes)	INVESTIMENTOS	TOTAL
PM	36.163.000,00	12.468.000,00	48.631.000,00
PC	20.556.000,00	15.184.000,00	35.740.000,00
CBM	10.129.000,00	13.260.000,00	23.389.000,00
ITEP	5.866.000,00	843.000,00	6.709.000,00
TOTAL	72.714.000,00	41.755.000,00	114.469.000,00

08. Todavia, o Decreto Estadual n.º 28.708, de 18 de fevereiro de 2019, estabeleceu, em seu artigo 4º, *caput*, que “Os órgãos, os fundos e as entidades do Poder Executivo Estadual, integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, apenas poderão empenhar despesas de custeio e investimento até os limites estabelecidos no Anexo I e II”, destinando aos órgãos de segurança pública as seguintes verbas:

ÓRGÃO	CUSTEIO (Outras Despesas Correntes)	INVESTIMENTOS	TOTAL
PM	12 x 2.026.837,40 = 24.322.048,85	12 x 344.583,33 = 4.135.000,00	28.457.048,85
PC	12 x 900.000,00 = 10.800.000,00	12 x 818.416,67 = 9.821.000,00	20.621.000,00
CBM	12 x 224.905,40 = 2.698.864,83	12 x 41.666,67 = 500.000,00	3.198.864,83
ITEP	12 x 122.955,76 = 1.475.469,07	0,00	1.475.469,07
TOTAL	39.296.382,75	14.456.000,00	53.752.382,75

09. Como se vê, embora o Decreto Estadual n.º 28.708/2019 tenha excepcionado, em seu artigo 4º, § 4º, a área de Segurança — juntamente com Educação e Saúde — do contingenciamento, promoveu, em seus Anexos I e II, um contingenciamento total da ordem de 53,04% para os órgãos de segurança pública:

ÓRGÃO	CONTINGENCIAMENTO				TOTAL	
	CUSTEIO (Outras Despesas Correntes)		INVESTIMENTOS			
PM	11.840.951,15	32,74%	8.333.000,00	66,83%	20.173.951,15	41,48%
PC	9.756.000,00	47,46%	5.363.000,00	35,32%	15.119.000,00	42,30%
CBM	7.430.135,17	73,35%	12.760.000,00	96,22%	20.190.135,17	86,32%
ITEP	4.390.530,93	74,84%	843.000,00	100%	5.233.530,93	78,00%
TOTAL	33.417.617,25	45,95%	27.299.000,00	65,37%	60.716.617,25	53,04%

10. A comparação entre as dotações orçamentárias previstas na Lei Estadual n.º 10.475/2019 e os limites de despesas impostos pelo Decreto Estadual n.º 28.708/2019 não deixa dúvidas de que o Estado do Rio Grande do Norte não está cumprindo nem cumprirá a obrigação que lhe foi dirigida judicialmente em prol do direito fundamental à segurança pública.

11. Essa postura de frontal e inequívoca desconsideração da tutela antecipada concedida em primeira instância e mantida em segunda instância atenta contra o próprio Estado Democrático de Direito e a dignidade do Poder Judiciário, que são pilares do nosso modelo constitucional (artigo 536 do Código de Processo Civil).

12. O artigo 297, parágrafo único, do Código de Processo Civil subordina a efetivação da tutela provisória às normas referentes ao cumprimento provisório da sentença, as quais estão dispostas nos artigos 520 a 522 do mesmo Códex, sendo aplicáveis tanto à obrigação de pagar quantia certa, quanto às obrigações de fazer, de não fazer e de dar coisa (artigo 520, § 5º).

13. Ademais, o artigo 520, *caput*, do Código de Processo Civil estabelece que o cumprimento provisório da sentença será realizado da mesma forma que o cumprimento definitivo, com as especificidades dispostas nos seus parágrafos.

14. Lembre-se ainda que o Supremo Tribunal Federal já assentou a possibilidade da execução provisória de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública, fixando a tese de que "A execução provisória de obrigação de fazer em face da Fazenda Pública não atrai o regime constitucional dos precatórios" (RE 573.872, Plenário, Relator Min. Edson Fachin, j. 24.05.2017).

15. O artigo 536, *caput*, do Código de Processo Civil autoriza o juiz a determinar as medidas necessárias à efetivação da tutela específica ou à obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

16. Sendo assim, a efetividade da obrigação de fazer determinada em sede de antecipação dos efeitos da tutela passa por dois caminhos processuais, a saber:

3.1) Bloqueio de verbas públicas.

17. A jurisprudência pátria já assentou que o bloqueio de verbas públicas, embora excepcional, é medida idônea para a tutela específica da obrigação de fazer, sobretudo quando servir à efetividade dos direitos fundamentais:

EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DECISÃO LIMINAR QUE INDEFERIU O PLEITO MINISTERIAL DE BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS COM A FINALIDADE DE GARANTIR A EFETIVIDADE DE OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSISTENTE NA EXECUÇÃO DE OBRAS DE ACESSIBILIDADE ÀS PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA EM ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL E ESTABELECEU MULTA COMINATÓRIA EM DESFAVOR DA SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO. INSURGÊNCIA DE AMBAS AS PARTES. PRELIMINAR DE FALTA DE INTERESSE DE AGIR SUSCITADA PELO PARQUET COM RELAÇÃO À MULTA IMPOSTA AO GESTOR.. ACOLHIMENTO. MÉRITO: COMPROVAÇÃO DE INADEQUAÇÃO DO NOVO PRÉDIO DESIGNADO PARA O FUNCIONAMENTO DA ESCOLA E NECESSIDADE DE ADAPTAÇÃO DO MESMO. DESPROVIMENTO DO PLEITO DO MUNICÍPIO. BLOQUEIO DE VERBA PÚBLICA QUE NÃO OFENDE A SEPARAÇÃO DOS PODERES DIANTE DA INÉRCIA DO PODER PÚBLICO EM CONDUZIR SUA ATUAÇÃO COM VISTAS AO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL. PRECEDENTES DESTA CORTE E DO STJ. CONHECIMENTO EM PARTE DO RECURSO DO MUNICÍPIO E DESPROVIMENTO. AGRAVO MANEJADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO CONHECIDO E PROVIDO.

1 – Inexiste interesse recursal do ente municipal em relação à decisão que fixa multa cominatória em desfavor de gestor público, em razão da impossibilidade de ocorrência de qualquer externalidade negativa em seu desfavor.

2 – A mudança do prédio onde funciona a escola municipal para edificação também inadequada às normas atinentes à acessibilidade não se afigura suficiente a elidir o título judicial no qual está contida obrigação de fazer consistente na adaptação da instituição de ensino.

3 – Não ofende o princípio da separação dos poderes a realização de bloqueio judicial nas contas do Poder Executivo com vistas a garantir a efetividade dos direitos fundamentais decorrentes da ordem constitucional e também insertos na legislação infraconstitucional, máxime quando já existente título judicial determinando o suprimento da

omissão estatal e a Administração Pública permanece inerte. Precedentes desta Corte, STJ e STF.

5 – Conhecimento em parte e desprovimento do recurso do Município.

6 – Recurso do Ministério Público Estadual conhecido e provido. [grifos acrescentados].

(TJRN, Agravos de Instrumento 2017.001435-5 e 2017.007063-8, 1ª Câmara Cível, Relator Des. Cornélio Alves, j. 29.05.2018).

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. MULTA DIÁRIA (ASTREINTES) E BLOQUEIO DE VALORES. MEDIDAS EXECUTIVAS DE APOIO. CUMULAÇÃO. DESNECESSIDADE NO CASO CONCRETO.

1. Sustenta a parte recorrente ter havido violação ao art. 461, § 4º, do Código de Processo Civil (CPC), ao argumento de que é possível a fixação de astreintes contra a Fazenda Pública, não ficando afastada sua necessidade com a determinação judicial de bloqueio de valores.

2. Fixação de multa diária e bloqueio de valores do erário são medidas de apoio inerentes ao procedimento executivo, cujo objetivo precípuo é garantir a obtenção mais pronta possível do bem da vida que se busca com o provimento judicial.

3. A adequação de imposição de astreintes ou de bloqueio de verbas, bem como a eventual necessidade de cumulação das duas medidas, depende da aferição da eficácia autônoma (ou mesmo em conjunto) dos institutos no caso concreto, sendo ambos cabíveis, em tese, contra o Poder Público, tudo na forma do art. 461, §§ 4º e 5º, do CPC.

4. Na espécie, a origem entendeu que o bloqueio de valores públicos seria mais eficiente do que a cominação de multa diária, isto à luz de aspectos fático-probatórios ligados à realidade dos autos.

Reverter esta premissa importaria em inobservância da Súmula n. 7 desta Corte Superior.

5. Tendo em conta que uma ou outra medida estão legalmente previstas como meios de coagir o devedor a cumprir a obrigação específica imposta judicialmente, não há que se cogitar de ofensa ao art. 461, § 4º, do CPC.

6. Recurso especial não provido.

(STJ, Recurso Especial 830.417/RS, 2ª Turma, Relator Min. Mauro Campbell Marques, j. 14.09.2010).

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Direito à saúde. Fornecimento de medicamento. Bloqueio de verbas públicas. Possibilidade. Repercussão geral reconhecida. Precedentes. 1. O acórdão recorrido dá

efetividade aos dispositivos constitucionais que regem o direito à saúde. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou-se no sentido da possibilidade do bloqueio de verbas públicas para a garantia do fornecimento de medicamentos, questão que teve, inclusive, a repercussão geral reconhecida nos autos do RE nº 607.582/RS. 3. Agravo regimental não provido.

(STF, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 639.436/RS, 2ª Turma, Relator Min. Dias Toffoli, j. 17.09.2018).

18. No presente caso, as peças produzidas na ação civil pública são suficientes para o convencimento de que a intervenção judicial na execução orçamentária para fins de impedir o contingenciamento de verbas de custeio e investimento para a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar e o Instituto Técnico-Científico de Perícia está amplamente legitimada na necessidade de resguardar o direito fundamental à segurança pública no território estadual.

19. Ora, as estatísticas revelam que, no ano de 2017, o Estado do Rio Grande do Norte alcançou taxa de condutas violentas letais intencionais (68,6 mortes/100 mil habitantes) mais de dez vezes superior à mundial (6,4 mortes/100 mil habitantes), quase sete vezes superior ao tido como aceitável (10 mortes/100 mil habitantes) e quase duas vezes e meia superior à do Brasil (28,5 mortes/100 mil habitantes).

20. Não por acaso o Estado do Rio Grande do Norte ganhou notoriedade internacional por ser um dos lugares mais mortais e perigosos do mundo⁽¹⁾ e a região metropolitana de sua capital a quarta região mais violenta do mundo⁽²⁾.

¹ LOS ANGELES TIMES. **The bodies keep piling up in Brazil's Rio Grande do Norte, one of the most deadly places in the world.** 2017. Disponível em: <<http://www.latimes.com/visuals/framework/la-fg-violence-natal-brazil-2017-htmlstory.html>> Acesso em: 17 out. 2017.

² BBC. **Estas são as 50 cidades mais violentas do mundo (e 17 estão no Brasil).** Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-43309946>> Acesso em: 15 maio 2018. EL PAÍS. **As execuções à luz do dia na Grande Natal, a quarta região mais violenta do mundo.** Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/16/politica/1521236714_432763.html> Acesso em: 16 abr. 2018.

21. Mesmo a diminuição do número de condutas violentas letais intencionais ocorrida no ano de 2018, no total absoluto de 1.955 mortes e relativo de 58,67 mortes/100 mil habitantes, não é suficiente para tirar o Estado do Rio Grande do Norte dos níveis de violência incompatíveis com o direito fundamental à segurança pública.

22. Por outro lado, as políticas de segurança pública desenvolvidas pelo Estado do Rio Grande do Norte andam na contramão do surto de criminalidade que tanto aflige a população, o que se vê pelo contingenciamento das verbas de custeio e investimento nessa área.

23. Conforme assentado pelo MM. Juiz de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal na decisão concessiva da tutela antecipada:

Ao exame dos autos, é possível verificar, entretanto, uma total ineficiência do Estado em criar condições para a alteração ou minoração do quadro da segurança pública estadual. Ao contrário, o que se observa é que o Estado vem se mostrando cada vez menos presente no combate a essa problemática, o que é demonstrado pelo aumento do contingenciamento de gastos para o setor e pela diminuição gradativa de recursos em um patamar superior a frustração de receitas. Esse aspecto é realmente relevante, para a análise do caso em exame, na medida em que retrata claramente uma violação ao dever constitucional do Estado em garantir as condições para efetivação do direito fundamental à segurança pública.

24. O direito fundamental à segurança pública, previsto nos artigos 5º, 6º e 144 da Constituição, exige medidas efetivas para a sua implementação, dentre as quais se destaca a execução das verbas de custeio e investimento alocadas para a área, nos exatos patamares traçados pelo legislador no orçamento público estadual.

25. A inércia ou ineficiência do Estado do Rio Grande do Norte legitima a intervenção do Poder Judiciário em prol da adoção das medidas necessárias,

sobretudo no campo de execução orçamentária, à reversão do quadro de insegurança reinante no território estadual, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes.

26. O Relator do Agravo de Instrumento n.º 0807469-08.2018.8.20.0000 resumiu bem a matéria:

É que não obstante a possibilidade de contingenciamento de verbas, a qual tem previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 1º e 9º), funcionando como mecanismo de garantia preventiva ao cumprimento das metas estabelecidas no orçamento anual da Administração Pública, cabendo a ela e somente a ela (a administração), conceber sua oportunidade, é público e notória a grave situação da segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte, circunstância excepcional que justifica e impede referido contingenciamento, de maneira que a intervenção do Judiciário nesta seara, é imperiosa e plausível, como forma de compelir o Estado a cumprir com seu papel constitucional de garantir condições para a efetivação do direito fundamental à segurança pública da sociedade.

27. Sob outro aspecto, o cumprimento da tutela antecipada ora sob exame não é hábil, nem mesmo em tese, a causar prejuízos à gestão fiscal ou a outros serviços públicos.

28. É que, conforme visto no item 09, o contingenciamento das verbas de custeio e investimento para a área de segurança pública chega ao total de R\$ 60.716.617,25, o que representa apenas 0,505% das receitas previstas na lei orçamentária anual (R\$ 12.017.496.000,00).

29. Em outras palavras, embora significativo para a efetivação do direito fundamental à segurança pública, o impacto da decisão judicial na execução orçamentária estadual é mínimo.

30. De mais a mais, esse debate já está inserto na própria decisão judicial, somente podendo ser travado por meio dos instrumentos próprios de impugnação.

31. Com base nessas considerações, salta aos olhos que o bloqueio de verbas públicas é o instrumento mais eficaz para tornar realidade o comando judicial, mesmo porque ele encerra, por si só, o cumprimento da obrigação que o Estado do Rio Grande do Norte já certificou, através da edição do Decreto Estadual n.º 28.708/2019, que não cumprirá espontaneamente.

32. Para a efetivação do bloqueio, deve-se tomar em consideração a sistemática trazida pelo Decreto Estadual n.º 28.708/2019 no sentido de dividir o total das dotações orçamentárias previstas na Lei Estadual n.º 10.475/2019 por doze, produzindo doze repasses mensais idênticos. Dessa forma, o bloqueio mensal deve abranger a quantia de R\$ 9.539.083,33, com os seguintes detalhamentos (valores da tabela do item 07 divididos por doze):

ÓRGÃO	CUSTEIO (Outras Despesas Correntes)		INVESTIMENTOS		TOTAL	
	MENSAL	ANUAL	MENSAL	ANUAL	MENSAL	ANUAL
PM	3.013.583,33	36.163.000,00	1.039.000,00	12.468.000,00	4.052.583,33	48.631.000,00
PC	1.713.000,00	20.556.000,00	1.265.333,33	15.184.000,00	2.978.333,33	35.740.000,00
CBM	844.083,33	10.129.000,00	1.105.000,00	13.260.000,00	1.949.083,33	23.389.000,00
ITEP	488.833,33	5.866.000,00	70.250,00	843.000,00	559.083,33	6.709.000,00
TOTAL	6.059.500,00	72.714.000,00	3.479.583,33	41.755.000,00	9.539.083,33	114.469.000,00

33. Uma vez efetuado o bloqueio mensal dos R\$ 9.539.083,33, o dinheiro deve ser imediatamente depositado em quatro contas a serem administradas pelos gestores dos órgãos de segurança pública. É dizer, todos os meses: a) o Comandante Geral da Polícia Militar administrará R\$ 4.052.583,33 para despesas de custeio (R\$ 3.013.583,33) e de investimento (R\$ 1.039.000,00); b) a Delegada Geral de Polícia Civil administrará R\$ 2.978.333,33 para despesas de custeio (R\$ 1.713.000,00) e de investimento (R\$ 1.265.333,33); c) o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar administrará R\$ 1.949.083,33 para despesas de custeio (R\$ 844.083,33) e de investimento (R\$ 1.105.000,00); e d) o Diretor Geral do Instituto Técnico-Científico de Perícia administrará R\$ 559.083,33 para despesas de custeio (R\$ 488.833,33) e de investimento (R\$ 70.250,00).

34. Tudo isso nos exatos termos da vontade do Poder Legislativo, expressa na lei orçamentária anual, como também do Poder Judiciário, expressa na tutela antecipada cujo cumprimento ora se requer, garantindo todas as verbas previstas na Lei Estadual n.º 10.475/2019 para os órgãos de segurança pública, sem nenhum contingenciamento. Nesse cenário, o Estado do Rio Grande do Norte estaria desobrigado, ou melhor, impedido por falta de dotação orçamentária de repassar outras verbas para tais órgãos.

35. Tal solução é preferível do que restringir o bloqueio apenas às verbas que o Decreto Estadual n.º 28.708/2019 promete contingenciar dos órgãos de segurança pública⁽³⁾, porquanto, uma vez realizados os bloqueios mensais, nada impede que o Estado do Rio Grande do Norte passe a contingenciar as verbas cujo repasse foi consignado, pelo mesmo decreto, àqueles órgãos.

36. A data dos bloqueios judiciais, à míngua de outro parâmetro normativo, deve ser o dia 20 de cada mês, em analogia com o duodécimo previsto no artigo 168 da Constituição.

37. Em resumo, o Estado do Rio Grande do Norte adotou, com a edição do Decreto Estadual n.º 28.708/2019, postura de flagrante desrespeito à decisão judicial que proibiu o contingenciamento de verbas para a área de segurança pública. E para garantir o cumprimento da decisão judicial, é necessário destacar das contas estatais, mensalmente, os valores atribuídos pela lei orçamentária aos órgãos de segurança pública para fins de depósito em contas específicas vinculadas a esses órgãos.

38. Vale salientar que, com isso, todos os procedimentos atinentes à realização das despesas públicas e à posterior prestação de contas perante o

³ Nesse caso, os bloqueios mensais seriam da ordem de R\$ 5.059.718,10, destinando-se: a) R\$ 1.681.162,59 para despesas de custeio (R\$ 986.745,92) e de investimento (R\$ 694.416,66) da Polícia Militar; b) R\$ 1.259.916,66 para despesas de custeio (R\$ 813.000,00) e de investimento (R\$ 446.916,66) da Polícia Civil; c) R\$ 1.682.511,26 para despesas de custeio (R\$ 619.177,93) e de investimento (R\$ 1.063.333,33) para o Corpo de Bombeiros Militar; e d) R\$ 436.127,57 para despesas de custeio (R\$ 365.877,57) e de investimento (R\$ 70.250,00) para o Instituto Técnico-Científico de Perícia. Tais montantes resultam da divisão dos valores da tabela do item 09 por doze.

Tribunal de Contas Estadual permanecerão os mesmos, com a única diferença de que os gestores dos órgãos de segurança pública buscarão os recursos para o pagamento das suas despesas de custeio e de investimento não na conta única do Estado (onde, já se sabe pelo Decreto Estadual n.º 28.708/2019, sofrerão contingenciamentos), mas sim nas contas a serem abertas para o recebimento dos valores a serem bloqueados judicialmente, de acordo com a previsão orçamentária, ou seja, sem contingenciamentos.

3.2) Imposição de multa ao Estado do Rio Grande do Norte, à Governadora do Estado e ao Secretário Estadual do Planejamento e das Finanças

39. Em caso de indeferimento do pedido de bloqueio de verbas públicas (medida satisfativa), vislumbra-se ainda a possibilidade de aplicação de multa ao Estado do Rio Grande do Norte e aos gestores públicos responsáveis pela efetivação da tutela antecipada (medida coercitiva).

40. A propósito do cabimento da *astreinte* também aos agentes públicos responsáveis pelo cumprimento da obrigação de fazer, vale citar a lição de Cássio Scarpinella Bueno:

Por fim, mas não menos importante, é da especial peculiaridade decorrente da natureza jurídica da multa do art. 461 que deriva o entendimento de que não há qualquer óbice para que as pessoas físicas, que tenham, por força de lei, de estatutos ou contratos sociais, representação (material e processual) de pessoas jurídicas (de direito privado ou de direito público), venham a ser responsabilizadas pessoalmente pelo pagamento da multa, sem prejuízo, evidentemente, de eventual pena das próprias pessoas jurídicas. A razão para este entendimento, não obstante sua polêmica em sede doutrinária e jurisprudencial, é a seguinte: as pessoas jurídicas só têm vontade na exata medida em que as pessoas físicas que as representam a manifestem. Se a multa é mecanismo que visa a influenciar decisivamente esta vontade (que, por definição, só pode ser humana), não há como afastar sua incidência direta e pessoal sobre os representantes das pessoas jurídicas, sejam elas privadas ou públicas.

(Curso sistematizado de direito processual civil: tutela jurisdicional executiva. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 419).

41. Também a jurisprudência pátria mais recente não descarta da possibilidade de imposição de *astreinte* ao agente público nos processos em que a pessoa jurídica que ele representa é condenada em obrigação de fazer ou não fazer, valendo citar exemplificativamente:

Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIAIS DE MÉRITO DE NULIDADE DA SENTENÇA DIANTE DA NÃO APRECIÇÃO DA MATÉRIA VENTILADA EM SEDE DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO; DE JULGAMENTO EXTRA E ULTRA PETITA; E DE NULIDADE DO JULGAMENTO A QUO POR EXCLUSÃO DO MUNICÍPIO DE CURRAIS NOVOS/RN DA RESPONSABILIDADE QUANTO À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE. TRANSFERÊNCIA PARA A FASE MERITÓRIA. MÉRITO. SENTENÇA VERGASTADA QUE NÃO SE REVESTE DE NULIDADE. MATÉRIAS PREJUDICIAIS AFASTADAS. INSTRUMENTOS PROBATÓRIOS COLACIONADOS AOS AUTOS SUFICIENTES À DEMONSTRAÇÃO DA OMISSÃO DO PODER ESTATAL NO TOCANTE À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS DE SAÚDE. SENTENÇA QUE DEVE SER MANTIDA NO QUE SE REFERE À DETERMINAÇÃO DE INSTALAÇÃO E CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS DE SAÚDE REFERENTES AO ATENDIMENTO DE PRONTO SOCORRO E DE TERAPIA INTENSIVA EM REGIME DE 24 (VINTE E QUATRO) HORAS. REFORMA PARCIAL DO JULGAMENTO HOSTILIZADO QUANTO À DETERMINAÇÃO IMEDIATA PARA QUE O ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, ORA RECORRENTE, NOMEIE MÉDICOS, EXONERE CARGOS DE CONFIANÇA E LOTE SERVIDORES DESTINADOS ÀS ATIVIDADES NA ÁREA DE SAÚDE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. APARENTE INGERÊNCIA DO JUDICIÁRIO NA ESFERA DO EXECUTIVO. AMEAÇA AO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ASTREINTE IMPOSTA AO AGENTE PÚBLICO INCUMBIDO DO CUMPRIMENTO DA DECISÃO. POSSIBILIDADE ANTE O RISCO DE NÃO CONSECUÇÃO DA TUTELA. PRECEDENTES DO STJ E DO TJRN. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DA REMESSA NECESSÁRIA E DO RECURSO VOLUNTÁRIO. [grifos acrescentados].

(TJRN, Apelação Cível 2014.018567-9, 3ª Câmara Cível, Relator Des. Amaury Moura Sobrinho, j. 28.04.2015).

Ementa: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REVISÃO DE PENSÃO. DEFERIMENTO DE LIMINAR. MULTA DIÁRIA DIRECIONADA À AUTORIDADE IMPETRADA. POSSIBILIDADE.

1. A questão nos autos indaga saber se pode a multa cominatória ser direcionada ao agente público que figura como impetrado na ação mandamental.

2. Segundo o Tribunal de origem, "a imposição da multa pessoal cominada ao Presidente do RIOPREVIDENCIA, vez que em consonância com o parágrafo único do art. 14 do CPC, [...] tem por finalidade reprimir embaraços a efetivação do provimento judicial".

3. A cominação de astreintes pode ser direcionada não apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente às autoridades ou aos agentes responsáveis pelo cumprimento das determinações judiciais. (Precedente: REsp 1111562/RN, da relatoria do Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, publicado em 18/09/2009).

4. Agravo regimental não provido.

(STJ, AgRg no AREsp 472.750/RJ, 2ª Turma, Relator Min. Mauro Campbell Marques, j. 03.06.2014).

42. Vale destacar que a cominação da multa em destaque não ofende o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

43. Esse ponto é relevante na medida em que uma leitura apressada e incompleta de alguns julgados do Superior Tribunal de Justiça leva à compreensão de que, para serem sancionados com multa, os agentes públicos deveriam compor o polo passivo da relação processual.

44. Na realidade, o tema ainda não foi objeto de debate jurisprudencial à luz do novo Código de Processo Civil, notadamente em face da redação do seu artigo 536, § 1º, que, ao prever a possibilidade de o juiz determinar a imposição de multa para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, não repetiu a fórmula do artigo 461, § 4º do Códex anterior, que falava em "multa diária ao réu".

45. Ora, o ordenamento jurídico-processual está repleto de deveres, responsabilidade e sanções endereçados aos terceiros que de qualquer forma participam do processo, como se vê já no artigo 5º do novo Código de Processo Civil, que versa sobre a boa-fé processual.

46. Em minuciosa dissertação sobre a litigância de interesse público, Guglielmo Marconi Soares de Castro resume, com precisão, os fundamentos que legitimam a cominação de astreinte a quem não figura como parte ré na relação processual, notadamente os agentes públicos responsáveis, na medida de sua competência, pela prática de atos tendentes à efetivação dos provimentos jurisdicionais:

Essa é a razão pela qual respeitável corrente doutrinária sustenta que, assim como vários outros dispositivos da lei processual impõem deveres e responsabilidades para terceiros que não figuram como partes no feito, ao ponto de implicar na emblemática possibilidade de serem apenados por ato atentatório à dignidade da justiça, mostra-se perfeitamente admissível a aplicação de multa diária em desfavor do agente público a quem caiba a efetivação do provimento judicial, nas demandas contra o Estado, na forma do art. 536, § 1º, do novo CPC.

Outra não é, também, a lição de Marcelo Lima Guerra, para quem a imposição de multa coercitiva contra terceiros – dentre os quais o autor insere o administrador público de cuja ação ou omissão dependa diretamente a efetivação da tutela específica da obrigação –, é uma exigência do direito fundamental à tutela executiva, autorizada pelo art. 461, § 5º, do Código revogado, cuja redação foi incorporada pelo art. 536, § 1º, do novo CPC.

Salienta o professor cearense, ainda, que a ilação de que o poder jurisdicional não pode alcançar terceiros alheios à relação processual é um dogma incorreto que necessita ser desfeito, pois tal limitação diz respeito apenas às providências finais do processo, alusivas ao mérito da causa, e não ao poder coercitivo, “destinado a remover obstáculos à administração da justiça”, a exemplo da determinação da exibição e apreensão de documentos e coisas em poder de terceiros ou da condução coercitiva de testemunhas faltosas.

Demonstração evidente do acerto do escólio referido, a propósito, está na redação atribuída ao art. 380 do Código

de Processo Civil, que teve acrescido um parágrafo único, em relação ao texto do art. 341 do CPC revogado, para estabelecer que, no caso de descumprimento, pelo terceiro, de qualquer dos deveres processuais de “informar ao juiz os fatos e as circunstâncias de que tenha conhecimento e de exibir coisa ou documento que esteja em seu poder”, poderá o juiz impor, além “de multa, outras medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias”. (Grifo nosso).

Trata-se da expressa confirmação legal, destarte, do inescapável alcance, também em relação a terceiros, do poder coercitivo inerente às decisões jurisdicionais, com maior razão ainda para aquelas revestidas de caráter mandamental, destinadas à obtenção da tutela específica de um fazer ou não fazer.

Diversos outros processualistas de escol compartilham do entendimento esposado, ensinando Cândido Rangel Dinamarco que a necessidade de observância das decisões emitidas pelo Judiciário em face dos demais Poderes impõe-se diante do dever recíproco de respeito às atividades legitimamente realizadas por cada um destes, sendo fundamental à existência de um ambiente democrático o cumprimento, pelos entes estatais, das determinações judiciais, sob pena de risco ao próprio Estado de Direito.

(Litigância de interesse público: adequação e efetividade da tutela jurisdicional no âmbito do controle judicial de políticas públicas. 2016. 245f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2016. p. 133-135).

47. E, em nenhuma das hipóteses de aplicação de sanções aos terceiros que de qualquer modo participam do processo, como é o caso da multa coercitiva ora sob análise (artigo 536, § 1º), mas também da multa imposta àquele que não informa ao juiz os fatos e as circunstâncias de que tenha conhecimento ou não exibe coisa ou documento que esteja em seu poder (artigo 380, parágrafo único) e ao perito que, sem motivo legítimo, deixa de cumprir o encargo no prazo que lhe foi assinado (artigo 468, § 1º) ou, ainda, da condenação da testemunha faltosa ao pagamento das despesas do adiamento da audiência (artigo 455, § 5º), o novo Código de Processo Civil estabelece a necessidade de inclusão do terceiro como parte ré no processo.

48. Aliás, esse alargamento do polo passivo da relação processual encontraria óbices intransponíveis de ordem tanto teórica quanto prática.

49. No campo teórico, sabe-se que a legitimidade *ad causam* é restrita às partes que titularizam a relação jurídica de direito material discutida no processo, de modo que seria um verdadeiro absurdo arrolar terceiros alheios ao objeto litigioso no polo passivo da demanda.

50. A ação civil pública subjacente ao presente pedido executório versa sobre o não contingenciamento de verbas para os órgãos de segurança pública, obrigação essa que recai sobre o Estado do Rio Grande do Norte, razão pela qual seria de todo inadequado arrolar o(a) Governador do Estado (Robinson Mesquita de Faria e/ou sua sucessora Maria de Fátima Bezerra) e o Secretário Estadual do Planejamento e das Finanças (Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira e/ou seu sucessor José Aldemir Freire) no polo passivo da demanda, apenas porque, inicialmente, havia a possibilidade de que tais agentes públicos não tomassem as providências cabíveis para a efetivação do provimento judicial futuro e incerto que eventualmente lhes fosse dirigido ou, já no curso do processo, tenha sido constatado o descumprimento da decisão.

51. Nessa quadra, assiste razão a Luiz Guilherme Marinoni ao lecionar que:

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. (*Técnica processual e tutela dos direitos*. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 476).

52. Já no campo fático, a adoção da tese de que os terceiros (agentes públicos, peritos, testemunhas *et coetera*), para sofrerem alguma sanção

processual, necessitariam compor o polo passivo da demanda levaria, em alguns casos, à inviabilidade do processo no seu sentido mais primitivo e autêntico, qual seja, a marcha avante. Com efeito, se toda conduta passível de sancionamento processual acarretar a necessidade de citação do seu autor, o processo estará fadado a um eterno recomeço, com a inclusão de novos assuntos — o que importa na oportunidade para as partes originais e também para a nova parte produzirem manifestações e provas — que nada têm a ver com o objeto litigioso.

53. Com base nesses argumentos, conclui-se que, por um lado, o ordenamento jurídico, forte no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal e no artigo 536, § 1º, do novo Código de Processo Civil, autoriza a imposição de *astreinte* contra agentes públicos para fins de persuadi-los à efetivação dos provimentos judiciais e, por outro lado, tais agentes não podem ocupar o polo passivo de demandas em que não são titulares da relação jurídica de direito material controvertida.

54. Ademais, os artigos 297, parágrafo único, 520, *caput*, 536, § 1º e 537, § 1º, do Código de Processo Civil autorizam a imposição de multa já em sede de execução provisória por descumprimento de obrigação de fazer. Aliás, mesmo sob a égide do Código de Processo Civil de 1973, a jurisprudência mais recente do Superior Tribunal de Justiça é no sentido da possibilidade de execução da *astreinte* fixada em sede de antecipação de tutela:

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. ASTREINTES. FIXAÇÃO EM SEDE DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. EXECUÇÃO. POSSIBILIDADE .

1. É desnecessário o trânsito em julgado da sentença para que seja executada a multa por descumprimento fixada em antecipação de tutela.

2. A fixação de multa diária em sede de antecipação de tutela por decorrência de descumprimento de obrigação de fazer é título executivo hábil para a execução provisória.

3. Havendo, na sentença, posterior alteração da decisão que promoveu a antecipação de tutela e, por conseguinte, conferiu aplicação às astreintes, ficará sem efeito o crédito derivado da fixação da multa diária, perdendo o objeto a execução provisória daí advinda.

4. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no REsp 1094296/RS, 4ª Turma, Relator Min. João Otávio de Noronha, j. 03.03.2011).

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL (CPC/1973). EXECUÇÃO DAS ASTREINTES. POSSIBILIDADE. DESNECESSIDADE DO TRÂNSITO EM JULGADO. JURISPRUDENCIAL DESTE STJ. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

(AgRg no AREsp 643.250/PR, 3ª Turma, Relator Min. Paulo de Tarso Sanseverino, j. 01.09.2016).

55. Sendo assim, a inclusão da Governadora do Estado e do Secretário Estadual do Planejamento e das Finanças no polo passivo da presente relação processual se faz necessária para viabilizar o pedido sucessivo de imposição de multa.

IV.- CONCLUSÃO

56. EM FACE DO EXPOSTO, o Ministério Público requer:

a) o bloqueio, no dia 20 de cada mês, até dezembro de 2019, inclusive, do valor de R\$ 9.539.083,33 (nove milhões, quinhentos e trinta e nove mil, oitenta e três reais e trinta e três centavos) da conta única do Estado do Rio Grande do Norte, o qual deve ser imediatamente depositado em quatro contas a serem abertas por determinação judicial e administradas pelos gestores dos órgãos de segurança pública, da seguinte forma: a.1) o Comandante Geral da Polícia Militar administrará R\$ 4.052.583,33 para despesas de custeio (R\$ 3.013.583,33) e de investimento (R\$ 1.039.000,00); a.2) a Delegada Geral de Polícia Civil administrará R\$ 2.978.333,33 para despesas de custeio (R\$ 1.713.000,00) e de investimento (R\$ 1.265.333,33); a.3) o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar administrará R\$ 1.949.083,33 para despesas de custeio (R\$ 844.083,33) e de investimento (R\$ 1.105.000,00); e a.4) o Diretor Geral do Instituto Técnico-Científico de Perícia administrará R\$ 559.083,33 para despesas de custeio (R\$ 488.833,33) e de investimento (R\$ 70.250,00);

b) caso indeferido o pedido de bloqueio, a cominação de multa ao Estado do Rio Grande do Norte no valor mensal de R\$ 9.539.083,33 (nove milhões, quinhentos e trinta e nove mil, oitenta e três reais e trinta e três centavos) e a Maria de Fátima Bezerra e José Aldemir Freire no valor mensal de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) como medida coercitiva ao cumprimento da obrigação de fazer determinada judicialmente;

c) a intimação dos executados para, querendo, apresentarem impugnação aos termos do presente pedido (artigo 536, § 4º c/c artigo 525, ambos do Código de Processo Civil), como também para adverti-los de que sua recalcitrância no descumprimento da decisão jurisdicional poderá ser punida como ato atentatório à dignidade da justiça (artigo 77, § 1º, do Código de Processo Civil);

d) persistindo o descumprimento da decisão judicial, a condenação do Estado do Rio Grande do Norte, de Maria de Fátima Bezerra e de José Aldemir Freire ao pagamento de multa no patamar de 20% (vinte por cento) do valor da causa em razão da prática do ato atentatório à dignidade da justiça descrito no artigo 77, inciso II, do Código de Processo Civil.

57. Segue, em anexo, arquivos em PDF contendo a cópia da decisão concessiva da tutela antecipada, da Lei Estadual n.º 10.475/2019, do Decreto Estadual n.º 28.708/2019 e do Procedimento Administrativo n.º 117.2019.000011.

Natal/RN, 22 de fevereiro de 2019.

VITOR EMANUEL DE MEDEIROS AZEVEDO

Promotor de Justiça