

**ANÁLISE DAS MEDIDAS JURÍDICAS CABÍVEIS EM FACE DE  
DESOBEDIÊNCIA À ORDEM JUDICIAL.**

Solicita-se a análise das possíveis conseqüências legais do descumprimento pelas autoridades públicas, em especial, pela polícia militar, de ordem judicial de desocupação forçada de propriedade privada invadida por terceiros.

Contra o descumprimento de ordem judicial é possível:

- **A aplicação de multa por dia de descumprimento (astreintes):** Nos termos dos arts. 287 e 461, § 4º, do CPC, o juiz pode, por iniciativa própria ou a pedido da parte prejudicada, aplicar multa diária por descumprimento de ordem judicial. Essa multa tem por finalidade desestimular a desobediência à lei e à Justiça mediante o acúmulo de dívida crescente dia após dia. A multa reverte-se à parte prejudicada pelo descumprimento da ordem judicial e deve ser paga ao final do processo.

- **Punição daquele que descumpriu a ordem judicial pela prática do crime de desobediência, previsto no art. 330 do Código Penal:** Aquele que desobedecer a ordem legal de funcionário público (incluindo ordem judicial de reintegração de posse) está sujeito a ser penalmente processado pela prática do crime de desobediência. Se condenado, o réu receberá pena de detenção, de quinze dias a seis meses, mais multa, observadas as disposições referentes à possibilidade de transação penal e de aplicação de penas alternativas previstas na Lei nº 9.099/95. Frise-se que a pena não pode ser aplicada nos autos do processo em que tiver ocorrido a desobediência à ordem judicial, devendo o fato ser encaminhado ao Ministério Público para, se for o caso, ser feita denúncia e instaurado processo na Vara Criminal competente.

- **Punição do Prefeito, Governador, Secretários Estaduais e Presidente da República, com seus respectivos suplentes, e os Secretários de Estado que atuarem concorrentemente a essas autoridades, pela prática do crime de responsabilidade previsto no Decreto-Lei nº 201/67 e na Lei nº 1.059/50.**

O prefeito que praticar o crime de responsabilidade está sujeito à perda de seu cargo e inabilitação para exercício de qualquer cargo público por até 5 (cinco) anos. Para que o prefeito seja processado pela prática do crime de responsabilidade, não é necessária autorização da Câmara Municipal, correndo o processo diretamente perante o Poder Judiciário.

Nos termos do art. 75 da Lei nº 1.059/67, o crime de responsabilidade pode ser praticado, também, pelo Presidente da República, por Governador de Estado ou do Distrito Federal, pelos Secretários de Estado que atuarem concorrentemente a essas autoridades, além dos respectivos suplentes.

No caso dos Governadores de Estado, o crime pode ser denunciado por qualquer cidadão à Assembléia Legislativa. Se a Assembléia Legislativa declarar, por maioria absoluta, a procedência da acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas funções. De acordo com o art. 78 da Lei nº 1.059/67, após a decretação de procedência da acusação pelo órgão do Poder Legislativo, o Governador deverá ser julgado pela forma que determinar a Constituição do Estado. A pena a ser cominada em tal julgamento é de perda do cargo, com inabilitação até cinco anos para o exercício de qualquer função pública

A pena de inabilitação para o exercício de função pública, prevista para o crime de responsabilidade, é cumulável com outros delitos previstos no Código Penal.

**- Solicitação pela autoridade competente de intervenção estatal ou federal sobre a unidade da federação na qual a ordem judicial não estiver sendo cumprida.**

É possível, ainda, que o Procurador-Geral Estadual<sup>1</sup> (chefe do Ministério Público do Estado) encaminhe ao Tribunal de Justiça local pedido de intervenção estadual sobre Município que se recusa a cumprir ordem judicial. No caso de desobediência à ordem judicial por parte de Estado, o Procurador-Geral da República pode pedir (representar) ao Supremo Tribunal Federal intervenção da União sobre o respectivo Estado. Essa intervenção pode se materializar apenas na suspensão do ato impugnado, se isso for suficiente ao cumprimento da ordem judicial, ou pode se consubstanciar em uma intervenção maior sobre o Estado ou Município, com a possibilidade de afastamento temporário das autoridades envolvidas e nomeação de interventor. Nesse caso, o decreto deverá ser emitido pelo Governador do Estado ou Presidente da República, a depender da extensão da intervenção, e deverá ser submetido à aprovação do Poder Legislativo.

Se for possível demonstrar que a ordem judicial não está sendo cumprida por vontade de pessoa física ou de pessoa jurídica de direito privado, faz-se possível, a depender do caso concreto, a aplicação da multa do art. 14 do Código de Processo Civil – CPC.

Em todo caso, recomenda-se juntar-se provas do descumprimento da ordem judicial para avaliar-se, junto à profissional da confiança da parte prejudicada, a possibilidade de ajuizamento de ação de responsabilidade com pedido de indenização contra o Município, o Estado ou a União, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Passa-se, a seguir, à análise pormenorizada de cada um desses pontos.

**Astreintes (multa diária).**

---

<sup>1</sup> O entendimento predominante é que o pedido cabe ao Ministério Público, mas há controvérsia sobre a possibilidade do próprio prejudicado ou o juiz que emitiu a ordem descumprida fazer o pedido de intervenção federal ou estadual.

Os arts. 287 e 461, § 4º, do CPC, prevêem a possibilidade de imposição de multa diária por descumprimento de ordem judicial de qualquer natureza, inclusive de reintegração de posse. A multa a ser imposta acumula-se a cada dia de descumprimento e não tem limitação de valor, pois visa forçar a observância da ordem judicial.

Para Nelson Nery Júnior e Rosa Maria Andrade Nery<sup>2</sup>, a multa diária deve ser imposta de ofício pelo juiz ou a requerimento da parte (CPC art. 287; art. 461). Seu valor deve ser significativamente alto, justamente porque possui natureza inibitória. O juiz não deve ficar receoso, pensando no pagamento. O objetivo das astreintes não é o de obrigar o réu ao pagamento da multa, mas compeli-lo a cumprir a obrigação específica. A multa portanto é inibitória e, por isso, deve ser alta para que o devedor desista de seu intento de não cumprir a obrigação imposta.

A multa por descumprimento de ordem judicial de reintegração de posse, no caso, deve ser imposta contra o Poder Público, devendo ser revertida em favor da parte prejudicada pelo descumprimento da ordem judicial. Caberá ao Poder Público, posteriormente, avaliar se a multa foi imposta por culpa de servidor ou agente público, hipótese em que poderá propor ação regressiva.

Seguem abaixo ementas de precedentes nesse sentido:

"Não há um teto para a multa pecuniária. Se é verdade que a limitação existia no estatuto processual civil anterior, frente ao que dispõe atualmente o art. 644 do CPC, não há mais porque um teto ou limitação para cominação em apreço. E nem poderia ser de outra forma, já que se limitada no tempo a dita multa, em dado momento a sentença prolatada pelo juiz tornar-se-ia ineficaz; e se tornaria inútil tudo quanto se realizara no processo que a fixou" (Ac. do 1º Gr.de Câms. Do TJSP de 31.10.89, nos Embs. Nº 62.801-1 Rel. Dês. Luis de Azevedo; *RJTJSP* 123/320).

PROCESSUAL CIVIL. OBRIGAÇÃO DE ENTREGAR COISA CERTA. MEDICAMENTOS. ASTREINTES. FAZENDA PÚBLICA. MULTA DIÁRIA COMINATÓRIA. CABIMENTO. NATUREZA. PROVEITO EM FAVOR DO CREDOR. VALOR DA MULTA PODE ULTRAPASSAR O VALOR DA PRESTAÇÃO. NÃO PODE INVIABILIZAR A PRESTAÇÃO PRINCIPAL. NÃO HÁ LIMITAÇÃO DE PERCENTUAL FIXADO PELO LEGISLADOR.

1. A obrigação de fazer permite ao juízo da execução, de ofício ou a requerimento da parte, a imposição de multa cominatória ao devedor, ainda que seja a Fazenda Pública, consoante entendimento consolidado neste Tribunal. Precedentes: AgRg no REsp 796255/RS, Rel. Min. Luiz Fux, Primeiro Turma,

---

<sup>2</sup> Nelson Ney Jr. e Rosa Maria Andrade Nery citados por SOUZA FILHO, Luciano Marinho de B. E.. Multas "astreintes": um instituto controvertido. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 65, maio 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4070>>. Acesso em: 05 jun. 2007.

13.11.2006; REsp 831784/RS, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, 07.11.2006; AgRg no REsp 853990/RS, Rel.

Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 16.10.2006; REsp 851760 / RS, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, 11.09.2006.

2. A multa processual prevista no caput do artigo 14 do CPC difere da multa cominatória prevista no Art. 461, § 4º e 5º, vez que a primeira tem natureza punitiva, enquanto a segunda tem natureza coercitiva a fim de compelir o devedor a realizar a prestação determinada pela ordem judicial.

3. Os valores da multa cominatória não revertem para a Fazenda Pública, mas para o credor, que faz jus independente do recebimento das perdas e danos. Conseqüentemente, não se configura o instituto civil da confusão previsto no art. 381 do Código Civil, vez que não se confundem na mesma pessoa as qualidades de credor e devedor.

4. O legislador não estipulou percentuais ou patamares que vinculasse o juiz na fixação da multa diária cominatória. Ao revés, o § 6º, do art. 461, autoriza o julgador a elevar ou diminuir o valor da multa diária, em razão da peculiaridade do caso concreto, verificando que se tornou insuficiente ou excessiva, sempre com o objetivo de compelir o devedor a realizar a prestação devida.

5. O valor da multa cominatória pode ultrapassar o valor da obrigação a ser prestada, porque a sua natureza não é compensatória, porquanto visa persuadir o devedor a realizar a prestação devida.

6. Advirta-se, que a coerção exercida pela multa é tanto maior se não houver compromisso quantitativo com a obrigação principal, obtemperando-se os rigores com a percepção lógica de que o meio executivo deve conduzir ao cumprimento da obrigação e não inviabilizar pela bancarrota patrimonial do devedor.

7. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 770.753/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27.02.2007, DJ 15.03.2007 p. 267)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – RECURSO ESPECIAL – ALÍNEAS "A" E "C" – FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS – OBRIGAÇÃO DE FAZER – DESCUMPRIMENTO – MULTA DIÁRIA – FIXAÇÃO CONTRA O PODER PÚBLICO (ESTADO) – POSSIBILIDADE – ART. 461, § 5º, DO CPC – DISSÍDIO NÃO-DEMONSTRADO.

1. **Pacífico nesta Corte o entendimento de que é possível a aplicação de multa cominatória (astreintes) contra o Poder Público, que inclusive pode ser executada de ofício pelo juiz, a fim de possibilitar maior eficácia ao único desiderato visto como correto na obrigação que lhe é imposta: o cumprimento. Aplicação do art. 461, § 5º, do CPC.**

2. Por tratar-se de situações que envolvam relevantes e urgentes hipóteses, como o caso de fornecimento de medicamentos a menor, sob risco de fazer letra morta o

princípio da dignidade do ser humano e tornar inviável a própria vida, tem entendido o STJ que, inclusive, a execução não se faz sob o regime de precatórios. Precedentes.

3. "A mera transcrição de excertos dos acórdãos paradigmas, sem a realização do necessário cotejo analítico, não é suficiente para comprovação da divergência, o que obsta o conhecimento do recurso pela alínea c." (REsp 841301/PR, Rel. Min. Castro Meira, DJ 28.9.2006).

Recurso especial conhecido, em parte, pela alínea "a" e nessa parte improvido.

(REsp 727.303/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 24.10.2006, DJ 07.11.2006 p. 285 – destaca-se)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO *A QUO*. SUS. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO, DO ESTADO E DO MUNICÍPIO. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DESCUMPRIMENTO. MULTA. CABIMENTO. PRAZO E VALOR DA MULTA. REQUISITOS DA TUTELA ANTECIPADA. APRECIÇÃO DO CONJUNTO PROBATÓRIO. SÚMULA Nº 07/STJ. IMPOSSIBILIDADE.

1. Agravo regimental contra decisão que negou seguimento a recurso especial.

2. Acórdão *a quo* segundo o qual "como bem assentado na Constituição da República (art. 196), o direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas. Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir aos cidadãos o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar".

3. Argumentos da decisão *a quo* que são claros e nítidos. Não dão lugar a omissões, obscuridades, contradições ou ausência de fundamentação. O não-acatamento das teses contidas no recurso não implica cerceamento de defesa. Ao julgador cabe apreciar a questão de acordo com o que ele entender atinente à lide. Não está obrigado o magistrado a julgar a questão posta a seu exame de acordo com o pleiteado pelas partes, mas sim com o seu livre convencimento (art. 131 do CPC), utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso. Não obstante a oposição de embargos declaratórios, não são eles mero expediente para forçar o ingresso na instância especial, se não há omissão a ser suprida. Inexiste ofensa ao art. 535, II, do CPC quando a matéria enfocada é devidamente abordada no aresto *a quo*.

4. A CF/1988 erige a saúde como um direito de todos e dever do Estado (art. 196). Daí, a seguinte conclusão: é obrigação do Estado, no sentido genérico (União, Estados, Distrito Federal e

Municípios), assegurar às pessoas desprovidas de recursos financeiros o acesso à medicação necessária para a cura de suas mazelas, em especial, as mais graves. Sendo o SUS composto pela União, Estados e Municípios, impõe-se a solidariedade dos três entes federativos no pólo passivo da demanda.

**5. É pacífico nesta Corte Superior o entendimento de que é possível ao juiz, ex officio ou por meio de requerimento da parte, a fixação de multa diária cominatória (astreintes) contra a Fazenda Pública, em caso de descumprimento de obrigação de fazer.**

6. Demonstrado, de modo evidente, que a procedência do pedido está rigorosamente vinculada ao exame das provas depositadas nos autos. As questões nodais acerca da verificação dos requisitos para a antecipação da tutela – verossimilhança das alegações e o receio de dano irreparável – tidos pela decisão a quo como não-demonstrados, assim como do prazo e do valor da multa constituem matéria de fato e não de direito, o que não se coaduna com a via estreita da súplica excepcional. Na via Especial não há campo para revisar entendimento de 2º grau assentado em prova. A função de tal recurso é, apenas, unificar a aplicação do direito federal, nos termos da Súmula nº 07/STJ.

7. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 690.483/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19.04.2005, DJ 06.06.2005 p. 208 – destacou-se)

Ressalte-se, por oportuno, que a cobrança respectiva somente poderá ocorrer – segundo reiterado entendimento pretoriano - após o trânsito em julgado da sentença, mediante instauração de processo de execução. (STJ – 4ª. Turma – Resp. 123.645 – BA – Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo, j. 23/09/98)<sup>3</sup>.

### **Multa do parágrafo único do art. 14 do CPC.**

Além da multa por descumprimento de ordem judicial prevista nos arts. 287 e 461, § 4º, do CPC, é possível aplicar-se àquele que descumpre ordem judicial a multa pela prática de ato atentatório ao exercício de jurisdição, prevista no art. 14, parágrafo único, do CPC. Assim como ocorre com a multa dos arts. 287 e 461, § 4º, do CPC, essa multa pode ser aplicada de ofício pelo juiz ou a pedido da parte. No entanto, se caracterizado que o descumprimento foi praticado pela União ou pelo Estado, a multa não poderá ser aplicada em

---

<sup>3</sup> Vide LINARD, Ana Raquel Colares dos Santos. Desobediência à ordem judicial: crime de maior potencial ofensivo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 305, 8 maio 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5195>>. Acesso em: 05 jun. 2007.

face do instituto da “confusão” do art. 381 do Código Civil, porque nesse caso ela seria paga pela União ou Estado em favor dele mesmo.

O art. 14 do CPC está assim redigido:

“Art. 14. São deveres das partes e de todos aqueles que de qualquer forma participam do processo:

I - expor os fatos em juízo conforme a verdade;

II - proceder com lealdade e boa-fé;

III - não formular pretensões, nem alegar defesa, cientes de que são destituídas de fundamento;

IV - não produzir provas, nem praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou defesa do direito.

V - cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços à efetivação de provimentos judiciais, de natureza antecipatória ou final.

Parágrafo único. Ressalvados os advogados que se sujeitam exclusivamente aos estatutos da OAB, a violação do disposto no inciso V deste artigo constitui ato atentatório ao exercício da jurisdição, podendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa em montante a ser fixado de acordo com a gravidade da conduta e não superior a vinte por cento do valor da causa; não sendo paga no prazo estabelecido, contado do trânsito em julgado da decisão final da causa, a multa será inscrita sempre como dívida ativa da União ou do Estado.”

Transcreve-se precedente no qual foi aplicada a multa do art. 14, parágrafo único, do CPC, para melhor ilustrar a questão:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA QUE CONCEDE A CORREÇÃO MONETÁRIA DAS CONTAS VINCULADAS DO FGTS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPOSIÇÃO DE MULTA PELO DESCUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO JUDICIAL. APLICAÇÃO DO ART. 14, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. LEGALIDADE. LIMITE DE 20% (VINTE POR CENTO) DO VALOR DA CAUSA. RECOLHIMENTO APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO.

1. Tratam os autos de agravo de instrumento interposto pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL visando à reforma da decisão proferida pelo Juízo da 27ª Vara Federal do Rio de Janeiro que determinou: a) ao Gerente da Agência da CEF-GIFUG/RJ, no prazo de 30 (trinta) dias, a recomposição dos saldos da conta vinculada do particular, tendo em vista a sua concordância com os cálculos apresentados pela CEF; b) em caso de descumprimento da ordem judicial, fixação de multa, em desfavor do Gerente, com base no art. 14, do CPC, com redação dada pela Lei 10.358/2001, devendo ser inscrita como dívida ativa da União; c) além da intimação do representante legal da CEF para o imediato o depósito da multa, anteriormente

fixada no valor de R\$ 100,00 ao dia, conforme parágrafo 5º, do art. 461, do CPC.

Inconformada a CEF agrava de instrumento. O Tribunal de origem reconheceu devida as penalidades aplicadas pelo juízo singular. Em sede de recurso especial, aponta violação ao artigo 14, parágrafo único, do CPC aduzindo que: a) a multa prevista no dispositivo alegado como contrariado tem como fundamento a prática de ato atentatório ao exercício da jurisdição, conseqüentemente, para que seja aplicada é necessária comprovação de que a autoridade criou embaraços ao cumprimento da decisão judicial, na espécie, indemonstrado; b) o atraso na atualização e disponibilização dos créditos na conta vinculada do FGTS do particular foi exclusivamente em razão do número reduzido de empregados e da grande demanda de ações com o mesmo fim; c) o acórdão guerreado deixou de observar o limite máximo estabelecido para a aplicação da penalidade que é de 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa; d) o preceito legal apontado como violado não prevê o imediato pagamento da multa, mas, somente, após o trânsito em julgado da decisão.

**2. As razões da aplicação de multa pelo juízo singular ao Gerente da CEF, confirmadas pela Corte a quo, decorreram da sua inércia em proceder à disponibilização do numerário referente à correção monetária das contas vinculadas do particular após 4 (quatro) determinações judiciais e decorridos mais de 8 (oito) meses desde a primeira intimação, mesmo sem haver qualquer discordância quanto aos valores apurados, configurando injustificado e grave desrespeito ao mandamento judicial. Constitui, portanto, ato atentatório à dignidade da justiça autorizando a reprimenda respectiva, consoante autorização expressa do art. 14, parágrafo único, do CPC.**

3. Representa fundamento insubsistente a mera alegação de que o atraso no cumprimento da ordem judicial deu-se em razão do número reduzido de funcionários e da grande quantidade de ações versando sobre os expurgos inflacionários.

4. Quanto ao limite da penalidade imposta e o momento do seu pagamento, o acórdão recorrido merece ser reformado devendo ficar restrito ao percentual de 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa e o seu adimplemento somente deverá ocorrer após o trânsito em julgado da decisão, nos termos do parágrafo único do art. 14, do CPC.

5. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 666.008/RJ, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17.02.2005, DJ 28.03.2005 p. 217 – destacou-se)

## **Crime de desobediência**

A jurisprudência dominante encontra-se no sentido de não ser possível a decretação de prisão *cível* por desobediência à ordem judicial, salvo os casos

de prisão pelo inadimplemento voluntário e inescusável de pensão alimentícia e do depositário infiel (art. 5º, LXVII, da CF/88). Como a ordem de reintegração de posse não pode ser enquadrada entre essas exceções, a prisão cível do policial, funcionário público ou autoridade administrativa que descumpra tal ordem não pode ser decretada. Essa é a posição do Superior Tribunal de Justiça:

MEDIDA CAUTELAR. PROCESSUAL CIVIL. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A AGRAVO DE INSTRUMENTO TIRADO DE INADMISSÃO DE RECURSO ESPECIAL. INCABIMENTO. PRISÃO POR DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. JUÍZO CÍVEL. INCOMPETÊNCIA. ORDEM CONCEDIDA.

1. Não cabe, em regra, atribuir efeito suspensivo ao agravo de instrumento contra a inadmissão de recurso especial, por se tratar de decisão de conteúdo negativo, implicando antecipação de julgamento do próprio agravo de instrumento interposto.

2. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em que o magistrado, no exercício de jurisdição cível, é absolutamente incompetente para decretação de prisão fundada em descumprimento de ordem judicial. Precedentes.

3. Não há falar em crime de desobediência quando a lei extrapenal não trazer previsão expressa acerca da possibilidade de sua cumulação com outras sanções de natureza civil ou administrativa.

4. Pedido indeferido. Habeas corpus de ofício.

(MC 11.804/RJ, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, SEXTA TURMA, julgado em 17.08.2006, DJ 05.02.2007 p. 378)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO CONTRA FAZENDA PÚBLICA. PARCELAS VINCENDAS. PRECATÓRIO. DESNECESSIDADE. DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL, PELO PRESIDENTE DO IPERGS. CRIME DE DESOBEDIÊNCIA. AMEAÇA DE PRISÃO. ILEGALIDADE EVIDENCIADA. JUÍZO CÍVEL ABSOLUTAMENTE INCOMPETENTE.

1. Na execução contra a Fazenda Pública, apenas as prestações vencidas sujeitam-se a expedição de precatórios, sendo as vincendas transmitidas por meio de simples ofício.

2. O Juízo Cível é incompetente não só para proferir juízo acerca da adequação típica de eventual conduta penal do Presidente do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul, como também para decretação de prisão.

3. Recurso especial conhecido e parcialmente provido.

(REsp 541.174/RS, Rel. Ministro PAULO MEDINA, SEXTA TURMA, julgado em 09.02.2006, DJ 27.03.2006 p. 358)

HABEAS CORPUS. DETERMINAÇÃO DE PRISÃO EM FLAGRANTE PARA O CASO DE DESOBEDIÊNCIA À DETERMINAÇÃO JUDICIAL RELATIVA À RESTITUIÇÃO DE

VALORES DEPOSITADOS EM FUNDOS DE INVESTIMENTOS. JUÍZO CÍVEL. INADMISSIBILIDADE. CONSTRANGIMENTO ILEGAL CONFIGURADO. ORDEM CONCEDIDA.

1. A decisão proferida por Juízo Cível, no sentido de que se efetue a prisão em flagrante da pessoa responsável pela agência bancária, caso ainda persista o descumprimento da determinação judicial relativa à restituição de valores depositados em fundos de investimentos, por crime de desobediência, constitui constrangimento ilegal.

2. Essa modalidade prisional – prisão em flagrante – é incompatível com a prévia determinação por escrito da autoridade judicial. Inteligência dos arts. 301 e 304 do CPP e art. 5º, inc. LXII, da CF.

3. **Embora compreensível a vontade do magistrado, no exercício da jurisdição cível, de querer ver satisfeita em sua plenitude a prestação jurisdicional, a ameaça efetiva de prisão, quando não se tratar das hipóteses de depositário infiel e devedor de alimentos, configura ilegalidade, por ausência de previsão legal.**

4. Ordem concedida.

(HC 42.896/TO, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 28.06.2005, DJ 22.08.2005 p. 323 – destacou-se)

No âmbito penal, a situação é diversa. Mediante a instauração de processo criminal (ou seja, fora do âmbito cível, por meio de processo específico), a detenção por desobediência à ordem judicial é possível. A recusa ou a imposição de dificuldades ao cumprimento de ordem judicial de reintegração pode dar ensejo, primeiramente, à caracterização do crime de desobediência, previsto no art. 330 do Código Penal, assim redigido:

#### **“Desobediência**

Art. 330 - Desobedecer a ordem legal de funcionário público:  
Pena - detenção, de quinze dias a seis meses, e multa.”

Em razão de sua pequena pena, o indiciado pela prática do crime de desobediência responde pelo ilícito no Juizado Especial Criminal, obedecendo-se o rito previsto nos artigos 76 e seguintes da Lei 9.099/95, por se tratar de crime de ação penal pública incondicionada. Assim, ao autor do fato específico seria imposto o tratamento previsto para as ações de menor potencial ofensivo do Juizado Especial. Desse modo, em sede de audiência preliminar, o autor do fato poderá ser contemplado pelo benefício da transação penal e, por conseguinte, rapidamente alcançar a extinção de sua punibilidade, uma vez cumprida a pena alternativa que lhe for imposta. Caso a conduta ilícita se repita, tal proceder pode ensejar, no máximo, a formalização de um novo procedimento, desta feita sem a prerrogativa de pactuar transação penal. Prossequindo a nova ação penal pública e julgada procedente, impõe-se a pena alternativa em substituição à pena privativa de liberdade prevista, nos

moldes determinados pelo artigo 44 do Código Penal. Portanto, trata-se de um crime punido com penas brandas<sup>4</sup>.

Para a aplicação dessa pena, é indiferente o fato da autoridade que pratica o ilícito ser policial militar. Isso porque, se a ordem desobedecida é emanada de autoridade civil (na hipótese, de juiz), a conduta não se enquadra no Código Penal Militar, mas sim no já analisado art. 330 do Código Penal. Transcreve-se precedente nesse sentido:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CRIME DE DESOBEDIÊNCIA PRATICADO POR POLICIAL MILITAR. ORDEM NÃO ATENDIDA EMANADA DE JUIZ DE DIREITO. CRIME MILITAR NÃO CONFIGURADO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM.  
1. Compete à Justiça Militar a instrução e julgamento dos ilícitos previstos no Código Penal Militar.  
2. O crime de desobediência previsto no art. 301, do Código Penal Militar, exige que a ordem não atendida seja emanada de autoridade militar, o que não se verifica no caso em questão.  
3. Conflito negativo conhecido para declarar competente o Juizado Especial Criminal da Comarca de Teófilo Otoni/MG. (CC 68.180/MG, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14.03.2007, DJ 26.03.2007 p. 203)

O crime de desobediência não pode ser apreciado e julgado pelo mesmo juiz que promulgou a ordem cível descumprida, tampouco pode esse crime ser analisado nos autos do mesmo processo. Isso porque esse juiz não possui competência para analisar matéria penal. Verificados indícios da prática de crime de desobediência, deve o juiz informar e entregar as cópias do processo pertinentes ao Ministério Público, que tomará as providências cabíveis para, se for o caso, iniciar o processo penal. Podem as partes do processo no qual corre a ordem judicial descumprida, ainda, levar ao Ministério Público informações quanto à prática do crime.

Ressalte-se, por oportuno, que as condutas praticadas pelos invasores de terras configuram, também, ilícito penal. Com efeito, a invasão de propriedade rural mediante o emprego de violência ou ameaça ou, ainda, com o concurso de mais de duas pessoas, configura o crime de esbulho possessório, punível com pena de detenção de 1 (um) a 6 (seis) meses e multa, nos termos do art. 161, inciso I, do Código Penal. O emprego de violência sujeita o infrator à pena prevista para a violência praticada. Do mesmo modo, o dano material eventualmente produzido da propriedade invadida em razão da usurpação da posse configura crime, previsto no art. 163 do Código Penal, cuja pena é acumulável com a do crime de esbulho possessório.

---

<sup>4</sup> LINARD, Ana Raquel Colares dos Santos. Desobediência à ordem judicial: crime de maior potencial ofensivo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 305, 8 maio 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5195>>. Acesso em: 05 jun. 2007.

Observe-se, ademais, que o descumprimento de ordem judicial praticada por pessoa investida do cargo de secretário de Estado, Governador ou Prefeito, está previsto em outros tipos penais, como será visto a seguir.

### **Crime de responsabilidade**

Quando o descumprimento de ordem judicial de qualquer natureza, inclusive de reintegração de posse, partir de Prefeito Municipal, Governador Estadual ou do Distrito Federal, Secretário de Estado ou Presidente da República, o fato poderá ser classificado como crime de responsabilidade, sujeito às sanções do Decreto-Lei nº 201/67 e da Lei nº 1.059/50.

De fato, o Prefeito municipal e seu respectivo vice podem cometer o crime de responsabilidade definido no artigo 1º, inciso XIV, do Decreto-Lei nº 201/67, se deixarem de dar cumprimento à ordem judicial. O prefeito que praticar o crime de responsabilidade está sujeito à perda de seu cargo e inabilitação para cargo público por até 5 (cinco) anos. Para que o prefeito seja processado pela prática do crime de responsabilidade, não é necessária autorização da Câmara Municipal, correndo o processo diretamente perante o Poder Judiciário.

Esta é a redação do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67:

“Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

(...)

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

(...)

§ 1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.”

Já os Governadores de Estado e Presidente da República, com seus respectivos suplentes, bem como os Secretários de Estado que praticarem crimes conexos aos praticados pelo Governador, estão sujeitos ao crime previsto no art. 12 da Lei nº 1.059/50, combinado com o art. 74 da mesma lei, redigidos como segue:

“Art. 12. São crimes contra o cumprimento das decisões judiciárias:

1 - impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário;

2 - Recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções do Poder Executivo;

3 - deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral;

4 - Impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judiciária.”

“Art. 74. Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei.”

Nos termos do art. 75 da Lei nº 1.059/67, o crime de responsabilidade praticado por Governador de Estado ou do Distrito Federal pode ser denunciado por qualquer cidadão à Assembléia Legislativa ou à Câmara Distrital. A denúncia deve ser assinada pelo denunciante, com firma reconhecida, e deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los com a indicação do local em que possam ser encontrados. Nos crimes de que houver prova testemunhal, a denúncia deve conter o rol das testemunhas, em número mínimo de cinco (art. 75).

Se a Assembléia Legislativa declarar, por maioria absoluta, a procedência da acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas funções. De acordo com o art. 78 da Lei nº 1.059/67, após a decretação de procedência da acusação pelo órgão do Poder Legislativo, o Governador deverá ser julgado pela forma que determinar a Constituição do Estado. A pena a ser cominada em tal julgamento é de perda do cargo, com inabilitação por até cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum. O prazo para o processo e julgamento dos crimes definidos nesta lei é de 120 (cento e vinte) dias contados da data da declaração da procedência da acusação pela Assembléia Legislativa.

Frise-se que, tanto no caso do Decreto-Lei nº 201/67 quando da Lei nº 1.059/50, quando for demonstrado que o descumprimento de ordem judicial foi praticado com obtenção de vantagem ilícita pela autoridade responsável, a pena de inabilitação para o exercício de função pública do crime de responsabilidade poderá ser acumulada com a pena de outros delitos previstos no Código Penal, tal como o de corrupção passiva e prevaricação. A apuração desses crimes seguem os seus ritos específicos. Há precedentes nesse sentido:

PENAL. RECURSO ESPECIAL. CRIME DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITO. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO OU FUNÇÃO PÚBLICA. PENA AUTÔNOMA EM RELAÇÃO À PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE. PRESCRIÇÃO. PRAZOS DISTINTOS.

A pena de inabilitação para o exercício de função pública é autônoma em relação à pena privativa de liberdade. Logo, tratando-se de penas de naturezas jurídicas diversas, distintos, também, serão os prazos prescricionais, i.e., não sendo a pena de inabilitação acessória da pena privativa de liberdade, cada uma prescreve a seu tempo (Precedentes do STF e do STJ).

Recurso provido.

(REsp 791.354/PR, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 17.08.2006, DJ 16.10.2006 p. 425)

### **Intervenção federal ou estadual.**

Excepcionalmente, a Constituição Federal estabelece situações de anormalidade nas quais poderá haver intervenção do Estado ou da União em outra unidade da federação, suprimindo-se temporariamente a autonomia do ente intervindo. A regra da intervenção prevê que a União Federal poderá intervir nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios localizados em territórios federais, e os Estados poderão intervir em seus Municípios, desde que configuradas as hipóteses extremas previstas no texto constitucional. Dentre essas hipóteses, encontra-se a possibilidade de intervenção em razão de descumprimento de ordem judicial, nos termos do inciso VI do art. 34 e do inciso IV do art. 35, ambos da Constituição Federal, e na qual se encaixa a recusa da autoridade administrativa ou policial de cumprir reintegração de posse.

Transcreve-se os arts. 34 e 35 da Constituição Federal:

“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

(...)”

“Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.”

No caso de intervenção da União nos Estados, ela dependerá de provimento pelo Supremo Tribunal Federal de representação (solicitação) do Procurador-Geral da República. Mesmo assim, “a intervenção para execução

de lei federal só deve ser havida por lícita, insta observar, quando não existir outro tipo de ação aparelhada para a solução da *quaestio juris*<sup>5</sup>.

Há controvérsia quanto à possibilidade de representação de intervenção pelo magistrado que emitiu a decisão descumprida e por quem tiver sido prejudicado pelo descumprimento da ordem de reintegração de posse. No sentido de se admitir a intervenção a pedido do juízo encontra-se o precedente proferido no processo IF 15/PR, julgado pelo STJ em 14.10.1993 e publicado no Diário de Justiça de 29.11.1993. No entanto, na esteira do entendimento do professor Pedro Lenza<sup>6</sup>, entendemos que o procedimento mais seguro consiste em fazer o pedido de intervenção por meio do Ministério Público.

Quando houver requisição do Supremo Tribunal Federal, o Presidente da República estará vinculado a essa decisão e será obrigado a decretar a intervenção federal. O decreto se limitará à simples suspensão do ato impugnado se isso bastar para o cumprimento da medida judicial. Nesse caso, a intervenção federal não passará pelo exame ou controle do pedido pelo Poder Legislativo, bastando a ordem judicial. No entanto, se a suspensão do ato não for suficiente para restabelecer a obediência da ordem judicial, o decreto de intervenção poderá nomear interventor e afastar as autoridades envolvidas. Nessa hipótese, a intervenção federal e, se for o caso, a nomeação do interventor, deverão ser aprovadas pelo Congresso Nacional em no máximo 24 (vinte e quatro) horas (art. 36, § 1º, CF/88).

A intervenção do Estado em seus Municípios segue procedimento semelhante à intervenção da União.

Assim como no âmbito federal, a jurisprudência não está clara quanto à possibilidade de representação de intervenção pelo magistrado que emitiu a decisão descumprida e por quem tiver sido prejudicado pelo descumprimento da ordem de reintegração de posse. Contudo, entendemos que o procedimento mais seguro consiste em fazer o pedido de intervenção por meio do Ministério Público. Desse modo, em caso de necessidade de intervenção do Estado sobre Município que descumpra ordem judicial, o Procurador-Geral de Justiça, que é o chefe do Ministério Público Estadual, poderá representar (solicitar) a intervenção à Corte do Tribunal de Justiça local.

A intervenção estadual pode limitar-se à suspensão do ato impugnado ou configurar-se em ato de maior amplitude, segundo preceitos também aplicáveis ao âmbito federal. Se a mera suspensão do ato impugnado for suficiente ao cumprimento da ordem judicial, sua decretação não passará pelo crivo do Poder Legislativo local. Caso contrário, a Assembléia Legislativa deverá aprovar o decreto de intervenção no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas. Apesar da decisão sobre a realização, ou não, de intervenção estadual sobre Município que não cumpre ordem judicial caber, inicialmente, ao Tribunal de Justiça local, o modo de decretação é de competência privativa do

---

<sup>5</sup> LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 10ª ed. São Paulo : Método, 2006. p. 211.

<sup>6</sup> LENZA, Pedro. *op cit*.

Governador, através de decreto de intervenção que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e, quando couber, nomeará o interventor, afastando as autoridades envolvidas<sup>7</sup>.

Estes são os termos do art. 36 da Constituição Federal:

“Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;

**II - no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;**

III de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal.

**§ 1º - O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.**

§ 2º - Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembléia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas.

**§ 3º - Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembléia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.**

§ 4º - Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.” (destacou-se)

Cessados os motivos da intervenção, as autoridades envolvidas que tiverem sido afastadas de seus cargos a eles voltarão, se não houver impedimento legal para tanto.

**- Responsabilidade do Estado, Município ou da União pelos prejuízos causados em razão do não cumprimento de ordem judicial.**

Por fim, a quem for prejudicado pela demora ou pela recusa de autoridade em cumprir ordem judicial, recomenda-se juntar todas as provas,

---

<sup>7</sup> LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 10ª ed. São Paulo : Método, 2006. p. 214.

em todos os meios possíveis<sup>8</sup>, inclusive testemunhais e periciais, se for o caso, do descumprimento da ordem judicial.

A providência é importante para se avaliar caso a caso, junto a profissional da confiança da parte prejudicada, a possibilidade de ajuizamento de ação ordinária com pedido de indenização por perdas e danos não apenas contra os invasores, mas também contra a unidade da federação responsável pelo descumprimento ou retardamento do cumprimento da ordem judicial, seja ela Município, Estado ou a União, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal e do art. 927 do Código Civil. A depender do contexto do descumprimento da ordem judicial, poderá ser possível pedir a reparação não apenas dos danos materiais, mas também dos danos morais.

Frise-se que para fins de responsabilização do Estado, não importa se a recusa se deu por meio da reticência de funcionário público ou autoridade policial em cumprir mandado de reintegração de posse. Nos termos do já citado art. 37, § 6º, da Constituição Federal, deve o Estado ressarcir os danos e, se for o caso, posteriormente ajuizar ação de regresso às suas expensas para que o funcionário ou autoridade policial faça o ressarcimento dos cofres públicos.

Para melhor ilustrar a possibilidade de responsabilização do Estado pelos danos decorrentes da demora ou recusa em cumprir reintegração de posse, transcreve-se ementas de precedentes recentes nesse sentido:

INDENIZAÇÃO - Reparação de danos - Responsabilidade civil do Estado - Descumprimento reiterado pelo Poder Executivo de decisão judicial, em ação de reintegração de posse ajuizada, em face da invasão dos denominados "sem terras", em que se requisitava força policial para cumprimento do mandado de desocupação - Fato que ensejou pedido de intervenção federal, julgado procedente - Ato omissivo do Estado que foi decisivo para a ocorrência dos prejuízos sofridos pelo autor, ante a devastação da área pelos invasores - Verba devida - Procedência mantida (TJPR) RT 706/147 (nº 319629)

DANO MATERIAL - Indenização - Responsabilidade civil do Estado - Inércia da Polícia Militar no cumprimento de ordem judicial para reintegração de posse - Fato que permitiu que a propriedade do autor permanecesse longo período em poder dos invasores, integrantes do Movimento

---

<sup>8</sup> Lembramos que a Justiça, de modo geral, ainda não aceita filmagens, gravações de áudio e fotos em meio digital para fim de prova em ação judicial. Portanto, se houver a necessidade de prova por meio de fotos, por exemplo, é imprescindível a utilização de fotografias em "filme", cujo negativo deve ser juntado aos autos com as fotos já reveladas. Por outro lado, deve-se ponderar junto ao advogado escolhido se é necessário ou não produzir-se prova pericial antecipada, por meio do procedimento judicial cabível, logo quando for desocupada a área invadida.

dos Sem Terra - Verba devida (TJSP) - RT 827/245 (nº  
364715)

Esta é a nossa análise das providências cabíveis contra a recusa ou demora de autoridade policial (policial militar), funcionário público ou agente político no cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse.

**Cristiana Ribeiro Vieira Mendes**  
**Advogada**  
**Departamento Jurídico da CNA**

**Beatriz Veríssimo de Sena**  
**Advogada**  
**Departamento Jurídico da CNA**