HUGO NIGRO MAZZILLI

O INQUÉRITO CIVIL

Investigações do Ministério Público, Compromissos de Ajustamento e Audiências Públicas

5ª EDIÇÃO
Revista e atualizada

2027

EDITORA JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO 31
EFEITOS DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO

SUMÁRIO: 1. Início da eficácia. 2. A limitação da responsabilidade. 3. A discordância dos interessados. 4. A discordância dos terceiros lesados. 5. A natureza do título executivo.

1. Início da eficácia

A partir de quando se torna *eficaz* o compromisso de ajustamento?

O compromisso de ajustamento é eficaz a partir do momento em que é tomado pelo órgão público legitimado — é o que se depreende do art. 5º, § 6º, da LACP. Sua eficácia não é efeito da homologação do arquivamento do inquérito civil, ao contrário do que indevidamente afirma o parágrafo único do art. 112 da LC paulista n. 734/93: só a União poderia legislar sobre o momento em que se forma um título executivo.[1]

Invadindo área que não lhe era própria, nem para a qual tinha poder de iniciativa legislativa o chefe do *parquet*, a LC paulista n. 734/93 canhestramente inovou, determinando que o compromisso de ajustamento teria sua "eficácia condicionada à homologação do arquivamento pelo Conselho Superior do Ministério Público".[2] Ora, essa Lei Orgânica Estadual do Ministério Público expediu comando írrito: não só violou o modelo federal — que não impôs essa condição —, como ainda tentou legislar sobre o momento da constituição de título executivo, matéria de direito substantivo e processual...[3] Cometeu o mesmo

1. CR, art. 22, I.

2. LC paulista n. 734/93, art. 112, parágrafo único.

3. CR, art. 22, I. Sustentando, igualmente, a inconstitucionalidade do dispositivo da LC paulista, *v.* Geisa de Assis Rodrigues, *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta — teoria e prática*, p. 203, Forense, 2002; Sérgio Shimura, *Título executivo*, São Paulo, p. 535, ed. Método, 2005; Celso Antônio Pacheco Fiorillo, *Curso de Direito Ambiental brasileiro*, p. 372 e 421, 9ª ed., Saraiva, 2008; tb. concorde, *v.*

absurdo que o faria o legislador estadual se tentasse dizer que o cheque só teria eficácia de título executivo a partir da terceira recusa de pagamento pelo banco sacado, ou a partir de quando protestado…

Além do mais, o legislador local não previu o óbvio, ou seja, é possível haver compromissos de ajustamento mesmo sem arquivamento do inquérito civil. Isso normalmente ocorre quando o compromisso de ajustamento não verse todos os pontos investigados no inquérito civil. No caso de compromissos de ajustamento que não resolvam todos os pontos investigados no inquérito civil, as questões não cobertas pelo compromisso devem continuar a ser investigadas.

Assim, a eficácia do compromisso de ajustamento surge, nos termos da LACP, no instante em que é tomado por qualquer um dos órgãos públicos legitimados.[4] Não é diferente no caso do Ministério Público: a eficácia do compromisso surge quando é formalizado entre o órgão que o toma e aquele que se compromete, e não no momento previsto pela LOEMP, que não pode dispor sobre a formação do título executivo.

A eficácia do compromisso de ajustamento inicia-se, portanto, no momento em que o órgão público legitimado toma o compromisso, independentemente de qualquer outra formalidade, que a lei federal, aliás, não impôs. É natural, entretanto, que, à vista de sua natureza consensual, possam os interessados pactuar no próprio instrumento o início, o termo, as condições e os prazos para que sejam cumpridas as obrigações ali acordadas. No caso do Ministério Público, é comum que seu órgão local proponha uma cláusula no sentido de que a obrigação de fazer só se tornará exequível se e quando a instância ministerial de revisão homologar o arquivamento do inquérito civil instaurado para apurar os fatos que ensejaram o próprio compromisso. Não porque a lei o exija, mas sim porque dificilmente o causador do dano acederia em assumir perante o promotor de Justiça local um compromisso incondicional de obrigação de fazer ou não fazer, e de plano executá-lo, quando pode o órgão revisional considerar insatisfatória a solução alcançada e, em seguida, mandar propor a ação civil pública com objeto mais abrangente… Entretanto, reitere-se, o início de exequibilidade do compromisso é pactuado pelos próprios contraentes, que podem ou não inserir essa cláusula.

No caso de o CSMP ou a Câmara de Coordenação e Revisão considerarem insuficiente o compromisso e mandarem propor a ação, o compromitente ficará vulnerável: cumprirá o que pactuou e, mesmo assim, será acionado, ou deixará de cumprir o que pactuou, e igualmente será acionado?! Afinal, quando ele assumiu a obrigação pactua-

---

conclusão aprovada pelo VII Congresso Internacional de Direito Ambiental (*Carta de São Paulo*, 2003). Em sentido contrário, *v.* Alexandre Gavronsky, *Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva*, cit., p. 406 e s.

4. No sentido do texto, *v.* Marcos Maselli Gouvêa, *O controle judicial das omissões administrativas*, p. 344, Forense, 2003.

da, teve como certo que a contrapartida implícita seria o não ajuizamento da ação… Para evitar esse risco, é de boa praxe que as partes estipulem cláusula própria, prevendo o início do cumprimento do compromisso, que podem condicionar à homologação do termo de ajuste de conduta pelo colegiado competente.

Desta forma, pactuado o compromisso de ajustamento, e desde que já exequível, o eventual descumprimento de suas cláusulas sujeitará o devedor da obrigação às consequências jurídicas do descumprimento, inclusive no tocante a eventuais consequências penais (*v.g.*, descumprimento de obrigação de relevante interesse ambiental).[5]

E se o compromisso de ajustamento tomado pelo membro local do Ministério Público for considerado insuficiente ou insatisfatório pelo Conselho Superior do Ministério Público ou por uma das Câmaras de Coordenação e Revisão? Poderá o próprio órgão colegiado ministerial desconstituir o título?

De fato, é possível que o compromisso de ajustamento não seja considerado suficiente pelo colegiado, e, assim, o consequente arquivamento do inquérito civil não será homologado. Nesse caso, o órgão colegiado pode determinar a propositura de ação civil pública que entenda necessária; mesmo assim, porém, o compromisso tomado será eficaz, e valerá dentro dos limites das cláusulas e termos em que foi pactuado, e só poderá ser desconstituído pelas vias jurídicas adequadas.

Se o Ministério Público estiver investigando danos a interesses transindividuais afetos à sua área de atuação, e se outros órgãos governamentais também estiverem investigando os mesmos fatos ou a respeito deles estiverem tomando compromissos de ajustamento, isso não criará óbice à atuação ministerial. Afinal, tomados os compromissos por quem quer que seja, não passam de garantias mínimas em favor da coletividade.

Em suma, o compromisso de ajustamento de conduta produz efeitos a partir do momento em que as partes formalizam a concordância sobre seu objeto e estipulam seus próprios termos. Como os órgãos públicos que o tomam não têm disponibilidade do direito controvertido (por meio dele o causador do dano apenas se compromete a adequar sua conduta às exigências da lei), sua lavratura não impede que um colegitimado ajuíze ação civil pública para pedir mais do que o compromisso reconheceu (p. ex., afora a adequação de conduta objeto do compromisso, numa ação civil pública o autor pode pedir uma indenização que não foi objeto do ajuste). Entretanto, "a existência de título executivo extrajudicial não impede a parte de optar pelo proces-

5. Lei n. 9.605/98, art. 68; nesse sentido, Ludmilla Paes Landim, Ajuste de conduta no inquérito civil, em *www.teiajuridica.com/a/ajustcond.htm*, acesso em 16-01-01.

so de conhecimento, a fim de obter título executivo judicial" (CPC, art. 785).

2. A limitação da responsabilidade

O compromisso de ajustamento é garantia mínima, não limite máximo de responsabilidade.[6] Seu objeto o distingue de uma verdadeira e própria transação do Direito Civil: enquanto esta versa interesses disponíveis de partes maiores e capazes, o compromisso de ajustamento versa a adequação de conduta do compromitente, em matéria que diz respeito a interesses de lesados transindividualmente considerados, sem quaisquer concessões do órgão público que o toma quanto ao direito material em jogo, de que não é titular.

Como os órgãos que podem tomar o compromisso de ajustamento não têm disponibilidade do direito material controvertido, o compromisso deve versar as *condições de cumprimento* das obrigações (modo, tempo, lugar etc.); nunca poderá versar a disponibilidade do próprio direito material controvertido.

3. A discordância dos interessados

O compromisso de ajustamento, que deverá ser tomado por termo pelo órgão público legitimado, não poderá: *a)* versar sobre interesses indisponíveis; *b)* importar em renúncia ao direito material controvertido; *c)* conter disposição do patrimônio público.[7]

Além disso, mesmo que o órgão ministerial ou outro órgão público legitimado aceite a proposta do causador do dano no sentido de reparar-se a lesão, ou concorde, p. ex., com a proposta de cessar a atividade poluidora nos prazos e condições determinadas, ainda assim o compromisso de ajustamento não obstará ao acesso à jurisdição pelos legitimamente interessados. Entender o contrário seria admitir que lesões a interesses transindividuais pudessem ser subtraídas do controle jurisdicional, por mero ato de aquiescência administrativa de qualquer órgão público legitimado, o que nosso sistema constitucional não permite, porque poderiam ficar a descoberto lesões a interesses transindividuais.[8] Em suma, diante de seu caráter de garantia mínima, qualquer colegitimado poderá discordar do compromisso e propor a ação judicial cabível, ou mesmo um dos órgãos públicos legitimados

6. Nesse sentido, Geisa de Assis Rodrigues, *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta — teoria e prática*, p. 205, Forense, 2002. A propósito, *v.*, tb., o Cap. 30, n. 7 (p. 316).

7. *V.* Cap. 32 (p. 335).

8. CR, art. 5º, XXXV. Nesse sentido, *v.*, tb., Fiorillo, Rodrigues e Rosa Nery, *Direito processual ambiental brasileiro*, p. 178, Del Rey, 1996; Marcelo Abelha, *Ação civil pública e meio ambiente*, p. 83, Forense Universitária, 2003.

pode tentar obter um compromisso de ajustamento mais abrangente que aquele já tomado.[9]

Se qualquer colegitimado à ação civil pública ou coletiva não aceitar o compromisso de ajustamento tomado por um dos órgãos públicos legitimados, poderá desconsiderá-lo e buscar os remédios jurisdicionais cabíveis. Isso significa que, se o Ministério Público tomar um compromisso de ajustamento do causador de um dano a interesses transindividuais, nada impedirá que Defensoria Pública, União, Estado, Município, Distrito Federal, autarquia, fundação, sociedade de economia mista, empresa pública, sindicato ou associação proponham a ação civil pública ou a ação coletiva que entendam por bem deverem ajuizar, visando a obter mais do que o compromisso consagrou. Também o reverso é verdadeiro: se outro órgão público legitimado tomar um compromisso de ajustamento, isso não obstará a que o Ministério Público ajuíze a ação civil pública, caso entenda insuficiente a solução obtida no compromisso.

E o próprio órgão público legitimado, que tomou o compromisso do causador do dano, poderia propor a ação civil pública ou coletiva contra este último?

Se a ação tiver por base o descumprimento do compromisso, sem dúvida alguma ele poderá ajuizá-la; até deverá. Dúvida poderá surgir se o compromisso foi cumprido, ou está sendo cumprido: poderá o órgão público legitimado propor ação civil pública contra o compromitente?

Bem, propor uma ação para rescindir o compromisso de ajustamento, sem dúvida ele o pode — e essa questão já foi examinada.[10] O que resta a examinar é se, sem rescindir o compromisso, poderia o tomador do compromisso ajuizar ação civil pública ou coletiva contra aquele que se comprometeu no instrumento.

Hoje a lei é expressa em admitir que "a existência de título executivo extrajudicial não impede a parte de optar pelo processo de conhecimento, a fim de obter título executivo judicial" (CPC, art. 785). A dúvida consiste em saber se é possível que o mesmo órgão público que tomou o compromisso de ajustamento de conduta compareça em juízo para pedir *mais* do que ele obteve no compromisso.

Embora normalmente não seja coerente ou razoável que o faça, deve que haja motivo razoável para tanto, não haverá propriamente um óbice jurídico a isso. Primeiro, porque os compromissos de ajustamento supõem implicitamente terem sido pactuados sob a cláusula *rebus sic stantibus*, ou seja, se as condições de fato em que se baseou o compromisso se alterarem, nada impede que a questão seja discutida em juízo. Em segundo, os compromissos de ajustamento são garantia mínima e não máxima para a coletividade — até porque, se fossem

9. Ainda sobre a matéria, *v.* o Cap. 30, n. 7 (p. 316).

10. *V.* Cap. 30, n. 14 (p. 322).

garantia máxima estariam a impedir que o Poder Judiciário conhecesse lesões de direitos transindividuais. Em terceiro, em certas hipóteses, a propositura de ação civil pública, apesar de lavrado o compromisso de ajustamento, é até mesmo natural e necessária, como no caso dos já examinados *compromissos preliminares*.[11] Assim, o compromisso de ajustamento não gera impedimento a que os colegitimados que não o celebraram tenham acesso ao Judiciário para discutir a questão pactuada, em sua inteireza; e se os colegitimados não têm esse impedimento, também não o terá aquele que tomou o compromisso.

Entretanto, quando o próprio órgão público legitimado, que tomou o compromisso de ajustamento, se resolve a propor a ação civil pública ou coletiva contra o compromitente, deverá demonstrar, cumpridamente, os fundamentos que o levaram a pretender mais do que aquilo que já tinha sido consensualmente acordado. Como estamos lidando com interesses materiais de que não são titulares os órgãos públicos legitimados à propositura das ações civis públicas ou coletivas, podem existir razões de ordem pública, ou de interesse indisponível, que recomendem ou até exijam a submissão do caso ao Poder Judiciário, independentemente de ter havido prévio compromisso de ajustamento. Isso poderá ocorrer, p. ex., quando o compromisso de ajustamento verse apenas a obrigação de colocar um filtro numa chaminé da empresa poluente, enquanto a ação a ser proposta pode visar à indenização pelos prejuízos já causados; ou quando o compromisso verse apenas determinado tipo de filtro, quando novos estudos ou perícias venham a demonstrar que a solução acordada ainda é insatisfatória para a defesa da coletividade lesada.

Por outro lado, já antecipamos que, como a lei admite compromissos *extrajudiciais* de ajustamento de conduta, com maior razão nada impede que, nos mesmos casos, possa ocorrer a composição em juízo. Entretanto, como proceder, se sobrevier a possibilidade de acordo judicial entre o autor da ação civil pública e o réu, mas houver discordância do Ministério Público ou de qualquer dos colegitimados ativos, ou ainda discordância de algum litisconsorte ou assistente das partes?

Como interveniente, o Ministério Público deverá ser ouvido antes da homologação do acordo, sob pena de nulidade.[12] Quanto aos litisconsortes ou assistentes, também devem ser ouvidos a tempo.

Se a discordância à transação se verificar *depois* de ser esta homologada judicialmente, poderão os legitimados apelar, visando a elidir a eficácia da transação e sua homologação. Tratando-se de discordância manifestada *antes* da homologação judicial por um assisten-

11. A propósito, *v.* Cap. 30, n. 10 (p. 319).

12. CPC, art. 279, *caput*, e parágrafo único.

te simples, não obstará à eficácia do acordo;[13] obstará, porém, se partir de assistente litisconsorcial ou litisconsorte.[14]

E a situação do Ministério Público?

Agindo como autor isolado ou como litisconsorte ativo, sua discordância obstará à transação judicial. Mas e se for apenas interveniente? Do mesmo modo que, nessa qualidade, ele se pode opor validamente a uma desistência infundada e assumir a promoção da ação proposta por colegitimado, com maior razão pode opor-se a uma transigência que atinja diretamente o próprio interesse material em litígio, ao contrário do que ocorreria na mera desistência da ação. Como poderia ser válida contra ele a transigência se a ela se opusesse, ele que é colegitimado ativo nato para a ação, encarregado de assumi-la em caso de desistência ou abandono? Seria maneira indireta de burlar a lei admitir pudesse ser homologada a transação sem a aquiescência ministerial: uma verdadeira desistência indireta poderia ser facilmente forjada, com efeitos mais gravosos, no entanto.

Se o juiz entender que a oposição do Ministério Público, ou de qualquer outro interessado, não se justifica, e homologar a transação, restará a via da insurgência recursal, por meio de apelação.[15]

Pelas peculiaridades da defesa dos interesses transindividuais, cremos possa o juiz recusar homologação ao acordo surgido em ação civil pública ou coletiva. Conquanto muito delicada a situação do juiz que abandona a equidistância e a imparcialidade para examinar o mérito de uma transação, aqui estaremos lidando, não raro, com interesses de toda a coletividade; desta forma, por exceção, entendendo o juiz que a transação não atende aos interesses da coletividade, poderá deixar de homologá-la. Entretanto, se as partes se recusarem a dar andamento ao processo, e, mesmo aplicado analogicamente o § 1º do art. 9º da LACP, se outro colegitimado ou o Ministério Público não lhe derem seguimento, não restará ao juiz senão optar entre homologar a transação ou extinguir o processo sem julgamento de mérito, por ter cessado o interesse processual.

Mesmo com essas limitações, os compromissos extrajudiciais ou os acordos judiciais podem ser úteis, pois por intermédio deles se pode, muitas vezes, preservar de imediato os valores objetivados na LACP, sem necessidade, no mais das vezes, de requerer ou insistir na obtenção de prestação jurisdicional.

4. A discordância dos terceiros lesados

Até agora falamos da discordância dos colegitimados ativos à ação civil pública ou coletiva no tocante à celebração de compromisso

13. Cf. art. 122 do CPC.

14. Cf. arts. 116 e 117 do CPC.

15. CPC, arts. 487, III, *b*, e 1.009.

de ajustamento de conduta. Entretanto, tomado por termo um compromisso de ajustamento ou feita uma transação em juízo, como ficará a situação dos terceiros, ou seja, os indivíduos fragmentariamente dispersos na coletividade, e que são os verdadeiros titulares dos interesses difusos ou coletivos lesados?

O *compromisso de ajustamento extrajudicial* sequer impede o acesso dos colegitimados à jurisdição; muito menos impede que os lesados requeiram individualmente em juízo a defesa de seus interesses.

Vejamos a questão da discordância dos indivíduos lesados, quanto à *transação surgida em juízo*, em ação civil pública ou coletiva.

Quanto a esta, a *ausência de manifestação* dos eventuais lesados individuais não é óbice à sua homologação judicial. Não tendo esses lesados participando do processo, poderiam, em outro processo, repudiar o reflexo da transação, que não pode prejudicar direitos individuais de quem não foi parte no processo. Além disso, o objeto das ações civis públicas ou coletivas são as lesões difusas, coletivas ou individuais homogêneas, vistas de forma global, não individualmente. Essa transação só abrange interesses uniformes; em nada prejudica direitos individuais, variáveis caso a caso. Os que foram lesados individualmente continuam com acesso direto à jurisdição.

5. A natureza do título executivo

O compromisso de ajustamento de conduta não é verdadeira e própria transação, mas sim um ato administrativo negocial. Em virtude de sua natureza consensual, pode conter obrigações pecuniárias, mas, dados os contornos que a lei lhe deu, não serão estas o objeto principal do compromisso, e sim deverão ter caráter de sanção em caso de descumprimento da obrigação de comportamento assumida.

Ressalvada a questão da impossibilidade de transigência efetiva de direitos, no mais, o compromisso de ajustamento de conduta pode versar qualquer obrigação lícita, certa quanto à sua existência, e determinada quanto ao seu objeto.

O compromisso extrajudicial não exige homologação judicial; será, portanto, um título executivo extrajudicial. Mas, se for tomado em juízo e sobrevier sua homologação judicial, deixará, obviamente, de ser título executivo extrajudicial para ser título judicial.[16] Só será necessária a homologação judicial se o compromisso versar questões já controvertidas em juízo e se, por seu intermédio, se quiser extinguir o processo.

O título executivo formado no compromisso de ajustamento de conduta pode ser executado por qualquer colegitimado ativo à ação civil pública, e não somente pelo órgão público que o tomou.

16. Cf. art. 487, III, *b*, do CPC.

Pode-se tomar compromisso de ajustamento até mesmo das pessoas jurídicas de Direito Público, sendo cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública (Súm. n. 279 do STJ). No caso de versar quantia certa, a execução contra a Fazenda, por quantia certa, será feita por meio da expedição de precatório.[17] Beneficiam-se desta mesma regra as empresas públicas e fundações que não exerçam atividade econômica e prestem serviço público da competência do Estado e seja por ele mantido.[18]

Na execução de obrigação de fazer ou de não fazer fundada em título extrajudicial, ao despachar a inicial, o juiz fixará multa por período de atraso no cumprimento da obrigação e a data a partir da qual será devida, e, se o valor da multa estiver previsto no título e for excessivo, o juiz poderá reduzi-lo.[19]

17. CR, art. 100; CPC, art. 910.

18. RE n. 220.906-DF, STF Pleno, m.v., j. 16-11-00, rel. Min. Maurício Correa, *DJU*, 14-11-02, p. 15.

19. CPC, art. 814 e parágrafo único.

CAPÍTULO 32
AS VEDAÇÕES AOS COMPROMISSOS DE AJUSTAMENTO

SUMÁRIO: 1. Generalidades. 2. A vedação contida na Lei de Improbidade Administrativa.

1. Generalidades

Para poder transigir, é preciso poder dispor do direito material sobre o qual se transige. Esse princípio, fundado basicamente nas regras do Direito Civil, veio sofrendo mitigações no curso do tempo, quer na área penal (nas infrações de menor potencial ofensivo, que a partir da Constituição de 1988 passaram a admitir transação) quer na área civil (como nas lesões a interesses transindividuais de que cuida a LACP, que, a partir do CDC de 1990, passaram a admitir compromissos de ajustamento de conduta). Depois, novas formas de autocomposição foram admitidas em nosso Direito.[1]

À vista dos contornos que o § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/85 deu ao instituto do compromisso de ajustamento, deveria este limitar-se a que o causador do dano a um dos interesses transindividuais se obrigasse a *ajustar sua conduta às exigências legais*, sob cominações a serem ajustadas no próprio instrumento. O uso do instituto tem, porém, mostrado ainda maior eficácia prática.[2]

Entretanto, não se podem perder de vista algumas regras quanto aos limites dos compromissos de ajustamento: *a)* como são garantia mínima e não máxima de responsabilidade do causador do dano a interesses transindividuais, consequentemente não podem os compromissos estipular cláusulas limitativas de responsabilidade do compromitente nem impeditivas de acesso dos lesados à jurisdição, e se o fizerem, tais cláusulas serão tidas como não existentes; *b)* pelo mesmo motivo, não podem os compromissos incluir renúncia, por parte dos tomadores do compromisso, a quaisquer direitos materiais, de que não

1. A propósito, *v.* nosso *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., Cap. 25.

2. *V.* Cap. 30 (p. 303).

são titulares os órgãos públicos legitimados que tomam os compromissos; *c)* ainda por isso, não se admite que, nesses compromissos, haja transação quanto ao objeto material do litígio, até porque não têm os legitimados ativos à ação civil pública ou coletiva a disponibilidade sobre o direito material controvertido;[3] *d)* porque não se admite dispensa do integral ressarcimento do dano, há limites para o acordo de não persecução civil na esfera da improbidade administrativa, com igual razão não se admite compromisso de ajustamento que importe renúncia ou dispensa de exercício de direitos em prejuízo do patrimônio público.[4]

Embora autorizados por lei a celebrar compromissos de ajustamento, nem mesmo os órgãos públicos legitimados à ação civil pública ou coletiva podem abrir mão de direitos alheios. Ainda que sejam detentores de capacidade postulatória em nome coletivo, não são titulares do direito material, que, no mais das vezes, sobre ser alheio (seus titulares são as pessoas transindividualmente consideradas), ainda é indisponível (como o direito ao meio ambiente sadio, à educação, a atendimento médico etc.). Desta forma, além de os compromissos de ajustamento deverem ater-se às limitações formais de objeto (compreendem ajustamento de conduta, vedada a transação em matéria de defesa do patrimônio público), ainda devem pautar-se pelos cuidados que naturalmente devem estar presentes em vista de que os órgãos públicos que podem tomar o compromisso não são titulares do direito material em questão.

De qualquer forma, sempre que sobrevier um compromisso de ajustamento de conduta ou uma transação com a qual não concorde um colegitimado ativo à ação civil pública ou coletiva, pode ele acionar diretamente a jurisdição, desconsiderando o acordo feito.

Existe alguma vedação para que nele se cumulem multas compensatórias, moratórias e cominatórias?

Em tese não, porque têm fundamentos diferentes. A cláusula penal (que institua multa moratória ou multa compensatória) não se confunde com as multas cominatórias. As *multas cominatórias*, também conhecidas como *astreintes*, são fixadas em decisão judicial ou por acordo entre as partes apenas como meio de influenciação da vontade do devedor, para que este cumpra espontaneamente uma obrigação de fazer ou não fazer; já a *multa moratória* cabe por conta da impontualidade do devedor, e a *multa compensatória* consiste na prévia determinação dos prejuízos pela inexecução total ou parcial da obriga-

3. Nesse sentido, *v.* artigo de Fernando Grella Vieira, A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos — compromisso de ajustamento de conduta, em *Ação civil pública — Lei 7.347/1985 — 15 anos*, p. 279, Revista dos Tribunais, 2002.

4. Lei n. 8.429/92, art. 17-B, incluído pela Lei n. 14.230/21.

ção, sendo, antes, uma verdadeira indenização pré-arbitrada pelas partes.[5]

2. A vedação contida na Lei de Improbidade Administrativa

A partir de sua reforma pela Lei n. 14.230/21, a Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) passou a admitir que o Ministério Público celebre acordo de não persecução civil, desde observadas as restrições que ela própria apontou, como a necessidade de integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem obtida.[6]

Deve-se ter em conta que o escopo da lei é impedir que o órgão público legitimado *disponha* do direito material controvertido, ou seja, que aceite que se pague menos do que o devido;[7] o escopo é vedar a transigência, ou seja, que o interesse material seja objeto de disposição pelos transigentes. Contudo, a nosso ver não fere a norma, *v.g.*, acordar sobre a concessão de prazo usual para pagamento da dívida, com os juros legais e todos seus encargos. Da mesma forma, a nosso ver, nada impede que, tanto na fase extrajudicial como em juízo, seja em autos de inquérito civil ou de ação civil pública, o causador do dano ao patrimônio público assuma o compromisso formal de ajustar sua conduta às exigências legais, *desde que isso não importe renúncia a direitos nem dispensa de seu exercício da parte de qualquer colegitimado ativo à ação coletiva*, pois estes colegitimados não são titulares do direito material, sobre o qual não podem transigir nem dispor.

O que se pode admitir, p. ex., é o parcelamento de obrigações, desde que sem dispensa de juros legais e feita a correção monetária pelos índices oficiais.

Como exemplo, evoquemos o primeiro caso de transação em ação civil pública de que se tem notícia, ocorrido na década de 1980, antes do advento do Código de Defesa do Consumidor, que instituiu os compromissos de ajustamento (art. 113). No caso que ficou conhecido como a *passarinhada do Embu* (ação civil pública movida contra um prefeito paulista que ofereceu a seus correligionários um churrasco feito de 5 mil passarinhos), o processo de conhecimento terminou com a condenação pelo dano ambiental; entretanto, houve transação no processo de execução, endossada pelo órgão oficiante do Ministério Público, a qual foi judicialmente homologada. Pela transação, sem que se abrisse mão do direito material reconhecido na sentença, ficou ajus-

5. Nesse sentido, REsp n. 196.262-RJ, 3ª T. STJ, v.u., j. 06-12-99, rel. Min. Menezes Direito, *DJU*, 11-09-00, p. 250.

6. Lei n. 8.429/92, art. 17-B, incluído pela Lei n. 14.230/21.

7. Tem o mesmo pensamento Fernando Grella Vieira, no artigo A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos — compromisso de ajustamento de conduta, em *Ação civil pública*, cit., p. 290.

tado que o pagamento do valor da condenação seria feito pelo executado, de maneira integral, mas em diversas parcelas, acrescidas dos juros legais e da correção monetária incidentes no período. Em casos tais, cremos ser possível a autocomposição, pois não se está abrindo mão do direito material, e sim assinando prazo razoável para o cumprimento espontâneo da obrigação, o que em regra será bem mais vantajoso para o interesse público do que o ajuizamento de uma ação ou de uma execução, que venha a ser contestada ou embargada.

Título VII

O DEFENSOR DO POVO,

AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

E AS RECOMENDAÇÕES