

A EFETIVIDADE DO PROCESSO *versus* CULTURA DA DESOBEDIÊNCIA. A REGRA DO ART. 14 DO CPC BRASILEIRO

Luiz Rodrigues Wambier*

Sem qualquer sombra de dúvida, um dos maiores desafios com que se deparam os estudiosos do processo civil brasileiro, está justamente na questão da atávica e endêmica resistência ao cumprimento das ordens judiciais.

Trata-se de uma questão de natureza cultural, de difícil solução, mas que precisa ser enfrentada, tanto pelo legislador quanto pelo operador do Direito. Sem que se dê à decisão judicial credibilidade decorrente de sua real aptidão a promover alterações no mundo empírico, é pouco provável que o sistema judiciário¹ alcance a esperada legitimidade social.

Há esforços no sentido de dotar o sistema processual de mecanismos capazes de estimular o cumprimento das decisões judiciais e de afastar os expedientes com aptidão para a burla ou para a criação de barreiras no sentido de obstar sua efetividade.

No Brasil, a regra do art. 461 do Código de Processo Civil, inicialmente restrita apenas às ações voltadas ao cumprimento das obrigações de fazer e de não-fazer, significou, em nosso sentir, uma verdadeira revolução em favor da efetividade do processo. Essa regra dotou o juiz brasileiro de amplos poderes para coibir o desrespeito à decisão ou, em sentido inverso, para estimular o seu

(*) Advogado no Brasil (Estado do Paraná); Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Professor de direito processual civil na Universidade Estadual de Ponta Grossa e na Universidade Tuiuti do Paraná; Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual.

¹ Por sistema judiciário entenda-se todo o conjunto de operadores do Direito cujo concurso é necessário para a prestação da tutela jurisdicional.

A efetividade do processo *versus* cultura da desobediência. a regra do art. 14 do CPC brasileiro.

cumprimento imediato pela parte. Isso se depreende da regra do § 5º do art. 461.

Mas a preocupação continua viva e essa insistência tem fundamento, eis que o “resultado” do descumprimento é timidamente punido, quase que exclusivamente na esfera penal, o que significa que nenhum efeito concreto é alcançado, haja vista a visível frouxidão do conjunto de normas penais brasileira, que assistem ao desmanche da segurança social, presas às recomendações de cautela quanto à efetividade do sistema penal, em virtude de razões de ordem política, herdadas do período em que o país foi submetido a regime ditatorial². Tantas foram as agressões aos direitos humanos, em nome da então prevalente doutrina da segurança nacional, que, nestes dias, o Brasil (e seus Estados federados) encontra-se completamente desarticulado na questão relativa à segurança da sociedade. Em razão disso, num país que enfrenta diariamente inúmeros seqüestros, assaltos à mão armada e, enfim, toda a sorte de infortúnios decorrentes de sua opção (?) pelo descaso com a segurança da sociedade, a punição penal ao delito de desobediência às ordens judiciais soa, no mínimo, como uma brincadeira de gosto duvidoso.

A solução encontrada pelo legislador foi, então, a de dotar o próprio Código de Processo Civil, de regras capazes de promover, ainda que pela via da intimidação, o “retorno” à idéia (mínima no sistema democrático em que se baseia o Estado-de-Direito) de que é necessário dar cumprimento às decisões judiciais, como mecanismo apto, inclusive, a promover a pacificação social, pela via da solução

² Na realidade, o que se percebe claramente é que qualquer proposta no sentido de se outorgar maior rigidez do sistema pena é imediatamente refutada, pois nossa sociedade ainda convive com a imagem do estado policialesco implantado pelo regime militar. Isso inibe, inclusive, o investimento público na área da segurança pública. Enquanto isso, esquemas criminosos evoluem e desafiam todo o frágil aparato de segurança hoje existente.

dos conflitos localizados (isto é, das lides entre autor e réu, micro conflitos, cuja solução interessa extremamente à paz social).

Nessa linha de conduta legislativa, em fins de 2001 foi editada a Lei 10.358, que alterou – dentre outros – o art. 14 do Código de Processo Civil. Esse dispositivo originariamente tratava dos deveres das partes e de seus procuradores no processo. Agora, em razão da reforma, houve a extensão dos deveres relativos à conduta processual, para abranger, segundo se lê no novo dispositivo, *todos aqueles que de qualquer forma participem do processo*. Ocorreu a inserção de inciso V, antes inexistente, e que prevê o dever de *cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços à efetivação de provimentos judiciais, de natureza antecipatória ou final*, a que estão sujeitos todos, e não apenas as partes e intervenientes.

Com isso criou-se uma nova figura processual, até então inexistente no sistema jurídico-processual-brasileiro, que é justamente a do *responsável* pelo descumprimento de ordem judicial.

É de evidência cristalina que essa nova regra chega em momento apropriado ao processo civil brasileiro. Hoje se tem (na verdade, disso já sabemos há muito tempo) como inafastável a conclusão no sentido de que o direito de acesso à justiça, erigido à dignidade de norma constitucional, quer dizer bem mais do que a possibilidade de se obterem provimentos “formais”, isto é, decisões judiciais dotadas apenas potencialmente da aptidão de operar transformações no mundo real.

Está assente na doutrina do processo constitucional que o direito à justiça quer dizer direito de acesso à *efetiva* tutela jurisdicional, isto é, o direito à obtenção de provimentos que sejam realmente capazes de promover, nos planos jurídico e empírico, as alterações requeridas pelas partes e garantidas pelo sistema.

A efetividade do processo *versus* cultura da desobediência. a regra do art. 14 do CPC brasileiro.

Não mais satisfaz aos anseios de efetividade do acesso à justiça, a antiga e hoje superada tutela formal dos direitos. É necessário, como afirma a doutrina, que a tutela jurisdicional se faça acompanhar da aptidão para produzirem-se efeitos práticos, em tempo hábil, pois, do contrário, estar-se-á em situação de descumprimento da garantia constitucional do acesso à justiça, na exata medida em que o direito ao processo significa direito a um processo cujo resultado seja útil em relação à realidade dos fatos.

Os sistemas jurídicos contemporâneos devem estar aparelhados de mecanismos capazes de garantir o atendimento da exigência social por efetivo acesso à justiça. Trata-se de solicitação social sempre mais acentuada, ligada que está a tantas outras demandas sociais igualmente relevantes e, dir-se-ia, imprescindíveis para o pleno exercício da cidadania. Assim, a possibilidade de acesso a órgãos judiciários justos e imparciais, e à tutela judiciária efetiva dos direitos, situam-se no mesmo plano de tantas outras garantias, igualmente relevantes, como o são, por exemplo, as exigências da sociedade por serviços efetivos de saúde pública, segurança, previdência etc.

Esses direitos, ditos fundamentais, inserem-se no contexto do conceito de dignidade humana, princípio sobre o qual está assentada a estrutura do Estado brasileiro (art. 1º, inc. III da Constituição Federal).

O simples reconhecimento de tais direitos fundamentais no plano constitucional, sem que se prevejam instrumentos eficazes para sua efetiva realização, seria, na verdade, a mesma coisa que não-tê-los como reconhecidos.

Sabidamente o processo possui caráter instrumental diante dos direitos que visa a assegurar em juízo. Essa marca, da instrumentalidade, indica que o resultado da atividade desenvolvida no processo deva ser exata e precisamente aquele

almejado pela parte que dele lança mão, mediante o exercício do direito de ação.

É possível observar o esforço do legislador brasileiro, no sentido de incluir no sistema processual civil, mecanismos voltados ao alcance da efetividade do processo. As regras relativas ao processo de conhecimento têm sido alteradas de molde a que se construa um novo modelo, com destaque para a adoção, cada vez com maior amplitude, de situações em que o Poder Judiciário está autorizado a antecipadamente (em relação à sentença final) prover o pedido do autor, ainda de provisória e parcialmente. Há também as regras relativas à concessão de tutela específica, com prevalência sobre a tutela substitutiva. Assim são, por exemplo, as regras dos art. 461 e 461-A, este último recentemente inserido no CPC, e que estende os mecanismos de efetivação das obrigações de fazer não-fazer às obrigações de entregar coisa. Fica patente que é prioridade, para o sistema processual, o cumprimento da obrigação exatamente da forma, modo e extensão pactuadas pelas partes e prevista no plano do direito material.

O resultado substitutivo, ou “alternativo”, como, por exemplo, a condenação do inadimplente ao pagamento de perdas e danos, que, por muito tempo foi a regra geral, perde espaço para o cumprimento da obrigação *in natura*.

A segunda fase da reforma do Código de Processo Civil, realizada com a edição de duas leis em fins de 2001 e outra em maio de 2002, trouxe importantes inovações em favor da efetividade, isto é, com o objetivo de dotar o sistema processual civil de mecanismos capazes de dar efetivo cumprimento à regra constitucional que garante o acesso à justiça. Nesse sentido, houve a alteração do art. 14, com a inclusão de parágrafo em que se criou a figura do responsável pelo descumprimento ou pela criação de embaraços à efetivação dos provimentos mandamentais e de natureza antecipatória ou final.

A efetividade do processo *versus* cultura da desobediência. a regra do art. 14 do CPC brasileiro.

Em trabalho que publicamos em conjunto com TERESA ARRUDA ALVIM WAMBIER³ sustentamos que o legislador, ao fazer uso da expressão provimentos mandamentais quis incluir, também, no rigor da nova norma, as decisões executivas *lato sensu*, eis que uma e outra têm por característica marcante, que as diferencia das demais categorias de sentenças, a circunstância de ter o condão de produzir efeitos no mundo empírico independentemente do expediente formal do processo de execução.

Como afirmamos nos comentários a respeito das novas normas, não haveria qualquer sentido em supor que o legislador tivesse querido abranger *apenas as sentenças mandamentais*, deixando fora do alcance da nova regra do art. 14, inciso V e parágrafo único, as sentenças executivas *lato sensu*, eis que, substancialmente, ambas contêm o mesmo elemento característico: uma ordem emanada do Poder Judiciário para ser imediatamente (i.é, sem novo processo) cumprida.

Ainda que haja sensíveis diferenças entre as sentenças mandamentais e as executivas *lato sensu*, a respeito da qual não há unanimidade na doutrina, mesmo assim, os dois tipos são perfeitamente assimiláveis à idéia expressa no novo texto. O legislador, aqui, disse menos do que queria (*dixit minus quam voluit*).

Por força do novo art. 14 e da criação da figura do responsável pelo descumprimento ou pela dificuldade do cumprimento das ordens judiciais, todo aquele que por algum modo atue no processo, poderá ser responsabilizado pela frustração integral ou parcial do resultado da prestação jurisdicional, na forma prevista no parágrafo único.

O legislador serviu-se do vocábulo *embaraço*, para fazer referência à criação de dificuldades à efetivação dos provimentos.

³ *Breves comentários à 2ª fase da reforma do Código de Processo Civil*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2002.

Essa palavra nos remete a uma série exemplos (alguns serão em seguida referidos), que se podem resumir na circunstância de praticarem-se atos ou de haver omissões, culposas ou não, que tenham como efeito a criação de dificuldades ou de empecilhos ao alcance do resultado prático do provimento jurisdicional ou, mais especificamente, à produção de alterações no mundo empírico que deve decorrer da providência ou do provimento jurisdicional pleiteado e concedido ou proferido de ofício.

É importante frisar que a lei não prevê qualquer pressuposto para a fixação da responsabilidade, que não seja apenas a conduta antes referida, sem que se deva perquirir a respeito de suas razões. Independe, portanto, a responsabilidade, da presença de culpa.

Em nosso sentir, incluem-se entre os entraves ao cumprimento das decisões de que trata o novo texto legal, as dificuldades de cunho burocrático, independentemente de sua natureza. Assim, incluem-se dentre esses entraves de ordem burocrática, aquelas exigências ilegalmente formuladas por servidores públicos, fundacionais ou autárquicos, de qualquer das esferas da administração pública, que serão pessoalmente responsabilizados por sua conduta.

A conseqüência prevista pela lei, em razão da conduta do responsável, reside na possibilidade de o juiz aplicar multa, em percentual de até vinte por cento do valor da causa. Para a fixação do valor da multa, levará o juiz em consideração a gravidade da conduta que tenha dado causa ao descumprimento ou criado o embaraço.

O conceito - *gravidade da conduta* - encerra critério que se encontra ligado à extensão do prejuízo que a conduta tenha causado em relação aos resultados que o processo deveria produzir. Essa é a equação de que se servirá o juiz para fixar o valor da multa.

A efetividade do processo *versus* cultura da desobediência. a regra do art. 14 do CPC brasileiro.

Há por assim dizer, reduzidíssima margem para a liberdade judicial para a fixação do valor da multa é absolutamente restrita. Não pode o juiz levar em consideração critérios como a situação do responsável diante da relação jurídica processual, por exemplo. A lei não atribui maior peso à atuação da parte, preferindo o legislador a todos nivelar, pouco importante se de parte se tratar ou de terceiro, ou de alguém que esteja absolutamente de fora da relação processual.

Em razão do novo texto legal, importa apenas a observação, pelo juiz, dos graus de inefetividade do provimento. Assim, como já afirmamos em nossos comentários a respeito desse dispositivo, se da conduta comissiva ou omissiva do responsável resultar parcial frustração, haverá de ser igualmente parcial (em relação ao teto máximo) o valor da multa. De outra parte, é imperioso afirmar que se, da ação ou da omissão do responsável resultar a total falta de efetividade da decisão, a fixação da multa deverá levar em conta o teto máximo.

A multa não reverterá em favor da parte prejudicada com a conduta do responsável, mas, trata-se de outra interessante inovação constante do texto legal modificado em fins de 2001, reverterá em favor da Fazenda Pública. Haverá a inscrição na dívida ativa, se não for paga pelo responsável no prazo estabelecido pelo juiz que a tenha fixado. Esse prazo se contará após o trânsito em julgado da decisão.

A reversão em favor da Fazenda Pública da União ou do Estado, far-se-á conforme se trate de processo que tramite no âmbito da Justiça Federal ou da Justiça dos Estados-membros, respectivamente. Embora a lei tenha sido omissa, é certo que se tratar de caso em que o processo tramite perante a Justiça do Distrito Federal, será desta unidade da Federação o crédito relativo à multa.

Indagação que tem sido formulada, desde o início da vigência do novo texto, diz respeito à interposição de recursos pela parte, ou seja, se a atividade recursal desenvolvida por qualquer das partes ou dos terceiros interessados poderia ensejar a aplicação da nova regra.

Em nosso entender, o ato de recorrer jamais pode ser tido como capaz de obstar ou dificultar a efetividade dos provimentos jurisdicionais. Se se admitisse que o uso da via recursal criaria alguma espécie de embaraço para o alcance da efetividade do processo, haveria inibição ao exercício de direito da parte, que, como já afirmamos em nossos comentários aos textos legais, seria absolutamente desarmoniosa com os princípios da ampla defesa e do devido processo legal.

Tanto a Constituição Federal quanto o Código de Processo Civil e as leis extravagantes em matéria recursal, dispõem a de um eficiente e bem engendrado sistema recursal. Se o fazem, deve-se respeitar a possibilidade de que as partes dos recursos lancem mão, desde que estejam presentes os pressupostos da recorribilidade.

A referência feita no texto legal às providências finais ou antecipatórias não deve induzir o intérprete a concluir no sentido de que só haveria a incidência da nova regra se de decisões *antecipatórias de tutela* se tratar. Estão evidentemente incluídas no âmbito de incidência do dispositivo as providências cautelares, eis que também antecipam efeitos (antecipam-se efeitos da tutela cautelar).

Conforme já afirmamos, e está claramente previsto na lei, *todos quantos participem de alguma forma do processo podem estar sujeitos à responsabilidade pela criação de embaraços ao cumprimento das decisões ou a seu descumprimento*. A regra é abrangente, tendo como única e expressa exceção os advogados, que estão sujeitos a estatuto disciplinar próprio, e que responderão diante dos tribunais de ética da Ordem dos Advogados do Brasil. A exceção alcança apenas a

A efetividade do processo *versus* cultura da desobediência. a regra do art. 14 do CPC brasileiro.

regra do inciso V, permanecendo sem qualquer alteração, no que diz respeito aos advogados, e naquilo que disser respeito a sua atividade profissional no processo, os demais deveres elencados nos incisos I a IV do art. 14 do CPC.

Tratando-se de regra extremamente abrangente, e que, como afirmamos, apenas ao advogado exclui de seus rigores, é certo que *todos que de alguma forma, ainda que periférica, ajam no processo*, serão por ela atingidos, se sua conduta assim o determinar. Alguns exemplos: as partes (autor, réu e litisconsortes), terceiros interessados, terceiros intervenientes, peritos judiciais, assistentes técnicos das partes, síndico da falência, comissário da concordata, liquidante da sociedade e o leiloeiro. Também é possível elencar os demais os demais auxiliares do juízo, tanto do foro judicial quanto do foro extrajudicial (tabeliães, oficiais do registro imobiliário e de protesto de títulos etc). Em nossos comentários trouxemos algumas situações que podem ocorrer no dia-a-dia forense, também a título de exemplo: veja-se o caso de escrivães, escreventes ou auxiliares de cartórios ou secretarias que protelem a expedição de ofícios ou a juntada de documentos e que, com isso, possam causar algum tipo de embaraço ao cumprimento da ordem judicial. Pense-se também nos caos de oficiais de justiça que descumpram mandados.

Também os juízes estão sujeitos à nova regra, na medida em que sua conduta contribua para o descumprimento de ordem judicial emanada de outro juízo, de igual competência hierárquica ou não.

Por outro lado, também o relator, nos tribunais, podem ser alcançados pela norma, se sua conduta do relator for determinante para a inefetividade de provimento, cabendo ao órgão colegiado a determinação do valor da multa.

O representante do Ministério Público também pode ser tido como responsável pelo descumprimento ou pelo embaraço que leve à inefetividade de decisão judicial.

Cabe ao juiz (de primeiro grau de jurisdição) da causa em que tenha sido proferida a decisão descumprida (ou com cumprimento embaraçado), a fixação da multa. Do mesmo modo é do relator, no Tribunal que esteja julgando o recurso ou ação de competência originária, a competência para aplicar multa em razão do descumprimento de decisões colegiadas ou monocráticas, desse juízo.

A recorribilidade da decisão que aplica a multa é plenamente sustentável, à luz do princípio da ampla defesa. O responsável lançará mão do recurso apropriado, visando a defesa de pretensão própria, qual seja a desoneração quanto à multa fixada pelo juízo. Se a multa tiver sido fixada em decisão interlocutória, será o recurso de agravo de que deverá lançar mão o responsável. Se for fixada em sentença, o recurso cabível será o de apelação. É preciso destacar que, ao nosso ver, não se trata de hipótese de recurso de terceiro interessado, categoria reservada apenas àqueles que recorrem no papel de coadjuvantes na defesa do interesse de uma das partes, conforme autoriza o parágrafo primeiro do art. 499 do CPC.

A legitimidade recursal do responsável deriva da existência de pretensão própria, autônoma, que pretende resultado ímpar, desvinculado do resultado do julgamento da lide, em favor desta ou daquela parte.

São estas as considerações que fazemos, como fruto de reflexões preliminares a respeito do novo texto do art. 14 do Código de Processo Civil brasileiro. Se a intenção manifesta do legislador, no sentido de dotar o sistema de um mecanismo de estímulo indireto ao cumprimento das decisões judiciais será observada, só tempo dirá. Trata-se, todavia, sem qualquer dúvida, de um importante instrumento em favor da efetividade do processo.