

**UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE DIREITO**



**A EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA NO DIREITO  
BRASILEIRO: O REGIME DE PRECATÓRIOS E A EFETIVIDADE DA  
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL**

**MESTRADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

**LISBOA 2013**

**UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE DIREITO**



**A EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA NO DIREITO  
BRASILEIRO: O REGIME DE PRECATÓRIOS E A EFETIVIDADE DA  
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL**

**MESTRADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

Mestrado em Direito Administrativo, ano letivo  
2010/2011, Tese apresentada com vistas à obtenção  
do título de Mestre em Direito Administrativo.

PROFESSOR ORIENTADOR: DOUTOR MARCELO REBELO DE SOUSA  
MESTRANDO: THIAGO XAVIER DE ANDRADE

**LISBOA 2013**

## RESUMO

O processo executivo, enquanto instrumento de realização de direitos reconhecidos judicialmente, exerce papel fundamental na prestação da atividade jurisdicional pelo Estado-juiz. Contudo, a prática tem demonstrado que, no Direito brasileiro, quando o processo envolve alguma das pessoas jurídicas de direito público, há uma superproteção destes entes de modo tão expressivo que acaba por retirar a efetividade que deveria ser intrínseca ao processo. O direito processual brasileiro confere à Fazenda Pública, portanto, algumas prerrogativas que terminam por desviar o processo da sua finalidade que é a entrega do bem da vida ao seu titular de maneira eficiente e em tempo hábil. O tema da efetividade do processo se torna ainda mais evidente quando abordamos o pagamento das condenações judiciais pelo Estado, tendo em vista a crise de inadimplemento instalada atualmente no Brasil. A presente pesquisa tem por escopo, justamente, abordar os aspectos da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, demonstrando que a sua efetividade se opera apenas no plano teórico. Sabemos que a efetividade é hoje o objetivo de todo sistema processual, não podendo ser diferente quanto ao processo que envolve a Fazenda Pública. Por fim, procura-se também, equacionar o contrassenso concebido pelo fato de que o Estado, enquanto franqueador primeiro do Estado Democrático de Direito, sequer cumpre as decisões que lhe são emanadas pelo Poder Judiciário, ferindo o próprio princípio da legalidade.

### **Palavras-chave**

Processo de execução; Tutela executiva; Execução por quantia certa; Fazenda pública; Precatórios; Requisição de Pequeno Valor; Efetividade; Efetividade do processo; Tutela jurisdicional efetiva.

## **ABSTRACT**

The executive litigation as a mean of concretion of rights recognized in court, plays an essential role in the provision of court activity by state-court. However, practice has shown that Brazilian law, when the litigation involves some legal entities of public law, there is an overprotection of these entities that is so expressive that ends up withdrawing effectiveness that should be intrinsic to the process. The Brazilian procedural law gives the Treasury so many procedural prerogatives that eventually divert the process of its purpose, which is to deliver the object pursued by its holder efficiently and in a timely manner. The theme of the effectiveness of the process becomes even more evident when we discuss the payment of court costs in view of the crisis currently installed in Brazil. This research has the scope of addressing the aspects of demanding a certain amount against the Treasury, showing that its effectiveness operates only in theory. We know today that effectiveness is the goal of every procedural system and it cannot be different in the process involving the Exchequer. Finally, we try to also consider the nonsense designed by the fact that the state, as the first democracy provider, even violate the decisions that are issued by the judiciary, hurting the very principle of legality.

### **Keywords**

Implementation process; executive Trusteeship; Execution for certain quantity; Public Finance; Public Debts; Requisition of Small Value, Effectiveness, Effectiveness of the process; effective judicial protection.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AgRG	Agravo Regimental
AP	Ação Penal
CC	Código Civil
CF/88	Constituição Federal de 1988
CF/67	Constituição Federal de 1967
CF/46	Constituição Federal de 1946
CF/37	Constituição Federal de 1937
CF/34	Constituição Federal de 1934
CF/91	Constituição Federal de 1891
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CTN	Código Tributário Nacional
EC	Emenda Constitucional
ECT	Empresa de Correios e Telégrafos
GG	Grundgesetz (Constituição Alemã)
IF	Intervenção Federal
Min.	Ministro
LC	Lei Complementar
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RE	Recurso Extraordinário
RPV	Requisição de Pequeno Valor
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
VwGo	<i>Verwaltungsgerichtsordnung</i> (Código de Procedimento Administrativo Alemão)

## SUMÁRIO

<b>NOTAS INTRODUTÓRIAS</b> .....	7
<b>1. DIREITO COMPARADO: Breve noção de como alguns ordenamentos jurídicos encara a Execução por quantia certa contra o Estado.</b> .....	10
1.1. A execução das sentenças administrativas no Direito Português.....	10
1.2. A execução contra a Fazenda Pública no Direito Alemão .....	16
1.3. O processo executivo no contencioso francês.....	22
<b>2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA NO DIREITO BRASILEIRO</b> .....	26
2.1. O período antecedente à Constituição Federal de 1988.....	26
2.2. Sob a égide da Constituição Federal de 1988.....	33
2.3. As modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 30/2000.....	35
2.4. As alterações advindas da Emenda Constitucional nº 62/2009.....	37
<b>3. DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA E O REGIME DE PRECATÓRIO</b> .....	44
3.1. Quem é a fazenda Pública.....	45
3.2. As prerrogativas da Fazenda: a efetividade do processo e o Princípio da Isonomia.....	48
3.3. Impossibilidade de Execução Forçada. A impenhorabilidade dos bens públicos. ....	56
3.4. Do Precatório .....	60
3.4.1. Conceito .....	60
3.4.2. Formação e Procedimento do precatório .....	62
3.4.3. Espécies de precatórios. Formas de Satisfação dos Débitos judiciais. ....	67
3.4.4. Sanções aplicadas em função da inobservância do regime do art. 100 da Constituição Federal.....	75
3.4.5. Cessão do precatório e Compensação dos Créditos.....	84
3.5. Controvérsias .....	86
3.5.1. Da Execução provisória.....	86
3.5.2. Da Execução fundada em título executivo extrajudicial.....	90
3.5.3. O prazo de oposição dos embargos.....	93
3.5.4. Competência e natureza jurídica da atividade do Presidente do Tribunal	96

3.6. A Emenda Constitucional nº 62 e sua declaração de inconstitucionalidade....	99
<b>4. DA EFETIVIDADE DO PROCESSO COMO ESSÊNCIA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.....</b>	<b>102</b>
4.1. Definição de Tutela Jurisdicional Efetiva.....	104
4.2. A tutela jurisdicional efetiva como direito fundamental.....	106
4.3. A efetividade no âmbito da tutela executiva.....	108
4.4. A efetividade da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública.....	111
4.5. A colisão de princípios: tutela jurisdicional efetiva <i>versus</i> interesse público.....	115
<b>5. DA AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE DO INSTITUTO DO PRECATÓRIO NO DIREITO BRASILEIRO: propostas de solução.....</b>	<b>118</b>
5.1. Crônicos problemas dos precatórios.....	120
5.2. Das inovações benéficas já existentes no ordenamento jurídico brasileiro...	123
5.3. Propostas de mudança.....	126
5.3.1. Da possibilidade de penhora dos bens públicos para a satisfação dos débitos judiciais.....	126
5.3.2. Da utilização dos precatórios no pagamento de tributos.....	130
5.3.3. Da criação de sanções de caráter pessoal aos administradores.....	132
5.3.4. Refinanciamento dos débitos pela União Federal.....	134
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>137</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>140</b>

## NOTAS INTRODUTÓRIAS

Um dos temas mais intrigantes, e que gera o maior número de controvérsias dentro do contexto do processo envolvendo a Administração Pública no Brasil, é o da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública. Não é por menos, há muito tempo os operadores do direito, tais como os legisladores, a doutrina pátria e os tribunais, procuram soluções que possam tornar o processo executivo envolvendo a Fazenda Pública mais eficiente ao jurisdicionado que procura no Estado-Juiz a concretização do seu direito no plano dos fatos.

Infelizmente, quando é abordado o tema da demanda contra a Administração Pública, percebemos que a sensação latente na sociedade brasileira é de que não há a materialização da Justiça, que o Estado é por ela inatingível. Tudo isso é reflexo do descumprimento desmesurado, pelo Poder Executivo, das decisões judiciais que lhe são emanadas; de um Poder Legislativo que teme a inovação, como a criação de medidas legislativas que obriguem a Administração a, de algum modo, respeitar o comando jurisdicional; e de um Poder Judiciário, preso às amarras impostas pela legislação brasileira, que embaraçam o seu poder de injunção em face da administração pública.

O assunto, desde a criação do Estado brasileiro, nunca deixou de ser atual, contudo, percebe-se sua projeção ainda mais evidente quando se discute no âmbito do Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade das Emendas Constitucionais, que tentam criar soluções para o discutido problema da execução contra a Fazenda Pública no Brasil e o sistema de precatórios. Isso nos traz como consequência a possibilidade de sermos obrigados a regredir ao texto originário da Constituição Federal, que, com a devida vênia, era dotado de pouca ou nenhuma efetividade.

Afora isso, podemos afirmar que as inovações legislativas que introduziram, no ordenamento jurídico brasileiro, diversas novas formas de a Fazenda Pública quitar os seus débitos com precatórios não conseguiram, por completo, equacionar a dificuldade dos credores no recebimento do que lhes era devido, direito reconhecido por sentença judiciária passada em julgado. Portanto fazia-se necessária a criação de novas soluções que conseguissem atingir o objetivo de trazer mais eficácia à execução e uma maior confiabilidade do credor de que iria, de fato, receber o seu crédito, o que até então não tinha sido alcançado.

Muito mais do que tentar esgotar o tema da ausência de efetividade na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, a presente pesquisa tem por objetivo tornar claros os diversos pontos de divergência que, tendo em vista ausência de uma maior regulação legislativa, permeiam o tema.

Diante deste quadro, viu-se a necessidade de, analisando-se o histórico do instituto no Brasil e a forma como os ordenamentos jurídicos estrangeiros encaram a execução contra a Administração Pública, buscar alternativas que se encaixassem no modelo brasileiro de pagamentos de condenações judiciais, de modo tal a tornar mais efetiva a tutela executiva contra a Fazenda Pública no direito processual nacional.

Focaremos nossa análise, então, inicialmente no estudo do direito alienígena, procurando demonstrar como ordenamentos jurídicos distintos abordam a temática, de modo a que as informações colhidas da experiência estrangeira possam auxiliar nas propostas de soluções que tenham o condão de suplantar a situação atual brasileira.

Ato seguinte, abordaremos o histórico da execução por quantia certa contra a Administração Pública no Direito brasileiro, perquirindo as origens do instituto do precatório e sua evolução, com o objetivo de perceber quais eram as necessidades que justificavam a sua criação e como essas necessidades se moldaram ao longo do tempo até os dias atuais, ou seja, quais foram as mudanças que o instituto sofreu até se chegar ao modelo que atualmente é praticado no ordenamento jurídico brasileiro.

Ainda, será feita uma apreciação pormenorizada de praticamente todos os aspectos do regime atual de pagamentos judiciais por meio de precatórios, indicando-se em todos os pontos os benefícios e as desvantagens ao jurisdicionado, que deseja a entrega da prestação jurisdicional pelo Estado da maneira mais célere e efetiva possível.

Após estas etapas, tendo em vista a sua importância, será debatido o princípio da tutela jurisdicional efetiva e sua aplicação no processo executivo contra a Fazenda Pública, com o necessário indicativo de que sua implementação é imprescindível ao bom funcionamento da justiça e que o preceito se mostra como pressuposto de garantia do jurisdicionado de acesso e de concretização da mesma.

Ora, bem se sabe que a busca pela efetividade do processo é tido por propósito de todo ordenamento jurídico. Está, portanto, a exigir dos operadores de

direito uma maior dedicação, no que tange à sua aplicação no processo, como forma de assegurar ao jurisdicionado que seu direito se materialize em sua esfera jurídica.

E por fim, como objetivo da pesquisa, tentaremos encontrar soluções que viabilizem a efetividade da prestação jurisdicional no processo executivo contra a Fazenda Pública, utilizando-se de propostas e dispositivos legislativos já existentes, e por outro lado sugerindo novas saídas, juntamente com a modificação da legislação para revestir o sistema de precatório judicial da eficiência de que ele necessita.

O direito fundamental a tutela jurisdicional efetiva deve servir, portanto, como uma “mola propulsora” tendente a impulsionar a viabilização de instrumentos processuais adequados a uma eficaz proteção dos jurisdicionados, principalmente através do processo executivo, o que inclui, via de consequência, a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública.

## **1. DIREITO COMPARADO: Breve noção de como alguns ordenamentos jurídicos encara a Execução por quantia certa contra o Estado.**

### **1.1. A execução das sentenças administrativas no Direito Português**

O carácter limitado da jurisdição administrativa portuguesa resultava em parte da deficiente força executiva das sentenças proferidas contra a Administração, que eram, sobretudo, sentenças anulatórias. É bom que se recorde que até 1977, nos casos de inexecução por parte da administração, restava presumida a sua impossibilidade de fazê-lo; e que o governo teria a prerrogativa de escolher a forma de execução que fosse menos prejudicial para o interesse público, quando envolvesse prestação de fato, ou o momento mais adequado para a satisfação, quando compreendesse obrigações de quantia certa.

O dever de execução das sentenças no antigo regime de contencioso administrativo tinha fundamento tanto no art. 95º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos<sup>1</sup>, onde se determinava que as decisões dos tribunais administrativos fossem obrigatórias; como no artigo 5º do Decreto-Lei nº 256-A/77<sup>2</sup>, que permitia ao interessado a promoção da execução da sentença junto ao órgão competente.

O Decreto-Lei 256-A/77, cumpre destacar, teve importante influência no avanço ocorrido no contencioso administrativo português, principalmente no que diz respeito à efetividade da prestação jurisdicional, pelo menos em termos legislativos, à medida que a execução das sentenças permanecia, contudo, sendo um instrumento limitado.

Mario Aroso de Almeida, sobre o tema, lembra que “com excepção das sentenças de condenação ao pagamento de quantias em dinheiro, as decisões que os tribunais administrativos proferiam contra a Administração não podiam ser

---

<sup>1</sup> **Art. 95.** As decisões dos tribunais administrativos transitadas em julgado são obrigatórias, nos termos da Constituição da República, e à sua execução pelas autoridades competentes é aplicável o disposto nos artigos 5.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, salvo o preceituado no artigo seguinte

<sup>2</sup> **Artigo 5.º** - 1. A execução de sentença proferida em contencioso administrativo, quando não seja efectuada espontaneamente pela Administração, no prazo de trinta dias, a contar do trânsito em julgado, pode ser requerida pelo interessado ao órgão que tiver praticado o acto recorrido, ou, tratando-se de acção, ao competente órgão da pessoa colectiva nela demandada. 2. Se a execução competir, cumulativa ou exclusivamente, a outro ou outros órgãos, deverá o órgão referido no número anterior enviar-lhes os elementos necessários para o efeito, no prazo de dez dias, a contar da apresentação do requerimento de execução.

executadas porque o contencioso administrativo não dispunha de mecanismos estruturalmente executivos que possibilitem essa execução<sup>3</sup>.

Na verdade poderia o particular, após a obtenção da anulação do ato administrativo, requerer a execução do julgado, todavia, obteria do tribunal administrativo apenas uma declaração judicial dos atos devidos pela Administração, sem qualquer força coercitiva, ou seja, inexistia um processo executivo.

Isso se devia, no pensamento de Vieira de Andrade<sup>4</sup>, por quatro motivos: pelo contexto do sistema de justiça administrativa, que limitava os meios de acesso à anulação de atos, onde dificilmente proferia sentenças condenatórias à Administração; pela enfraquecida obrigatoriedade das sentenças anulatórias; pela ausência de um verdadeiro processo executivo, onde eram ausentes as previsões legais de mecanismos e providencias de execução; e por fim, pela relativa inefetividade do processo.

As sentenças dos tribunais administrativos eram tidas como obrigatórias, porém essa obrigação não transpunha a barreira do formalismo. Na prática, a Administração podia, sem qualquer embaraço, eximir-se ao cumprimento das decisões judiciais, mormente invocando, impossibilidade, grave prejuízo ou embaraço na sua execução.

Outro exemplo dessa inexecutibilidade das sentenças administrativas são os casos de sentenças condenatórias ao pagamento de quantia em dinheiro. Nessas situações havia a previsão de cumprimento das sentenças apenas “quando o governo, em Conselho de Ministros, julgasse conveniente a sua liquidação” (art.77, §4º, do Regulamento do STA)<sup>5</sup>.

A administração poderia utilizar-se da sua superioridade hierárquica e da ausência do poder de injunção dos tribunais administrativos quando não lhe fosse conveniente a execução das decisões administrativas.

---

<sup>3</sup> ALMEIDA, Mario Aroso de. **O novo regime do Processo nos Tribunais Administrativos**. 3ª Ed. Coimbra: Almedina, 2004.

<sup>4</sup> VIEIRA DE ANDRADE. José Carlos. **A justiça administrativa: lições**. 10ª ed. Coimbra: Almedina, 2009.

<sup>5</sup> Art. 77º. **Inexecução das decisões do STA**. Salvo o caso de impossibilidade, grave prejuízo ou embaraço da sua execução, a inexecução das decisões do Supremo Tribunal Administrativo por parte de quem deva cumpri-las, quando a respectiva execução for requerida pelas partes interessadas, importa a pena de desobediência, sem prejuízo de qualquer outro procedimento especialmente fixado na lei.(...) 4º Se a execução for de quantia certa, será levada a efeito quando o Governo, em Conselho de Ministros, julgar conveniente a sua liquidação.

O constante descumprimento, por parte da Administração, das decisões proferidas pelos tribunais administrativos consistia, nos dizeres de Freitas do Amaral, não apenas prejuízos para as partes, mas também “um mau exemplo, de que o Poder deveria abster-se, além de gerar uma desconfiança e um ressentimento por certo bem maiores do que os provocados pela ilegalidade primeiro cometida”.<sup>6</sup>

Apesar de ser regulada pelo Decreto-Lei 256-A/77, a execução das sentenças administrativas estava longe de ser efetiva e tampouco era suficiente à garantia dos direitos dos administrados. É que a execução de sentenças, no período anterior à reforma do contencioso administrativo, limitava-se às sentenças de anulação de ato administrativo, e ainda assim, era desenvolvida apenas no plano do cumprimento espontâneo por parte da administração, sem que houvesse qualquer implicação jurídica em caso de descumprimento.

Ressalte-se que a possibilidade de execução das sentenças, notadamente as de anulação de ato administrativo, constituiu uma importante legitimação do dever de executar, contudo, esse esforço não foi acompanhado por disposições processuais suficientes à garantia dessa obrigação de execução, no campo prático.

Isso veio a ser modificado com a entrada em vigor dos novos Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, oriundos da tão ambicionada reforma do contencioso administrativo.

No tocante ao processo de execução para pagamento de quantia certa no direito português, prevê o nº 1 do art. 170, tal como na execução para prestação de fatos ou coisas, que o cumprimento espontâneo se deve dar no prazo máximo de 30 dias, salvo se outro prazo resultar do título executivo. Caso contrário, o exequente dispõe, segundo o nº 2, de um prazo de seis meses para pedir a respectiva execução ao tribunal administrativo, solicitando designadamente “a compensação do seu crédito com eventuais dívidas que o onerem para com a mesma pessoa coletiva ou o mesmo ministério” ou ainda “o pagamento por conta da dotação orçamental inscrita à ordem do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e fiscais”.

Alerte-se que nos casos de execução para o pagamento de quantia certa, não há a previsão de causa legítima de inexecução, ao contrário do que acontece com as outras modalidades, apenas restando à Administração a eventual invocação da

---

<sup>6</sup> FREITAS DO AMARAL. Diogo. **A execução das sentenças dos Tribunais Administrativos**, Coimbra, 2ª Edição, 1997.

verificação de fato superveniente, seja modificativo ou extintivo da obrigação, que pode ser o pagamento, a compensação, dação em pagamento, etc.

Pode ainda, a Administração, alegar a inexistência de verba ou cabimento orçamental. Contudo, a escassez de recursos financeiros não pode ser considerada como causa legítima de inexecução, tendo em vista que, trata-se de uma situação temporária, pois a legislação prevê que no orçamento anual do Estado deve-se contemplar a dotação aos Conselhos Superiores dos Tribunais Administrativos e Fiscais para o pagamento de quantias devidas a título de cumprimento das condenações decretadas, que deve corresponder, no mínimo ao montante acumulado das condenações decretadas no ano anterior, como reza o nº 3 do art. 172<sup>7</sup>. Ademais, tem-se que lembrar que o Estado é solvente, e não pode admitir-se que ele se exima de pagar os títulos devidos das condenações judiciais.

A lei prevê ainda outros instrumentos destinados a suprir uma eventual carência de dotação orçamentária, tais como, a abertura de créditos extraordinários (art. 172, nº 7); ou ainda sendo insuficiente, a possibilidade, por opção do particular, de dar seguimento ao processo administrativo, porém utilizando à forma de execução para pagamento de quantia certa previsto no Código de Processo Civil Português. Esta opção é o último reduto da luta do exequente, entrando pelo árduo caminho da penhora e venda dos bens patrimoniais públicos, que podem ser assim procedidos desde que estes bens não estejam afetados a um fim de utilidade pública.

Já na vigência do anterior Decreto-Lei nº 256-A/77, o STA tinha admitido o recurso ao processo de execução de quantia certa do CPC para satisfazer o crédito do exequente diante de uma entidade pública, considerando dever tal processo correr nos tribunais administrativos de onde tinha resultado a sentença executiva.

Em havendo recurso suficientes, deve o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos, dentro do prazo de 30 dias, emitir a correspondente ordem de pagamento.

Caso o exequente tenha solicitado a compensação dos créditos com a Administração obrigada, a compensação decretada funcionará como título de

---

<sup>7</sup> **Artigo 172.º Providências de execução.** 3 - No Orçamento do Estado é anualmente inscrita uma dotação à ordem do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, afecta ao pagamento de quantias devidas a título de cumprimento de decisões jurisdicionais, a qual corresponde, no mínimo, ao montante acumulado das condenações decretadas no ano anterior e respectivos juros de mora.

pagamento total ou parcial da dívida que o exequente tinha com a Administração, sendo oponível a eventuais reclamações futuras no respectivo cumprimento (art. 172, nº 2, do CPTA).

Em Portugal, é consagrado, no âmbito do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o princípio da obrigatoriedade de cumprimento das decisões judiciais, que por força do art. 158, estabelece que, pelo menos a princípio, deve a Administração cumprir naturalmente as decisões proferidas pelos tribunais administrativos, dentro de um prazo estabelecido, resguardadas as hipóteses em que haja uma causa legítima de inexecução.

Trata-se de uma disposição norteadora do processo executivo como um todo, e assume um enorme relevo tendo em vista a importância do acatamento espontâneo, por parte da Administração, das sentenças dos Tribunais Administrativos.

Para Aroso de Almeida e Cadilha trata-se de um princípio essencial à efetiva realização do Estado Democrático de Direito, onde é fundamental que as estruturas de poder do estado aceitem estar submetidas à autoridade dos órgãos que, dentro do estado, estão incumbidos de administrar a justiça através da aplicação da lei e do Direito.

É bom que se lembre, por outro lado, que o princípio da obrigatoriedade apesar de ser essencial ao Estado de Direito Democrático, por muito tempo foi reconhecido em Portugal, mas nem por isso permitia que a Justiça Administrativa se utilizasse de meios para praticar a execução forçada contra o Estado, o que significa que havia a obrigatoriedade das decisões para a Administração, porém a sua inexecução não acarretava qualquer consequência.

Cumpre-nos dizer que, hoje, diante do princípio da obrigatoriedade da execução das sentenças administrativas, consagrado no CPTA, agregado ao princípio da efetividade da jurisdição administrativa, haverá ilicitude sempre que a administração adotar qualquer expediente que implique em inexecução do julgado, seja atitudes ativas ou passivas, podendo constituir responsabilidade civil, disciplinar ou criminal da autoridade competente. Lembre-se que as decisões dos tribunais administrativos têm prevalência sobre as decisões da Administração.

Vê-se, portanto, que muito embora, em tempos atrás, mais especificamente, antes da reforma do contencioso, ocorrida em 2002/2004, houvesse pouca eficiência quanto à coercibilidade na execução por quantia certa no direito português, hoje em

dia, resta claro que o novo Código de Processo nos Tribunais Administrativos trouxe vários dispositivos que tem como diretriz tornar eficazes no campo prático as decisões proferidas em desfavor do Estado, beneficiando, por conseguinte, o jurisdicionado<sup>8</sup>.

Ressalte-se a importância do novo instituto de execução das sentenças administrativas em Portugal, tendo em vista que durante o período anterior à reforma, o contencioso administrativo não possuía, de fato, um verdadeiro processo de execução. Vê-se, então, que, como algo novo no direito português, é necessária uma maior dimensão à sua aplicação para que a execução das sentenças administrativas possa irradiar seus efeitos no campo prático, mais especificamente na esfera jurídica do titular de direito subjetivo.

Desse modo, podemos concluir que as medidas de caráter executivo, que foram implementadas no contencioso administrativo português após a reforma de 2002/2004, contribuíram de modo significativo para o aperfeiçoamento do sistema jurídico vigente em Portugal. Caso sejam elas postas em práticas de modo pleno, deverão fornecer subsídios relevantes para a garantia da satisfação dos direitos subjetivos em causa, fazendo-se uma verdadeira justiça, através das decisões dos tribunais administrativos.

Em termos comparativos, analisando os ordenamentos jurídicos de Brasil e Portugal, podemos dizer que, pelo menos em termos de sistema jurídico, nota-se uma pequena superioridade do sistema jurídico português em detrimento do brasileiro.

Constitui-se essencial, por exemplo, a existência, no sistema português, de um Código de Processo Administrativo próprio, como é o caso do CPTA. No Brasil, a lei que regula o processo administrativo é, em princípio, o Código de Processo Civil, com o auxílio de algumas leis esparsas, o que não faz do processo administrativo brasileiro um processo peculiar, com características próprias.

A favor do Brasil pesa uma maior experiência com o processo administrativo de plena jurisdição, em que se verifica uma maior autonomia dos juízes em relação à administração, notadamente quando se trata de execução para prestação de fatos

---

<sup>8</sup> Rui Machete ressalta, no que tange ao CPTA que sua elaboração e entrada em vigor representam um progresso notável na protecção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares e também, por via indirecta, um reforço das garantias de legalidade da Administração Pública portuguesa. (MACHETE, Rui Chancerelle de. **Execução das Sentenças Administrativas**, in Cadernos de Justiça Administrativa nº 34, 2002.)

ou coisas, autonomia esta que o sistema português vem experimentando em termos de contencioso há apenas alguns anos.

Entretanto, já em relação à execução de pagamento por quantia certa, constatamos também que, apesar da insuficiência de recursos, que hoje subsiste no fundo encarregado do pagamento das condenações judiciais, Portugal possui um ordenamento jurídico bem mais consolidado do que o Brasil, tendo em vista que dispõe de medidas essenciais, tendentes a garantir a efetividade da prestação jurisdicional ao particular, notadamente no processo executivo. Basta dizer que, enquanto em Portugal o credor possui três vias alternativas para ver a satisfação do seu crédito, com destaque para a penhora de bens públicos disponíveis; no Brasil não há, sequer, execução forçada para o pagamento de quantia certa. O que há, na verdade é um estímulo à Administração para o pagamento espontâneo: o chamado regime de precatório, que será mais detalhado adiante.

Vemos que o Direito Processual Administrativo Português dispõe hoje de instrumentos necessários a garantir uma maior efetividade ao jurisdicionado na busca da solução dos seus litígios. Nota-se, por força do novel diploma processual, a superação do atraso que existia no contencioso administrativo português, que levava a sua inoperatividade.

## **1.2. A execução contra a Fazenda Pública no Direito Alemão**

Historicamente, foi no direito alemão onde se iniciou a separação entre os Tribunais Administrativos e a própria Administração, trazendo independência à jurisdição administrativa. Contudo, até meados do Século XIX, o contencioso administrativo alemão era dotado de certo protecionismo ao Estado, não permitindo que os jurisdicionados pudessem buscar a reparação dos seus direitos que porventura tivessem sido atingidos pela Administração. Os tribunais que julgavam os casos relativos à atividade administrativa não detinham, portanto, de independência para emanar injunções face ao Estado Alemão.

Sob a égide da Constituição de Weimar, são presenciados diversos casos de afronta ao princípio da legalidade por parte das autoridades públicas, na maioria das vezes relacionados à ausência de responsabilização judicial aos administradores. Nesse período tinha-se na justiça um conceito de que os atos políticos eram tidos

por inatingíveis ao controle judicial, nomeadamente porque o juiz era tido muito mais por um servidor estatal do que por um representante de um Poder Constituído.

Vasco Pereira da Silva<sup>9</sup> recorda que o início do processo que culminou numa maior independência dos tribunais de carácter administrativo ocorreu justamente na metade do Século XIX, onde vários Estados Federados do Sul da Alemanha, com o intento de proteger os particulares, passaram a editar normas instituindo a jurisdicionalização do Contencioso Administrativo, e permitindo, por conseguinte, o controle da Administração por Tribunais independentes. Diferentemente do que ocorreu na França, onde a jurisprudência teve importância fundamental nesse processo, na Alemanha essa emancipação da jurisdição administrativa decorreu, como dito, da própria lei.

Após o advento da Constituição de Bonn, o contencioso administrativo alemão teve seu sistema de jurisdição unificado através da edição de uma lei (*Bundesverwaltungsgericht*) criando-se, em 1952, o Tribunal Administrativo Federal, que nos termos do art. 95, parágrafo 1º, da *Grundgesetz* (Lei Fundamental da República Federal Alemã de 1949 - GG) passaria a desempenhar função suprema de jurisdição administrativa. Posteriormente, confirmando a autonomia da jurisdição administrativa, foi editada a Lei dos Tribunais Administrativos, que é tido por verdadeiro Código do Contencioso Administrativo na Alemanha, onde restou estabelecida a plena jurisdição do contencioso administrativo, por força de disposição indicando que seriam os tribunais administrativos competentes para a apreciação das lides de direito público, salvo se Lei Federal remetê-las expressamente para outros tribunais<sup>10</sup>.

Os tribunais administrativos alemães dividem-se em gerais e especiais<sup>11</sup>. Diferente de como ocorre em Portugal, por exemplo, os Tribunais Administrativos Ordinários alemães não apreciam demandas envolvendo matérias fiscais e relacionadas à Segurança Social, sendo estas de competência de outros Tribunais, também administrativos, mas de carácter especial, que são os Tribunais de Segurança Social e os Tribunais Fiscais. São cinco, portanto, as especialidades de jurisdição no Judiciário Alemão: a jurisdição ordinária, abrangendo a cível e a

---

<sup>9</sup> SILVA, Vasco Pereira da. **O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise**. Almedina, 2009.

<sup>10</sup> Cf. CORREIA, Sérvulo. **Direito do Contencioso Administrativo I**. Lisboa: Lex, 2005. p. 92.

<sup>11</sup> CORREIA, Sérvulo. **Direito do Contencioso Administrativo I**. Lisboa: Lex, 2005. p. 92.

criminal; a jurisdição administrativa comum; a Jurisdição Fiscal; e a Jurisdição da Segurança Social.

Os Tribunais administrativos de ordem geral, por sua vez, possuem três instâncias, operando, portanto em três níveis distintos: os Tribunais Administrativos locais, de primeira instância; os Tribunais Superiores, de segunda instância; e o Tribunal Administrativo Federal, de terceira instância<sup>12</sup>.

Nos tribunais administrativos de primeira instância não há requisito de forma, nem tampouco é necessária a propositura da ação por meio de advogado, podendo qualquer cidadão alemão levar seu pleito ao Tribunal, com a ajuda de um funcionário judicial, o que não acontece, no entanto, nos Tribunais Administrativos Superiores e no Tribunal Administrativo Federal. Procura-se, portanto, expandir o acesso dos particulares aos Tribunais administrativos, quando porventura sentirem-se lesados em seu direito por algum representante estatal.

Isso mostra que a tutela jurisdicional efetiva é a viga mestre do Contencioso administrativo alemão, que ainda dispõe de outros mecanismos que buscam uma maior efetividade da tutela ao particular, como por exemplo, a igualdade entre as partes no processo<sup>13</sup>; as sentenças dos tribunais produzem os mesmos efeitos para as partes, seja ela a administração ou o particular, entre outros.

A constituição alemã foi clara quando quis introduzir no ordenamento jurídico alemão a garantia do indivíduo a ver tutelada qualquer lesão ou ameaça a direito seu, ainda que essa lesão tenha sido consequência de uma ação ou omissão de uma autoridade pública alemã. Pelo que dispõe o artigo 19 § 4º, da Constituição Alemã, toda pessoa cujos direitos forem violados pelo Poder Público, poderá recorrer à via judicial. Esse dispositivo é a tradução da tutela jurisdicional efetiva face à administração, onde qualquer ação ou omissão que atinja direito de outrem pode ser desafiada a tribunais independentes da Administração<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> “Os *tribunais administrativos* gerais organizam-se em três níveis. O primeiro nível é formado pelos tribunais administrativos dos *Landër* (VG). Das respectivas decisões cabe recurso em matéria de facto e de direito para um tribunal superior do *Land*. Estes têm nuns casos a denominação de *Verwaltungsgerichtshof* (VHG) e, noutros, a de *Oberverwaltungsgericht* (OVG). O vértice dessa ordem jurisdicional administrativa é ocupado pelo Tribunal Administrativo Federal, em alemão *Bundesverwaltungsgericht* (BverwG), sediado em Berlim. (CORREIA, Sérvulo. **Direito do Contencioso Administrativo I**. Lisboa: Lex, 2005, p. 93)

<sup>13</sup> Ou seja, ao contrário do modelo brasileiro o particular dispõe das mesmas armas processuais que o Estado na defesa de seu direito.

<sup>14</sup> Segundo o parágrafo 1 do Decreto dos Tribunais Administrativos do Estado, a jurisdição dos tribunais administrativos pertence a tribunais independentes que estão totalmente separados das

Apesar de não abordar especificamente a execução por quantia certa contra o Estado, como é feito no Brasil, a Constituição Alemã, por força do dispositivo supracitado garante também uma efetiva execução contra o Poder Público. Sobre o tema Klostermann afirma que *"segundo a jurisprudência da Corte Constitucional alemã, esta determinação concede ao indivíduo um direito fundamental a uma proteção efetiva e completa de seus direitos subjetivos: devem ser-lhe postas à disposição possibilidades de proteção a todas as espécies de direitos subjetivos, sejam eles direitos de defesa contra o Estado, ou pretensões a uma prestação em face dele. O que se garante, igualmente, não é só o direito formal e a possibilidade teórica de recorrer aos tribunais, mas uma pretensão substancial a um controle realmente eficaz"*<sup>15</sup>.

O ordenamento jurídico alemão prevê, portanto, meios efetivos de se concretizar os direitos dos seus jurisdicionados reconhecidos por sentença. Assim, podemos dizer que na Alemanha há uma verdadeira execução forçada contra o Estado, pois se permite a invasão do patrimônio estatal, ainda que em último caso. É bem verdade, como será visto, que dispõe o Estado de certas prerrogativas no tocante ao processo de execução, o que, entretanto, não retira a eficiência na prestação da tutela executiva.

O § 170 da *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGo)<sup>16</sup>, é o dispositivo que regula a execução por quantia certa contra a Administração no direito alemão. Reza este dispositivo que sempre que se deva proceder à execução de quantia face às pessoas jurídicas de direito público<sup>17</sup>, o Tribunal de primeira instância o fará mediante o necessário requerimento do credor. A administração pública, por conseguinte, estará obrigada a cumprir o requerimento judicial segundo os preceitos que regem a execução.

Antes, porém, de ditar a ordem de execução, o tribunal deverá comunicar à autoridade competente que há uma execução a ser procedida, de modo que se faça cumprir a decisão dentro do prazo estabelecido legalmente, o qual não poderá ser

---

funções administrativas": "§ 1 Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird durch unabhängige, von den Verwaltungsbehörden getrennte Gerichte ausgeübt".

<sup>15</sup> KLOSTERMANN, Peter Karl. **A execução forçada por quantia certa no direito alemão**. Trad.: Luís Grecco. Série Cadernos do CEJ nº 23. Disponível em <[www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf](http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf)> Acesso em 12.jan.2013

<sup>16</sup> Ou seja, o Código de Procedimento Administrativo Alemão.

<sup>17</sup> O próprio § 170, estabelece quem são as pessoas jurídicas de direito público: A federação (Bund), os Estados federados (Länder), os Municípios (die gemeinden), as Corporações (gemeindevverbände) e outras instituições de Direito Público.

superior a um mês. Essa execução, entretanto, não poderá recair sobre bens da Administração que estejam afetados a uma destinação pública<sup>18</sup>. O que se vê aqui é um adequado cuidado do legislador alemão, cujo intento é criar regras que possam beneficiar o jurisdicionado na implementação do seu direito, sem, contudo, ameaçar a capacidade de funcionamento da Administração.

No mesmo fluxo é o pensamento de BLANKE, para quem a disposição contida no § 170 da VwGo tem a intenção de evitar medidas de execução forçada tendentes a gerar prejuízo às atividades das pessoas jurídicas de direito público, resguardando assim o bem comum<sup>19</sup>.

O juiz da execução não estará limitado ao pedido do credor, tendo ele o poder de direção do processo, e via de consequência, tendo a faculdade de determinar quais as medidas executivas devem ser tomadas, de modo a exigir do órgão competente o seu efetivo cumprimento<sup>20</sup>.

Muito se discutiu na Alemanha sobre a possibilidade de se executar forçadamente o Estado a cumprir as determinações emanadas pelo Judiciário. Otto Mayer, considerado o pai do Direito Administrativo Alemão, em sua obra "Derecho Administrativo Alemán<sup>21</sup>", no início do século passado afirmava que o uso de coerção para a execução de uma sentença contra o Poder Público era inadmissível, era incompatível com o direito do Estado de "respeitar e honrar" seu próprio Direito. Além disso, a desnecessidade se justificava, pois o Estado seria solvente, podendo honrar com seus compromissos e, diante deste fato, razão não existiria para se permitir tal coação ao Estado.

Contudo, desde a entrada em vigor da *Grundgesetz*, conhecida como Constituição de Bonn, que passou a prever a possibilidade do particular recorrer à

---

<sup>18</sup> Neste sentido, alerta KLOSTERMANN que "como garantia à capacidade de funcionamento dos entes da Administração pública, todos os Códigos de Processo Administrativo protegem o patrimônio indispensável da Administração contra a execução. (...) Em síntese, fica protegido contra a execução somente o chamado patrimônio da Administração (Verwaltungsvermögen), não o patrimônio financeiro (Finanzvermögen)" (KLOSTERMANN, Peter Karl. **A execução forçada por quantia certa no direito alemão**. Trad.: Luís Grecco. Série Cadernos do CEJ nº 23. Disponível em <[www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf](http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf)> Acesso em 12.jan.2013, p. 113)

<sup>19</sup> "El § 170 VwGO, como está reproducido al § 882 a ZPO, contiene la misma intención esencial – evitar medidas de ejecución forzosa para guardar a las personas jurídicas del Derecho público delante perjuicio en sus actividades al favor del bien común" (BLANKE, Hermann-Joseph. El Patrimonio Financiero como bien público ejecutable en el derecho alemán. P. 436)

<sup>20</sup> KLOSTERMANN, Peter Karl. **A execução forçada por quantia certa no direito alemão**. Trad.: Luís Grecco. Série Cadernos do CEJ nº 23. Disponível em <[www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf](http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf)> Acesso em 12.jan.2013

<sup>21</sup> 2 tomos, 1. ed., 1895/96 *apud* KLOSTERMANN, Peter Karl. **A execução forçada por quantia certa no direito alemão**. Trad.: Luís Grecco. Série Cadernos do CEJ nº 23. Disponível em <[www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf](http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf)> Acesso em 12.jan.2013.

Justiça contra todo tipo de ato da administração que viole direito seu, começou-se a enxergar que nem a dignidade do Estado nem o princípio da separação dos Poderes fossem argumentos suficientes para não se permitir a execução forçada contra o Estado Alemão. *"Em um Estado de direito liberal e consagrador da separação de poderes, o que importa é exatamente construir um sistema de checks and balances, em que haja 'controle, contenção e moderação recíprocos dos poderes' o que também deve incluir – na medida do necessário – a existência de instrumentos eficazes de implementação<sup>22</sup>".*

Apesar de a legislação alemã prever alguns mecanismos de implementação do direito do particular face ao Estado, através de atos executivos, na prática essa execução não vem tendo prestígio, tendo em vista que, graças à tradição e ao conceito de Estado de Direito que é rigorosamente respeitado no direito alemão, vem a Administração cumprindo grande parte das decisões judiciais que lhe são emanadas. Esse respeito às decisões judiciais e a vinculação do Estado à legalidade representa um princípio fundamental de direito constitucional<sup>23</sup>.

Assim sendo, podemos dizer que essa possibilidade de execução forçada contra a Administração no Direito Alemão só se faz possível tendo em vista que de acordo com o conceito alemão de separação dos poderes, não lhe é excêntrico que os tribunais possam emitir injunções, obrigando a Administração à prática de determinados atos para materializar os direitos dos jurisdicionados.

Vê-se, pois, que o Direito Alemão ultrapassou, assim como o português, a barreira, antes intransponível, que impedia qualquer espécie de injunção do Poder Judiciário ao Executivo, sob o pálio de interferência entre poderes, o relativizando, como penso que deva ser necessário, em detrimento de uma efetiva tutela jurisdicional aos particulares.

---

<sup>22</sup> KLOSTERMANN, Peter Karl. **A execução forçada por quantia certa no direito alemão**. Trad.: Luís Grecco. Série Cadernos do CEJ nº 23. Disponível em <[www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf](http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf)> Acesso em 12.jan.2013

<sup>23</sup> *"A estrita vinculação da Administração à lei, que representa um princípio fundamental do direito constitucional e que influencia de modo marcante a formação do serviço público, compreende também a obrigação legal de cumprir as decisões dos tribunais"* (KLOSTERMANN, Peter Karl. **A execução forçada por quantia certa no direito alemão**. Trad.: Luís Grecco. Série Cadernos do CEJ nº 23. Disponível em <[www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf](http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf)> Acesso em 12.jan.2013, p.115)

### 1.3. O processo executivo no contencioso francês

No período que precedeu a Revolução de 1789, o sistema francês de contencioso administrativo tinha como característica fundamental a ausência de distinção entre as funções administrativa e judicial, cujo exercício era confiado a uma única autoridade: o rei.

Havia uma preocupação enorme de que o judiciário interferisse inconvenientemente nas funções da Administração. Nos termos da Lei de 24 de Agosto de 1790 *“as funções judiciais são distintas e permanecerão sempre separadas das funções administrativas. Os juízes não poderão, sob pena de prevaricação, perturbar por qualquer forma a ação dos corpos administrativos, nem citar, para comparecer à sua presença, os administradores por motivo das respectivas funções<sup>24</sup>”*.

Esse preceito serviu, segundo Sérvulo Correia, para eximir a Administração da jurisdição dos tribunais nas lides oriundas do exercício do poder público, o que suscitava uma contradição face ao princípio da legalidade<sup>25</sup>. Restava a dúvida sobre quem velaria pelo respeito à lei nas relações que envolvessem os órgãos da administração. Daí, portanto, que numa interpretação feita pelos revolucionários franceses se chegou à definição de que “julgar a administração é ainda administrar”, de modo a concluir-se que a fiscalização da legalidade da conduta caberia às hierarquias administrativas superiores<sup>26</sup>.

Sem embargo, deduzia-se que o Estado, cujos Poderes eram oriundos diretamente do povo, não podia ser julgado em tribunais comuns, fazendo jus, portanto, a um privilégio de jurisdição, dada a sua condição. Vasco Pereira da Silva chegou a denominar essa fase do contencioso administrativo francês de fase do pecado original, devido, precipuamente, a esta confusão entre administrar e julgar<sup>27</sup>.

O contencioso francês tinha uma interpretação desconforme das teorias de Montesquieu. Para os franceses deveria se estabelecer uma derrogação da separação de funções, pensadas na teoria da separação de poderes, para autorizar

---

<sup>24</sup> SILVA, Ricardo Perlingeiro da. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 49-50. apud Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, p. 487.

<sup>25</sup> CORREIA, Sérvulo. **Direito do Contencioso Administrativo I**. Lisboa: Lex, 2005, p. 44.

<sup>26</sup> CORREIA, Sérvulo. **Direito do Contencioso Administrativo I**. Lisboa: Lex, 2005, p. 44.

<sup>27</sup> SILVA, Vasco Pereira da. **O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise**. Almedina, 2009

os órgãos administrativos a exercer uma atividade essencialmente jurisdicional<sup>28</sup>. Sobre esta distorção o Min. José Dantas chegou a afirmar que: “*é certo que, em França, o pensamento de Montesquieu foi distorcido, pois ali o contencioso administrativo compete a tribunais não integrantes do Judiciário, posto que não de forma integral, pois inúmeras questões administrativas são reservadas pela lei ou pela tradição aos tribunais judiciários*”<sup>29</sup>. Para o contencioso administrativo francês a separação dos poderes de Montesquieu era identificada como uma separação efetivamente pura, em que um Poder não poderia de forma alguma ingerir-se nas funções precípuas do outro.

No contencioso francês, portanto, a justiça administrativa é realizada através de órgãos da própria administração, que destacados, eram responsáveis por julgar, em caráter definitivo, os litígios envolvendo o Estado. Essa concepção de justiça administrativa ligada ao Executivo e não ao judiciário, segundo Sérvulo Correia, é “*assente na existência de um juiz não apenas especializado em Direito Administrativo, mas possuindo o ‘espírito de administrador’, um juiz consciente de que as suas decisões devem ser ‘um complemento da ação administrativa*”<sup>30</sup>.

A segunda fase do *contentieux administratif* em França é traduzida na sua jurisdicionalização, com a criação dos tribunais administrativos. Sérvulo Correia recorda que, na França, os tribunais administrativos tiveram seu surgimento através de um processo paulatino de jurisdicionalização do administrador-juiz, que teve como primeiro passo significativo a criação do *Conseil d’État* pela Constituição do ano VIII, que a despeito de ter sido criado com competências estritamente consultivas<sup>31</sup>, ganhou nesse período maior autonomização junto à Administração.

A terceira e atual etapa do contencioso administrativo francês, por seu turno, tem como expoentes a jurisprudência do Conselho Constitucional e a sua europeização, traduzindo-se na observância a preceitos da Convenção Europeia de Direitos do Homem, dos quais se destacam o direito de acesso à justiça e a um processo equitativo, além do direito a um julgamento por tribunal independente e imparcial. É através dos acórdãos do Conselho Constitucional que se verifica o reconhecimento de que o Contencioso Administrativo deve ser submetido a

---

<sup>28</sup> CORREIA, Sérvulo. **Direito do Contencioso Administrativo I**. Lisboa: Lex, 2005, p. 44.

<sup>29</sup> SILVA, Ricardo Perlingeiro da. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 50 apud G. Peiser, *Contentieux Administratif*, 3ª ed., 1979, Dalloz, PP. 52 e ss.)

<sup>30</sup> CORREIA, Sérvulo. **Direito do Contencioso Administrativo I**. Lisboa: Lex, 2005, p. 51.

<sup>31</sup> CORREIA, Sérvulo. **Direito do Contencioso Administrativo I**. Lisboa: Lex, 2005, p. 45

verdadeiros tribunais, tendo na defesa dos interesses legalmente protegidos dos particulares o seu principal objetivo. É nessa fase que o Contencioso Administrativo tende a conquistar sua autonomia.

Destarte, o contencioso francês hoje se mantém “ancorado” na proibição de interferência dos tribunais administrativos sobre a Administração, salvo rara evolução neste sentido, com permanência da jurisdição administrativa na estrutura orgânica do Executivo, traduzindo-se em acanhada efetividade na sua prestação jurisdicional.

No que tange à execução de pagar quantia em dinheiro, tema desta pesquisa, o direito francês, na mesma linha que alguns outros ordenamentos jurídicos não faz previsão de execução forçada contra a Fazenda Pública, estando o cumprimento das decisões judiciais vinculados a ato espontâneo da Administração Pública.

A inexistência de meios que empreguem coercibilidade às execuções das decisões proferidas pelos tribunais administrativos franceses foi considerada por García de Enterría como a causa da chamada crise de contencioso administrativo francês<sup>32</sup>.

Contudo, os avanços percebidos no direito francês, ainda que tímidos, demonstram sua evolução direcionada à proteção dos interesses dos jurisdicionados e de uma tutela jurisdicional mais efetiva, seguindo, apesar do seu modelo de jurisdição, uma tendência europeia, fomentada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Mostra disso são as previsões do *Code de Justice Administrative* em que se busca uma maior efetividade das decisões proferidas pelos tribunais administrativos, como por exemplo, a que preceitua a aplicação de uma multa pecuniária compulsória (astreinte) pela violação da decisão de um tribunal administrativo contra as pessoas de direito público ou organismos de direito privado responsáveis pela gestão de serviço público, de modo a assegurar o seu efetivo cumprimento<sup>33</sup>, para os casos de imposição de obrigação de fazer.

---

<sup>32</sup> SILVA, Ricardo Perlingeiro da. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 52 apud Eduardo García de Enterría, “*La crisis del contencioso administrativo francés, el fin de un paradigma*”, RDP 91/5.

<sup>33</sup> Article L911-5. En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'Etat peut, même d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public pour assurer l'exécution de cette décision.

Quanto às obrigações de pagar quantia em dinheiro o Código de Justiça Administrativa francês prevê, também, o seu cumprimento, tanto pelo Estado quanto pelas instituições públicas ou autoridades locais, no prazo de dois meses após a notificação da sentença<sup>34</sup>.

Resta nítido, que ainda que haja tentativa nesse sentido, o direito contencioso francês está longe de atingir os fins dos preceitos de efetividade na prestação da tutela jurisdicional e de defesa dos interesses legalmente protegidos dos seus jurisdicionados, diferentemente de como pudemos observar tanto no direito português quanto no direito alemão.

Conclui-se, pois, que o direito francês se assemelha com o ordenamento brasileiro, ora objeto deste estudo, no contexto de que há nos dois ordenamentos jurídicos uma considerável resistência quanto à possibilidade de a jurisdição administrativa interferir no Executivo, de modo a fazer valer as suas decisões, em nítida proteção à Administração.

Estão, portanto, na contramão dos conceitos de Estado de Direito e de proteção de direitos fundamentais pensados atualmente, de certo que é ponto de absoluta inquietude entre os jurisdicionados e os estudiosos do direito destes países.

---

<sup>34</sup> Article L911-9. "Lorsqu'une décision passée en force de chose jugée a prononcé la condamnation d'une personne publique au paiement d'une somme d'argent dont elle a fixé le montant, les dispositions de l'article 1er de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, ci après reproduites, sont applicables. 'Art. 1er. - I. - Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.

(...).

II. - Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office".

## 2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA NO DIREITO BRASILEIRO

### 2.1. O período antecedente à Constituição Federal de 1988

O Brasil, no período em que era colônia de Portugal, conseqüentemente se submetia à legislação da Coroa Portuguesa. Lembra Américo Luis Martins da Silva<sup>35</sup>, que primitivamente, durante a vigência das Ordenações Filipinas e Manuelinas no Brasil, a execução contra a Fazenda Pública, era procedida da mesma forma como contra qualquer outra pessoa, nomeadamente no que tange à penhora dos bens do Estado<sup>36</sup>, não havendo, portanto, qualquer privilégio a proteger os bens estatais. Naquela situação, o magistrado, tal como acontece hoje com os particulares, determinava a constrição dos bens do executado para que ficassem sob a guarda da Justiça, garantindo assim a execução.

Essa possibilidade de penhora dos bens públicos, entretanto, não era absoluta eis que não constituíam objeto de embargo os cavalos, as armas, os livros, os vestidos de seus corpos e as camas dos fidalgos, dos cavalheiros, dos desembargadores, ou seja, os bens extremamente necessários, quando inexistissem outros bens móveis ou de raiz<sup>37</sup>.

Entretanto, com o advento da Constituição Imperial de 1824, por força do art. 15, inciso XV<sup>38</sup>, restou estabelecido que seria, a partir de então, atribuição da

<sup>35</sup> SILVA, Américo Luís Martins da. **Do precatório-requisitório na execução contra a fazenda pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998

<sup>36</sup> No mesmo sentido, José Augusto Delgado afirma: "nas ordenações Manuelinas e Filipinas, a execução contra a Fazenda Pública se processava da mesma forma como contra qualquer pessoa, inclusive com penhora". (DELGADO, José Augusto. **Precatório judicial e evolução histórica: advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público**. Disponível em <<http://www.cjf.gov.br.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2012.)

<sup>37</sup> TARDIN, Maria das Graças Verly. **O precatório judicial: um obstáculo à efetividade do processo**. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/maria\\_das\\_gracas\\_verly\\_tardin.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/maria_das_gracas_verly_tardin.pdf)>.

Acesso em 23.fev.2013. Francisco Wildo Lacerda Dantas lembra também que "Posteriormente, incluíram-se, por diploma legal de 05.12.1770, as bestas e a seges que não constavam dessa Ordenação. Mais tarde, o Decreto de 26.06.1689 também excluiria a penhora da renda e ordenado de ofício, sem licença régia" (DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. **Execução contra a Fazenda Pública: Regime de Precatório**. 2 ed. São Paulo: Método, 2010. p. 80.)

<sup>38</sup> **Instrução de 10 de Abril de 1851.**

Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral (...)

Assembleia Geral a regulação dos bens do Estado, só cabendo àquele ente decretar-lhe a alienação. Por força disto, então, só se poderia proceder também à penhora dos bens do Estado através de Decreto da Assembleia Geral. Foi por ocasião deste fato, levando-se em conta a novel disposição constitucional que o Directorio do Juízo Fiscal e Contencioso dos Feitos da Fazenda Pública determinou que "*em bens da Fazenda Nacional não se faz penhora*<sup>39</sup>", proibindo em definitivo essa espécie de constrição judicial a bens do Estado. Apesar dessa previsão de impenhorabilidade limitar-se aos bens da fazenda nacional, não atingindo, por oportuno, os bens públicos provinciais e municipais, a jurisprudência da época posicionava-se no sentido de declarar impenhorável todo e qualquer bem público.

Francisco Wildo de Lacerda Dantas atribui a utilização do termo precatório justamente a esta impossibilidade de penhora dos bens públicos. Lembra, que em consequência da impenhorabilidade utilizou-se um juiz singular do que chamou precatória de vênia para solucionar uma execução contra uma câmara municipal. A partir disso, diante da impenhorabilidade dos bens públicos, a precatória passou a significar impossibilidade de penhora, quando era utilizada para obter licença ou autorização para se proceder à penhora<sup>40</sup>.

Ressalte-se, também, que, não obstante a previsão de impenhorabilidade de todos os bens públicos, essa característica, conforme o Ministro José Augusto delgado, só se tornou definitiva, quando da entrada em vigor do Código Civil de 1916, que estabeleceu em seu art. 67, que os bens públicos são inalienáveis, só perdendo essa condição nos casos e na forma que a lei prescrever<sup>41</sup>. Como não poderiam ser alienáveis os bens públicos, consequentemente seriam eles impenhoráveis e imprescritíveis.

Também foi por força da Instrução de 10 de abril de 1851, tendo em vista a omissão constitucional quanto à matéria, que ficou disciplinada à forma de execução contra a Fazenda Pública, que dispôs: "*tendo passado em julgado a sentença contra a Fazenda, extrai-se e leva-se ao "cumpra-se" da autoridade competente, e é*

---

XV. Regular a administração dos bens Nacionaes, e decretar a sua alienação."

<sup>39</sup> SILVA, Américo Luís Martins da. **Do precatório-requisitório na execução contra a fazenda pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1998. p. 36.

<sup>40</sup> DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. **Execução contra a Fazenda Pública: Regime de Precatório**. 2 ed. São Paulo: Método, 2010, p. 83.

<sup>41</sup> DELGADO, José Augusto. **Precatório judicial e evolução histórica: advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos**. Continuidade do serviço público. Disponível em <<http://www.cjf.gov.br.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

requerida ao Procurador Fiscal para pagar; e não tendo esta dúvida, passa-se precatória à tesouraria a favor do exequente<sup>42</sup>.

Em consequência dessa omissão constitucional em disciplinar os caminhos que deveriam ser seguidos para a execução contra a Fazenda Pública naquele período, e levando-se em consideração a inexistência de um sistema garantidor de preferências na ordem de pagamento, o que se viu eram distorções de naturezas várias, fomentando a prática da chamada advocacia administrativa<sup>43</sup>. Wagner Barreira lembra que passadas em julgado as decisões que condenavam o Estado a pagamento em pecúnia, um enxame de pessoas que gozavam de prestígio junto às autoridades competentes, interessadas nas vultuosas comissões a receber, passavam a rondar os corredores das repartições fiscais, na tentativa de arrancar as verbas para seus clientes<sup>44</sup>. Assim, portanto, os créditos que deveriam ser pagos em observância à ordem de preferência eram preteridos pelos dos credores que possuíam algum prestígio junto à Administração. Não resta dúvida de que esse quadro gerou uma enorme insegurança para os jurisdicionados que, tendo em vista a ausência de influência política, não sabiam ao certo se e quando iriam receber o que de direito.

A Constituição de 1891, a primeira da república, apesar das inúmeras garantias dispostas ao cidadão, foi omissa em relação à constitucionalização do pagamento das dívidas judiciais por parte do Estado. Foi apenas com o advento da Constituição de 1934, portanto, que se instituiu, no país, o chamado regime de precatório, introduzindo conseqüentemente uma ordem cronológica de preferência para os débitos judiciais do Estado, devidamente amparada pelo imperativo constitucional<sup>45</sup>. Tal inovação, segundo consta, foi posta em prática por sugestão de

---

<sup>42</sup> SILVA, Américo Luís Martins da. **Do precatório-requisitório na execução contra a fazenda pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, p. 41

<sup>43</sup> Afirma Lásaro Cândido da Cunha que "o cumprimento de eventual condenação do estado por órgão do poder judiciário ficava na dependência de cumprimento espontâneo da obrigação pelo próprio devedor, ou então, abrindo caminho para que o Estado escolhesse livremente a quem pagar. Ou seja, o Estado poderia escolher a oportunidade que melhor lhe conviesse para ressarcir financeiramente qualquer cidadão, já que este não teria meios para fazer efetivar eventual tutela jurisdicional em seu favor. (CUNHA, Lásaro Candido da. **Precatório – Execução contra a Fazenda Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 41).

<sup>44</sup> BARREIRA, Wagner. *apud* SILVA, Américo Luís Martins da. **Do precatório-requisitório na execução contra a fazenda pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, p. 42 e 43.

<sup>45</sup> Constituição Federal de 1934: "Art. 182. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas legais.

Parágrafo único. Esses créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte

Themístocles Cavalcanti<sup>46</sup>, na denominada Comissão do Itamarati, sob o fundamento de que, através do sistema então vigente, os pagamentos das condenações judiciais se processavam por intermédio das autoridades administrativas, sem qualquer critério objetivo, de ordem ou cronológico, ocasionando os maiores abusos que se possa imaginar. Sua intenção foi, portanto, moralizar o sistema de pagamentos judiciais que vigorava no país<sup>47</sup>.

Lembra Ricardo Perlingeiro, no entanto, que a inovação trazida pela então Constituição de 1934 não era o regime de precatório em si, posto que já existia sistema semelhante: o disciplinado pelo art. 14 da Instrução Normativa de 10 de abril de 1851. Na verdade, a inovação estava na introdução de uma efetiva ordem de preferência para os pagamentos das condenações judiciais<sup>48</sup>. Vemos, portanto, que veio, a então novel carta constitucional, tentar dirimir as práticas de advocacia administrativa e tráfico de influência no seio da Administração Pública brasileira, notadamente no que diz respeito aos pagamentos de seus débitos judiciais.

O ministro José Augusto Delgado, sobre o tema, alerta que, não obstante o avanço percebido houve pelo menos três falhas determinantes cometidas pelo

---

Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição de sua precedência, autorizar o sequestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República."

<sup>46</sup> O autor da proposta de sistematização do precatório na Constituição assim afirmava a respeito dos pagamentos das condenações judiciais pelo Estado: "Sob o regime anterior à Constituição de 1934, os pagamentos feitos em virtude de sentença judiciária, quando a Fazenda era condenada, processavam-se por intermédio das autoridades administrativas, isto é, pelo Ministério da Fazenda e Tesouro Nacional, que os encaminhava ao Congresso Nacional, que votava os créditos extraordinários ao pagamento da dívida. Não obedece tal pagamento a nenhum critério de ordem ou cronológico, motivo pelo qual se verificavam os maiores absurdos, que por vezes tomavam até aspectos escandalosos, mormente quando se tratavam de créditos vultuosos. Para pôr termo a tais irregularidades, propusemos, na comissão que elaborou o anteprojeto da Constituição, que tais pagamentos fossem realizados por ordem rigorosa de antiguidade dos precatórios, dentro de um único crédito aberto para pagamento de sentenças judiciais, e por determinação do Presidente da Corte Suprema". (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964, p. 470 *apud* CUNHA, Lásaro Candido da. **Precatório – Execução contra a Fazenda Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 50).

<sup>47</sup> CASTRO MEIRA sobre a proposta de instituição dos precatórios: "É uma medida moralizadora, disse eu, referindo-me ao anteprojeto do Itamarati, de onde passou à Constituição de 34, visando, com base em antecedentes conhecidos, coibir a advocacia administrativa que existia no antigo Congresso para a obtenção de créditos destinados ao cumprimento de sentenças judiciais. Não raro, deputados levaram o seu desembaraço ao ponto de obstruírem o crédito solicitado entrando no exame das sentenças, prática viciosa de que dá notícia o senhor CARLOS MAXIMILIANO no seguinte comentário: "Este (O congresso), provocado por proposta de um de seus membros, ou por mensagem do executivo a votar verba para o cumprimento de sentença, examinava os fundamentos desta e, se lhe não agradavam, negava o crédito solicitado. Assim se sobrepunha um julgamento político ao Judiciário; era um poder exaustorado no exercício de suas funções." (CASTRO NUNES. *Da Fazenda Pública em juízo*. 1ª Edição. Freitas Bastos. 1950, p. 229. In FLAKS, Milton. **Precatório Judicial na Constituição de 1988**. Revista Forense. Vol. 306. 1989. p. 109)

<sup>48</sup> SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 31.

legislador constitucional de 1934<sup>49</sup>. Primeiro, aponta que a Constituição fez referência apenas aos pagamentos devidos pela Fazenda Federal, deixando, por conseguinte, de disciplinar os débitos oriundos das Fazendas estaduais e municipais; além disso, lembra também que não ficou claro qual seria o crédito orçamentário a ser destinado para o pagamento dos precatórios, ficando a critério do Poder Executivo Federal, o que em termos práticos, resultava num controle direto deste Poder sobre a quantidade da dívida reconhecida pelo Poder Judiciário, causando imensa demora na liquidação do processo executivo; e por fim, a Constituição falhou também, no seu modo de ver, quando nomeou como única autoridade competente para expedir as ordens de pagamento, o Presidente da Corte Suprema.

A Carta Política seguinte, a Constituição de 1937<sup>50</sup> pouco avançou no tema, podendo-se considerar como pequeno aperfeiçoamento, a previsão da necessidade de se incluir verbas orçamentárias para os débitos judiciais. Afora isso o texto é praticamente idêntico ao anterior, com exceção da simples mudança de denominação, sem qualquer alteração conceitual, utilizando-se a palavra "*precatória*" ao invés de "*precatório*".

A Constituição de 1946<sup>51</sup> já trouxe certo progresso em matéria de pagamentos de débitos judiciais pela Fazenda Pública, com o destaque para cinco alterações: passou a abranger as Fazendas estaduais e municipais; fez prever a abertura de crédito orçamentário específico para o cumprimento de decisões

---

<sup>49</sup> José Augusto Delgado, in RePro 57/13 *apud* SILVA, Ricardo Perlingeiro da. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 31.

<sup>50</sup> **Art. 95, CF/37**. "Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as precatórias e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados àquele fim.

Parágrafo único. As verbas orçamentárias e os créditos voltados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença judiciária pela Fazenda Federal, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente do STF expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o sequestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral da República."

<sup>51</sup> **Art, 204, CF/46**. "Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para este fim.

Parágrafo único. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à reartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, o Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o Chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito."

judiciais; o recolhimento dos valores se fazia, agora, na repartição competente, quando o local possuísse jurisdição do tribunal, e não mais nos depósitos públicos; fez referência ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos, haja vista a competência nas causas de interesse da União, e aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, tendo em vista a extensão do dispositivo às Fazendas estaduais e municipais; e passou a fazer alusão não mais ao Procurador-Geral da República, como pessoa a ser ouvida, e sim ao Chefe do Ministério Público<sup>52</sup>.

Milton Flaks alerta que as Constituições de 1934 e 1946 apenas impediam que o Executivo privilegiasse alguns credores em detrimento de outros. Para o autor, *"como nenhum preceito impunha a abertura de créditos necessários, ficava ao exclusivo critério do Executivo e do Legislativo decidir quanto a Administração deveria despender no cumprimento das sentenças judiciais. Em outras palavras: poderiam colocar à disposição do Judiciário numerário insignificante, ou até mesmo nenhuma quantia, desde que não infringisse a ordem de precedência dos credores"*<sup>53</sup>.

O constituinte de 1967<sup>54</sup>, corrigindo o citado equívoco das Constituições anteriores, contribuiu no aperfeiçoamento do regimento de precatórios, impondo o dever às Fazendas Públicas de inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba suficiente à extinção dos seus débitos constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho de cada ano<sup>55</sup>. Ressalte-se, aqui, a

---

<sup>52</sup> SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 32.

<sup>53</sup> FLAKS, Milton. **Precatório Judicial na Constituição de 1988**. Revista Forense. Vol. 306. 1989. p. 109.

<sup>54</sup> **Art. 117, CF/1967**: Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para este fim.

§ 1º. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho.

§ 2º. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Caberá ao Presidente do tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido do seu direito de precedência, ouvido o Chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito."

<sup>55</sup> José Augusto Delgado recorda que "Não obstante Pontes de Miranda haver defendido (p. 622, Comentários à Constituição de 1967, T. III, Ed. RT, 1967) que a desobediência do preceito implica no cometimento de crime de responsabilidade, não se tem notícia da instauração de qualquer procedimento dessa natureza contra qualquer agente do poder, muito embora tenha ocorrido, em várias oportunidades, a omissão de determinadas autoridades, especialmente, dirigentes de autarquias, em não incluírem no orçamento do órgão verba suficiente para pagamento de todos os precatórios apresentados oportunamente". (DELGADO, José Augusto. **Execução contra a Fazenda Pública: revisão dos dispositivos constitucionais: algumas controvérsias**. BDJur,

preocupação do legislador constitucional em fixar uma data limite, com vistas a permitir que a Administração pudesse estimar com antecedência os valores a serem incluídos no orçamento, e conseqüentemente empenhar os recursos necessários ao pagamento dos precatórios judiciais<sup>56</sup>. Pecou, por outro lado, em não prever qualquer mecanismo de atualização do débito judicial, que era pago de acordo com o valor da condenação, muitas vezes bastante defasado<sup>57</sup>.

A Constituição de 1967 outorgou, ainda, competência ao Presidente do Tribunal que proferiu a decisão exequenda em determinar o pagamento do débito, diferentemente do que acontecia na vigência da Constituição anterior, em que os pagamentos ficavam a cargo do Presidente do Tribunal Federal de Recursos, no caso de pagamento da União, e aos presidentes dos respectivos Tribunais de Justiça, nos casos de pagamentos das Fazendas Estaduais e Municipais.

Diante de tantas tentativas no aperfeiçoamento do instituto, sem solução efetiva para os jurisdicionados no campo prático, esperava-se da Constituição de 1988, uma solução definitiva para os conhecidos problemas vivenciados por quem pelejava na busca do que lhes era de direito. Infelizmente pouco se melhorou, mantendo-se grande parte dos problemas que já existiam, e como se não bastasse criando-se outros novos, conforme se verá adiante.

---

Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/10005>>. Acesso em: 19 fev. 2013.)

<sup>56</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em comentários a Constituição de 1967, enalteceu a alteração constitucional de inclusão de verba no orçamento, a quem classificou como de alta relevância: "Até sua entrada em vigor não estavam as pessoas jurídicas de direito público obrigadas a incluir em seus orçamentos o necessário para o atendimento às condenações judiciais". Porém, verificando a fraude ao dispositivo constitucional, assim se manifestou: "A previsão constitucional, todavia, vem sendo fraudada, eis que frequentemente de 'congelam' as dotações orçamentárias para pagamentos de condenações, seja parcial, seja integralmente. Tal fraude, porém, deve ensejar a devida sanção, pois ela importa inequivocamente, numa violação da Constituição. Esta, com efeito, não quer que, num ato inútil, se inscreva no orçamento uma verba; quer evidentemente que se paguem as condenações com a verba necessariamente prevista". (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 6ª Ed. São Paulo, Saraiva, 1986. p. 463/464 *apud* VAZ, José Otávio de Viana. **Liquidação do Precatório: Pagamento, compensação e poder liberatório**. In *Precatórios: problemas e soluções*. Coord. Orlando Vaz. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 87).

<sup>57</sup> O Ministro Marco Aurélio externou preocupação neste sentido: "A interpretação literal do preceito de regência dos precatórios, ou seja, do artigo 117, levou à conclusão de que os valores deles constantes, atualizados em 1º de julho, seriam pagos até o término do exercício subsequente à respectiva apresentação, na forma nominal. Decorreu daí, diante de inflação da ordem de trinta por cento mês, um verdadeiro ciclo vicioso. O credor ao ver satisfeito o precatório, tinha a desventura de constatar a liquidação parcial do débito da Fazenda a oscilar entre três e cinco por cento do total devido. O direito reconhecido em sentença transitado em julgado transformava-se em verdadeira pensão vitalícia, forçando o requerimento da expedição de novo precatório, com sobrecarga para a máquina judiciária, no que perpetuadas as execuções, e, portanto a tramitação dos processos" (Conforme VAZ, José Otávio de Vianna. **O Pagamento de tributos por meio de precatórios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007)

## 2.2. Sob a égide da Constituição Federal de 1988

No novo texto constitucional, o tema dos precatórios foi abordado no art. 100<sup>58</sup>. Nota-se, com facilidade, que o texto do caput do artigo, manteve o que já vinha sendo abordado desde a Constituição de 1934, procurando-se estabelecer uma ordem cronológica para pagamentos, além de proibir a designação de casos ou pessoas nos pagamentos judiciais, o que nos leva a concluir que a essência do instituto não foi modificada desde a sua criação.

Ademais, as principais modificações percebidas em relação à Constituição de 1967 foram o acréscimo de disposição expressa determinando a realização de pagamento até o final do exercício seguinte; a exclusão dos créditos de natureza alimentar da ordem cronológica ordinária de apresentação dos precatórios; e a previsão de atualização dos precatórios no dia 1º de julho, além de excluir a obrigatoriedade de oitiva do Ministério Público nos casos de sequestro por preterimento do direito de preferência, que vinha sendo objeto de previsão nas demais Constituições anteriores.

Devido a pouca clareza de como o tema foi abordado pelo legislador constitucional, restaram algumas dúvidas no mundo jurídico brasileiro, como por exemplo, se a liquidação dos débitos de natureza alimentícia obedeceria ao regime dos precatórios.

O Ministro José Augusto Delgado defendia que o pagamento dos créditos de natureza alimentícia não dependia da expedição do precatório requisitório. Para ele, *"o sentido do legislador constituinte foi (...) o de excepcionar do sistema de precatório o crédito de natureza alimentar, isto é, de determinar que ele seja pago*

---

<sup>58</sup> **Art. 100, CF/88.** "À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados os seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

§ 2º. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao presidente do tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades de depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento do seu direito de preferência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

*imediatamente em razão da sua própria função de propiciar melhores condições de vida para o titular do direito*<sup>59</sup>".

Apesar disso, prevaleceu na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que os créditos de natureza alimentar deveriam, sim, seguir o procedimento dos precatórios, porém estariam eles isentos de seguir a ordem cronológica ordinária, fazendo parte de uma cronologia própria.

Milton Flaks lembra que também não existia uma unanimidade, na doutrina e na jurisprudência, no que diz respeito à abrangência do conceito de natureza alimentícia a que fazia previsão o art. 100, da Constituição Federal, mas "*embora adotada para o efeito de fazer incidir a correção monetária desde o evento que deu origem à demanda*" a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vinha "*considerando de natureza alimentícia os créditos vinculados ao pagamento de vencimentos, soldos, salários e pensões, inclusive as decorrentes de acidentes de trabalho e responsabilidade civil por danos pessoais*<sup>60</sup>". Essa abrangência utilizada pelo STF viria depois a ser incluída no próprio texto constitucional, por força da Emenda 30/2000.

Destaque-se, ainda, que foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o Brasil viveu a primeira experiência do que hoje denominamos "calote" dos precatórios. É que, devido à defasagem no pagamento das condenações judiciais por parte dos entes federados brasileiros, que não vinham honrando com os seus compromissos, o legislador Constituinte optou, através dos Atos das disposições Constitucionais Transitórias, em conceder uma dilação de prazo para o pagamento dos precatórios pendentes à data da promulgação da Constituição<sup>61</sup>. A partir da promulgação da Constituição, portanto, os entes federados que tivessem precatórios judiciais pendentes de pagamento, poderiam dispor, por decisão do Poder Executivo em até cento e oitenta dias, da opção de pagamento em parcelas

---

<sup>59</sup> DELGADO, José Augusto. **Execução contra a Fazenda Pública: revisão dos dispositivos constitucionais: algumas controvérsias**. BDJur, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/10005>>. Acesso em: 19 fev. 2013.).

<sup>60</sup> FLAKS, Milton. *Precatório Judicial na Constituição de 1988*. Revista Forense. Vol 306. 1989. p. 111.

<sup>61</sup> **Art. 33, ADCT**. "Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição. Parágrafo único. Poderão as entidades devedoras, para o cumprimento do disposto neste artigo, emitir, em cada ano, no exato montante do dispêndio, títulos de dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento."

anuais, iguais e sucessiva no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989. Louvável iniciativa à medida que o volume de precatórios pendentes de pagamento só fazia aumentar a cada ano, e a opção de parcelamento poderia, em tese, equacionar o problema, contudo, veremos posteriormente que, na prática, a medida, apesar de meritória, teve pouca força efetiva.

Nesse período também, por força da Emenda Constitucional nº 20/98 foi acrescentado o § 3º ao art. 100 da constituição Federal<sup>62</sup>, excluindo da ordem cronológica de apresentação dos precatórios os débitos considerados por lei como de pequeno valor. Tal medida foi de fundamental importância para o contexto do instituto, pois procurou tornar mais eficiente os pagamentos de menor monta, de modo que os credores que se enquadravam nessa situação não fossem obrigados a esperar tanto tempo para receber um valor às vezes ínfimo do Estado.

### **2.3. As modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 30/2000**

Após mais de uma década da promulgação da Constituição, foi editada a Emenda Constitucional nº 30, de 13 de Setembro de 2000, que trouxe alterações consideráveis para a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública no ordenamento jurídico brasileiro.

A primeira mudança a ser apontada é a inclusão do termo "*sentenças transitadas em julgado*", deixando claro que não caberia a expedição de precatório fundada em execução provisória de sentença, ou seja, só haveria execução contra a Fazenda Pública de sentença definitiva.

Destaquemos também a modificação do § 1º, fazendo prever a atualização do débito na data do pagamento, ou seja, até o final do exercício financeiro seguinte, impedindo assim o congelamento e a conseqüente desvalorização inflacionária do montante a ser pago. O texto legal inovou ainda, acrescentando a necessidade de trânsito em julgado da decisão para sua inclusão na ordem de precatórios, excluindo, por oportuno, a possibilidade de pagamento de sentenças pendentes de recurso.

---

<sup>62</sup> **Art. 100, CF/88, com redação dada pela EC 20.** (...) § 3º. O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

A dita emenda criou ainda o § 1º - A, com o nítido intento de definir no próprio texto constitucional, quais seriam os débitos que ostentariam natureza alimentícia, pontuando como tais os "*(...) decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado*".

Além dessas, outras alterações sobrevieram com a Emenda Constitucional nº 30/2000, a exemplo da consignação direta ao poder judiciário dos valores a serem pagos, o que retiraria da própria Fazenda a competência para efetuar o pagamento, impedindo a utilização de meios que pudessem retardar o pagamento do débito, e da mesma forma, prevendo a imputação de crime de responsabilidade aos Presidentes dos tribunais que porventura tentarem retardar ou frustrar a liquidação regular do precatório, seja por ato comissivo ou omissivo; a inclusão da fazenda distrital no rol dos entes federados que estariam submetidos à sistemática dos precatórios, dirimindo dúvidas que levavam a posicionamentos contrários<sup>63</sup>; e a possibilidade de fixação de valores distintos para as requisições de pequeno valor, segundo a capacidade dos entes federativos, instituindo um tratamento diferenciado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Apesar de serem dignas de destaque as modificações apontadas, constantes no corpo da Constituição, as que causaram maior repercussão e, sobretudo indignação, foi a introdução do art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>64</sup>, concedendo novo prazo às Fazendas Públicas para o pagamento dos

---

<sup>63</sup> Pecou o legislador constitucional por incluir a Fazenda Distrital apenas no § 3º, do art. 100, que faz referência aos débitos considerados de pequeno valor, deixando, por outro lado, intacto o caput do artigo que por sua vez continua a fazer previsão apenas da União, Estados e Municípios.

<sup>64</sup> **Art. 78, ADCT.** "Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

§ 1º É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor.

§ 2º As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.

§ 3º O prazo referido no caput deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse.

§ 4º O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação."

precatórios pendentes. Tem-se aqui, o segundo "calote" vivenciado pelo Brasil. Nessa oportunidade, o prazo concedido foi ainda maior que o anterior, dez anos, englobando tanto os precatórios pendentes quanto os precatórios futuros, nomeadamente os que ainda seriam expedidos por força das ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, conforme consta do caput do art. 78.

A repulsa foi tamanha que a Emenda Constitucional nº 30/2000 foi objeto de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (2.356-DF e 2.362-DF), sob o argumento de que teria ela ferido o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, o direito adquirido, assim como os preceitos da igualdade, separação dos poderes e acesso ao judiciário.

Questiona-se a respeito de sua constitucionalidade, pois teria ela ferido cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal, segundo a qual não poderia ser objeto de deliberações dispositivos tendentes a abolir "*direitos e garantias individuais*", e tendo, ao que parece, a Emenda Constitucional nº 30/2000 atentado contra o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, teria assim comprometido direito fundamental consagrado no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

Não obstante a discussão acerca da constitucionalidade das disposições criadas pela Emenda 30, não houve julgamento em tempo hábil e sua utilização se deu até a promulgação da Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009.

#### **2.4. As alterações advindas da Emenda Constitucional nº 62/2009**

Frustrada, também, a reforma pretendida pela Emenda Constitucional nº 30/2000, procurou o legislador mais uma vez criar novos mecanismos que impusesse uma maior efetividade ao instituto do precatório. Da discussão em torno da criação desses novos meios sobreveio a Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, que novamente modificou o art. 100 da Constituição Federal<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> **Art. 100, CF/88, com redação dada pela EC 62.** "Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Manteve-se, no que tange ao pagamento dos débitos da Fazenda Pública oriundos de sentença judicial, o respeito à ordem cronológica de apresentação dos

---

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça.

§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo.

§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial.

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos.

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado.

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.

§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora.

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.

§ 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente."

precatórios, bem como, a preferência de pagamento do débito de natureza alimentícia sobre os demais. Incólume também ficou o texto do antigo § 1º-A que disciplinava quais eram os débitos que poderiam ser considerados de natureza alimentícia, sendo esse novo texto trazido para o § 1º. Uma das novidades introduzida pela Emenda Constitucional nº 62 é relativa à preferência, dentre os créditos de natureza alimentícia, aos credores idosos, considerados aqueles com idade igual ou superior a sessenta anos, ou portadores de necessidades especiais, assim definidas em lei. A justificativa, nesse caso, se dá em virtude da natural demora na liquidação dos débitos judiciais pela Fazenda Pública, o que cria a necessidade de uma maior atenção e urgência no pagamento dessas pessoas que, em tese, podem ter pouco tempo de vida para receber o crédito que lhes é devido. O pagamento, no entanto, se limita ao equivalente ao triplo do valor estabelecido para requisições de pequeno valor, que variam de acordo com o ente devedor, sendo o restante pago de acordo com a ordem de preferência dos créditos de natureza alimentícia. Ressalte-se, ainda, que a Emenda Constitucional estendeu o benefício aos titulares de precatórios inscritos anteriormente, que tivessem completado sessenta anos até a data da promulgação da EC 62/09. É o que reza o § 18 do art. 97, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quanto aos débitos de pequeno valor, o novo texto constitucional manteve sua distinção de acordo com a capacidade econômica de cada ente federativo, mas estipulou um mínimo constitucional a ser observado, qual seja, o valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

Manteve-se, também, a obrigatoriedade de inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária a adimplir os débitos oriundos de sentença judiciária, e a previsão de atualização dos valores na data do pagamento. Restou, ainda, mantida a consignação direta da dotação orçamentária e dos créditos abertos ao presidente do tribunal competente, para a correspondente liquidação, bem como a possibilidade de sequestro em caso de preterição e possibilidade de incorrer o presidente do tribunal em crime de responsabilidade caso tente retardar ou frustrar a liquidação regular dos precatórios.

Ademais, procurou o legislador constitucional instituir vedação expressa à expedição de precatório complementar ou suplementar, assim como a uma possível repartição ou quebra do valor do precatório, cujo intento seja de enquadrá-lo em débito de pequeno valor, quando afirma ser *“vedada a expedição de precatórios*

*complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo".*

Outra criação da Emenda nº 62/2009 são as informações que a Entidade devedora deverá prestar no momento da expedição do precatório, relativas à existência de débitos líquidos e certos que o credor porventura tenha para com aquela Fazenda, sejam eles inscritos ou não na dívida ativa, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial, de modo que se proceda, de logo, sua compensação com o crédito a ser inscrito no precatório, ressalvados os casos em que a execução. Saliente-se que a entidade credora e devedora deverá ser a mesma, pois do contrário, não faz sentido qualquer tipo de compensação. Tem, a entidade devedora, o prazo de 30 (trinta) dias para prestar as informações sobre os débitos do credor, sob pena de perda do direito ao abatimento.

Fez prever também o novo texto constitucional a possibilidade para o credor da Fazenda Pública de utilização do seu crédito inscrito em precatório para a aquisição de bens imóveis da entidade federativa devedora.

No que diz respeito à atualização do débito a que se refere o vigente parágrafo 5º, o legislador constituinte promoveu efetiva alteração de seu índice, que a partir de então será auferido pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança para os precatórios expedidos a partir da promulgação da Emenda Constitucional 62 e, *"para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios"*. Saliente-se que a exclusão da incidência de juros compensatórios é somente a positivação do posicionamento que já vinha sendo adotado pelos Tribunais Superiores.

Ainda, restou criada a faculdade para o credor de cessão de precatórios a terceiros, seja do valor total ou parcial, sem a necessidade de anuência da entidade devedora, bastando que seja comunicada por petição protocolizada ao tribunal de origem e à entidade devedora, somente produzindo efeitos a partir de então. Nesses casos o cessionário, ou seja, o terceiro, não poderá gozar da prioridade prevista para os débitos de natureza alimentícia, nem tampouco da possibilidade de enquadrá-lo como de pequeno valor, caso a cessão seja parcial.

Por fim, a Emenda Constitucional, em mais uma inovação, previu a possibilidade da União, a seu critério, e na forma da lei, assumir débitos oriundo dos Estados, Distrito Federal, ou Municípios os refinanciado.

Buscou-se, ainda, com a edição da emenda, a criação de um novo regime especial de pagamento de precatórios pela União, pelos Estados, Distrito Federal e pelos Municípios, materializado pelo art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Restou instituído, por força desse dito regime especial, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios<sup>66</sup>, que estivessem em mora com os seus precatórios judiciais, inclusive com os que fossem emitidos durante a vigência da Emenda Constitucional nº 62, poderiam optar, por meio de ato do Poder Executivo, por liquidá-los através de uma das duas formas previstas no §1º do art. 97 do ADCT: a primeira, pelo depósito em conta especial<sup>67</sup>, de um doze avos, todo mês, do percentual da receita corrente líquida<sup>68</sup> destinada a cada ente especificamente<sup>69</sup>; e a segunda, pela adoção de regime especial pelo prazo de até quinze anos, caso em que o valor a ser depositado na já referida conta especial "corresponderá,

---

<sup>66</sup> A União, tendo em vista que vinha honrando regularmente o pagamento de suas condenações judiciais, não foi atingida pelo regime instituído pelo art. 97, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>67</sup> As contas especiais serão administradas pelos Tribunais de Justiça locais para o pagamento de precatórios expedidos pelos Tribunais, não podendo o valor depositado pelo ente federativo (Estado, Distrito Federal ou Município) retornar desta conta para os seus respectivos cofres.

<sup>68</sup> Pra que não pairasse qualquer tipo de dúvida, o § 3º, do art. 97, do ADCT definiu o que seria receita corrente líquida para os fins de pagamento de precatórios: "§ 3º Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo mês de referência e os 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades, e deduzidas: I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; II - nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

<sup>69</sup> Em relação aos Estados e Distrito Federal, esse percentual será de no mínimo 1,5% (um e meio por cento) para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, incluindo o Distrito Federal, ou para aqueles estados em que o volume de precatórios pendentes das administrações direta e indireta seja de até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida; e de no mínimo 2% (dois por cento), para os Estados das regiões Sul e Sudeste cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta ultrapassem 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida. Já no que tange aos municípios, restou estabelecido que o percentual seria de 1% (um por cento) para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida; e de no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35 % (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida. É o que reza o § 2º do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento<sup>70</sup>.

Em resumo, terá o ente federado, que tiver interesse, a faculdade de escolher por dois regimes de pagamento dos precatórios pendentes: a vinculação de percentual da receita corrente líquida, caso em que não terá prazo certo para pagamento, o que dependerá do montante devido; ou o parcelamento desse montante, acrescido de juros e correção monetária, em quinze prestações anuais.

Do total depositado, 50% (cinquenta por cento), obrigatoriamente serão utilizados para a liquidação de precatórios na ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências de natureza alimentícia, para o ano corrente; e de idade e doença grave, para todos os anos. A outra metade do total depositado poderá ser empregada no pagamento de precatórios através de três métodos: leilão, recebendo o precatório aquele credor que oferecer o maior deságio no valor total a receber da entidade devedora; acordo diretamente com o credor, devendo esta forma de pagamento ser regulada por lei editada pela entidade devedora; ou por pagamento em ordem crescente de valor, ou seja, pagando-se os precatórios não liquidados na forma ordinária, do menor valor para o maior.

Por último, é bom que se destaque, um grande avanço ocorrido por força da Emenda Constitucional 62 foi a previsão de sanções em virtude da não liberação tempestiva dos recursos a que se refere o regime especial<sup>71</sup>. Ora, mesmo que

---

<sup>70</sup> Art. 97, §1º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>71</sup> § 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo:

I - haverá o sequestro de quantia nas contas de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ordem do Presidente do Tribunal referido no § 4º, até o limite do valor não liberado;

II - constituir-se-á, alternativamente, por ordem do Presidente do Tribunal requerido, em favor dos credores de precatórios, contra Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, direito líquido e certo, autoaplicável e independentemente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem;

III - o chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa;

IV - enquanto perdurar a omissão, a entidade devedora:

- a) não poderá contrair empréstimo externo ou interno;
- b) ficará impedida de receber transferências voluntárias;

tímido, tendo em vista que poderiam ter sido atingidos todos os entes, sem exceção, e não apenas os que aderissem ao dito regime, foi o primeiro dispositivo com status constitucional que previu mecanismos efetivos de coercibilidade ao gestor na liquidação dos débitos judiciais. Até então, mesmo que a Constituição fizesse prever a obrigatoriedade de inclusão no orçamento de verba destinada ao pagamento dos precatórios judiciais, o seu não pagamento jamais foi motivo pra qualquer tipo de punição, pois não havia previsão para tal. Temos, portanto, o maior avanço dado pelo legislador constitucional em termos de precatório. Lógico, repita-se, que poderia ter sido estendido para todos os entes independente de adesão ao regime, contudo não se pode desmerecer o grande salto pretendido.

Vê-se, destarte, que a Emenda Constitucional nº 62/2009 promoveu uma efetiva reforma no sistema de pagamento de débitos judiciais pelas Fazendas Públicas, notadamente as estaduais, distritais e municipais, quando instituiu, mais uma vez por um novo "calote", regime especial de pagamento de precatórios pendentes.

Assim como aconteceu quando da edição da Emenda Constitucional nº 30/2000, entre outras coisas em virtude também desse novo calote, fora da mesma forma questionada perante o Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade da Emenda 62.

---

V - a União reterá os repasses relativos ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios, e os depositará nas contas especiais referidas no § 1º, devendo sua utilização obedecer ao que prescreve o § 5º, ambos deste artigo.

### 3. DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA E O REGIME DE PRECATÓRIO

Em se tratando de execução podemos dizer que ela tanto pode ser espontânea, quando o devedor cumpre voluntariamente sua obrigação, quanto forçada, nos casos em que se faz necessário o uso de meios coercitivos suficientes à satisfação do credor, por meio de uma efetiva tutela jurisdicional executiva.

Contudo, não obstante a existência dessas duas espécies de tutela executiva, a legislação brasileira utiliza o termo “*execução*”, apenas nos casos de execução forçada. Por outro lado, quando houver a espontaneidade no cumprimento da obrigação, a terminologia mais adequada ao texto processual brasileiro é “cumprimento de sentença”.

Portanto, temos, em linhas gerais, que a execução por quantia certa contra devedor solvente tem por objetivo a expropriação de seus bens, como forma de garantir a satisfação do credor. É dizer, é proporcionar ao credor a satisfação da obrigação nos mesmos moldes em que ela ocorreria caso fosse adimplida voluntariamente.

Ocorre que, nada disso faz sentido quando a executada é a Fazenda Pública, à medida que diante das prerrogativas a ela inerentes, o processo de execução pública passa a se valer de algumas particularidades que o distingue do processo executivo em geral. Há nestes casos um regime diferenciado de execução, com um procedimento todo peculiar e específico.

A execução por quantia certa contra a Fazenda Pública está disciplinada tanto na Constituição Federal, por força do art. 100, quanto na legislação infraconstitucional, leia-se, o art. 730, do Código de Processo Civil.

Em relação à Fazenda Pública, a execução por quantia certa é a única espécie de execução que se reveste de caráter diferenciado em relação à execução enfrentada pelos particulares. É que, tendo em vista a inalienabilidade dos bens públicos do ponto de vista do direito material, e a sua consequente impenhorabilidade face ao processo, resta impossibilitada uma possível constrição judicial para a satisfação do direito do credor<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Os bens públicos, isto é, os bens pertencentes à União, Estado e Município, são legalmente impenhoráveis. Daí a impossibilidade de execução contra a Fazenda nos moldes comuns, ou seja, mediante penhora e expropriação. Prevê o Código de Processo Civil, por isso, um procedimento

Sendo assim, tendo a atividade jurisdicional como essência, no domínio do processo executivo, à expropriação dos bens do devedor, resta impossível aplicar o procedimento ordinário de execução por quantia certa, quando a executada for a Fazenda Pública.

Neste sentido, a sistemática diferenciada ante o Estado, enquanto devedor, somente se aplicará quando a obrigação for de pagar quantia certa. Nas demais: obrigação de fazer, obrigação de não fazer e obrigação de dar, o procedimento aplicável é exclusivamente o do Código de Processo Civil, art. 566 e seguintes, idêntico ao enfrentado pelos particulares.

### 3.1. Quem é a fazenda Pública

Um ponto muito importante a ser discutido é quais as pessoas jurídicas de direito público compõem o conceito de Fazenda Pública, e, por conseguinte, se submetem ao processo executivo diferenciado, previsto pelos art. 730 e 731, do Código de Processo Civil. Sabemos que as pessoas jurídicas de direito público possuem tratamento processual especial e possuem prerrogativas que a outras partes, em juízo, não são concedidas.

Pelo seu conceito, Fazenda Pública se relaciona com o erário público, com o que diz respeito às finanças do ente estatal, com o órgão responsável por gerir a política econômica do Estado. De acordo com De Plácido e Silva<sup>73</sup>, Fazenda Pública é:

“a denominação genérica a qualquer espécie de fazenda, atribuídas às pessoas de Direito Público. Nela, assim, se computam a Fazenda Federal, Fazenda Estadual e Fazenda Municipal. E, desta forma, Fazenda Pública é sempre tomada em amplo sentido, significando toda soma de interesse de ordem patrimonial ou financeira da União, dos Estados federados ou dos Municípios, pois que, sem distinção, todas se compreendem na expressão”.

---

especial para as execuções por quantia certa contra a Fazenda Pública, o qual não tem a natureza própria de execução forçada, visto que se faz sem penhora e arrematação, vale dizer, sem expropriação ou transferência forçada de bens. Realiza-se por meio de simples requisição de pagamento, feita entre o Poder Judiciário e Poder Executivo, conforme dispõem os arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil. (THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil. Volume II.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009. p. 371)

<sup>73</sup> SILVA. De Plácido. **Vocabulário Jurídico.** 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 351.

Contudo, apesar da expressão ter relação com as finanças do Estado, o termo Fazenda Pública serve para designar a atuação do Estado em juízo, ainda que a demanda não consista em matéria fiscal ou econômica. Isso é fruto do uso reiterado dessa terminologia, em diversos dispositivos legislativos, como sinônimo da própria Administração Pública, que fez com que sua utilização se expandisse e abarcasse a atuação do Estado em juízo. O código de Processo Civil de 1939, por exemplo, já utilizava esse vocábulo para indicar o ente público em juízo<sup>74</sup>, e da mesma forma continuou a empregar o legislador do Código atual. Desse modo, hoje, se utiliza genericamente a expressão Fazenda Pública sempre em substituição ao próprio Estado, ou suas pessoas jurídicas de direito público, quando litigando em juízo.

Hely Lopes de Meirelles pontua que “a administração Pública quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de *Fazenda Pública*, porque seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda<sup>75</sup>”.

Pois bem. Neste sentido, temos que integram o conceito de Fazenda Pública todas as pessoas jurídicas de direito público interno, assim consagradas pelo art. 41 do Código Civil<sup>76</sup>.

Ou seja, o conceito de Fazenda Pública abrange tanto a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios, que compõem a Administração Direta, quanto as suas respectivas autarquias e as fundações públicas, e ainda outros órgãos da Administração equiparados a estes dois últimos possam também estar abrangidos no respectivo conceito.

---

<sup>74</sup> A título de exemplo: “Art. 32. Aos representantes da Fazenda Pública contar-se-ão em quadruplo os prazos para a contestação e em dobro para a interposição de recurso”; “Art 56. § 1º As custas dos atos judiciais, praticados a requerimento do órgão do Ministério Público e do representante da Fazenda Pública, serão pagas, afinal, pelo vencido”; “Art. 541. O detentor de testamento, que deixar de apresentá-lo em juízo, será notificado, ex-officio, ou a requerimento de qualquer interessado ou do órgão do Ministério Público ou do representante da Fazenda Pública, sob as cominação da lei”; entre outros.

<sup>75</sup> MEIRELLES, Hely Lopes de. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª Edição, 2ª Tiragem, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dércio Balesteri Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998, p.590 *apud* CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo** – 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2011.

<sup>76</sup> **Art. 41, CC.** São pessoas jurídicas de direito público interno: I - a União; II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; III - os Municípios; IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

É o caso, por exemplo, das Agências, executivas e reguladoras, às quais se tem atribuído a natureza jurídica de autarquias especiais, justamente por exercerem funções típicas de Estado, tanto na esfera administrativa quanto nas perspectivas fiscalizatória e normativa.

Também integram o rol de pessoas jurídicas de direito público as associações públicas instituídas na forma da Lei 11.107/2005, diga-se, quando os consórcios públicos assim forem constituídos; e ainda, as fundações públicas, criadas sob um regime de direito público para prestação de atividade fundamentalmente pública. Neste último caso, de maneira semelhante à sistemática das agências reguladora e executiva, ao se analisar a personalidade jurídica das fundações de direito público, vê-se claramente que se assemelham a uma autarquia, e por tal motivo, são classificadas como pessoas jurídicas de direito público.

De outro norte, estão excluídos do conceito de Fazenda Pública as sociedades de economia mista e as empresas públicas, que embora integrem a administração indireta estão suprimidas da relação de pessoas jurídicas de direito público. Ocorre que, não obstante haver participação societária do Estado, tais pessoas jurídicas possuem natureza jurídica eminentemente privada. Ora, como criadas para exercer atividade econômica, em concorrência com os particulares, não podem desfrutar de prerrogativas processuais não extensíveis a seus pares no mercado. Estas pessoas submetem-se, portanto, ao regime geral de execução por quantia certa contra devedor solvente, em que é, de pronto, autorizada a penhora de bens para posterior arrematação e pagamento em favor do credor.

A exceção neste caso fica a cargo da Empresa de Correios e Telégrafos, que, muito embora pelo critério utilizado pelo legislador constitucional se caracterizaria por ser uma empresa pública, e, portanto, não seria dotada das prerrogativas inerentes à Fazenda Pública, se vale do que dispõe o Decreto-Lei nº 509/1969, que afirma em seu art. 12: “A ECT gozará de isenção de direitos de importação de materiais e equipamentos destinados aos seus serviços, dos privilégios concedidos à Fazenda Pública, quer em relação à imunidade tributária, direta ou indireta, impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços no concernente a foro, prazos e custas processuais”.

Mesmo afrontando o texto constitucional, o supratranscrito dispositivo tem sua eficácia validade tanto pelo Superior Tribunal de Justiça, quanto pelo Supremo Tribunal Federal, que pacificaram o posicionamento no sentido de que integra, sim,

a Empresa de Correios e Telégrafos, o conceito de Fazenda Pública, à medida que o Decreto-Lei 509/69 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, e ainda por tratar-se de entidade voltada à prestação de serviço público da União<sup>77</sup>.

Neste sentido, tendo em vista os princípios da indisponibilidade do interesse público, bem como a supremacia do interesse público ante ao privado, temos que os ditos órgãos caracterizados como pessoas jurídicas de direito público, gozam de certos privilégios processuais, ocasionando alguma desigualdade na relação jurídica, quando em litígio.

### **3.2 As prerrogativas da Fazenda: a efetividade do processo e o Princípio da Isonomia.**

Sabe-se que o regime jurídico processual da Fazenda pública é distinto. Possui, portanto, tratamento diferenciado em relação às demais partes no processo, pois goza de algumas prerrogativas que a lei lhe conferiu. Abordaremos algumas das principais, de modo a chegar a uma conclusão sobre a sua conveniência, bem como sobre a sua influencia na efetividade da prestação da tutela jurisdicional pelo próprio Estado.

Dentre as prerrogativas outorgadas a Fazenda Pública, quando em litígio, podemos citar como uma das principais, a contagem diferenciada de prazos para defesa e recurso. Como se sabe a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas respectivas autarquias e fundações, tem prazos em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer<sup>78</sup>. Tais prazos diferenciados se justificam por razões de ordem prática, como por exemplo, o número inferior de advogados

---

<sup>77</sup> STJ. 1.Tendo o art. 12 do Decreto-lei n. 509/69 sido recepcionado pela Constituição Federal, permanecem os privilégios concedidos à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos como pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública; portanto, é tempestivo o recurso interposto dentro do prazo em dobro para recorrer previsto no art. 188 do CPC (AgRg no Ag 418,318/DF, Rel. Min. Otávio de Noronha, 2ª Turma, julgado em 02/03/2004, Dj 29/03/2004 p. 188); STF. 1. A prestação do serviço postal consubstancia serviço público [art. 175 da CF/88]. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é uma empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, como tal tendo sido criada pelo decreto-lei nº 509, de 10 de março de 1969. 2. O Pleno do Supremo Tribunal Federal declarou, quando do julgamento do RE 220.906, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ 14.11.2002, à vista do disposto no artigo 6o do decreto-lei nº 509/69, que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é "pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, que explora serviço de competência da União (CF, artigo 21, X) [...]" (ACO 765 QO / RJ, Rel. Min. Marco Aurélio. Relator para Acórdão: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2005, Dje-211 de 06/11/2008)

<sup>78</sup> **Art. 188, CPC.** Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.

públicos ante a demanda, a dificuldade de acesso a documentos e provas, e ainda a enorme burocracia existente no serviço público em geral.

Também o reexame necessário, que consiste na obrigatoriedade ao duplo grau de jurisdição às sentenças proferidas contra a Fazenda Pública, bem como as que julgarem procedentes os embargos à execução de dívida ativa, no todo ou em parte<sup>79</sup>. Trata-se de condição de eficácia para o trânsito em julgado da sentença contra o Estado. As exceções ficam por conta das seguintes hipóteses: a) O valor da condenação não ultrapassar o montante de sessenta salários mínimos, ainda que em se tratando de procedência dos embargos do devedor na execução da dívida ativa e; b) quando a sentença estiver fundada em jurisprudência plenária ou Súmula do Supremo Tribunal Federal ou, da mesma forma em súmula de Tribunal Superior.

Em linhas gerais, ocorre que, estando a Fazenda Pública em um dos polos processuais, sendo sucumbente, e incorrendo qualquer das hipóteses já elencadas, mesmo que seus representantes optem por não recorrer, ou por desídia não recorram, a decisão não transitará em julgado automaticamente, tendo em vista a regra contida no art. 475 do Código de Processo Civil.

Outra prerrogativa concedida ao Estado é a isenção de despesas processuais. O Estado só está obrigado ao pagamento, quando vencido na lide, das despesas efetuadas pela parte vencedora, sendo de outro lado, isento do pagamento de custas e emolumentos. Quanto às despesas em sentido estrito, como por exemplo, honorários de perito, ressalte-se a obrigação da Fazenda em arcar com tais pagamentos, que por ora não integram o conceito de custas e emolumentos e não devem receber o tratamento do art. 27, do CPC. A dispensa do recolhimento de custas e emolumentos se justifica tendo em vista que são caracterizados como tributos destinados a remunerar um serviço público prestado pelo próprio Estado aos jurisdicionados, e, por conseguinte, sendo o produto da arrecadação dos tributos destinados ao próprio Estado se estaria incorrendo em confusão, que tem como consequência a extinção da obrigação tributária<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> **Art. 475, CPC.** Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: I – proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público; II – que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, VI).

<sup>80</sup> Diferente, porém, é quando o a União litiga em Justiça Estadual ou o ente estadual é parte na Justiça Federal. Como se sabe não imunidade recíproca quanto à custas judiciais, tendo em vista que só abrange impostos, e não taxas, como é o caso.

Também o recorrente, em geral, tem o dever de comprovar o pagamento do preparo, inclusive do porte de remessa e retorno para ver processado o seu recurso, sob pena de deserção. Todavia, quando a Fazenda Pública estiver em situação idêntica estará ela isenta de tal ônus, de acordo com o que prescreve o parágrafo 1º do art. 511 do Código de Processo Civil<sup>81</sup>. Além de estar dispensada de preparo para interpor recursos no processo civil, a Fazenda Pública encontra-se igualmente liberada do depósito prévio, quando estabelecido para o mesmo desígnio<sup>82</sup>.

Ainda, quanto às prerrogativas, refiram-se sobre a fixação de honorários advocatícios inferiores ao mínimo legal, quando a Fazenda Pública fizer parte da demanda. É que o CPC traça uma regra geral para as sentenças condenatórias, disciplinando que o juiz quando da prolação da decisão fixará os honorários advocatícios em no mínimo 10% e no máximo 20% sobre o valor da condenação, excetuando-se, por exemplo, as causas em que funcionarem a Fazenda Pública em que os honorários deverão ser arbitrados “consoante apreciação equitativa do juiz”, evitando-se onerar ainda mais o Estado.

Não esquecemos também as limitações à concessão de liminares e antecipação de tutela contra o Estado, ou, por exemplo, a obrigatoriedade de intimação pessoal do Advogado Público, a impossibilidade de execução provisória das decisões contra a Fazenda, e o pagamento por meio de precatórios.

Trata-se de uma questão bastante intrigante, tendo em vista que, na maior parte das vezes, as regalias concedidas à Fazenda Pública impedem ou dificultam a implementação de uma maior efetividade na prestação da tutela jurisdicional pelo Poder Judiciário.

Sabe-se que o intento do processo é o resultado prático que a tutela jurisdicional possa conferir às partes. Neste sentido, à medida que a legislação confere prerrogativas à Fazenda, tais como maiores prazos para defesa e recurso, assim como para pagamentos, ou também a obrigatoriedade de reexame das decisões contrárias ao Estado, está também dificultando a prestação efetiva da tutela jurisdicional ao particular.

---

<sup>81</sup> **Art. 511, CPC.** No ato de interposição do recurso, o recorrente comprovará, quando exigido pela legislação pertinente, o respectivo preparo, inclusive porte de remessa e de retorno, sob pena de deserção.

§ 1º. São dispensados de preparo os recursos interpostos pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios e respectivas autarquias, e pelos que gozam de isenção legal.

<sup>82</sup> **Art. 1º-A, Lei 9.494/97:** “Estão dispensadas de depósito prévio, para interposição de recurso, as pessoas jurídicas de direito público federais, estaduais, distritais e municipais”

A Constituição Federal de 1988 dedicou, na categoria de direitos fundamentais, o direito do cidadão brasileiro a uma razoável duração do processo e meios que garantam celeridade à sua tramitação. Quis a Lei Fundamental apenas conferir ao cidadão uma tutela jurisdicional mais eficaz, que garanta que o provimento jurisdicional ganhe vida, no campo prático.

Muito se discute sobre a inconstitucionalidade das prerrogativas concedidas ao Estado em juízo. Argumenta-se que tais benefícios feririam o princípio da igualdade, e como dito retardaria sobremaneira o provimento jurisdicional, que em linhas gerais já não é dos mais céleres.

Esse é o posicionamento adotado por Ezequias da Silva Leite<sup>83</sup>, para quem os benefícios concedidos ao Poder Público não se mostram razoáveis, tendo em vista que não há hipossuficiência do Estado, que pelo contrário figura como força mais ativa da relação processual. Afirma, outrossim, que "os malsinados privilégios fazendários estão na contramão da moderna máxima da efetividade processual, porquanto o processo não pode prejudicar o cidadão que tem razão, nem este pode sempre suportar unicamente os nefastos efeitos do tempo do processo".

No entanto, devemos ter a preocupação também, por outro lado, que a Fazenda Pública, quando em juízo, está a defender um interesse que não é de uma única pessoa, não é propriamente do Estado ou do seu representante, exclusivamente, mas sim da coletividade, e por tal circunstância, deve dispor de meios suficientes a fazê-lo com a maior excelência possível<sup>84</sup>.

A Fazenda Pública, como representante do interesse público<sup>85</sup>, deve receber do ordenamento jurídico tratamento especial, diferenciado, justamente para que possa

---

<sup>83</sup> LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Themis: Revista da ESMEC, Fortaleza, v. 3, n. 2, p. 163191, 2003. Disponível em: <<http://www.tj.ce.gov.br/esmec/pdf/THEMIS-V4N1.pdf>>. Acessado em: 13 de fevereiro de 2013.

<sup>84</sup> No mesmo sentido Gusmão Júnior: "Justifica-se o tratamento diferenciado, porque a Fazenda Pública, como corporificação da Administração em juízo, nada mais é do que o conjunto formado pela soma de interesses de todas as pessoas, da coletividade. A res publica a todos pertence e disso resulta a indisponibilidade dos seus interesses. A Fazenda, ao ser demandada em juízo, deverá perseguir o interesse público. Por isso, as normas processuais que a outorgam prazos dilatados e outras prerrogativas compatibilizam-se com os preceitos constitucionais. A Carta Magna, a começar pela exigência do precatório para pagamento de dívidas pecuniárias, deixou expresso a premência em tutelar o interesse público discutido no âmbito processual. O resultado da lide, a negligência daqueles que representam a Fazenda em juízo afetam a todos. É prejuízo de toda a sociedade". (GUSMÃO JÚNIOR, Maurício Santos. **Aspectos relevantes da Fazenda Pública em Juízo**. Revista do Tribunal Federal da 1ª Região, Brasília, v. 14, n. 7, p. 18-30, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.trf1.gov.br>>. Acessado em: 22 de fevereiro de 2013)

<sup>85</sup> Pelo menos em tese, pois como bem pondera Celso Antonio Bandeira de Mello "(...) independente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas

exercer de forma plena suas funções indispensáveis. José Roberto de Moraes sobre o tema, explica que quando a Fazenda está em juízo, o interesse último ali defendido é o Erário Público e não os interesses particulares do agente. Neste sentido, o interesse do erário é superior aos interesses particulares das partes que demandam contra o Estado, justificando a concessão de prerrogativas.

Por esse motivo, à medida que os principais interessados na lide são o erário público, e conseqüentemente os administrados, é que se deve privilegiar a atividade processual do Estado de maneira ampla, porém não irrestrita. As prerrogativas outorgadas ao Estado não podem extrapolar os limites do justificável, sob pena de serem encaradas como um privilégio, e ferir, por oportuno, o já citado princípio da igualdade.

Sabe-se que o princípio da igualdade material, já pensando por Aristóteles na Antiguidade, através da máxima que ecoou no tempo, dispunha que a igualdade somente será alcançada em sua plenitude se tratarmos os individuais iguais, igualmente, na medida da desigualdade de cada um.

Em termos processuais, o princípio da isonomia traz firme a ideia de paridade de armas, de igualdade de oportunidades entre as partes no processo, de modo que, tendo em vista a subjetividade dos conceitos de igualdade e desigualdade não podemos dizer que isonomia significa dar tratamento perfeitamente idêntico a ambos os litigantes.

Por esse motivo é que são conferidos tratamentos diferenciados a algumas partes, como por exemplo, no caso do consumidor, enquanto parte hipossuficiente, lhe é concedida a inversão do ônus da prova; no caso do idoso em que lhe é conferida a prioridade processual; assim como a situação do pobre na forma da lei, em que lhe é concedida a isenção de custas judiciais e emolumentos.

---

concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes (...) não são interesses individuais do Estado, similares, pois (sob prisma extrajurídica), aos interesses de qualquer sujeito. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011.) Renan Paes Felix em trabalho publicado na Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região alerta que na prática administrativa podemos encontrar diversos exemplos de interesses individuais do Estado, e cita: "O Estado recusar-se administrativamente à responsabilidade patrimonial por atos lesivos a terceiros; o interesse em pagar valores ínfimos nas desapropriações; o interesse em tributar desmesuradamente dos administrados, enriquecendo o Erário e empobrecendo a Sociedade; o pagamento de salários miseráveis aos servidores". Para ele "Tais interesses não são públicos, pois o interesse público primário visa o bem-estar da coletividade" (FELIX, Renan Paes. **As prerrogativas processuais da Fazenda Pública diante da Efetividade do Processo**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, João Pessoa, v. 15, n. 1, p. 663 - 699, 2007.)

E assim, em idêntico contexto, é que também são conferidos benefícios ao Estado enquanto parte de relação processual. *In casu*, a Fazenda Pública, diante das suas peculiaridades possui características que visivelmente coadunam com o tratamento desigual a ela conferido, tais como a elevada demanda de processos, uma quantidade de advogados públicos, muitas vezes inferior à necessária, a dificuldade de acesso a documentos, entre outros.

A igualdade, portanto, tem de acontecer quanto aos fins, não quanto aos meios. Por isso não se pode atribuir tratamento desigual sem qualquer critério lógico, e ainda, fora dos parâmetros e da vontade da lei.

Esse juízo é o que diferencia a prerrogativa do privilégio. Leonardo Carneiro da Cunha prefere evitar a expressão “privilégios processuais”, muito utilizada como sinônimo de prerrogativa, quando se aborda o tema, tendo em vista que, no seu modo de compreender, os privilégios consistem em vantagem sem qualquer fundamento, sem razão de ser, o que não seria o caso das vantagens concedidas à fazenda Pública, que por outro lado, possui fundamentos razoáveis para ser beneficiada com algumas prerrogativas processuais<sup>86</sup>.

Temos, portanto, que o privilégio é o benefício concedido sem qualquer razão, é o tratamento desigual infundado, enquanto a prerrogativa é a vantagem outorgada de maneira tal a preservar a isonomia, visando dar igualdade de oportunidade à parte que se encontra em situação diferenciada<sup>87</sup>. E quando a Fazenda Pública demanda ou é demandada, notadamente há uma situação diferenciada em seu desfavor, o que merece ser corrigido com algumas benesses, como já ocorre na legislação processual vigente.

---

<sup>86</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo** – 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2011.

<sup>87</sup> (...) nesse passo, impede asseverar que a prerrogativa difere-se do privilégio. A instituição de norma que cria situação de ‘vantagem’, não equivale, necessariamente, à concessão de privilégios. Se a instituição do benefício processual é fundamentada e visa dar igualdade de oportunidade à parte que se encontra em situação diferenciada é essencial a sua criação. A essa vantagem que busca preservar a isonomia dá-se o nome de prerrogativa, cuja instituição, como dito, deve ser pautada no princípio da razoabilidade. (NASCIMENTO, Vanessa Lima. **Prerrogativas da Fazenda Pública: benefício de prazo**. In: CASTRO, João Antônio Lima (Coord.). *Direito Processual Constitucional e Democrático*. Belo Horizonte, 2008.). No mesmo sentido Willis Santiago Guerra Filho: “A definição jurídica do que seja ‘privilégio’, tal como nos foi legada já pela tradição, que remonta ao Direito Romano, é de se considerar como o que emana de preceito que dispõe sobre situação individual, seja para punir ou beneficiar, desconsiderando, assim, a generalidade, que já a filosofia grega já apontava como essência das leis (...) Comporta, então, distinguir ‘privilégios’ de uma outra categoria de dicrimen, ‘as prerrogativas’, que definem uma situação de superioridade necessária ao exercício de uma função pública, isto é, daquela espécie de poder do Estado a mais comum, o qual se exerce não por interesse próprio, mas por interesse de outrem ou por um interesse objetivo”. (GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e Direitos Fundamentais**. 3 Ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003, p. 135)

A Constituição, no entendimento de Hélio do Valle Pereira, não prega de forma explícita a isonomia, mas veda sim a discriminação injustificada. Para o dito autor, distinção sempre haverá e será orgulho para o sistema jurídico brasileiro, porém, o que não se concebe é a diferenciação maliciosa ou ofensiva a outros valores jurídicos correlatos<sup>88</sup>. Por esse motivo, é que o tema inspira tanta controvérsia na doutrina e na jurisprudência. Há quem veja as prerrogativas como um privilégio infundado, e por consequência uma afronta ao princípio da isonomia, defendendo a sua inconstitucionalidade e, de forma antagônica, quem vê nas prerrogativas concedidas à Fazenda, uma maneira justamente de trazer a isonomia ao processo que tem o Estado como parte, lhe retirando de uma situação de manifesta desigualdade, e criando condições para que possa exercer o seu múnus com excelência<sup>89</sup>.

Há, portanto, no que se refere à participação da Fazenda Pública em juízo uma colisão de interesses que devem ser sopesados para a obtenção de uma efetiva tutela jurisdicional ao administrado, sem prejuízo ao bom andamento do Estado. De um lado o princípio da Supremacia do Interesse Público, que justifica a concessão de prerrogativas ao Estado, do outro, o princípio da Efetividade da Tutela Jurisdicional, como garantia aos jurisdicionados de prestação célere, justa e eficaz.

Algumas prerrogativas, de fato, apresentam feições de privilégio, à medida que são concedidas sem qualquer critério, principalmente porque são desproporcionais ao objetivo da lei, ferindo o princípio da isonomia. Podemos citar: fixação de honorários de maneira diferenciada quando a Fazenda Pública figura em um dos polos, atualização dos débitos de forma distinta, execução por meio de precatórios sem qualquer força vinculativa, e até mesmo o reexame necessário são benefícios que não guardam qualquer relação com a posição diferenciada do Estado, constituindo um verdadeiro excesso, um protecionismo injustificado.

Ora, se um advogado, atuando ou não contra o Estado, possui a mesma dedicação, o mesmo esforço, o mesmo zelo na execução do seu ofício, por qual

---

<sup>88</sup> PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual da Fazenda Pública em Juízo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

<sup>89</sup> Para Flávio Luiz Yarshell, “não há dúvida de que a desigualdade real entre a Fazenda Pública e os indivíduos justifica um tratamento diferente. O problema todo reside em encontrar os limites segundo os quais a Fazenda Pública pode ser tratada de forma distinta. Não apenas o fato de os bens da Fazenda Pública serem impenhoráveis justifica o tratamento diferenciado, não apenas a separação estrutural de Poderes, essencial à própria existência e funcionamento do Estado, justifica tratamento diferente, mas também o próprio modo de ser da Fazenda em relação aos indivíduos o justifica”. (YARSHELL, Flávio Luiz. *A execução e a efetividade do processo em relação à Fazenda Pública*. **Direito Processual Público: A Fazenda Pública Em Juízo**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 214).

motivo deverá receber honorários inferiores quando a parte vencida for a Fazenda Pública? Por que o Código de Processo Civil<sup>90</sup> permite ao juiz arbitrar honorários inferiores ao mínimo legal? Trata-se de um verdadeiro contrassenso<sup>91</sup>. Porém esse não é entendimentos da jurisprudência, que vem se posicionando no sentido de ser constitucional o §4º do art. 20, do Código de Processo Civil.

Ou será que, por exemplo, o prazo de sessenta dias para contestar uma ação não é de certo modo exagerado para ser concedido aos advogados públicos? São questões que merecem uma maior reflexão, de maneira que o protecionismo ao Estado, hoje existente, ceda um pouco de espaço também ao jurisdicionado, que merece uma prestação jurisdicional mais diligente.

O que não se pode admitir é que, sob o escudo da supremacia do interesse público sejam tolhidos os direitos dos jurisdicionados, quando lhes é assegurado pela Constituição uma efetividade incontestada da tutela jurisdicional.

É necessária uma reformulação no que tange às prerrogativas outorgadas à Fazenda, de modo que ainda que seja beneficiado o Estado, enquanto guardião do interesse público, e que destaque-se a supremacia do interesse público em detrimento do interesse particular, não se coloque à margem a isonomia, igualdade que deve prevalecer nas relações processuais. A prerrogativa deve ser encarada como uma exceção, e não como regra. O que vemos hoje é a legislação processual

---

<sup>90</sup> **Art. 20, CPC.** A sentença condenará o vencido a pagar ao vencedor as despesas que antecipou e os honorários advocatícios. Esta verba honorária será devida, também, nos casos em que o advogado funcionar em causa própria.

(...)

§ 3º Os honorários serão fixados entre o mínimo de dez por cento (10%) e o máximo de vinte por cento (20%) sobre o valor da condenação, atendidos:

- a) o grau de zelo do profissional;
- b) o lugar de prestação do serviço;
- c) a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço.

§ 4º Nas causas de pequeno valor, nas de valor inestimável, naquelas em que não houver condenação ou for vencida a Fazenda Pública, e nas execuções, embargadas ou não, os honorários serão fixados consoante apreciação equitativa do juiz, atendidas as normas das alíneas a, b e c do parágrafo anterior.

<sup>91</sup> Nesse sentido, Nelson Nery Júnior: Trata-se aqui realmente de privilégio violador do princípio da isonomia, pois os litigantes tiveram despesas com a contratação de advogados e devem ser ressarcidos de forma igualitária. Vencido o adversário da Fazenda, a condenação na verba honorária deve operar-se na forma do art. 20, § 3º, do CPC, não podendo ser inferior a 10% sobre o valor da condenação. Por que poderia haver condenação em percentual inferior ao legal, se vencida, na mesa causa, a Fazenda Pública? Estão sendo tratados desigualmente litigantes que se encontram em pé de igualdade relativamente ao pagamento dos honorários de seus advogados. Pretende-se com essa norma, na verdade, subtrair do vencedor parcela de honorários a que teria direito, caso litigasse com parte que não fosse a Fazenda Pública (NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.57).

criando obstáculos ao Judiciário no mister de prestar uma tutela jurisdicional célere, justa e eficaz, quando essa prestação jurisdicional visa comandos face ao Estado.

### **3.3. Impossibilidade de Execução Forçada. A impenhorabilidade dos bens públicos.**

São bens públicos, todas as coisas materiais e imateriais, móveis ou imóveis, além de créditos, direitos e ações de titularidade das pessoas jurídicas de direito público interno, tais como União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas respectivas autarquias e fundações de direito público<sup>92</sup>.

Esse conceito segue a disciplina dada pelo Código Civil que em seu art. 98 aduz como sendo públicos “os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno”, de modo que todos os outros são particulares, independentemente da pessoa a que pertençam.

Há quem também inclua, como Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>93</sup>, no conceito de bens públicos, os que mesmo não pertencentes às pessoas acima citadas, estejam afetados à prestação de um serviço público<sup>94</sup>.

Por sua vez, os ditos bens públicos são classificados em: bens de uso comum do povo, que, com bem define o nome, são aqueles destinados ao uso de toda a coletividade, tais como estradas, ruas, praças, e rios; de uso especial, sendo aqueles reservados à utilização administrativa do Estado, à execução dos serviços públicos, de alguma forma vinculados à atividade estatal, por exemplo, edifícios-sede das repartições administrativas, veículos oficiais, bens tombados, bibliotecas,

---

<sup>92</sup> MEIRELLES, Hely Lopes de. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2011.

<sup>93</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011. No mesmo sentido, Geraldo Ataliba: “(...) o patrimônio de empresas estatais prestadoras de serviço público é patrimônio administrativo e, como tal, indisponível e submetido ao regime administrativo. (ATALIBA, Geraldo. **Patrimônio Administrativo – Empresas Estatais Delegadas de Serviço Público – Regime de seus bens – Execução de suas dívidas**. Revista Trimestral de Direito Público 7/39)

<sup>94</sup> Para Fernanda Marinela, deve-se ter um pouco de precaução na generalização da natureza jurídica dos bens afetados a um serviço público. Adota, portanto, posição intermediária quanto aos bens pertencentes a pessoas jurídicas de direito privado, na ocasião de estarem ligados à prestação de serviços públicos: “Os bens pertencentes às pessoas privadas são bens privados, seguindo o disposto no Código Civil, mas, em razão de outras regras do ordenamento jurídico, se esses bens estiverem ligados diretamente à prestação de serviços públicos, ou afetados a outra finalidade pública (por exemplo, a ambiental), eles seguirão o regime de bens públicos. Isso também não significa que sejam efetivamente públicos, mas que sigam em algumas situações a proteção e o rigor do regime público” (MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4ª Edição. Niterói: Impetus, 2010.)

universidades, estádios e escolas públicas; e por fim os dominicais, que se caracterizam por constituírem o patrimônio disponível do Estado, não tendo destinação específica, e compreendendo os bens móveis e imóveis.

Os bens dominicais diferem-se dos bens de uso especial pela possibilidade permanente de serem alienados ou utilizados a qualquer fim. São exemplos de bens dominicais as terras devolutas, os terrenos de marinha e os terrenos reservados e acrescidos sem destinação pública específica<sup>95</sup>.

Neste sentido, tendo em conta a vinculação de tais bens a um fim administrativo, subsistem algumas ressalvas à sua alienação<sup>96</sup>. Deste modo, desde que desafetados à destinação pública, os bens públicos, como os dominicais, podem ser alienados, o que não significa, entretanto, que a Administração possui a faculdade de dispor deles ao seu arbítrio<sup>97</sup>. Há, portanto, uma inalienabilidade relativa, em que os bens públicos podem ser alienados, desde que atendidas às inúmeras exigências previstas na lei para tal.

Há de se ressaltar também que a inalienabilidade dos bens destinados a um fim público também não é absoluta. É que os bens estatais podem perder sua destinação pública através do instituto da desafetação.

Como consequência da inalienabilidade dos bens públicos, temos também a sua impenhorabilidade. Não teria efeito uma suposta penhora de bem público, se o dito bem não pudesse posteriormente ser alienado. O artigo 100 da Constituição Federal também faz prevê a impenhorabilidade dos bens públicos, nomeadamente quando determina que os pagamentos oriundos de sentença judicial dar-se-ão, exclusivamente, na ordem cronológica de apresentação de precatórios, faz-se excluir os demais meios de execução quando as decisões judiciais dispuserem comando de obrigação de pagar quantia contra o Estado. Portanto, a garantia que o credor estatal possui, diferentemente do que ocorre com o particular, não é o patrimônio do Estado, mas sim o regime de precatórios.

A impenhorabilidade antepara os bens públicos, que não são de titularidade de uma única pessoa, mas da coletividade, não permitindo que sobre eles recaia

---

<sup>95</sup> Essa classificação é válida para todas as pessoas jurídicas de direito público. Quanto às demais entidades públicas, que possuem natureza jurídica de direito privado, consideram-se dominicais todos os bens a elas pertencentes.

<sup>96</sup> **Art. 100, CC:** “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.”

<sup>97</sup> O código Civil prevê exigências postas pela lei para a alienação dos bens do Estado: “Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.”

construção judicial. O que se pretende salvaguardar, mais uma vez, é o interesse público, a sociedade, que não pode ser punida indiscriminadamente, com a perda dos bens que lhe são úteis, por atos dos agentes do Estado<sup>98</sup>.

Enquanto que o particular, na qualidade de executado, é citado no processo executivo para pagar o valor relativo à condenação em vinte e quatro horas, sob pena de penhora de seus bens para a satisfação do direito do credor, não se pode proceder da mesma forma quando for a Fazenda Pública a executada, haja vista que por serem impenhoráveis os seus bens, o procedimento se tornaria ineficaz.

Vê-se, portanto, que quando for a Fazenda Pública compelida a cumprir obrigação de pagar quantia, não há execução forçada em seu detrimento. Além da impossibilidade de construção judicial dos bens do Estado, a lei não prevê qualquer mecanismo que possa obrigar a fazenda a satisfazer o direito do credor.

Por esta razão, e tendo em consideração que o digesto processual utiliza o termo “execução” apenas nos casos em que o cumprimento da obrigação se dê forçadamente, podemos dizer que não há execução por quantia certa contra a fazenda pública no direito processual brasileiro?

A doutrina se divide quanto a esse posicionamento. O entendimento majoritário compreende que ainda que não seja possível impor ao estado o cumprimento da obrigação, utilizando-se de meios como a penhora de seus bens, a natureza do procedimento jurisdicional é executiva<sup>99</sup>. Para Daniel Assumpção<sup>100</sup>, por exemplo, “todo procedimento voltado a resolver a crise jurídica de satisfação é uma execução, sendo irrelevantes para a determinação da natureza executiva do processo as técnicas procedimentais previstas em lei para a obtenção desse objetivo”.

Do contrário, há quem diga que, justamente por não haver a possibilidade de construção patrimonial do Estado, não há, no procedimento previsto pelos arts. 730 e

---

<sup>98</sup> "Exige o interesse público - e, por isso mesmo, a Constituição da República o resguardou - que o patrimônio das pessoas públicas fique a salvo de apreensões judiciais por créditos de particulares. Para execução de sentenças condenatórias da Fazenda Pública, a Lei Maior e o Código de Processo Civil instituíram modalidade menos drástica que a penhora, à conta dos créditos respectivos, e o subsequente sequestro de dinheiro, se desatendida a requisição. Ressalvaram-se, assim, os interesses da Administração, sem se descuidar dos direitos de seus credores." (MEIRELLES, Hely Lopes de. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2011, p. 452)

<sup>99</sup> Para Alexandre Câmara, trata-se de verdadeiro módulo processual executivo, apesar de não haver apreensão forçada de bens do executado. Entende o autor que o fim do processo executivo é atingido quando se busca a realização de um direito de crédito do demandante.

<sup>100</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 2 Ed – São Paulo: Método, 2011, p. 1076.

731 do CPC e 100 da Constituição Federal, natureza executiva. São defensores desta tese autores como Cândido Rangel Dinamarco<sup>101</sup> e Humberto Theodoro Júnior<sup>102</sup>.

Particularmente, acredito que se reveste de razão a parcela minoritária da doutrina que compreende a execução por quantia certa contra a fazenda pública como uma espécie de execução *sui generis*. É que não há qualquer mecanismo processual, nem tampouco o Judiciário se reveste de qualquer legitimidade, de modo a coagir o Estado a adimplir uma obrigação de pagar quantia. Desse modo, o cumprimento da dita obrigação ficará a cargo do próprio Estado que o fará de acordo com a conveniência e oportunidade que lhe sobrevier, ainda que a Constituição Federal o imponha certo prazo para inclusão do valor da condenação no orçamento. Temos, portanto, um cumprimento espontâneo que se distancia completamente do objetivo do instituto da execução.

A bem da verdade, a impenhorabilidade necessita ser encarada como uma exceção, devendo ter seu âmbito de abrangência bastante reduzido. Ora, a existência deste instituto limita sobremaneira a possibilidade do credor em ver concretizado o seu direito reconhecido por sentença, ou seja, dificultando que ele ganhe vida no campo prático.

Não se trata de oposição à impenhorabilidade dos bens públicos, cujo objetivo é bastante claro: resguardar a coletividade em detrimento do direito individual de um credor. Contudo, deve-se avaliar a sua relativização, numa tentativa de concretização ampla de direitos, como o da proteção da coletividade na defesa dos bens estatais e, também, da prestação jurisdicional célere e eficaz.

Na Alemanha, por exemplo, a legislação prevê a constrição do patrimônio do Estado, nomeadamente aos bens disponíveis, contudo, na prática, tal fato dificilmente vem a ocorrer, tendo em vista que as decisões judiciais raramente são descumpridas. No Brasil não podemos dizer que, não obstante a louvável intenção da norma, a impenhorabilidade dos bens públicos tem efeitos positivos. Os únicos beneficiários do instituto são os agentes políticos, que a despeito de fazerem do descumprimento das decisões judiciais uma regra, utilizam-se dos recursos públicos

---

<sup>101</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil. Volume II**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009, p. 610

<sup>102</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol. IV. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 379

destinados aos credores judiciais do Estado, aplicando-os em qualquer outra ação governamental que possa dar volume ao seu currículo eleitoral.

Por esse motivo, na tentativa de encontrar solução para uma eficaz prestação jurisdicional, é que devemos repensar essa impenhorabilidade plena dos bens públicos, hoje existente. Replitamos se não seria possível a constrição de bens públicos não afetados, como forma de garantir os direitos dos credores.

A jurisprudência pátria, é bom que se frise, já vem adotando posicionamento favorável à penhora de numerário público, em alguns casos, para fazer frente à prestação de serviços de saúde, tais como, tratamentos médicos e fornecimento de medicamentos, quando porventura seja negado pelo Estado. Também em relação à execução de pequeno valor, a legislação evoluiu a ponto da Lei 10.257/01, que disciplina os Juizados Especiais Federais, fazer prever que não sendo atendido o prazo legal para pagamento dar-se-á o sequestro de numerários suficiente ao cumprimento da decisão<sup>103</sup>.

Portanto, bem se vê que há uma tendência cada vez maior a indicar que os bens públicos não são intangíveis ao processo executivo, razão pela qual nos faz acreditar que o instituto deve ser cada vez mais relativizado no intuito de atender a outro requisito constitucional que é o da efetividade na prestação jurisdicional.

### **3.4. Do Precatório**

#### **3.4.1. Conceito**

O precatório é um regime originariamente brasileiro, sendo criado diante da necessidade de se executar a pessoa jurídica de direito público, ante uma condenação no âmbito judiciário, sem, contudo, tornar indisponível o seu patrimônio, levando-se em conta a sua impenhorabilidade.

O termo Precatório deriva do latim *precatorius*, sendo empregado para indicar a requisição, ou propriamente a carta expedida pelos juízes da execução de sentenças, em que a Fazenda Pública foi condenada a certo pagamento, ao

---

<sup>103</sup> **Art. 17, da Lei 10.257/01.** Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório.

§ 2º Desatendida a requisição judicial, o Juiz determinará o seqüestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão.

Presidente do Tribunal, a fim de que, por seu intermédio, se autorizem e se expeçam as necessárias ordens de pagamento às respectivas repartições pagadoras<sup>104</sup>. Para Américo Luís Martins da Silva, a expressão “*precatório*” é oriunda do termo *precata*, que significa requisitar alguma coisa de alguém<sup>105</sup>.

Pedro Lenza, por seu turno, aduz que “*o precatório judicial é o instrumento através do qual se cobra um débito do poder público (pagamento devido pela Fazenda Pública Federal, Estadual, Distrital ou Municipal), conforme art. 100 da CF/88*”<sup>106</sup>.

Portanto, o *Precatório* é a forma pela qual o Poder Judiciário requisita o pagamento de certa quantia ao Poder Executivo, após reconhecer uma dívida do Estado para com o seu credor, de modo que, tomando ciência, faça incluir o valor da dívida no seu orçamento.

Neste sentido, necessária, para a sua formação, a participação incondicional de dois atores nesse trâmite: o juiz da execução e o Presidente do Tribunal. Em resumo, transitada a sentença condenatória em desfavor da Fazenda Pública, o juiz da execução encaminha requisição ao Presidente do Tribunal para que este, enquanto representante máximo do Judiciário naquela jurisdição, expeça o respectivo *precatório* para a autoridade pública competente para o seu pagamento. Nestes termos, o ofício encaminhado pelo juiz da execução ao presidente do Tribunal é denominado ofício *precatório*, enquanto que a ordem de pagamento emanada do Presidente do Tribunal à autoridade competente é chamada ofício *requisitório*, daí porque algumas vezes é comum vermos a expressão *precatório-requisitório*.

Como já abordado, trata-se de um instituto cuja atividade é essencialmente administrativa, tendo em vista que enquanto o Presidente do Tribunal expede o *Precatório* à autoridade pública não está ele exercendo a sua função típica de julgar, mas sim uma função administrativa que lhe foi delegada pela Constituição Federal.

O *precatório* foi criado, entre outros, com o intuito de evitar o pagamento sem critério por parte do Estado, evitando o favorecimento pessoal a alguns credores em detrimento de outros. Pretende-se, portanto, impedir que haja uma maior

---

<sup>104</sup> SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

<sup>105</sup> SILVA, Américo Luís Martins da. **Do precatório-requisitório na execução contra a fazenda pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

<sup>106</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2006. p. 424

subjetividade por parte do administrador no adimplemento de seus débitos junto aos credores judiciais, e ainda, um controle maior do Poder Judiciário, órgão responsável pela sua constituição, nos seus respectivos pagamentos.

Procurou-se, ainda, cessar a chamada advocacia administrativa, que se constituía na atividade de pessoas ligadas à Administração, que utilizavam do prestígio que gozava junto às pessoas responsáveis pelos pagamentos das condenações para beneficiar alguns credores, tornando o seu pagamento mais célere. Portanto, com o regime dos precatórios, em que se obriga a respeitar, com o auxílio do Judiciário, a ordem cronológica de pagamentos, a subjetividade inerente ao chefe do executivo no pagamento dos credores não mais subsiste, tornando-se mais igualitária e moralmente justa. Tanto o é que o próprio texto legal da Constituição de 1934, primeira Constituição que fez previsão ao instituto, faz referência a tais pessoas, quando dispõe "(...) sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais".

Teoricamente, trata-se de um instrumento de operacionalização orçamentária dos pagamentos da administração, que não pode ser surpreendida com um débito judicial, sem previsão anterior em orçamento que destine verba necessária ao seu adimplemento.

Contudo, o que se vê, na prática, salvo raras exceções, é a conivência dos demais Poderes aliada a ausência de obrigatoriedade legal ao pagamento das condenações judiciais do Estado, levando o instituto do precatório, que tem objetivos claros e louváveis, a uma verdadeira bancarrota.

### **3.4.2. Formação e Procedimento do precatório**

O precatório não se inicia no próprio Tribunal responsável pela execução de seu procedimento, mas sim, ainda no juízo de primeiro grau responsável por processar as execuções em face da Fazenda Pública. Por este motivo, cumpre-nos esclarecer como se dá todo o processo de formação do precatório-requisitório, desde quando intentada a execução pelo credor até o seu correspondente pagamento.

O procedimento da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, notadamente no que tange ao precatório em si, segue um tramite todo peculiar, diferindo totalmente da execução ordinária, entre particulares.

Como já abordado, levando em consideração as prerrogativas de que faz jus a Fazenda, com especial ênfase ao pagamento por meio de precatório ou requisição de pequeno valor, o procedimento tem de ser revestido de algumas nuances específicas, de modo a trazer a igualdade materialmente processual ao Estado, que se reveste de diferenças em relação ao particular, quando em juízo.

Em assim sendo, enquanto que na execução por quantia certa entre particulares, o devedor é citado para pagar, nomear bens à penhora ou oferecer impugnação no prazo de quinze dias, quando a Fazenda Pública é a executada, esse procedimento não pode ser seguido, haja vista a impenhorabilidade dos bens públicos. Daí porque se faz necessário um procedimento de execução autônomo, independente do procedimento seguido pelos particulares.

Destarte, ajuizada a execução em face da Fazenda Pública, sua citação se dá para a oposição de embargos, se for este o caso. É bom que se diga, a oposição de embargos pela Fazenda Pública deve levar em consideração as matérias descritas pelo art. 741<sup>107</sup>, do Código de Processo Civil, tais como, falta ou nulidade de citação, inexigibilidade do título, ilegitimidade das partes, cumulação indevida ou excesso na execução, incompetência do juízo, ou suspeição ou impedimento do juiz, além de qualquer outra causa impeditiva, modificativa ou extintiva da obrigação, devendo ser rejeitados liminarmente os embargos opostos cujo teor não implique as matérias ali descritas. Pode haver, também, a rejeição liminar dos embargos, nos termos do art. 739, do CPC, quando forem intempestivos, manifestamente protelatórios, quando inepta a petição, ou quando a Fazenda Pública alegar excesso de execução, mas não se desincumbir do *ônus probandi* em demonstrar o valor correto da execução.

Saliente-se que as questões suscitadas nos embargos deverão ser intrínsecas à própria execução, de modo que outras discussões, nomeadamente as relativas ao direito do credor, restam preclusas, tendo em vista o trânsito em julgado

---

<sup>107</sup> **Art. 741, CPC.** - Na execução contra a Fazenda Pública, os embargos só poderão versar sobre:

I - falta ou nulidade da citação, se o processo correu à revelia;

II - inexigibilidade do título;

III - ilegitimidade das partes;

IV - cumulação indevida de execuções;

V - excesso de execução; VI - qualquer causa impeditiva, modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que superveniente à sentença; VII - incompetência do juízo da execução, bem como suspeição ou impedimento do juiz

do processo de conhecimento. As exceções ficam por conta da falta ou nulidade de citação e da chamada coisa julgada inconstitucional<sup>108</sup>.

Como já discutido, o prazo para oposição dos embargos é de trinta dias, a contar da juntada do mandado de citação, devidamente cumprido, tendo em vista que em se tratando da Fazenda Pública não há a penhora dos bens para a satisfação do crédito.

Além disso, não é demais lembrar que a Fazenda está adstrita, quanto ao conteúdo dos embargos, a suscitar apenas as questões dispostas no art. 741, do Código de Processo Civil, quais sejam, falta ou nulidade da citação, quando o processo tenha ocorrido à revelia; inexigibilidade do título; ilegitimidade das partes; cumulação indevida de execuções; excesso de execução; incompetência do juízo; suspeição ou impedimento do juiz; e causa extintiva, modificativa ou impeditiva superveniente à sentença<sup>109</sup>.

A oposição dos embargos suspende a execução até o seu julgamento definitivo. Se, do contrário, a Lei 11.382/06, que altera dispositivos do Código de Processo Civil relativos à execução, impôs como condição para a atribuição de efeito suspensivo aos embargos que o credor garantisse o juízo, esta condição não pode ser imposta à Fazenda em juízo, levando-se em conta a presunção de solvência, e a conseqüente impossibilidade de garantia do juízo por parte do Estado. Então recebidos os embargos, o juiz deverá determinar a intimação do exequente, ora embargado, para se pronunciar a respeito do seu conteúdo, no prazo de quinze dias, conforme preleciona o art. 740, do Código de Processo Civil. Ato seguinte, ao juiz faculta o julgamento imediato ou a designação de audiência de conciliação, instrução e julgamento.

Recebidos regularmente e processados na forma do art. 740, do CPC, seu julgamento se dá por meio de sentença, de modo que a forma cabível de atacar a decisão é o recurso de apelação. Ressalte-se, por oportuno, que a sentença que julga os embargos opostos pela Fazenda Pública não está sujeita ao reexame necessário a que alude o inciso I do art. 475, do CPC, uma vez que o dito reexame já foi procedido quando da sentença de mérito no processo de conhecimento.

---

<sup>108</sup> Conforme CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo** – 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2011, p. 292-293.

<sup>109</sup> Atente-se que estamos nos referindo a execução fundada em título judicial, porquanto quando a execução tiver por fundamento um título extrajudicial será possível que a Fazenda alegue qualquer questão relativa ao débito executado.

Saliente-se também que o inciso II do mesmo artigo faz referência apenas às execuções fiscais, o que não é, porém a situação de execução por quantia certa.

Pelo que dispõe o texto legal infraconstitucional, notadamente o Código de Processo Civil, à apelação interposta em face da sentença que rejeite liminarmente ou julgue improcedentes os embargos à execução não seria dado efeito suspensivo. Contudo, levando-se em consideração que a Constituição Federal fez prever no seu art. 100 que o pagamento de condenação das Fazendas Públicas Municipais, Estaduais Distritais e Federais só se daria por força de sentença transitada em julgado, tal dispositivo se torna inócuo<sup>110</sup>. Ora, ainda que não se atribua efeito suspensivo ao recurso, sua exequibilidade estaria sem eficácia ante ao que prevê a Constituição Federal, haja vista que o pagamento não poderia ser processado antes do trânsito em julgado da decisão. Portanto, temos que ao recurso que ataque o indeferimento liminar ou a improcedência dos embargos manejados pela Fazenda Pública, deve-se atribuir ambos os efeitos, suspensivo e devolutivo.

Não apresentados ou rejeitados os embargos, em qualquer instância, deverá o juiz de primeiro grau determinar a expedição do precatório ao Presidente do respectivo Tribunal, ordenando que o cartório judicial minucie sua autuação, instruindo-a com cópia das principais peças do processo, tais como, entre outros: a petição inicial; sentença e acórdãos no processo de conhecimento; certidão de trânsito em julgado no processo de conhecimento; petição do credor requerendo a execução; petição dos embargos à execução ou certidão de sua não oposição; sentença e acórdãos nos embargos à execução; certidão de trânsito em julgado nos embargos à execução; procuração dos advogados; contrato de honorários advocatícios, quando constar dos autos e for do interesse do advogado que seja pago já em separado; planilha de cálculos e decisão homologatória dos cálculos; bem como que faça referência à natureza do crédito a ser pago, se alimentício ou não..

Importante reiterar que, com exceção da execução por título extrajudicial em que não houve discussão ainda sobre o direito do credor, a decisão que julga embargos à execução opostos pela Fazenda Pública não se submete ao reexame

---

<sup>110</sup> Também nos casos de execução entre particulares, à exceção da que se funde em título extrajudicial, o texto do art. 520, V, não tem aplicação, à medida que não há mais embargos, sendo que a defesa do executado é feita por meio de impugnação, cuja rejeição enseja agravo de instrumento e não apelação (cf. CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo** – 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2011, p. 292).

necessário obrigatório, ocasião em que, caso o Estado não recorre da decisão, haverá o seu trânsito em julgado<sup>111</sup>.

Determinada a expedição do precatório pelo juiz e instruído os autos do requisitório, deverão estes ser encaminhados ao Presidente do respectivo Tribunal para que se inclua na ordem de pagamento a ser processada e comunicada à autoridade competente, determinado a sua inclusão no orçamento geral para pagamento.

A inscrição do precatório deverá ser procedida até o dia 1 de julho para que o valor do crédito seja inscrito no orçamento a aprovar no mesmo exercício, de modo que o pagamento correspondente se dê até o fim do ano posterior ao da sua inscrição, quando o crédito terá seu valor corrigido monetariamente. Caso contrário, só será possível que o crédito seja incluído no orçamento posterior.

No que tange ao seu processamento nos Tribunais é importante o destaque para a ausência de positividade especial da matéria relativa ao processamento dos precatórios no âmbito das competências do Presidente do Tribunal, determinada pela Constituição Federal. Há uma lacuna na Lei quanto ao fato, sendo de competência de cada Tribunal responsável pelo pagamento de precatórios a regulação da matéria, o que é compreensível, tendo em vista tratar-se de procedimento de natureza administrativa. Razoável, portanto, que o próprio órgão discipline o modo como deverá processar os seus atos, levando-se em consideração a estrutura disponível e suas peculiaridades.

Em linhas gerais, contudo, após findar o processo de execução, passada em julgado a decisão e expedido o ofício requisitório pelo juiz de primeiro grau, este é recebido no protocolo administrativo do Tribunal, que por seu turno o autua, fazendo-se consignar data e horário, encaminhando-o ao setor competente, para posterior inclusão na lista a ser elaborada em razão da ordem cronológica. Pode haver em seguida a oitiva do Ministério Público. Ato seguinte, o Presidente do Tribunal faz a relação dos créditos atualizados até aquela data e encaminha às entidades de Direito Público devedoras, para que incluam em seus respectivos orçamentos os

---

<sup>111</sup> "Na execução contra a Fazenda Pública fundada em título judicial, opostos embargos e julgados improcedentes, não há a remessa necessária do CPC 475, pois não houve decisão "contra" a Fazenda Pública, mas simplesmente confirmou-se a presunção de liquidez, certeza e exigibilidade do título executivo judicial. A decisão "contra" a Fazenda já foi proferida no anterior processo de conhecimento, esta sim submetida ao duplo grau necessário". (NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria. **Código de Processo Civil Comentado e Legislação extravagante**. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 898

débitos ali consignados. No exercício seguinte, o Presidente do Tribunal determina o pagamento, segundo as possibilidades dos depósitos<sup>112</sup>.

### **3.4.3. Espécies de precatórios. Formas de Satisfação dos Débitos judiciais.**

Podemos classificar os precatórios, entendidos aqui num contexto genérico de pagamentos judiciais devidos pela Fazenda Pública, em algumas espécies, haja vista que a Constituição, procurando dar mais eficácia ao pagamento optou por dividi-los.

Temos, portanto, a tirar pelas diversas listas existentes e também pelos casos de dispensa, que os precatórios podem ser classificados em créditos de pequeno valor, que não se encontram no conceito propriamente dito de precatório; em créditos de natureza alimentícia; créditos de natureza alimentícia cujo titular se enquadre na categoria de idoso ou portador de doenças graves; e em demais créditos.

Não obstante o pensamento contrário, que defendia a desnecessidade de processamento dos créditos de natureza alimentícia por meio de precatório, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, sumulado inclusive, é de que há, sim, a necessidade de obediência ao procedimento previsto pelo art. 100, da Constituição Federal, no que tange aos créditos de natureza alimentícia, limitando-se a isentá-los apenas da observância à ordem cronológica geral de precatórios.<sup>113</sup>

Neste sentido, ainda que se faça essa divisão conceitual, todas as formas de execução por quantia certa em face da Fazenda Pública, que aqui já denominamos espécies de precatórios, independente da natureza do seu crédito ou da qualificação do credor, devem ser submetidas ao procedimento específico do art. 100, da

---

<sup>112</sup> CARVALHO, Juan Pablo Couto de. **Estudo da execução contra a Fazenda Pública e o erro material como causa de revisão dos precatórios judiciais.** Disponível em <[http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/download/252/288](http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/download/252/288)> Acesso em 15 de dezembro de 2012.

<sup>113</sup> Súmula 655 do STF: "A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza". No mesmo norte, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula nº 144 que dispõe: "Os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência, desvinculados os precatórios da ordem cronológicas dos créditos de natureza diversa."

Constituição Federal, e conseqüentemente, ao que disciplina o art. 730, do código de processo Civil, com exceção dos créditos de pequeno valor.

Desde a promulgação da Constituição, passou-se a haver duas ordens cronológicas, levando-se em consideração a natureza dos créditos: uma para os créditos de natureza alimentar, que gozariam de preferência, e outra para os créditos de natureza diversa. Só com o advento da Emenda Constitucional nº 62/2009, que incluiu a preferência aos idosos e portadores de doenças graves, passou a existir três ordens cronológicas. Isso torna essencial, portanto, que quando da expedição do ofício-requisitório pelo juiz da execução, seja claramente especificada à natureza do crédito a ser executado, de modo que quando do recebimento do ofício pelo Tribunal, possa ele ser inserido na lista correspondente.

Nesta esteira, diante da existência de três ordens de preferência, em termos sequenciais, podemos dizer que os créditos alimentares, cujo credor é idoso ou portador de doença grave, tem preferência sobre os créditos alimentares ordinários, que por sua vez gozam de prioridade sobre os créditos de natureza diversos. Cada espécie de precatório possui, portanto, sua ordem cronológica específica.

Com efeito, antes mesmo dos créditos alimentares ordinários deverão ser pagos os também alimentares, de que sejam titulares portadores de doenças consideradas graves ou idosos. Esse pagamento, contudo, é bom que se diga, se limitará ao equivalente ao triplo do valor máximo fixado em lei para o pagamento das requisições de pequeno valor, sendo o restante pago na ordem cronológica de apresentação dos precatórios de créditos alimentares<sup>114</sup>. Nesse caso o fracionamento é perfeitamente admitido, pois decorrente da vontade da própria lei e não do interesse individual do credor em evitar a ordem comum de precatórios.

#### **3.4.3.1. As Requisições de Pequeno Valor**

As requisições de pequeno valor foram instituídas inicialmente pela Emenda Constitucional nº 20/1998, que modificando o art. 100, da Constituição Federal,

---

<sup>114</sup> **Art. 100, § 2º, CF/88.** “Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório”.

dispunha que não se aplicariam aos créditos denominados de pequeno valor as disposições relativas aos precatórios.

Desde a sua criação, as RPV's, como são comumente denominadas, tendo em vista a eficácia limitada do § 3º, do art. 100, da CF, tiveram aplicação condicionada à edição de lei regulamentadora, que só foi editada após a Emenda Constitucional nº 37, que instituiu o art. 87 aos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias<sup>115</sup>.

O dispositivo mencionado deixa a critério de cada ente federativo a definição legal do *quantum* caracterizado como de pequeno valor, de acordo com a sua capacidade, postura que vem sido adotada por vários estados e municípios<sup>116</sup>. Enquanto tal matéria não for regulamentada pelos demais entes federados, a norma vigente será o art. 87 do ADCT, que dispõe que para os Estados e o Distrito Federal o limite seria de quarenta salários mínimos, e os Municípios teriam como limite o valor correspondente a 30 salários mínimos.

O artigo 87 do ADCT não faz menção à Fazenda Federal, por já haver norma regulamentadora anterior à sua edição. Trata-se da Lei Federal 10.259/2001, que disciplina a instituição dos Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, onde restou consignada sua competência para processar e julgar causas de valor não superior a sessenta salários mínimos, de modo que é este o teto, no âmbito da União, para pagamento de pequeno valor, salvos se a causa

---

<sup>115</sup> **Art. 87, ADCT.** Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignados em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a:

I - quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

II - trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

Parágrafo único. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultada à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no § 3º do art. 100

<sup>116</sup> "(...) a Constituição não delega no § 5º uma liberdade discricionária de maneira que a alteração nos valores das dívidas de pequeno valor deve ser fixada segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público, observando o princípio da proporcionalidade, da simetria e o princípio federativo, mas os entes locais se sujeitam à teleologia constitucional, não lhes sendo lícito fixar valores ínfimos que poderiam representar supressão do próprio instituto do Requisitório de pequeno Valor." (DRESCH, Luís Renato. **Requisitório de Pequeno Valor: direito intertemporal, inconstitucionalidade na inobservância ao princípio da proporcionalidade.** Jurisprudência Mineira, n. 180. jan/mar, 2007. p. 54)

versar sobre crédito previdenciário, onde considera-se pequeno valor a importância de R\$ 5.180,25, em observância à Lei 10.099/00<sup>117</sup>.

Os valores considerados a título de crédito de pequeno valor dizem respeito a cada credor por si só, o que quer dizer que ainda que haja na lide um litisconsórcio entre credores da Administração, o limite não diz respeito à lide como um todo, mas sim a cada parte especificamente.

A dispensa de créditos de pequeno valor do processamento segundo o regime de precatório teve por intento atenuar o sofrimento daqueles que pleiteavam perante o Judiciário um crédito de valor relativamente pequeno, não sendo razoável que esses credores fossem obrigados a enfrentar a longa espera na fila dos precatórios que a cada ano cresce ainda mais.

Como já mencionado, se o crédito, objeto da execução, for de pequeno valor, ao Estado é dispensado o trâmite do precatório, sendo o pagamento, por outro turno, procedido mediante o que se intitulou Requisição de Pequeno Valor, conforme dispõe o parágrafo 3º, do art. 100, da Constituição Federal. Ou seja, os créditos de pequeno valor não serão obrigados a seguir as regras delimitadas pelo caput do art. 100, não devendo, portanto, aguardar a inclusão no orçamento, para pagamento no exercício financeiro seguinte.

Do contrário, o pagamento das Requisições de Pequeno Valor será efetuado em até sessenta dias a contar da data da requisição pelo Tribunal. Essa é basicamente a diferença entre os precatórios e as requisições de pequeno valor. No restante, o processamento é basicamente o mesmo<sup>118</sup>.

Saliente-se que, ainda que as requisições de pequeno valor não sigam o rito do precatório, ainda assim se faz necessário, face ao princípio da impessoalidade que rege a Administração Pública Brasileira, o estabelecimento também de uma

---

<sup>117</sup> A referida lei altera a Lei 8213/91, regulamentando o disposto no § 3º do art. 100 da Constituição Federal, definindo obrigações de pequeno valor para a Previdência Social. Desta forma, a nova redação do art. 128 da lei previdenciária é a seguinte: “as demandas judiciais que tiverem por objeto reajuste ou a concessão de benefícios regulados nesta Lei cujos valores de execução não forem superiores a R\$ 5.180,25, por autor, poderão, por opção de cada um dos exequentes, ser quitada no prazo de até sessenta dias após a intimação do trânsito em julgado da decisão, sem a necessidade de expedição de precatório.

<sup>118</sup> “No mais é tudo igual: natureza de pagamento voluntário; natureza administrativa do procedimento; origem orçamentária; competência concentrada na Presidência do Tribunal.” (SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Redefinição de papéis na execução de quantia certa contra a Fazenda pública**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, Nº 8 – Junho de 2006. p. 202)

ordem cronológica para o processamento dos pagamentos, evitando assim que um credor seja beneficiado em detrimento de outro.

Diferente, entretanto, é a data de atualização do crédito a ser percebido pelo particular. Enquanto no precatório, o crédito deverá ser atualizado na data do pagamento, evitando a defasagem do valor, tendo em vista a demora na sua liquidação, quando se tratar de RPV a atualização do crédito será feita na data de apresentação da requisição pelo Judiciário, o que, em tese, não provocará defasagem, tendo em vista que o pagamento deverá ser realizado em até sessenta dias.

Saliente-se da impossibilidade de fracionamento dos valores pelo credor para receber parte do crédito por Requisição de pequeno valor e parte por Precatório<sup>119</sup>. Essa vedação é feita pelo § 8º, do art. 100, da CF, que assim dispõe: “§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo”. Contudo é possível que o credor renuncie a parte excedente, ou seja, que ultrapassar o limite para pagamento de RPV de cada ente federado, de modo a receber o seu crédito por Requisição de Pequeno Valor.

Por fim, é importante frisar que no caso das Requisições de Pequeno Valor, tem o juiz a legitimidade para, em caso de inadimplemento pela Entidade Devedora, ou seja, na hipótese de não pagamento dentro do prazo de sessenta dias, determinar o sequestro de numerário suficiente ao cumprimento da obrigação de pequeno valor.

### 3.4.3.2. Precatórios alimentares

A Constituição Federal reservou, aos créditos considerados de caráter alimentício, a possibilidade de serem pagos, com preferência face aos demais

---

<sup>119</sup> “Não obstante, depois de efetuado o pagamento sem precatório, havendo ainda valores a receber por fato superveniente e do qual não tinha conhecimento o credor, será admissível o fracionamento, porém o pagamento desse remanescente será por precatório.” (SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Redefinição de papéis na execução de quantia certa contra a Fazenda pública**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, Nº 8 – Junho de 2006. p. 203)

créditos, à exceção dos créditos alimentares em que sejam titulares idosos ou portadores de doenças graves.

Foram eles definidos pela própria Constituição, no parágrafo 1º do art. 100, como sendo aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado.

A dúvida é: seria o rol disposto no citado dispositivo taxativo? Apenas as hipóteses ali constantes podem ser consideradas alimentares? Há divergências a respeito. Há quem entenda que a definição constante no parágrafo 1º do art. 100, da Constituição Federal é taxativa<sup>120</sup>, rejeitando-se qualquer outra que a elas se iguale. Todavia, ao que parece, as hipóteses ali dispostas são meramente exemplificativas, admitindo-se outros tipos de créditos no conceito de alimentício<sup>121</sup>. Ora, exemplo disso são os honorários advocatícios, que, ainda que não constem do rol disposto na Constituição, indiscutivelmente é verba que remunera a atividade do advogado, e, portanto, de caráter alimentício.

Dissenso também houve quanto à obrigatoriedade dos créditos de natureza alimentar em seguir, ou não, o procedimento previsto para os precatórios ordinários.

É que o caput do art. 100 dispunha, anteriormente que: “à exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual, distrital ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem cronológica de apresentação dos precatórios (...)”, o que dava a entender que a os créditos de natureza alimentícia, excepcionalmente, não seriam pagos na ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

José Augusto Delgado chegou a defender que a intenção do legislador constituinte foi a de excluir os créditos alimentícios do sistema de precatório,

---

<sup>120</sup> Leonardo Carneiro da Cunha é adepto desta corrente, afirmando ser “o rol taxativo, pois se trata de definição prevista no próprio texto constitucional para esclarecimento de norma excepcional, ou seja, de norma que excepciona ou ressalva a ordem cronológica dos precatórios, estabelecendo outra nova ordem”. Acredita ele que os honorários advocatícios devem seguir o crédito principal, por exemplo, quando estes foram alimentares, também o serão os honorários. (CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo** – 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2011. p. 315)

<sup>121</sup> No mesmo sentido: VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Novas Considerações acerca da Execução contra a Fazenda Pública**. Revista Dialética de Direito processual 5:54-68. São Paulo: Dialética, 2003. p. 59.; e BUENO, Cassio Scarpinella. **A Natureza Alimentar dos honorários advocatícios sucumbenciais**. Disponível em: <[http://www.scarpinellabueno.com.br/Textos/Honor%C3%A1rios%20advocat%C3%ADcios%20\\_natureza%20alimentar\\_.pdf](http://www.scarpinellabueno.com.br/Textos/Honor%C3%A1rios%20advocat%C3%ADcios%20_natureza%20alimentar_.pdf)> . Acesso em: 11 de fevereiro de 2013.

determinando, por outro lado, que eles fossem pagos de forma imediata, tendo em vista o seu mister de promover melhores condições de vida ao seu titular<sup>122</sup>.

Contudo, o que prevaleceu foi o entendimento segundo o qual, de fato, os créditos de natureza alimentícia, deveriam seguir o rito destinado aos precatórios ordinários, contudo, se submeteriam a uma lista distinta com prevalência sobre a geral. Esse entendimento havia sido sumulado pelo Supremo Tribunal Federal<sup>123</sup>, até que, após a edição da Emenda Constitucional nº 62/2009, o legislador constituinte modificou a redação do art. 100, CF, passando a disciplinar que seriam eles “pagos com preferência sobre todos os demais débitos”, o que tornou o seu sentido mais claro, encerrando qualquer discussão sobre a questão.

Comungo, entretanto, da opinião esposada pelo Ministro Delgado, de que os créditos de caráter alimentar deveriam, assim como os de pequeno valor, serem pagos imediatamente. Ora, trata-se de verba destinada à subsistência do credor e nesse sentido requer urgência no seu pagamento. Sabe-se hoje, que não obstante a sua preferência frente aos demais créditos, os alimentares demoram anos a serem pagos aos seus credores, o que acaba por tornar sem efeito a intenção do instituto.

De toda sorte, trata-se de importante dispositivo trazido pela constituição que procurou priorizar aqueles credores do Estado cujas verbas seriam, destinadas ao seu próprio sustento ou de sua família, ou seja, verbas que contivessem caráter salarial. É mais uma forma de criar certa isonomia, material falando, entre os credores da Fazenda pública.

Dada a sua importância, como se vê, os créditos de natureza alimentar não foram abrangidos pelas moratórias contidas no art. 78 e art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Isso vem, na prática, ocasionando

---

<sup>122</sup> DELGADO, José Augusto. Execução contra a Fazenda Pública: revisão dos dispositivos constitucionais: algumas controvérsias. BDJur, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/10005>>. Acesso em: 19 fev. 2013. p. 18. No mesmo sentido, VAZ afirmava: “A intenção do constituinte foi determinar o pagamento imediato dos débitos de natureza alimentar – dado o caráter de urgência que esta prestação possui – e o pagamento dos demais débitos por meio de precatórios, na ordem cronológica”. (VAZ, José Otávio de Viana. **Liquidação do Precatório: Pagamento, compensação e poder liberatório**. In *Precatórios: problemas e soluções*. Coord. Orlando Vaz. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 93). E também Celso Ribeiro Bastos: “Têm natureza alimentar, e, portanto, devem ser pagos de uma única vez, devidamente atualizados, independentemente de ordem cronológica, os créditos relativos a vencimentos de funcionário público, objeto de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, aposentadorias e pensões dos servidores, bem como os benefícios acidentários e previdenciários”. (BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. T. III. São Paulo: Saraiva, p. 113.)

<sup>123</sup> Súmula 655, STF: “A exceção prevista no art. 100, “caput”, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza”.

justamente a preterição dos pagamentos dessa espécie de precatório. Ocorre que, como o ADCT instituiu o poder liberatório de pagamento de tributos de entidade pública devedora, sem prejuízo do sequestro das verbas, em caso de inadimplemento das parcelas dos precatórios, inseridos no regime especial de pagamentos, os administradores têm optado por da preferência à liquidação destes, congelando a fila dos precatórios alimentícios.

### **3.4.3.3. Precatórios alimentares prioritários**

Como dito, dentre os créditos de natureza alimentar, há uma outra espécie de precatório, ou podemos dizer, outro meio de satisfação dos débitos judiciais da Fazenda, compondo lista e ordem de preferência distintos. Trata-se dos créditos alimentares cujos titulares sejam idosos ou portadores de doenças consideradas graves.

Para essas pessoas, a Constituição permitiu a possibilidade de a fazenda Pública pagar parte do crédito com preferência sobre todos os demais precatórios, no limite de até três vezes o valor estipulado por cada ente federado para o pagamento das requisições de pequeno valor, ou seja, o credor do Estado que seja idoso ou portadores de moléstias graves pode ter antecipado o valor correspondente a até três vezes o limite considerado para RPV, sendo o restante pago conforme a ordem de preferência do precatório.

A Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, passou então a prever três ordens cronológicas distintas. “Há, então, em primeiro lugar, os créditos alimentares de idosos e portadores de doenças graves, até o limite equivalente ao triplo do valor fixado para as requisições de pequeno valor. Em segundo lugar, devem ser pagos os demais créditos alimentares, restando, por fim, os créditos não alimentares<sup>124</sup>”.

Com efeito, a própria Constituição já estipulou em seu texto quem seriam as pessoas idosas que teriam direito a preferência no pagamento, ou seja, os titulares de créditos que contassem com sessenta anos ou mais. Contudo, deixou a critério de lei posterior, a definição de quais seriam as doenças graves que motivariam a antecipação no pagamento do crédito.

---

<sup>124</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo** – 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2011.

Para fazer frente ao que se pode conceituar por doenças graves, o Conselho Nacional de Justiça definiu nos termos do art. 13, da Resolução 115/CNJ, que seria moléstias consideradas graves aquelas dispostas no art. 6, XIV, da Lei 7.713/88, com redação dada pela lei 11.052, sendo elas: moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerosa múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados de doença de *paget* (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida<sup>125</sup>.

São essas, portanto, as enfermidades que justificam a antecipação do crédito até o limite de três vezes o valor da requisição de pequeno valor de cada ente federado, nos termos do § 2º, do art. 100, da Constituição Federal.

#### **3.4.4. Sanções aplicadas em função da inobservância do regime do art. 100 da Constituição Federal.**

Ainda que timidamente, a Constituição Federal fez prever algumas sanções aos responsáveis pela inobservância à regra que disciplina os precatórios. Tratam-se medidas repressivas que, infelizmente, são pouco eficazes na tentativa de estimular o cumprimento das decisões judiciais por parte dos representantes dos Entes federados.

Como se sabe, em razão do princípio da indisponibilidade dos bens públicos não é permitido, nem se mostram adequadas, em nosso ordenamento jurídico, qualquer tipo de sanção que incida sobre o patrimônio da entidade devedora, o que limita sobremaneira a previsão de punições no caso de descumprimento da legislação.

---

<sup>125</sup> "Art. 6º. Ficam isentos do imposto de renda os seguintes rendimentos percebidos por pessoas físicas:

(...)

XIV - os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerosa múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados de doença de *paget* (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma."

A exceção, nesse caso, é a possibilidade de sequestro de verbas públicas, em caso de preterição da ordem de preferência, nitidamente autorizada pelo texto constitucional.

Em virtude disso, parece-nos que seria mais eficaz a criação de sanções que incidissem sobre a pessoa do próprio administrador, ou do responsável pelo cumprimento da decisão que se negasse a executá-la. Em assim sendo, com a responsabilização pessoal do agente, talvez o índice de descumprimento das decisões judiciais não seria tal alto como ocorre hoje em dia.

Contudo, hoje, dispusemos de três espécies de sanções para reprimir o descumprimento dos preceitos relativos a pagamento de débitos judiciais pela Fazenda Pública. São eles: o sequestro, a intervenção e a imputação de crime de responsabilidade.

#### **3.4.4.1 Da possibilidade de sequestro das verbas públicas.**

Uma das sanções previstas pelo descumprimento dos preceitos relativos a precatórios é o sequestro das verbas públicas correspondentes, quando houver, por algum motivo, quebra da ordem cronológica de preferência, em desproveito um ou mais credores.

Dispõe o art. 100, no seu parágrafo 6º: “As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva”.

Portanto, cria-se com isso a única possibilidade de invasão na esfera patrimonial do Estado permitida legalmente, sendo uma exceção ao princípio da indisponibilidade dos bens públicos, pois permitida constitucionalmente.

O sequestro por preterição da ordem é admitido ainda que o pagamento tenha sido feito indiretamente, como, por exemplo, por meio de compensação, não importando também se houve qualquer espécie de benefício para a Fazenda pública, pois o instituto do sequestro visa resguardar o próprio credor dos abusos

possivelmente cometidos pelas autoridades competentes em benefício de terceiro<sup>126</sup>.

Um dos pontos de discussão no que diz respeito ao sequestro por preterição se refere à sua natureza jurídica, se seria ele satisfativo ou cautelar. Para Leonardo Cunha, o sequestro, que ele prefere chamar de arresto<sup>127</sup>, “não ostenta natureza de medida cautelar, consistindo numa medida satisfativa, de natureza executiva, destinada a entregar a quantia apreendida ao credor preterido em sua preferência”.

Representando a doutrina que defende como cautelar a natureza do sequestro temos Vicente Greco Filho para quem “o próprio pedido de sequestro não é medida para compelir a pagar, mas instrumento do credor preterido somente no caso de violação da ordem cronológica<sup>128</sup>”, por isso uma vez sequestrado o valor, este fica a disposição do tribunal de modo que seja recomposta a ordem cronológica de pagamento dos precatórios, desobedecida pelo ente público.

Há quem entenda também, como Nelson Nery Júnior e Rosa Maria Andrade Nery que o sequestro possui natureza mista, ou seja, se o requerente for o primeiro da ordem credores, o sequestro possuirá natureza satisfativa porquanto a importância sequestrada lhe será entregue, e o seu crédito satisfeito. Se requerida por qualquer outro credor preterido, diverso do que deva receber em primeiro lugar, a medida será cautelar, posto que tem como objetivo a reestruturação da ordem de preferência dos precatórios<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Esse é o teor do julgamento em sede de Ação Penal Originária, cujo excerto assim dispõe: “(...) A regra inscrita no art. 100 da Constituição Federal - cuja gênese reside, em seus aspectos essenciais, na Constituição de 1934 (art. 182) - tinha por objetivo precípuo viabilizar, na concreção de seu alcance normativo, a submissão incondicional do Poder Público ao dever de respeitar o princípio que conferia preferência jurídica a quem dispusesse de precedência cronológica (“prior in tempore, potior in jure”). - O comportamento da pessoa jurídica de direito público, que desrespeita a ordem de precedência cronológica de apresentação dos precatórios, deve expor-se às graves sanções definidas pelo ordenamento positivo, inclusive ao próprio sequestro de quantias necessárias à satisfação do credor injustamente preterido. - Nem mesmo a celebração de transação com o Poder Público, ainda que em bases vantajosas para o erário, teria, na época em que ocorridos os fatos expostos na denúncia, o condão de autorizar a inobservância da ordem de precedência cronológica dos precatórios, pois semelhante comportamento - por envolver efetivação de despesa não autorizada por lei e por implicar frustração do direito de credores mais antigos, com evidente prejuízo para eles - enquadra-se no preceito incriminador constante do inciso V do art. 1º do Decreto-lei nº 201/67. Doutrina. Precedentes” (AP 503, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 20/05/2010, DJe-022 DIVULG 31-01-2013 PUBLIC 01-02-2013 EMENT VOL-02673-01 PP-00001)

<sup>127</sup> Leonardo Carneiro da Cunha entende por imprópria a denominação “sequestro”. Para ele o referido sequestro nada mais é que um arresto. (CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo** – 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2011. p. 328-329)

<sup>128</sup> GRECO FILHO, Vicente. **Da Execução Contra a Fazenda Pública**, São Paulo, Saraiva, 1986.

<sup>129</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria. **Código de Processo Civil Comentado e Legislação extravagante**. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

Com a devida vênia de quem pensa o contrário, entendo que a natureza jurídica do sequestro é satisfativa, e visa recompor a ordem cronológica dos precatórios através do recebimento pelos credores preteridos da quantia necessária à satisfação do seu débito. O instituto foi assim pensado desde o seu surgimento, com a Constituição de 1934, e nasceu como uma maneira de coagir os administradores a respeitarem a ordem cronológica de apresentação dos precatórios, extinguindo em definitivo a prática da advocacia administrativa, e trazendo moralidade e igualdade para a liquidação dos débitos judiciais pela Fazenda Pública. Neste sentido, não se pode imaginar que outra é a função do sequestro, pois se trata de um preço pago pela Fazenda pela infringência do ditame constitucional.

Quanto à legitimidade ativa, outro ponto de divergência, sabe-se que o sequestro não poderá ser determinado de ofício, pelo Presidente do Tribunal, devendo, por oportuno, ser pleiteado pelo credor que foi preterido do seu direito de preferência. Nestes termos, por credor preterido deve-se entender todos aqueles que se encontram em posição anterior ao credor beneficiado, ou seja, que deveriam ter seus créditos liquidados antes daquele. Destarte, se o credor beneficiado tivesse ocupando no momento da liquidação do seu precatório a 10ª posição na ordem de preferência, todos os nove credores que lhe antecederiam possuem legitimidade para requerer o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito<sup>130</sup>.

Contudo, tendo em vista a natureza satisfativa do sequestro, quem realmente deve requerer o sequestro é o primeiro credor preterido, e caso os demais, que também possuem legitimidade o fizerem estarão agindo em substituição processual ao primeiro credor preterido. É que, se diferente for, haverá igualmente, quebra da ordem de preferência.

Quanto ao legitimado passivo do sequestro é pacífico o entendimento de que a ação que visa o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito deve ter como sujeitos passivos tanto a Fazenda Pública, quanto o credor beneficiado, em litisconsórcio necessário<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> “O credor preterido é o legitimado exclusivo para a ação cujo objetivo é sequestrar a quantia necessária à satisfação do débito (CF 100, § 2º). Por credor preterido deve entender-se aquele que, embora não seja o primeiro da ordem de recebimento, se encontre à frente daquele que efetivamente recebeu” (NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria. **Código de Processo Civil Comentado e Legislação extravagante**. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 881)

<sup>131</sup> Esse é o posicionamento de NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria. **Código de Processo Civil Comentado e Legislação extravagante**. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 881

Contudo não obstante a ação ter como sujeitos passivos o credor preterido e a própria Fazenda Pública, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que a medida pode, sim, recair sobre as rendas e depósitos da Fazenda Pública, tendo em vista que dificilmente se conseguirá reaver essa importância do credor beneficiado<sup>132</sup>. Manoel da Cunha, por sua vez, alerta que poderá o Estado ingressar com ação regressiva face ao credor beneficiado, porém isso dificilmente ocorre<sup>133</sup>.

Para Ricardo Perlingeiro, que discorda do posicionamento acima, o sequestro deverá recair sobre a conta específica destinada para os pagamentos dos precatórios, pois com isso, não se estaria interferindo na atividade do Poder Executivo, nem tampouco pondo em risco a prestação dos serviços públicos<sup>134</sup>.

O que parece ser mais lógico nesse ponto é que quando o credor beneficiado já houve recebido o pagamento, o sequestro recaia sobre as verbas estatais, porém, quando esse valor ainda estiver disponível na conta específica do Tribunal correspondente será de lá que deverá sair o montante a ser pago para a satisfação do credor preterido<sup>135</sup>.

Ressalte-se que a ordem emanada pelo Judiciário determinando o sequestro da verba preterida, deve ser precedida, obrigatoriamente, de manifestação do Ministério Público, nos termos do art. 731, do Código de Processo Civil<sup>136</sup>.

Até 2000, o sequestro por preterição da ordem cronológica de preferência era o único admitido pela Constituição, até que sobreveio a Emenda Constitucional nº 30/2000, instituindo o regime especial de pagamento de precatórios. Esse regime criou uma condição de pagamento mais favorável ao Estado, contudo conferiu ao credor o direito de requerer o sequestro da verba necessária ao pagamento das

---

<sup>132</sup> Segundo Amílcar de Castro “sequestradas serão as quantias recebidas indevidamente pelos credores que não tinham precedência ao requerente, e não os bens públicos, ou as rendas da Fazenda Pública” (CASTRO, Amílcar de. **Comentários ao CPC. Vol III**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974. p. 372/372)

<sup>133</sup> CUNHA, Manoel da. **Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores**. São Paulo: LTR, 2000. p. 91.

<sup>134</sup> SILVA, Ricardo Perlingeiro da. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 127

<sup>135</sup> Como se posiciona SILVA, Américo Luís Martins da. **Do precatório-requisitório na execução contra a fazenda pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998. p. 153.

<sup>136</sup> **Art. 731, do CPC**. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

prestações não liquidadas em seu vencimento. Essa medida continuou a vigorar com o novo regime especial criado pela Emenda Constitucional nº 62/2009<sup>137</sup>.

Portanto, a título de hoje, são duas as hipóteses de sequestro previstas pela Constituição Federal. A primeira se refere ao sequestro por preterição da ordem de preferência; e a segunda, tem lugar nos casos em que instituído pelo ente o regime especial pelo ente federado, haja o seu descumprimento na regular liquidação do débito.

#### 3.4.4.2 Da Intervenção.

Tendo-se visto que é cabível o sequestro para os casos de violação do direito de precedência, bem como nas hipóteses de não pagamento das parcelas do regime especial, cumpre-nos indagar se há a previsão de alguma sanção para os casos de ausência de dotação orçamentária, ou até mesmo de pagamento dentro do prazo estabelecido pelo texto constitucional, dos precatórios ordinários.

A resposta é positiva. Ou seja, ultrapassado o prazo estabelecido constitucionalmente para o pagamento dos débitos judiciais da Fazenda Pública, ou seja, até o final do exercício seguinte, caso sejam apresentados até 1º de julho, ou no exercício posterior ao seguinte se apresentado após 1º de julho, sem a sua efetiva liquidação, resta configurado o descumprimento de decisão judicial, ensejando, portanto, o processo de intervenção.

A intervenção, enquanto sanção para o descumprimento de precatórios, tem respaldo nos arts. 34, VI e 35, IV, da Constituição federal<sup>138</sup>, para os casos de intervenção federal nos estados e no distrito federal, e intervenção estadual nos municípios, respectivamente. A União, contudo, enquanto ente soberano não poderá

<sup>137</sup> **Art. 97, do ADCT:** § 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo:

I - haverá o sequestro de quantia nas contas de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ordem do Presidente do Tribunal referido no § 4º, até o limite do valor não liberado;

<sup>138</sup> **Art. 34. da CF.** “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:

(...)

V - 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.”

sofrer qualquer tipo de intervenção, mesmo porque o intuito da intervenção é o de garantir a unidade da federação, representada justamente pela União Federal.

Segundo Américo Luís Martins da Silva, por força da intervenção “(...) afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido. Daí verifica-se que as unidades federadas são autônomas, não soberanas. Soberana é apenas a nação<sup>139</sup>”.

Disciplina a Constituição, portanto, que o Estado, Distrito Federal, ou Município que desrespeitar ou deixar de prover a execução das decisões judiciais poderá sofrer processo de intervenção, de modo que o faça, resguardando a democracia e o estado de direito.

Contudo, não obstante sua previsão constitucional por mais de duas décadas, até hoje raramente é efetivada a intervenção de um ente sobre o outro. É que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considera que só será cabível a intervenção quando a recusa ao cumprimento da decisão for notadamente injustificada, oriunda de atividade dolosa do gestor, não se admitindo a sua aplicação quando for ela pautada em ausência de recursos<sup>140</sup>.

Ocorre que sempre irá haver recursos ditos insuficientes, mesmo porque ao Estado hoje compete diversas funções, tais como folha de pessoal, investimentos em infraestrutura, saúde, educação, e principalmente projetos sociais, que demandam uma gama enorme de recursos, onde sempre se terá a oportunidade de alegar que faltam recursos para os pagamentos das condenações, o que não deveria ser escudo para essa inadimplência.

Apesar disso, em virtude da autonomia dos entes federados, há de se entender que a regra da intervenção deve prevalecer apenas em casos extraordinários, tendo em vista que a regra é a não intervenção. Para José Afonso da Silva, “a intervenção é a antítese da autonomia, medida excepcional, medida

---

<sup>139</sup> SILVA, Américo Luís Martins da. **Do precatório-requisitório na execução contra a Fazenda Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2001.

<sup>140</sup> INTERVENÇÃO FEDERAL. Pagamento de precatório judicial. Descumprimento voluntário e intencional. Não ocorrência. Inadimplemento devido a insuficiência transitória de recursos financeiros. Necessidade de manutenção de serviços públicos essenciais, garantidos por outras normas constitucionais. Agravo improvido. Precedentes. Não se justifica decreto de intervenção federal por não pagamento de precatório judicial, quando o fato não se deva a omissão voluntária e intencional do ente federado, mas a insuficiência temporária de recursos financeiros. (IF 4640 AgR, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 24-04-2012 PUBLIC 25-04-2012)

excepcional e só há de ocorrer nos casos taxativamente previstos na Constituição<sup>141</sup>.

Imperiosa, entretanto, repita-se é a sua aplicação nos casos de recusa por parte do ente federado em cumprir, ou fazer executar, as decisões emanadas pelo Poder Judiciário. Como se sabe, um Estado Democrático de Direito deve ter como um de seus pilares o respeito às leis e ao direito, assim como aos comandos emanados pelo Poder Judiciário, órgão encarregado de interpretar as leis e dizer esse direito.

#### **3.4.4.3 Crime de Responsabilidade do Presidente do Tribunal**

Por último, temos a possível imputação de crime de responsabilidade ao Presidente do Tribunal que retardar ou tentar frustrar a liquidação regular dos precatórios por ato omissivo ou comissivo, podendo responder também perante o Conselho Nacional de Justiça, nos termos do § 7º do artigo 100, da Constituição Federal.

Segundo doutrina de José Celso de Melo Filho<sup>142</sup> crimes de responsabilidade são “infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais”,

A previsão dos crimes de responsabilidade é consequência lógica do Estado Democrático de Direito, o qual não admite o exercício do Poder sem responsabilidades, sem limitações.

A sanção direciona-se para o Presidente do Tribunal e não para o gestor da entidade devedora, se justificando à medida que é a ele quem compete, nos termos do art. 100, §6º, CF, determinar o pagamento integral do crédito constante na ordem

---

<sup>141</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros. p. 483/484.

<sup>142</sup> MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 1986.

cronológica de preferência. Assim deve ser realmente penalizado aquele a quem se obriga fazer tal pagamento e por algum motivo o deixa de fazer<sup>143</sup>.

Neste sentido, levando-se em consideração que poderá ser responsabilizado o Presidente do Tribunal pelo retardamento ou frustração no pagamento dos precatórios, pensamos que da mesma maneira deveria ocorrer com o chefe do executivo que pratique atos que gerem o inadimplemento total dos precatórios<sup>144</sup>.

A previsão de responsabilização do chefe do executivo, neste sentido, inclusive, já existe. Colocá-la em prática é que é o desafio. É que tanto o art. 85, VII da Constituição Federal, quanto o art. 12, da Lei 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade e o respectivo processo de julgamento, preveem a responsabilização do chefe do executivo por descumprimento das decisões judiciais<sup>145</sup>.

Com efeito, a responsabilização pessoal do agente público é essencial para a efetividade no pagamento das condenações judiciais por parte dos entes públicos, do contrário sem ela, como vemos, permanecerá vigorando a inadimplência ampla,

<sup>143</sup> Validando a medida, assim dispunha a justificção da PEC nº 407/96 da Câmara dos Deputados, que deu origem à Emenda Constitucional nº 30/2000: A redação do § [...] visa coibir práticas condenáveis de alguns tribunais estaduais cujos presidentes se omitem quanto ao encaminhamento tempestivo dos precatórios, para incluir a previsão de verba no projeto de orçamento, ou não determinam o seqüestro do numerário suficiente para cobrir o débito, a requerimento do credor, apesar de tal procedimento estar previsto em várias Constituições (1946, art. 204; 1967, art. 112; 1969, art. 117; 1988, art. 100). Tais condutas, violadoras dos princípios constitucionais, são definidas como crime de responsabilidade, sem prejuízo de sanção penal, da responsabilidade civil por perdas e danos (Lei Orgânica da Magistratura Nacional, art. 49) e do direito do credor representar ao STF e ao STJ para os fins do art. 34, VI, da CF; a proteção desse direito se impõe ante a interpretação do STF de norma regimental que implica, na prática, retirar eficácia da coisa julgada e deixar ao arbítrio do Tribunal Estadual a solicitação de intervenção federal para executar a sentença descumprida pelo Poder Executivo. (cf. Diário da Câmara dos Deputados de 4.9.96, p. 24.608 *apud* VAZ, José Otávio de Viana. **Liquidação do Precatório: Pagamento, compensação e poder liberatório.** In *Precatórios: problemas e soluções.* Coord. Orlando Vaz. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 87)

<sup>144</sup> Para o Ministro Marco Aurélio Mello deveriam ser os chefes do Executivo os destinatários da norma, a que julga serem os responsáveis pelo caos hoje no pagamento dos precatórios: “A situação verificada relativamente à liquidação dos precatórios decorreu de atos omissivos e comissivos, não dos Presidentes de Tribunais, mas de Governadores e Prefeitos. logo, outros deveriam ser os destinatários da norma”. (STF, Pleno, IF 2.915-5/SP, Redator para Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 03/02/2003).

<sup>145</sup> “**Art. 85, CF.** São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.” e

“**Art. 12, da Lei 1079/50.** 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.”

irrestrita e impune. Afinal o descumprimento na liquidação dos precatórios tornou-se rotina no ordenamento jurídico brasileiro.

### 3.4.5. Cessão do precatório e Compensação dos Créditos

Uma novidade incorporada ao pagamento dos débitos judiciais por meio de precatórios, através da Emenda Constitucional nº 62/2009, foi a possibilidade de cessão pelo credor a terceiros, do montante que tem a receber. Até então somente era possível nos casos de parcelamentos de precatórios, nos termos do art. 78 do ADCT.

Assim dispõe o § 13º, do art. 100, da Constituição Federal: *§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.*

Dispõe ainda o § 14º que a cessão ficará condicionada à comunicação, por petição protocolizada ao tribunal de origem e à entidade devedora, só produzindo efeitos, em momento posterior a este ato.

Não trata de requisição ao tribunal e ao ente devedor, mas simples informação de que haverá a cessão do crédito. Trata-se, portanto, de faculdade do próprio exequente de dispor do seu crédito, sem necessitar, por seu turno, de anuência da entidade devedora.

Ademais, caso o cedente seja privilegiado com alguma das prioridades constantes no art. 100, da CF, tais como idade, crédito alimentício, e doença grave, tal precedência não atingirá o cessionário que fará parte da ordem cronológica geral de pagamento dos precatórios. Também, nos casos de cessão parcial, cujo montante não atinja o teto do valor para requisições de pequeno valor, também não gozará o cessionário dessa prerrogativa. Em resumo, não se aplicará ao cessionário as preferências dispostas nos parágrafos 2º e 3º do art. 100 da Constituição Federal<sup>146</sup>.

Não obstante a indicação de comunicação “ao tribunal de origem” alguns doutrinadores entendem que essa comunicação deve ser feita ao juízo de origem

---

<sup>146</sup> Neste sentido, CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo** – 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2011, p. 363.

responsável pela execução. Particularmente, respeitada a opinião em contrário, penso que a comunicação deverá ser feita diretamente ao Presidente do Tribunal responsável pelo processamento e pagamento do precatório. Ora, a função jurisdicional do juízo de primeiro grau encerra-se com a expedição do requisitório ao Presidente do Tribunal competente, tornando-se a partir de então um procedimento de natureza meramente administrativa de responsabilidade do Presidente do tribunal, o que justifica que a comunicação a ele se direcione.

Outra inovação instituída pela EC 62/09 foi compensação, regulada no art. 100, pelos parágrafos 9º e 10º, através do qual se obriga o abatimento do valor correspondente aos débitos líquidos e certos contra o credor pela Fazenda Pública.

Trata-se de instrumento de importância extraordinária, principalmente nos casos em que o credor do precatório é empresa de grande porte, possuindo um volume de dívidas considerável perante o Estado, podendo se valer desse mecanismo para compensar o seu débito com o crédito a receber. Não só nesse caso. Como visto, pode um particular, credor do Estado, utilizar-se da cessão do seu crédito a terceiro, para que este utilize o crédito para compensação com o ente devedor. Trata-se de método benéfico de resolução do problema dos precatórios, tendo em vista que tanto o Estado se favorece, quando recebe o valor que lhe era devido; quanto o credor, que, ainda que com um deságio, receberá o que lhe seria pago pelo Estado antes do esperado; quanto o terceiro que pagará sua dívida por um valor menor do que ela realmente está constituída.

Ressalte-se a impossibilidade de se compensar valores entre entes distintos, ou seja, o particular que é credor de um Estado Federado não poderá compensar dívidas suas perante a União, haja vista que se tratam pessoas jurídicas de direito público diversas. Da mesma forma não poderá um credor de uma autarquia municipal compensar seu crédito com débitos junto ao Município, ainda que seja o mesmo Município ao qual aquela autarquia estaria vinculada, pois, da mesma forma se tratam de pessoa jurídicas diferentes.

Os débitos que poderão ser compensados pelas Fazendas Públicas serão apenas os que se revestiram de certeza e liquidez, não sendo permitidas as compensações com débitos, cuja exigibilidade estiver por algum motivo suspensa.

A compensação é realizada pelo Presidente do Tribunal competente em momento anterior à inclusão do valor na ordem cronológica, intimando-se, por oportuno, a Fazenda Pública para que indique quais os débitos do credor que,

revestidos de certeza e liquidez, devem ser compensados com o crédito a receber. A constituição não faz prever, mas comungamos do posicionamento que admite ser obrigação do Presidente do Tribunal, antes de fazer a inclusão do valor final do crédito na listagem dos precatórios, de ouvir, respeitado o contraditório e a ampla defesa, o exequente sobre a sua concordância em relação ao débito indicado pela Fazenda Pública.

### 3.5. Controvérsias

A execução por quantia certa em face da Fazenda Pública é rodeada de divergências doutrinárias e jurisprudências, nomeadamente porque sua regulação é feita exclusivamente pelos artigos 100, da Constituição Federal, e 730 e 731 do Código de Processo Civil, não trazendo clareza ao procedimento dessa espécie de processo executivo.

A legislação não esgotou todas as questões que envolviam o processo de execução pública, e disso decorreram inúmeras dúvidas que, posteriormente tiveram de ser tratadas pela jurisprudência dos tribunais superiores e pela doutrina pátria.

#### 3.5.1. Da Execução provisória.

É definitiva a execução da sentença transitada em julgado, e provisória quando se tratar de sentença impugnada mediante recurso ao qual não foi atribuído efeito suspensivo. Esse é o texto do parágrafo primeiro do art. 475-I, do Código de Processo Civil Brasileiro, que define o sentido da execução provisória. Provisória é, portanto, a execução e sentença que adquire excepcionalmente uma eficácia imediata, antes do trânsito em julgado, ficando para tanto sujeita a prestação de garantias ao devedor, de modo que seja possível, em caso de não confirmação da decisão executada, que se retorne ao *status quo ante*<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> Cássio Scarpinella Bueno a define como “a possibilidade de a sentença ou o acórdão serem executados, isto é, *cumpridos* antes de seu trânsito em julgado. Dito de outro modo: a execução provisória é a autorização para que uma decisão judicial surta efeitos concretos mesmo enquanto existem recursos pendentes de exame perante as instâncias superiores.” (BUENO, Cássio Scarpinella. *Execução Provisória*. In Lopes, João Batista; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. (coord.). **Execução Civil (aspectos polêmicos)**. São Paulo: Dialética, 2005, páginas 39-67.

Provisória é, neste sentido, não a execução, mas sim o título ao qual se está executando. Levando isso em consideração, Cássio Scarpinella Bueno prefere referir-se a uma *execução antecipada*, pois ela é muito mais uma técnica de antecipação dos procedimentos executivos e dos próprios efeitos jurisdicionais do que algo “tendente a assumir vestes de provisório”<sup>148</sup>.

O caput do art. 739-A, do Código de Processo Civil é taxativo: “Os embargos do executado não terão efeito suspensivo”, ou seja, a oposição dos embargos não impede que o procedimento de execução possa ser efetivado contra o devedor, provisoriamente. Para tanto, a lei exige que o devedor preste caução.

Tanto na doutrina, quanto na jurisprudência havia debates a respeito da possibilidade de execução provisória contra a Fazenda Pública, prevalecendo o posicionamento defendido por quem era a favor da provisoriedade, conforme diversos julgados dos Tribunais Superiores<sup>149</sup>.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 30/2000, essa possibilidade passou a não mais existir. É que ao contrário do que dispõe o texto do Código de Processo, a Constituição, por força da Emenda Constitucional nº 30/2000, passou a dispor no § 1º do art. 100, da seguinte redação: “É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos **das sentenças transitadas em julgado**, constantes dos

<sup>148</sup> Para o autor os efeitos da execução provisória “são da mesma ‘qualidade’ que os efeitos de uma execução que não fosse provisória. Assim penso que uma melhor forma de compreender o instituto seria entendê-lo como execução *imediata* ou execução *antecipada*. Mas não provisória. (BUENO, Cássio Scarpinella. *Execução Provisória*. In Lopes, João Batista; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. (coord.). **Execução Civil (aspectos polêmicos)**. São Paulo: Dialética, 2005, páginas 39-67.

<sup>149</sup> A título de exemplo: “PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. EXECUÇÃO PROVISÓRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA.

- A matéria de que trata o artigo 475, II, do Código de Processo Civil, não foi enfrentada pelo acórdão recorrido, carecendo do indispensável prequestionamento, bem como não foram opostos embargos de declaração para suprir a omissão.

- **O entendimento dominante desta Corte é no sentido de que o artigo 730 do Código de Processo Civil não impede a execução provisória contra a Fazenda Pública.**

- Agravo regimental improvido

(STJ, Primeira Turma, AgRg no Ag 404504 / SP, Rel. Min. Francisco Falcão. Publicação: DJ 09/09/2002)” e “PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO PROVISÓRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE.

**1. A sentença que rejeita ou acolhe parcialmente os embargos à execução de título judicial opostos pela Fazenda Pública, não está sujeita ao reexame necessário, procedimento este incompatível com a regra do CPC, art. 520, V, que impõe o recebimento de eventual Apelação apenas no efeito devolutivo e permite o prosseguimento da execução desde já pelo credor.**

2. Agravo Regimental não provido.

(STJ, Quinta Turma, AgRg no REsp 275647 / SP, Rel: Min. Edson Vidigal, Publicação: DJ 22/04/2002).

precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente”.

Neste sentido, conclui-se que, em se tratando de execução por quantia certa contra o Estado, só poderá haver a satisfação do direito do credor, caso não haja mais qualquer discussão a respeito do valor a ser pago pela Fazenda, quer em sede de processo de conhecimento, quer em processo de execução, no julgamento dos embargos.

Também o artigo 2º-B da Lei Federal 9.494/97, que, além de outras providências, disciplina aplicação de tutela antecipada contra a Fazenda Pública, proibiu taxativamente a possibilidade de execução provisória de quantia certa contra a Fazenda Pública, limitando o cumprimento da decisão que tenha por objeto a liberação de recurso, inclusão em folha de pagamento e equiparação, reclassificação ou concessão de aumento ou extensão de vantagens a servidores das pessoas jurídicas de Direito Público, ao trânsito em julgado da decisão<sup>150</sup>.

Tais normas pacificaram a questão da possibilidade de execução provisória face à Fazenda pública, que era até então muito discutida. Entretanto, apesar de dirimir a controvérsia relativa à provisoriedade da execução por quantia certa contra o Estado, criou-se outra questão intrigante. Já que restou consignado na Constituição que a execução só se daria após o trânsito em julgado, ficou a dúvida: o trânsito em julgado a que obriga tanto a Constituição quanto a legislação infraconstitucional é o da decisão prolatada no processo de cognição, ou será o da sentença que julga os embargos opostos pela Fazenda Pública, em sede de execução?

Certamente o trânsito em julgado da sentença que decidir os embargos manejados pelo Estado na execução. É que, como dito, não pode haver expedição de precatório ou de Requisição de pequeno valor, quando haja pendente algum debate a respeito do crédito exequendo<sup>151</sup>. Daí se conclui que, obrigatoriamente os

---

<sup>150</sup> **Art. 2º-B da Lei 9.494/97:** A sentença que tenha por objeto a liberação de recurso, inclusão em folha de pagamento, reclassificação, equiparação, concessão de aumento ou extensão de vantagens a servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive de suas autarquias e fundações, somente poderá ser executada após seu trânsito em julgado.

<sup>151</sup> “Quanto à necessidade, ou não de aguardar-se o trânsito em julgado da sentença dos embargos para expedir-se o ofício requisitório, penso que, a rigor, a execução provisória contra a Fazenda Pública, por meio de precatório ‘condicional’, não se coaduna com o procedimento dos artigos 730 e 731 do CPC. É que a Fazenda pública, enquanto não tem contra si a coisa julgada, não está sujeita a pagar a obrigação liquidada em juízo, não havendo, por isso, como ‘requisitar-lhe judicialmente’ um

embargos serão recebidos nos efeitos suspensivo e devolutivo, e a expedição do respectivo precatório será efetivada tão somente quando findar as discussões a respeito do valor devido.

Hoje vários dispositivos fazem alusão ao trânsito em julgado como condição para a execução de quantia contra a Fazenda Pública. Todavia, ressalte-se que há possibilidade de execução provisória de quantia em desfavor da Fazenda, ainda que esteja em curso controvérsia a respeito de valores a serem pagos pelo Estado. É exemplo disto a situação em que os embargos sejam parciais, ou seja, quando há uma parte incontroversa e não embargada, caso em que deve-se seguir a execução quanto a esta.<sup>152</sup> Saliente-se que a execução antecipada de parte do crédito não resta caracterizada como fracionamento de precatório, vedado pelo parágrafo 8º do art. 100, da Constituição Federal, tendo em vista que não ocorre por intenção do credor, que não pode ser prejudicado, portanto.

Outra hipótese é a de se permitir, também, que seja intentada ação de execução, face ao processo cujo recurso não se atribuiu efeito suspensivo, processando-a de imediato, para que sendo julgada procedente, espere-se o trânsito em julgado do processo de conhecimento, e só então seja expedido o precatório ou a requisição de pequeno valor<sup>153</sup>. A finalidade de se executar provisoriamente a decisão, neste caso, é apenas tornar mais célere o processo, antecipando a fase executória, para que tão logo finde o processo de cognição seja expedido o precatório ao presidente do respectivo Tribunal.

Advirta-se que a impossibilidade de execução provisória contra o Estado se limita às execuções por quantia certa, de modo que é perfeitamente admissível, contudo, a execução provisória de decisão judicial em desfavor da Fazenda Pública

pagamento não exigível". (THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Embargos à execução contra a Fazenda Pública**. Disponível em: [www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/regulariza2/doutrina912.html](http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/regulariza2/doutrina912.html). Acesso em 05.jan.2013)

<sup>152</sup> **Art. 739-A, CPC**. Os embargos do executado não terão efeito suspensivo:

(...)

§ 3o Quando o efeito suspensivo atribuído aos embargos disser respeito apenas a parte do objeto da execução, essa prosseguirá quanto à parte restante.

<sup>153</sup> “Significa, então, que é possível a execução provisória em face da Fazenda Pública *apenas* para processamento da demanda executiva. A expedição de precatório é que fica condicionada ao *prévio trânsito em julgado* da sentença proferida no processo de conhecimento. Nessa hipótese a execução provisória serve apenas para adiantar o processamento contra a Fazenda Pública, eliminando uma futura etapa.” (CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo** – 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2011). No mesmo sentido, NOGUEIRA, Antonio de Pádua Soubhie. **Execução Provisória da Sentença: caracterização, princípios e procedimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. P. 240.

nos casos de prestação de entrega de coisa, ou fazer e não fazer, ainda que haja considerável valor pecuniário, como por exemplo, o custeio de um tratamento médico, é perfeitamente possível.

Há, portanto duas sistemáticas diferenciadas que envolvem a possibilidade de provisoriedade na execução das decisões judiciais emanadas contra a Fazenda Pública. A primeira diz respeito ao cumprimento de obrigações de fazer, não fazer e entregar coisa, cuja execução provisória é admitida; a segunda refere-se às execuções por quantia certa em que é vedada a provisoriedade, tendo em vista o que a expedição de precatório para pagamento esbarraria na exigência de trânsito em julgado do art. 100 da Constituição Federal e os demais dispositivos infraconstitucionais.

Leonardo Cunha, alerta que a possibilidade de execução provisória não atende ao interesse público, à medida que a destinação da verba para o pagamento do precatório inscrito provisoriamente tornaria indisponível um valor que teria outra destinação, sem que para tanto haja a certeza de que aquele montante se destine realmente ao credor ao final do processo<sup>154</sup>.

Outro contrassenso que poderia ser trazido pela execução provisória de sentença que condene o Estado a pagamento de quantia certa, inserindo o valor do crédito na lista de precatório, seria a inscrição de valor de condenação ainda não transitada em julgado, beneficiando o credor provisório em preterição aos credores que tiveram de esperar todo o curso do processo para que fosse inscrito na ordem de preferência.

Ressalte-se que, sendo inadmissível a execução provisória das decisões desfavoráveis à Fazenda Pública, o mesmo não se pode dizer quando o Estado está na qualidade de exequente, quando é manifestamente possível, sendo desnecessária a prestação de caução.

### 3.5.2. Da Execução fundada em título executivo extrajudicial<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo** – 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2011. p. 347

<sup>155</sup> **Art. 585, CPC.** São títulos executivos extrajudiciais:

I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque;  
II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor; o documento particular assinado pelo devedor e por duas testemunhas; o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelos advogados dos transatores;  
III - os contratos garantidos por hipoteca, penhor, anticrese e caução, bem como os de seguro de vida;  
IV - o crédito decorrente de foro e laudêmio;

O tema em questão foi, durante muito tempo, controverso, havendo doutrina e jurisprudência bastante dividida. Autores como Vicente Greco Filho, por exemplo, compreendem que é terminantemente vedada pela legislação a execução direta por título extrajudicial. Para ele, o texto constitucional é preciso em exigir, para a expedição do precatório, decisão *judicial* transitada em julgado. Além disso, alega que se a lei exige que as próprias decisões judiciais sejam reexaminadas para terem executoriedade, não se pode admitir que o título extrajudicial seja isento a tal circunstância<sup>156</sup>.

Também contrário a possível execução contra a Fazenda fundada em título extrajudicial, Bruno Espiñeira Lemos<sup>157</sup> destaca que as decisões contra a Fazenda Pública obrigatoriamente devem ser submetidas ao reexame necessário a que alude o inciso I, do art. 475, do CPC<sup>158</sup>.

De fato, pela dicção do caput do art. 100 da Constituição Federal, que faz menção específica aos pagamentos *em virtude de sentença judiciária*, poderia se chegar à conclusão de que incabível seria a execução direta de título extrajudicial contra a Fazenda Pública nos mesmos moldes da existente face aos particulares.

Não foi esse, porém, o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, que, levando em consideração os vários precedentes da Corte sumulou o entendimento no qual haveria a possibilidade, sim, de execução por quantia certa

V - o crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio;

VI - o crédito de serventário de justiça, de perito, de intérprete, ou de tradutor, quando as custas, emolumentos ou honorários forem aprovados por decisão judicial;

VII - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei;

VIII - todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

<sup>156</sup> “O texto constitucional é claro no sentido de que a disciplina de pagamentos do seu art. 100 refere-se a requisições ou precatórios resultantes de decisões judiciais. Ora, o pagamento de título executivo extrajudicial não decorre de decisão judicial, mas sim da força do próprio título. Ainda que haja embargos do devedor, no caso a Fazenda Pública, não é a sentença dos embargos que se executa, mas sempre o título”. E continua, “O detentor do título extrajudicial, com uma exceção à sistemática geral do Código, mas justificada pela peculiaridade do direito público, deve propor ação de conhecimento para a obtenção do título judicial. Se a lei, de regra, exige que as próprias decisões judiciais contra a fazenda sejam reexaminada, obrigatoriamente pelo tribunal para terem executoriedade, como admitir que título extrajudicial a tenha quando o mais das vezes ou pelo menos às vezes não tem exame algum do judiciário sobre a integridade e procedência do crédito?” (GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 3º Vol. 9ª Ed. Saraiva, pag. 95.)

<sup>157</sup> LEMOS, Bruno Espiñeira. **Precatório: Trajetória e desvirtuamento de um instituto: necessidade de novos paradigmas**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2004, p. 61

<sup>158</sup> **Art. 475, CPC**. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I – proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

contra a Fazenda Pública fundada em título executivo extrajudicial. Eis o teor da Súmula 279: “É cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública”.

A jurisprudência dominante, seguindo o posicionamento esposado acima pela Corte, também compreende o dever de aplicar o procedimento previsto no art. 730 do CPC a toda e qualquer execução contra a Fazenda Pública, incluindo a que se funde em título extrajudicial.

Ainda, grande parte da doutrina, coaduna do mesmo entendimento. Para Leonardo Carneiro da Cunha<sup>159</sup>, por exemplo, a expressão “sentença judiciária” disposta no texto do art. 100, CF, quer indicar que não pode ser expedido precatório em virtude de ato do próprio executivo, ou até mesmo do Legislativo, devendo, do contrário, ser determinado pelo Judiciário.

O que se pretende, tanto a doutrina quanto a jurisprudência, de certo, é que se dê interpretação harmônica entre ao art. 730 do CPC e o art. 100 da Constituição Federal de 1988, de modo que a execução de título extrajudicial seja a mais eficaz possível, sem que, para isso, seja prejudicada a Fazenda Pública<sup>160</sup>.

Na verdade, não faz sentido excluir a possibilidade de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública fundada em título executivo extrajudicial, obrigando o credor a percorrer todo o processo de conhecimento para ver seu direito ao crédito reconhecido, quando o título que possui é revestido de exequibilidade. Ora, se no sistema processual brasileiro o título executivo extrajudicial tem a mesma exequibilidade de uma sentença transitada em julgado, admitindo execução direta, porque seria diferente quando a Fazenda Pública é a executada?

Poder-se-ia argumentar que a execução de título extrajudicial estaria contrariando a obrigatoriedade de reexame necessário da decisão contra a Fazenda Pública, contudo, a remessa *ex officio* pode ser efetivada no âmbito da execução, quando do julgamento dos embargos, conforme vem entendendo diversos Tribunais

---

<sup>159</sup> “Ao se referir a ‘sentença judiciária’, a norma constitucional está, em verdade, estabelecendo que a expedição do precatório depende de u título executivo, ou seja, de qualquer título executivo, judicial ou extrajudicial, não sendo possível, bem por isso, expedir-se precatório em razão de um ato administrativo ou de determinação do Poder Legislativo; sua expedição depende, sempre, de determinação judicial. Daí a referência, no texto constitucional, ao termo “sentença judiciária”, que seria equivalente à “determinação do Judiciário”. E tal determinação poderia decorrer, no processo de execução de um título executivo judicial ou extrajudicial”.

<sup>160</sup> Bruno Espiñeira Lemos classifica a edição da Súmula 279, do STJ, por exemplo, como uma modificação empreendida pela Corte tendente ao aperfeiçoamento e evolução dos pagamentos realizados pela Fazenda Pública. (LEMOS, Bruno Espiñeira. **Precatório: Trajetória e desvirtuamento de um instituto: necessidade de novos paradigmas**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2004, p. 62).

pátrios atualmente. Proposta a execução por título extrajudicial, o procedimento da execução segue a mesma trilha dos arts. 730 e 731 do CPC, com a citação para opor embargos e o conseqüente julgamento. Julgamento este que, ao contrário da execução fundada em título judicial, será obrigatoriamente submetido ao reexame necessário.

Ocorre que, a execução neste caso se processa de forma anômala, tendo em vista o impedimento quanto à expropriação dos bens do Estado. Assim, o procedimento da ação executória tem vestes de ação de conhecimento, onde os embargos opostos pelo executado são tidos como contestação, aplicando-se, inclusive, a prerrogativa disposta no art. 188, do Código de Processo Civil<sup>161</sup>. Deste modo, por revestir-se de ação de conhecimento, e de modo a elidir a exigência disposta no art. 475, é que a execução por título extrajudicial deve se submeter ao reexame necessário, o que faz com o que ela seja corretamente admissível.

Há quem diga, ainda, que a aplicação da Súmula 279, do STJ, feriria o dispositivo constitucional do art. 100, que exige o prévio trânsito em julgado da decisão. Ora, a meu ver a sua aplicação em nada se opõe ao texto constitucional, justamente porque haverá, sim, o trânsito em julgado da decisão, nomeadamente, o da sentença que julgar os embargos. O que o constituinte quis exigir foi que não houvesse mais qualquer discussão sobre o débito exequendo, o que me parece estar em consonância com o procedimento aplicado.

Advirta-se, também neste caso, que a discussão sobre a possibilidade de execução de título extrajudicial face ao Estado se dá no âmbito da execução por quantia certa, disciplinada pelo art. 100 da CF. Portanto, quando se tratar de execuções de obrigação de fazer, não fazer, e entregar coisa contra o Estado, em que não há expedição de precatório nem pagamento de soma em dinheiro, a execução é notadamente possível.

### **3.5.3. O prazo de oposição dos embargos**

Os embargos à execução, apesar de se caracterizarem como uma ação autônoma, são tidos como o meio de defesa do executado, no âmbito da ação de

---

<sup>161</sup> **Art. 188, CPC.** Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.

execução contra ele proposta. Como já apontado, no que tange à execução por quantia certa contra o estado, objeto do nosso estudo, os embargos do devedor devem respeitar o teor do art. 741, que delimita as matérias a que pode dispor a dita ação incidental, quando a execução se fundar em título executivo judicial. Contudo, se a execução embargada for fundamentada em título extrajudicial qualquer matéria de defesa é passível de arguição.

Tempos atrás, muito se questionava acerca do prazo que teria a Fazenda Pública para a oposição dos embargos do devedor. A lei processual dispunha que termo fatal para tanto era de dez dias, conforme o art. 730<sup>162</sup>, cuja redação se mantém até hoje. Contudo, nos processos de execuções fiscais, em que, ao contrário da anterior, a Fazenda Pública era a exequente e não a executada, a Lei Federal 6.830/80, que dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, concedia ao particular o prazo de 30 dias para a oposição dos embargos<sup>163</sup>, o que, com razão, era tido como um contrassenso, tendo em vista que o tratamento mais benéfico deveria ser dado ao Estado, de modo a corrigir sua desigualdade armas no processo entre as partes, e não o contrário.

Foi então, que o legislador decidiu por corrigir tal incoerência, quando editou a atual Medida Provisória nº 2.180-35<sup>164</sup>, alterando a Lei 9.494/97, de modo a dilatar o prazo que até então era de dez dias para trinta dias<sup>165</sup>.

O dispositivo em comento teve sua constitucionalidade questionada por alguns tribunais do País, que recusavam aplicá-la, porém o Supremo Tribunal Federal, não obstante os argumentos esposados, confirmou provisoriamente, a constitucionalidade do artigo, no julgamento de Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC nº 11, em 28/03/2007<sup>166</sup>, suspendendo os

<sup>162</sup> **Art. 730, CPC.** Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:

<sup>163</sup> **Art. 16, da Lei 6.830/80** - O executado oferecerá embargos, no prazo de 30 (trinta) dias, contados:

- I - do depósito;
- II - da juntada da prova da fiança bancária;
- III - da intimação da penhora.

<sup>164</sup> A propósito, de provisória a medida não tem nada, visto que foi consolidada, pelo menos até que outra Medida Provisória a revogue, pela Emenda Constitucional nº 32: "Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional."

<sup>165</sup> "**Art. 1o-B.** O prazo a que se refere o caput dos arts. 730 do Código de Processo Civil, e 884 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, passa a ser de trinta dias".

<sup>166</sup> FAZENDA PÚBLICA. Prazo processual. Embargos à execução. Prazos previstos no art. 730 do CPC e no art. 884 da CLT. Ampliação pela Medida Provisória nº 2.180-35/2001, que acrescentou o

processos em que se questionava a aplicação do novo prazo, até o julgamento final daquela ADC.

Penso, sem entrar no mérito quanto à forma como foi editada, ou seja, por Medida Provisória, que o mais justo, assim como já posicionado quando tratamos das prerrogativas inerentes à Fazenda Pública, é que seja confirmada a ampliação do prazo para embargos para os trinta dias a que se refere o texto da Lei 9.494/97. Acredito que o Estado necessita de um prazo mais dilatado que o particular, tendo em vista que o direito a ser defendido é de toda uma coletividade, é o interesse público que está em jogo, e neste sentido, não se pode admitir um prazo tão exíguo à Fazenda, ainda mais se levarmos em consideração o prazo que a lei dispõe ao particular, como nos casos de execução fiscal.

Atente-se que o prazo especificado no art. 730 não se sujeita à contagem do art. 188, também do Código de Processo Civil. É que, em se tratando de ação autônoma e não de recurso ou contestação, e por ser direcionado especificamente para a fazenda pública, incabível é essa possibilidade<sup>167</sup>. E do mesmo modo que, em não havendo penhora, o termo a quo, para efeito de início da contagem, é tido pela data da juntada aos autos do mandado de citação cumprido.

---

art. 1º-B à Lei federal nº 9.494/97. Limites constitucionais de urgência e relevância não ultrapassados. Dissídio jurisprudencial sobre a norma. Ação direta de constitucionalidade. Liminar deferida. Aplicação do art. 21, caput, da Lei nº 9.868/99. Ficam suspensos todos os processos em que se discuta a constitucionalidade do art. 1º-B da Medida Provisória nº 2.180-35. (STF, Pleno, ADC-MC 11/DF, rel. Min. César Peluso, j. 28/03/2007, DJ 29/06/2007 p. 20)

<sup>167</sup> Esse é o entendimento consolidado perante o Superior Tribunal de Justiça: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE DÁ PROVIMENTO APÓS A PROLAÇÃO DA SENTENÇA. ANULAÇÃO DE TODOS OS ATOS ANTERIORES INCOMPATÍVEIS. PRECLUSÃO NÃO VERIFICADA. EMBARGOS À EXECUÇÃO. PRAZO. PRIVILÉGIO DO ART. 188 DO CPC. INAPLICABILIDADE. AÇÃO AUTÔNOMA. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. A eficácia da sentença está condicionada ao não-provimento de agravo de instrumento anteriormente interposto, não havendo falar, antes do julgamento deste, em coisa julgada material. Provido o recurso, anulam-se todos os atos com ele incompatíveis, inclusive a sentença. Precedentes.

2. Incabível o prazo em dobro ou quádruplo, nos termos do art. 188 do CPC, para oposição de embargos à execução pela Fazenda Pública, porquanto não se trata de recurso ou contestação, mas de ação autônoma. Aplicação do prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 730 do CPC. (STJ, Quinta Turma, REsp 768.120/AL, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES DE LIMA, jul. 06/09/2007, DJ 22/10/2007 p. 352)

### 3.5.4. Competência e natureza jurídica da atividade do Presidente do Tribunal

A atividade do juiz de primeiro grau, no processamento da execução contra a Fazenda pública termina com a declaração do valor devido e a designação do credor e do devedor<sup>168</sup>. Ou seja, a ação de execução movida em face da Fazenda Pública se finda com a expedição pelo juiz da ordem de precatório, que por seu turno é encaminhada ao Presidente do respectivo Tribunal, a quem compete, por conseguinte, praticar todos os atos necessários à entrega do valor requerido ao seu correspondente credor. Portanto, qual a natureza jurídica de tais atos, de competência do Presidente do Tribunal? Seriam os atos de natureza tipicamente jurisdicional? Ou seria mera atividade administrativa?

Trata-se de uma questão, que mais uma vez foi bastante debatida pela doutrina e pela jurisprudência pátria. Hoje, a jurisprudência já pacificou o seu posicionamento quanto à matéria<sup>169</sup>, notadamente quando o Superior Tribunal de Justiça optou em sumular o posicionamento adotado com o seguinte enunciado: “Os atos do presidente do tribunal que disponham sobre o processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional<sup>170</sup>”.

Também o Supremo Tribunal Federal confeccionou Súmula no mesmo sentido, onde afirma: “Não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no

---

<sup>168</sup> SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Redefinição de papéis na execução de quantia certa contra a Fazenda pública**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, Nº 8 – Junho de 2006.

<sup>169</sup> A título de exemplo, precedente do STJ: “Inquérito. Recurso em sentido estrito. Sentença que não recebe a denúncia. Ex-Prefeito. Não-pagamento de precatório. Descumprimento de ordem judicial. Art. 1º, inciso XIV, segunda parte, do Decreto-Lei nº 201/67. 1. Eleito o denunciado como Deputado Federal durante o processamento do feito criminal, compete ao Supremo Tribunal Federal julgar o recurso em sentido estrito interposto pelo Ministério Público estadual contra a sentença de 1º grau que, antes da posse do novo parlamentar, não recebeu a denúncia. 2. **Na linha da firme jurisprudência desta Corte, os atos praticados por Presidentes de Tribunais no tocante ao processamento e pagamento de precatório judicial têm natureza administrativa, não jurisdicional**. 3. A expressão “ordem judicial”, referida no inciso XIV do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67, não deve ser interpretada lato sensu, isto é, como qualquer ordem dada por Magistrado, mas, sem dúvida, como uma ordem decorrente, necessariamente, da atividade jurisdicional do Magistrado, vinculada a sua competência constitucional de atuar como julgador. 4. Cuidando os autos de eventual descumprimento de ordem emanada de atividade administrativa do Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, relativa ao pagamento de precatório judicial, não está tipificado o crime definido no art. 1º, inciso XIV, segunda parte, do Decreto-Lei nº 201/67. 5. Recurso em sentido estrito desprovido”. (grifo nosso) (STF, Tribunal Pleno, Inq 2605/SP, Rel. Menezes Direito, j. 20/02/2008, Pub. DJe 074 25/04/2008) (grifo nosso)

<sup>170</sup> Súmula, STJ nº 311.

processamento de precatórios<sup>171</sup>". Decide, portanto, em não caber Recurso Extraordinário contra atos praticado pelo Presidente do Tribunal no exercício do processamento de precatório justamente levando-se em consideração a natureza intrinsecamente administrativa de seus atos. Ora, não seria imaginável que se pudesse aceitar recurso extraordinário contra ato que não é caracterizado como exercício jurisdicional. Seria o mesmo que se admitir o manejo de tal irresignação para a Corte Suprema em casos de admissão ou demissão de servidores pelo Presidente do Tribunal, atividade que se insere no contexto administrativo de suas competências.

O remédio processual, contudo, para um possível ato abusivo ou ilegal cometido pelo Presidente do Tribunal, quando do processamento dos precatórios é o Mandado de Segurança, tendo em vista o que dispõe a Lei Federal 12.016, de 7 de agosto de 2009.

Como se sabe, todo Poder possui funções típicas e atípicas. O legislativo, mormente sua função principal de elaborar leis, julga os seus pares e outros através das chamadas Comissões Parlamentares de Inquérito; o Executivo, não obstante a função precípua de administrar, pode também elaborar leis; e não é diferente com o Judiciário, que independente de sua atividade principal se fundar na prestação da tutela jurisdicional, também se reveste de funções tipicamente administrativas, como é o caso do processamento dos precatórios.

Ocorre que, a Constituição Federal lhe incumbiu apenas a inclusão na ordem de preferência e o conseqüente processamento, e a liberação dos valores. A única função jurisdicional que lhe é confiada se refere unicamente à decisão sobre o sequestro de verbas, nos casos em que haja quebra da ordem de preferência, em que se deve, em processo autônomo, conferir ampla defesa e contraditório às partes envolvidas. Neste sentido, não pode o Presidente do Tribunal ingerir em situação que digam respeito à execução propriamente dita, como por exemplo, no valor do precatório a ser expedido, cuja competência é exclusiva do juiz de primeiro grau, que processou a execução<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> Súmula, STF nº 733.

<sup>172</sup> "O Presidente do Tribunal não tem competência para alterar o valor da condenação imposta ao Estado, o que remanesce com o juiz que decidiu a causa em primeiro grau. Ao juízo que decidiu a causa em primeiro grau, nos termos do art. 575, II, tocará resolver todas as questões incidentes, pois a competência do Presidente do Tribunal é administrativa, segundo a jurisprudência dominante. Não cabe a este último, portanto, decidir sobre a expedição de precatório suplementar ou declarar solvida a obrigação. Ainda que se reconheça natureza jurisdicional à atividade do Presidente do Tribunal, não

De outro modo, também não pode o juiz singular exercer funções cuja competência é exclusiva do Presidente do Tribunal, como por exemplo, determinando que o pagamento seja integral, se a lei previr o parcelamento ou decidindo que o levantamento não será condicionado à apresentação de certidões<sup>173</sup>.

Neste sentido, não resta dúvidas acerca da natureza administrativa da atividade do Presidente do Tribunal. Impende destacar, a parcela da doutrina, que em outra ótica, encara a atividade desempenhada como de cunho essencialmente jurisdicional, como é o caso, por exemplo, de FEDERIGHI<sup>174</sup> e VIANA<sup>175</sup>. Com a devida vênia, discordo dessa parcela da doutrina e acompanho os que compreendem como nitidamente administrativa a atividade do Presidente do tribunal no processamento de precatórios.

Confirmando a tese de não ser jurisdicional podemos citar o fato de que as questões pendentes que surgirem após a expedição do precatório, tais como, impugnação de juros ou de acréscimos indevidos, ou ainda a correção monetária não implantada no precatório requisitado, deverão ser devolvidas e resolvidas pelo juiz que julgou a causa em primeiro grau. Oliveira vai mais além, além de defender ser a atividade administrativa, afirma que o procedimento adotado tem característica mais de comunicação interna entre Poderes, por meio do qual o Judiciário comunica-se com o Executivo, dando-lhe notícia da condenação, a fim de que ao elaborar o orçamento, faça incluir o valor correspondente para pagamento<sup>176</sup>.

Concluindo, portanto, é nítido, e ao menos no âmbito da jurisprudência não há mais dúvida, de que os atos praticados pelo Presidente do Tribunal no processamento dos precatórios não se confundem com a atividade jurisdicional que lhe é típica, ainda que o precatório emane de uma decisão judicial, tendo por outro lado, natureza essencialmente administrativa, conforme lhe foi confiado pela Constituição.

---

há dúvida que ela é reduzida ou marginal: art. 100, § 2º, da Carta só lhe confere o poder de ‘determinar’ o pagamento e ‘autorizar’ o sequestro.” (ASSIS, Araken de. **Manual do Processo de Execução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. P. 781)

<sup>173</sup> SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Redefinição de papéis na execução de quantia certa contra a Fazenda pública**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, Nº 8 – Junho de 2006.

<sup>174</sup> FEDERIGHI, José Wanderley. **A execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Saraiva, 1996.

<sup>175</sup> VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Dialética, 1998.

<sup>176</sup> OLIVEIRA, Antonio Flávio de. **Precatórios: Aspectos Administrativos, Constitucionais, Financeiros e Processuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 46.

### **3.6. A Emenda Constitucional nº 62 e sua declaração de inconstitucionalidade.**

A Emenda Constitucional nº 62, como já foi salientado, foi a última modificação constitucional relativa ao regime de precatórios no direito brasileiro. Entre outras inovações, a dita Emenda concedeu a opção de parcelamento aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em até quinze anos, por ocasião da introdução no ADCT do art. 97, o que gerou enorme desconforto no meio jurídico e na sociedade em geral, nomeadamente porque suas disposições eram qualificadas como a reedição do que se resolveu chamar no Brasil de *“calote dos precatórios”*. Historicamente foram três as moratórias criadas constitucionalmente para o pagamento dos precatórios pendentes. Além da introduzida pela EC nº 62/2009, tivemos outras duas: a primeira juntamente com a promulgação da própria Constituição de 1988, que, por força do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituiu o parcelamento da dívida em oito anos; e a segunda, advinda da Emenda Constitucional nº 30/2000, que por meio da introdução do art. 78 ao ADCT permitiu o parcelamento do montante devido a título de precatório em até dez anos.

As mencionadas modificações constitucionais foram objeto de diversas ações declaratórias de inconstitucionalidade no âmbito do STF. A Emenda Constitucional nº 62, por exemplo, teve duas ADI's (nº 4.357 e 4.372) intentadas contra si no Supremo Tribunal Federal: a primeira ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, juntamente com a Associação Nacional dos membros do Ministério Público, a Associação dos Magistrados Brasileiros, a Confederação Nacional dos Servidores Públicos, a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho e a Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário.; e a segunda pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais.

Foram abordados fundamentos tanto formais quanto materiais. A inconstitucionalidade formal se baseou na inobservância do devido processo legislativo, tendo em vista o desrespeito do intervalo mínimo de cinco dias úteis entre a votação em primeiro e segundo turno no Senado Federal, os quais foram realizados na mesma data, contrariando assim o Regimento Interno daquela casa. E em termos materiais alegou-se afronta a princípios como o da igualdade, da

segurança jurídica, do ato jurídico perfeito, da coisa julgada, da separação dos poderes, da dignidade da pessoa humana, entre outros.

Em recentíssimo julgamento, o Supremo analisando o mérito das duas ações propostas decidiu por maioria, julgar parcialmente procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4357 e 4425, para declarar a inconstitucionalidade de parte da EC 62/2009. Optou o Supremo em considerar integralmente inconstitucional o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que, entre outras medidas, instituíra regime especial de pagamento em quinze anos ou a vinculação da receita corrente líquida para a liquidação do débito total; e declarar a parcial inconstitucionalidade do art. 100, da Constituição Federal, nomeadamente dos dispositivos que tratam: da restrição à preferência de pagamento a credores com mais de 60 anos, quando se limitava aos que completassem a idade até a publicação do texto legal, impedindo que os credores que atingissem essa idade em data posterior se beneficiassem do privilégio (parágrafo 2º); da fixação da taxa de correção monetária vinculada a índices da caderneta de poupança, em total afronta aos critérios de atualização estabelecidos pelo juiz sentenciante, o que seria considerado um contrassenso na medida em que afrontaria a coisa julgada (parágrafo 12º); e das regras de compensação de créditos, que trariam obrigação desmedida para o contribuinte, que do contrário, não teria a mesma opção se fosse demandado pelo Estado, o que de certo feriria o princípio da isonomia, por conferir privilégio injustificado à Fazenda Pública. (parágrafos 9º e 10º).

Acertou o STF quando entendeu por inconstitucionais tais dispositivos. O constituinte derivado, quando da edição da norma, acabou por atropelar certos preceitos fundamentais garantidos aos cidadãos. Ao credor, também, não é honesto lhe impor tempo tão descomunal, quinze anos, quando já se aguardou bastante pela consumação do processo em si.

O que não se pode é fazer com que a inconstitucionalidade da Emenda sirva de regresso a um passado obscuro em que não havia qualquer imposição à Fazenda no pagamento dos precatórios, sendo certo que a liquidação dos débitos se dava pelo critério de conveniência da Administração.

É que, apesar da denominação empregada à Emenda Constitucional nº 62, intitulada “Emenda do Calote”, esta norma jurídica criou algo que até então não havia sido instituído no direito pátrio: a vinculação de receita para pagamento de

precatórios e uma maior coercibilidade, distinguindo-se do regime até então existente.

A preocupação que nos remota é a de que a decisão do Supremo Tribunal Federal acabe por desfazer o avanço construído gradativamente ao longo da história constitucional brasileira, trazendo consigo à volta de um sistema indiscutivelmente mais perverso que o atual.

Deve-se, do contrário, encarar a decretação de inconstitucionalidade da emenda como uma possibilidade de discussão de novas propostas de mudança<sup>177</sup>, desta feita, mais eficazes e que possam onerar o quanto menos o exequente, beneficiário do crédito, respeitando-se o Estado de Direito e a efetividade da jurisdição, contemplada pelo acesso ao judiciário e a duração razoável do processo.

É justamente o que pretendemos aqui ventilar.

---

<sup>177</sup> O que pode-se traduzir nos dizeres do Ministro Luiz Fux em voto proferido no julgamento das ADI's nº 4357 e 442: *“É preciso que a criatividade dos nossos legisladores seja colocada em prática conforme a Constituição, de modo a erigir um regime regulatório de precatórios que resolva essa crônica problemática institucional brasileira sem, contudo, despejar nos ombros do cidadão o ônus de um descaso que nunca foi seu”* (Notícia publicada no portal do Supremo Tribunal Federal, disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233520>>

#### **4. DA EFETIVIDADE DO PROCESSO COMO ESSÊNCIA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.**

Tendo em vista a proibição pelo Estado da autotutela privada, ficou sob sua guarda a regulação de interesses litigiosos entre os seus membros, que se efetiva através da prestação da tutela jurisdicional. Ocorre que, tem se verificado, ao longo dos anos, a inadequação dessa tutela no intento de solucionar as situações concretas que lhes são postas pelos jurisdicionados.

Várias foram as tentativas de evoluir o sistema processual brasileiro de modo a torná-lo mais célere e mais eficiente, para que o Poder Judiciário possa exercer a jurisdição com presteza. Citemos, como tentativas recentes, a criação dos Juizados Especiais, cíveis e criminais no âmbito da Justiça estadual, e posteriormente os Juizados Federais, que procuraram desafogar a Justiça Comum de causas de menor complexidade, assim como facilitar o acesso à Justiça, permitindo que nas causas de até vinte salários mínimos se possam demandar sem a necessidade de advogado; a utilização de tecnologia e informática no processamento dos feitos, que com a promulgação da Lei 11.419/2006, alterou o Código de Processo Civil para instituir o processamento de feitos por meio eletrônico; a edição da Emenda Constitucional nº 45, conhecida como Reforma do Judiciário, e com ela a criação do Conselho Nacional de Justiça, passando a acompanhar de perto as atividades de todos os órgãos do judiciário brasileiro; a instituição de mecanismos que permitissem a celeridade na tramitação dos processos; a edição de novas regras processuais, como a criação do instituto da Repercussão Geral, que procura desafogar as instâncias superiores e, via de consequência, tornar o processo mais curto; entre outros.

Vemos, portanto, que o sistema processual brasileiro vem evoluindo gradativamente na busca da prestação de uma tutela jurisdicional verdadeiramente efetiva, que garanta ao cidadão mais do que uma simples declaração de seu direito pelo Poder Judiciário, ou seja, a efetiva entrega do bem tutelado, com eficiência e celeridade.

Contudo, é de se notar também que quando se trata do exercício da jurisdição contra a Fazenda Pública não há qualquer evolução, pelo contrário, o que se vê na verdade é uma estagnação, ou poderemos até dizer uma retração da

legislação na busca por um processo efetivo. É que a legislação constitucional e infraconstitucional vem cada vez mais protegendo o Estado, o livrando da sua própria Justiça, utilizando-se como escudo o interesse público por ele tutelado, quando na realidade, só introduz no ordenamento jurídico nacional uma impunidade estatal, revestida de legalidade.

Além disso, sabemos que a ideia de efetividade na prestação da tutela jurisdicional está intimamente ligada ao fator tempo, e a demora do Estado em trazer a solução ao litígio que lhe é apresentado pode comprometer a efetividade processual almejada, e trazer resultado inverso do pretendido, pois nos dizeres de Rui Barbosa "*Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta*".

Preocupado com o caso brasileiro, muito bem definiu a situação atual do Judiciário pátrio, que culmina na sua morosidade, o Ministro Nilson Naves<sup>178</sup>, quando afirmou:

“A propósito, o estigma da ineficácia da prestação jurisdicional em virtude da lentidão com que são conduzidos os processos nega força ao Judiciário e tenta pôr o direito e a justiça na categoria de ornamentos. Nesse sentido, não prover o Judiciário de instrumentos adequados que solucionem, com pontualidade e eficiência, as demandas de nossa sociedade compromete a credibilidade na Justiça, e isso significa assistir ao colapso de um dos pilares do Estado democrático de direito. Não podemos contemplar essa situação em silêncio cúmplice. Assim penso porque há muito que fazer seja no aprimoramento da Constituição, seja na alteração das leis ordinárias para se reverter o quadro”.

É que muito se fala de acesso à Justiça como forma de efetividade do processo, mas esse acesso não pode sintetizar-se na garantia de que todo cidadão possa levar seu pleito ao Estado-Juiz, mas sim que dele possa obter uma decisão, e que essa decisão lhe seja útil e eficaz no campo prático. De nada adiantaria ter acesso ao Judiciário, se por meio dele, o detentor do direito não pudesse modificar sua situação fática, e em tempo necessário a não ver o seu direito perecer. De nenhuma utilidade tem o acesso ao Judiciário se ele não tiver como consequência um provimento efetivo e célere. Muitas medidas, se não tomadas dentro de um prazo razoável de tempo, ou seja, concedidas tardiamente, serão totalmente inúteis ao resultado que se pretende.

---

<sup>178</sup> Em palestra ministrada por ocasião da apresentação e debate das propostas da Comissão de Efetividade do Poder Judiciário da AMB, Brasília, 11.12.2003. Disponível em [www.stj.jus.br/.../efetividade%20do%20Poder%20Judiciário.doc](http://www.stj.jus.br/.../efetividade%20do%20Poder%20Judiciário.doc). Acesso em 10.02.2013.

#### 4.1. Definição de Tutela Jurisdicional Efetiva<sup>179</sup>.

A tutela jurisdicional efetiva pode ser vista, então, como a implicação, o resultado, de um conjunto de ações da justiça como um todo, visando à concretização de proteção real, e em tempo razoável, ao jurisdicionado, por direitos pleiteados em uma lide processual.

O direito de acesso aos tribunais tem por característica primordial a consolidação do dever de proteção do Estado ao particular, como dito, tendo em vista a vedação expressa da chamada “*justiça com as próprias mãos*”. E esse direito de acesso à justiça não pode ser concedido de maneira precária, sob pena de não se estar fazendo a verdadeira justiça, ao contrário, deve-se dar a esse direito a garantia de que através dele seja capaz de tornar-se eficaz o provimento jurisdicional.

Canotilho, sobre o tema, afirma que “(..) *Este dever (de proteção do Estado) resulta não apenas do texto da constituição, mas também de um princípio geral (‘de direito’ das ‘nações civilizadas’) que impõe um dever de proteção através dos tribunais como um corolário lógico: (1) do monopólio da coação física legítima por parte do Estado; (2) do dever de manutenção da paz jurídica num determinado território, (3) da proibição de autodefesa a não ser em circunstâncias excepcionais definidas na Constituição e na lei*<sup>180</sup>”.

Note-se que a prestação efetiva da tutela jurisdicional não corresponde tão somente à garantia de uma sentença legítima, mas também de uma sentença útil e eficaz, que realmente possa corresponder o intento do jurisdicionado, repercutindo materialmente em sua esfera jurídica.

---

<sup>179</sup> Juvêncio Vasconcelos Viana, definindo efetividade, afirma: “Etimologicamente, a expressão quer dizer qualidade de efetivo, ou seja, algo que produz o resultado ou o fim desejado. Assim, o processo será efetivo quando produzir seus resultados, seus escopos. (VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do processo em face da Fazenda Pública**. São Paulo: Dialética, 2003). Cândido Rangel Dinamarco com o mesmo propósito a define como sendo “expressão resumida da ideia de que o processo deve ser apto a cumprir integralmente toda a sua função sociopolítico-jurídica, atingindo em toda a plenitude todos os seus escopos institucionais” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1998).

<sup>180</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

O processo efetivo seria, então, aquele em que, respeitadas as ponderações entre a segurança e a celeridade do processo, fosse capaz de oferecer às partes o resultado previsto pelo direito material.

Cássio Scarpinella Bueno<sup>181</sup> afirma que o processo deve produzir, sempre, os melhores resultados possíveis e aguardados desde a perspectiva do direito material, mesmo que, em algumas situações, em detrimento do ideal de segurança.

Para Gonçalo Capitão e Pedro Machado, *“O direito à tutela jurisdicional efectiva apresenta-se inegavelmente como elemento essencial do Estado de direito democrático, erigido, por um lado, em garante da ideia de sujeição do poder a princípios e regras jurídicas e, por outro, em expressão da protecção dos cidadãos contra a prepotência, o arbítrio e a injustiça, especialmente por parte do Estado”*<sup>182</sup>.

O que se deve ter em mente é que a efetividade na tutela jurisdicional não se completa apenas com a proclamação da sentença de mérito, repito, obriga-se ainda que os efeitos dessa decisão se operem, que ela tenha reflexo na esfera jurídica do titular do direito, de modo que só assim a função do Estado-juiz restará atingida por completo.

O Professor Jorge Luiz Souto Maior<sup>183</sup> destaca quanto à efetividade:

“(…) os objetivos dos estudos em busca da efetividade do processo são bastante amplos. Compõe-se não só da busca da celeridade mas, e principalmente, do reforço da ideia de que os atos processuais devem ser eficazes para produzir resultados no mundo real. Para tanto, deve o processo estar apto a reproduzir esta realidade e impedir que qualquer rigorismo formalista obstrua tanto a investigação da realidade quanto a presteza dos provimentos, ou seja, a utilidade”.

Para que a jurisdição se torne realmente efetiva, portanto, ela deverá ser obrigatoriamente dotada de algumas características inerentes a tal preceito. São elas: a busca de igualdade entre as partes, a diminuição tanto quanto possível da duração e do custo do processo para as partes; o objetivo de um máximo de garantia social com o mínimo de sacrifício do direito individual; a justiça nas decisões; além da utilização de meios eficazes na busca pela convicção do direito e

---

<sup>181</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Processo Civil: teoria geral do direito processual civil: volume I**, São Paulo: Saraiva, 2007.

<sup>182</sup> CAPITÃO, Gonçalo. MACHADO, Pedro. **Direito à Tutela Jurisdicional Efectiva – Implicações na Suspensão da Eficácia de Actos Administrativos**. Polis: revista de estudos jurídico-políticos nº 3. Lisboa:1995.

<sup>183</sup> SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Direito Processual do Trabalho: acesso à justiça; efetividade; procedimento oral**. LTR Editora, São Paulo, 1998.

o aval de que aquela decisão proferida terá consequência na esfera jurídica do titular do direito.

São esses elementos, digamos, essenciais para que a jurisdição seja prestada de maneira efetiva ao jurisdicionado, que devem ser buscados incessantemente pelos órgãos judiciais, num objetivo norteador da justiça como um todo, a fim de garantir o direito do particular em sua plenitude.

Dito isto, importante destacar, repita-se, que os conceitos ora empregados pelos juristas em relação ao princípio da tutela jurisdicional efetiva não tem apenas como fundamento a decisão de mérito a que faz jus o detentor do direito, mas também, e essencialmente, que essa decisão ganhe vida no campo prático, que ela tenha utilidade na esfera jurídica do titular. E nesse sentido, importante relevo merece a efetividade da tutela executiva, objeto deste estudo, porquanto é através dela, como passo final do processo, que se operam os efeitos das decisões, conforme se detalhará a seguir.

#### **4.2. A tutela jurisdicional efetiva como direito fundamental.**

O direito à tutela jurisdicional efetiva é visto hoje como um dos direitos fundamentais de maior importância, principalmente por constituir a garantia dos demais direitos fundamentais, numa evolução do tradicional direito de acesso aos tribunais.

O direito fundamental à efetividade do processo – que se denomina também genericamente, de acesso à justiça, ou direito à ordem jurídica justa – compreende em suma, não apenas o direito de provocar a atuação do Estado, mas também e principalmente o de obter, em prazo adequado, uma decisão justa e com potencial de atuar eficazmente no plano dos fatos<sup>184</sup>.

A administração pública encontra-se sob a égide do estado de direito democrático, e por isso deve se submeter à constituição e aos direitos fundamentais. Nesse sentido, a observância dos direitos fundamentais passa a ser visto como limites à atuação da administração, na qual deve sempre pautar-se.

---

<sup>184</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Antecipação da tutela**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

Altera-se assim, a posição de preeminência da Administração diante do particular, que de simples destinatário da ação administrativa passou a titular de direitos, a que a administração se encontra obrigada a respeitar.

Os direitos fundamentais adentraram, portanto, no mundo jurídico como instrumento constitucional de limitação do Poder. O art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, já proclamava, contudo, que uma sociedade onde não fossem asseguradas a separação dos poderes e os direitos fundamentais não teria Constituição. E o princípio da tutela jurisdicional efetiva é um dos atributos dos direitos fundamentais.

Também a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em seu art. 8º, deixa clara a aplicação do princípio da efetividade como abono dos direitos fundamentais:

“1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. (...)”.

Com a evolução do Estado Social, notou-se a necessidade de garantir efetividade aos direitos fundamentais e não mais de assegurar tão somente a sua presença nas Constituições dos Estados. Passa a efetividade a ser o norte do atual estado democrático de direito.

O direito a uma tutela jurisdicional efetiva foi consagrado constitucionalmente no Brasil apenas com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2009, que acrescentou o inciso LXXVI ao art. 5º, assegurando a todos, no âmbito judicial e administrativo, *“a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”*.

Tal dispositivo foi incluído na Constituição Brasileiro justamente no Título II, que disciplina os Direitos e Garantias Fundamentais, notadamente pelo aspecto valorativo de direito fundamental de que é revestida a garantia de uma prestação jurisdicional efetiva.

Uma vez que a tutela jurisdicional desempenha a função de instrumento de garantia da concretização dos direitos fundamentais, a instituição de um processo

justo, célere e equitativo constitui uma importante dimensão destes direitos, como decorrência do princípio da efetividade.

Desse modo, pode-se sustentar que, em um Estado de Direito Democrático, o princípio da efetividade hipoteca a teoria da implementação dos direitos fundamentais (vida, liberdade, igualdade, segurança, propriedade, entre outros), tendo em vista que é pelo processo que se assegura a concretização e a conservação dos direitos fundamentais que compõem o devido processo constitucional.

Luiz Guilherme Marinoni<sup>185</sup>, sobre o tema, destaca a importância do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva:

“o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva incide sobre a atuação do juiz como “diretor do processo”, outorgando-lhe o dever de extrair das regras processuais a potencialidade necessária para dar efetividade a qualquer direito material e, ainda, a obrigação de suprir as lacunas que impedem que a tutela jurisdicional seja prestada de modo efetivo a qualquer espécie de direito”.

Vê-se que a tutela jurisdicional efetiva, se destaca entre os direitos fundamentais, tendo em vista que além de garantir a efetivação de qualquer espécie de direito, assegura também a prestação dos demais direitos fundamentais, daí sua importância.

Resta impossível, portanto, falar em tutela dos direitos fundamentais sem garantias jurisdicionais efetivas, sem a existência de um processo, comum ou administrativo, correspondente para garantir uma tutela plena e eficaz dos direitos dos jurisdicionados em todas as relações jurídicas que eles são partes.

#### **4.3. A efetividade no âmbito da tutela executiva.**

Neste sentido, e levando-se em consideração que não é suficiente ao jurisdicionado que a tutela jurisdicional seja efetiva apenas no seu aspecto cognitivo, traduzindo-se numa mera declaração de direitos, mas sim trazendo efeitos reais no campo prático, importante destaque merece a tutela executiva nesse enfoque, posto que é por meio dela que serão desempenhadas funções jurisdicionais tendentes a

---

<sup>185</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008

garantir que o direito declarado por meio da sentença de mérito modifique a esfera jurídica do seu titular<sup>186</sup>.

É manifesta a preocupação de prever mecanismos efetivos que garantam a execução das decisões jurisdicionais e que por essa via assegurem uma tutela jurisdicional efetiva. Ganha força, também nesse sentido, a discussão em torno da efetividade da execução no que diz respeito às decisões que condenem a Administração a pagar quantia, pois só com a plena e pronta execução das sentenças se realiza o estado democrático de direito, conforme se verá mais adiante.

No mesmo entendimento, muito bem preleciona Rui Machete<sup>187</sup>, se referindo ao direito contencioso português, a tutela efetiva constitui a trave mestra do processo executivo.

Fernández-Ballesteros definindo a importância do processo executivo para a efetividade da prestação jurisdicional no direito espanhol afirma que todas as atividades necessárias para se garantir uma tutela realmente efetiva estão encomendadas ao processo de execução<sup>188</sup>.

Esse é, portanto, o espírito da efetividade da tutela jurisdicional. Deve-se dar aos tribunais a envergadura de atuar como um verdadeiro e eficiente remédio para a defesa dos interesses dos jurisdicionados, traduzindo-se nos dizeres de Bueno:

“A Constituição Federal, quando dispõe em seu art. 5º, inciso XXV, que ‘a lei não excluirá da apreciação do poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, quer significar também, a realização prática e a concretização dos direitos pelo Judiciário, realização esta que não se limita e não se contenta, apenas e tão somente com o reconhecimento judicial (ou extrajudicial, como nos casos do art. 585, do CPC) de um determinado direito. Mister, para o cumprimento daquele princípio constitucional, a realização concreta, fática e palpável dos direitos declarados existentes. Só aí que o consumidor da Justiça vai se sentir satisfeito e será reestabelecida a ordem

<sup>186</sup> "na ordem jurídica, execução sem conhecimento é arbitrariedade; conhecimento sem possibilidade de executar a decisão significa tornar ilusórios os fins da função jurisdicional". (COUTURE, Eduardo. Fundamentos do Direito Processual Civil, São Paulo: Saraiva, 1974, p. 373.)

<sup>187</sup> MACHETE, Rui Chancerelle de. **Execução das Sentenças Administrativas**, in Cadernos de Justiça Administrativa nº 34, 2002.

<sup>188</sup> "(...) así todas las actividades necesarias para que la tutela sea 'efectiva' – como quiere el art. 24, I. de nuestra Constitución – están encomendadas al proceso de ejecución; de ahí su importancia científica y práctica" (FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, Miguel Angel. **La Ejecución Forzosa y las Medidas Cautelares en la Nueva Ley de Enjuiciamiento Civil**. Madrid: Iurium, 2001).

jurídica. Só nessas condições que a tutela jurisdicional vai ser eficaz como ela deve ser<sup>189</sup>..

Essa é, a propósito, uma das funções do Poder Judiciário, no que chamamos sistema de freios e contrapesos, ou “*checks and balances*”, ou seja, a de contrapor os demais Poderes – Executivo e Legislativo – no que tange ao cumprimento da legalidade, materializado no julgamento de qualquer lide em que se discuta a legalidade de um ato ou a sua responsabilidade no exercício de suas funções.

Sobre esse enfoque e analisando a situação do sistema jurídico brasileiro, Cândido Rangel Dinamarco, faz essa análise:

“A fórmula da harmonia a prevalecer nas relações entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) do Estado democrático reside nas regras de competência, fixadas na Constituição Federal e no recíproco dever de respeito às atividades legitimamente realizadas por eles. Tais são os chamados *checks and balances*, responsáveis pelo equilíbrio institucional entre os Poderes do Estado. No momento em que um deles, notadamente o Executivo, afasta-se da disciplinada observância das legítimas decisões de agentes de outro Poder, abre-se entrada para o arbítrio e o totalitarismo. A efetividade de uma democracia tem por esteio fundamental a observância pelo próprio Estado, das decisões de seus juízes. Sem isso, adeus liberdades públicas, adeus direitos humanos e, sobretudo, adeus Estado de direito<sup>190</sup>”.

Relevante é papel exercido pelo juiz, portanto, que tem em suas mãos o poder de, exercendo a jurisdição que lhe é inerente, proteger o direito e a justiça, de modo que não exclua de apreciação nenhuma lesão ou ameaça de direito, ainda que praticada pelos representantes dos demais Poderes. Exercendo essa função, o juiz estará também resguardando o Estado Democrático de Direito e a Separação dos Poderes.

Ademais, deve ser levado em consideração que a carência de poder de injunção por parte dos tribunais reflete-se na própria injustiça, tendo em vista que a Justiça que reconhece a existência de um direito, mas não é capaz de fazer-se concretizar essa prerrogativa, não é capaz de expressar uma prestação jurisdicional efetiva, e como consequência justa.

<sup>189</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública – uma proposta atual de sistematização**. In SHIMURA, Sérgio; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coords.). Processo de Execução. São Paulo: RT, 2001. p. 117

<sup>190</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução Civil**. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

O rumo do processo nos nossos dias é pensar no processo de resultados. É a constante busca da efetividade do processo como forma de satisfação dos jurisdicionados. E essa tal efetividade pressupõe a concretização de medidas que visem garantir ao administrado o acesso a uma ordem jurídica justa e eficaz, o que passa, obviamente, pela execução dirigida também aos demais Poderes, principalmente o Poder Executivo, ou seja, à Administração.

Deve-se ter em mente, portanto, que a efetividade da tutela jurisdicional não pode estar apenas na balança, mas também, e, sobretudo, na espada da Justiça, tendo em vista que o processo executivo é o que mais se aproxima dos primados da efetividade, à medida que é por força dele que se dá a concretização material do direito do jurisdicionado, traduzindo-se nos dizeres do brocardo jurídico atribuído a Ulpiano, que o elegeu como um dos princípios do direito: "suum cuique tribuere", ou seja, dar a cada um o que lhe pertence.

#### **4.4. A efetividade da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública.**

Se a tutela executiva se mostra como fundamental à garantia da efetividade na prestação da tutela jurisdicional, podemos dizer que, no contexto atual que vive o mundo jurídico brasileiro, a eficácia do provimento que condena a Administração pública ao pagamento de quantia certa é o que mais atormenta o jurisdicionado brasileiro.

É que, a Constituição da República, tentando salvaguardar o interesse público, e principalmente o patrimônio das pessoas de direito público, deixando-os a salvo de sequestros ou de limitações judiciais, instituiu o regime de precatórios como forma de pagamento das execuções contra a Fazenda Pública, modalidade considerada menos gravosa que a ordinária, destinada aos particulares. Apesar de menos gravosa, infelizmente a Constituição acabou por torná-la pouco eficaz ao jurisdicionado, de modo que a prestação da tutela pelo Estado, nesse quesito, não vem tendo o alcance de que dela se esperava.

Os dispositivos constantes tanto da legislação constitucional quanto infraconstitucional indicam um protecionismo exagerado e, em grande parte das vezes, injustificado à Fazenda Pública em juízo, provocando, via de consequência,

sério prejuízos à efetiva entrega da prestação da tutela ao jurisdicionado, que não rara as vezes se realiza de forma tardia e incompleta.

A própria Constituição de 1988, intitulada Constituição Cidadã, foi omissa no que diz respeito à priorização do cidadão na sua relação processual contra o Estado. Muito pelo contrário, acentuou ainda mais a supremacia da vontade do Estado nas relações jurídicas em que ele é parte. O Ministro José Augusto Delgado, a respeito do tema, alerta para a importância *"de se criar mecanismos processuais que se compatibilizem com o valor que hoje é atribuído à cidadania e que assegura a plena aplicação do princípio da igualdade, mesmo tendo o Estado como uma das partes litigantes"*<sup>191</sup>.

Não se viu até hoje qualquer modificação legislativa no sentido de trazer ao jurisdicionado uma maior garantia de que, quando demande contra o Estado, o direito que lhe foi assegurado por sentença seja entregue em tempo hábil e de forma satisfatória, pois esse intento sempre esbarra na dita *"supremacia do interesse público"*, que faz com o que o Estado seja rodeado de privilégios maléficis ao cidadão.

Um exemplo disso foi a criação da tutela antecipada, tida por um dos meios pensados pelo legislador ordinário de garantir maior eficiência à tutela jurisdicional. Por meio dela, atendidos os requisitos legais, se antecipa, em caráter provisório, os efeitos do próprio provimento jurisdicional, satisfazendo assim a urgência necessária ao direito do jurisdicionado. Todavia, no que tange à Fazenda Pública, mais uma vez gozando das prerrogativas concedidas pela lei, esse instituto não tem aplicação, não cabendo quando oponível ao Estado.

Podemos citar também as inovações trazidas pela Lei 11.232/05 que entre outras coisas, estabeleceu a fase de cumprimento de sentença no processo de execução, eliminando a instituição de uma nova lide, denominada ação de execução, tornando assim o processo mais célere. Mais uma vez, em virtude da impenhorabilidade dos bens do Estado, não se pode aplicar os dispositivos criados pela dita Lei, que prevê, como é natural ao processo de execução, a expropriação dos bens do devedor como meio de garantir a execução. É de se lamentar que todas as medidas tendentes a trazer mais efetividade ao processo não possam ser

---

<sup>191</sup> DELGADO, José Augusto. **Execução contra a Fazenda Pública: revisão dos dispositivos constitucionais: algumas controvérsias**. BDJur, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/10005>>. Acesso em: 19 fev. 2013.

utilizadas quando à Fazenda Pública se encontra em juízo. É isso, portanto, que precisamos combater.

Como visto, apesar da forte tendência legislativa no sentido de priorizar a efetividade processual no direito brasileiro, quando o assunto é Fazenda pública o contexto é amplamente diverso. É que, como se não bastasse as já existentes prerrogativas processuais de que dispunha a Administração em juízo, não faltaram inovações legislativas com o objetivo de ampliar esses benefícios sem qualquer critério e, sobretudo, deixando a efetividade da tutela jurisdicional à margem de tais mudanças. Quando o assunto é execução contra a Fazenda isso se torna ainda mais grave, quando todas as alterações legais, principalmente as constitucionais deram ênfase a proteger o Estado da sua própria justiça. Exemplo disso são as sucessivas moratórias instituídas pelas Emendas Constitucionais, com o nítido objetivo de favorecimento ao Estado, sem qualquer preocupação com o credor que fica à míngua na extensa lista de precatórios, cuja tendência é só ampliar-se.

Devem ser criadas sanções também ao Estado quando de sua parte haja o cometimento de alguma infração à Lei, de modo que, por força delas, a Fazenda Pública cumpra as decisões que são emanadas do Judiciário, pondo fim a essa impunidade estatal, que causa insegurança ao jurisdicionado quando demanda contra o Poder Público.

Com efeito, o direito do jurisdicionado não pode ser embaraçado apenas porque a Fazenda pública é parte na relação jurídico-processual. O Estado não pode se esquivar da sua própria justiça, tornando-a praticamente inefetiva quando a pretensão é a ele dirigida, criando o que Cássio Scarpinella Bueno chama de imunização ao Poder Judiciário<sup>192</sup>.

A execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, no formato que vemos hoje, não garante qualquer efetividade à entrega da prestação jurisdicional. Nesse sentido defendemos que a transformação do direito declarado em uma situação real e concreta deve alcançar também a Fazenda Pública, fato que aparentemente não ocorre atualmente. Se isso não acontecer o processo de Execução deixa de realizar o seu mister, que é o de providenciar, por meio do Estado-Juiz as operações práticas para tornar concreto o direito do exequente<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **O Poder Público em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 196.

<sup>193</sup> Nos dizeres de Liemban, no processo de execução a função do juiz é a de providenciar "as operações práticas necessárias para efetivar o conteúdo daquela regra, modificar os fatos da

É por isso que se diz que não há propriamente uma execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, justamente pela ausência de efetividade nas decisões proferidas em desfavor da Fazenda, onde se vê uma deficiência legal em legitimar a utilização de força coerciva pelos magistrados na determinação de cumprimento das decisões pelo Poder Público. É como se ausente fosse o imperativo da legalidade<sup>194</sup>.

Sendo assim, ausentes a imperatividade e a coercibilidade, caso haja o cumprimento da obrigação imposta, esse cumprimento será voluntário e, em assim sendo, não há que se falar em execução. Nos dizeres de Geraldo Ataliba<sup>195</sup> “só há execução quando os órgãos jurisdicionais satisfazem o credor por seus instrumentos, empregando medidas coativas”.

Nesse sentido, podemos afirmar que a utilização da expressão “*Execução*” por quantia certa contra a Fazenda Pública resta equivocada, pensando ser mais bem empregada a terminologia “*cumprimento espontâneo*” da Fazenda Pública face a condenações por quantia certa.

E na verdade é essa a realidade do processo de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública: a satisfação do credor fica condicionada à discricionariedade da Administração em cumprir espontaneamente a decisão judicial que lhe foi emanada, não fazendo sentido algum a sua classificação como espécie de execução<sup>196</sup>.

realidade, de modo que se realize a coincidência entre as regras e os fatos" (LIEBMAN, Enrico Tulio. *Execução Civil*. 1ª Ed. 1973. p. 126 apud THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: Processo de Execução e Cumprimento de Sentença, Processo Cautelar e Tutela de Urgência**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 115). Para Chiovenda, a execução forçada só será efetiva quando se revelar capaz de assegurar ao titular daquele direito exatamente aquilo que ele tem direito de conseguir. (CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol II. São Paulo: Bookseller, 2008. p. 46)

<sup>194</sup> Marcelo de Lima Guerra defende inclusive a possibilidade do juiz praticar atos de coação nos processos de execução contra a Fazenda pública, como por exemplo a intervenção judicial e a imposição de multa diária (*astreintes*) face ao agente administrativo. (cf. GUERRA, Marcelo Lima Guerra. **Execução contra o Poder Público**. Revista de. Processo 100/61-80. São Paulo: RT, 2000. p. 61-80)

<sup>195</sup> NOGUEIRA, José Geraldo de Ataliba. *Empréstimos públicos e seu regime jurídico*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973. p. 252)

<sup>196</sup> Ada Pellegrini Grinover, Candido Rangel Dinamarco e Antonio Carlos de Araújo Cintra afirmam que a execução propriamente dita é a execução forçada, não fazendo parte desse conceito a satisfação voluntária da obrigação, vejamos: "A execução no sentido técnico-processual é a execução forçada. Não é execução, nesse sentido, a satisfação voluntária extraprocessual, mediante a qual o devedor cumpre por atos próprios a sua obrigação (...)". E continua: "Parte da doutrina considera também integrado no conceito de execução o conjunto de atos judiciais de induzimento do obrigado a cumprir (a chamada execução por coação, ou execução indireta - multas periódicas, interdição de atividades, etc.: CPC, art. 461, §§ 4º e 5º)" (CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO,

#### **4.5. A colisão de princípios: tutela jurisdicional efetiva *versus* interesse público**

Quando se fala em Constituição, tendemos a fazer uma correspondência natural a uma Carta política que disciplina as regras fundamentais, máximas, de um Estado, ou seja, os direitos e deveres ali consagrados deverão ser considerados os de maior grau de importância dentro de um sistema jurídico. Tanto o são que, por se tratar de norma jurídica hierarquicamente superior às demais, tem sobre estas, prevalência quando em conflito. Ou seja, quando uma norma de grau hierarquicamente inferior se contrapor a uma norma constitucional, deverá ela, pelo princípio da hierarquia das normas inspirado na pirâmide de Kelsen, ser considerada inconstitucional.

Nesta linha de raciocínio, contudo, no deparamos com a possibilidade de haver conflito entre duas normas constitucionais, sem distinção entre elas no plano hierárquico, sem subordinação de uma sobre a outra. Nesse caso, por exemplo, restam as dúvidas: que dispositivo legal prevaleceria? Qual norma deveria ser aplicada quando houvesse colisão de direitos de mesmo grau hierárquico, como o constitucional?

Tal hipótese não é de difícil ocorrência, pelo contrário, há várias situações em que este conflito pode ser verificado. É o caso, por exemplo, das colisões entre o direito à liberdade de imprensa e o direito à privacidade, onde aquele pode ser parcialmente tolhido por este; assim como também, o direito de propriedade, que de igual forma pode ser limitado pela função social a ela atribuída, entre outras diversas situações em que essa colisão poderá ocorrer. Perceba-se que todos esses direitos citados – liberdade de imprensa, privacidade, propriedade e suas limitações – são direitos constitucionalmente consagrados, que por vezes entram em conflito.

Tal como os exemplos citados acima, também é esta a situação do regime instituído pela Constituição para a execução contra a Fazenda Pública, cujos pagamentos deverão ser realizados mediante a ordem cronológica de precatório. Esse regime de pagamento se contrapõe sobremaneira ao princípio da tutela

jurisdicional efetiva, também insculpido na Constituição. É uma nítida colisão de direitos consagrados constitucionalmente.

O termo colisão de direitos nos traz a ideia de que o exercício de algum deles resultará na restrição de outro. Logicamente que não se trata aqui, ainda que o exercício do direito à efetividade da tutela esteja sendo limitado, de uma sobreposição injustificada de uma norma constitucional em detrimento de outra. Mesmo porque, a legitimidade do pagamento dos débitos judiciais da Fazenda Pública por meio de precatórios se justifica pela impenhorabilidade dos bens públicos e pelo princípio da impessoalidade, que impede o pagamento aos credores judiciais do Estado sem critérios objetivos. Contudo, há de se reconhecer que a aplicação da norma disposta no art. 100, da Constituição Federal delimita o direito a uma razoável duração do processo e a uma maior celeridade no seu trâmite.

Sabemos que uma Constituição no regime democrático, como é o caso do Brasil, é criada a partir de um conjunto heterogêneo de pessoas com uma infinidade de ideias e ideologias distintas, o que a torna, portanto, bastante eclética. Neste sentido, levando-se em consideração também a extensão da Carta política e a diversidade de assuntos lá abordados, podemos dizer com precisão, que em alguns casos as normas ali contidas podem colidir entre si. Apesar dessa diversidade, entretanto, devemos considerá-la como um todo único, como de fato o é, e procurar uma interpretação no sentido em que ponha as suas normas de maneiras mais harmônica possível.

Considerando, portanto, que neste caso específico, onde inexistente hierarquia no plano normativo entre direitos conflitantes, mostra-se necessária a devida ponderação dos valores e bens jurídicos tensionados, de modo que seja identificada uma possível prevalência entre um deles sobre o outro, cuja consequência será a limitação de um deles em benefício daquele que tiver conteúdo mais significativo para o caso concreto.

Contudo, vemos que em se tratando de colisão de direitos, o princípio da tutela jurisdicional efetiva é sempre colocado em segundo plano, ainda que seja ele um direito fundamental.

Um dos meios de se dirimir uma colisão de direitos é utilizando-se da proporcionalidade, através da qual se fará uma ponderação de interesses, de modo a avaliar qual o interesse deverá se sobrepor ao outro, dada a sua importância no

mundo jurídico. Para tanto deverá adotar a providência mais apta aos fins que se propõe, que gere mais benefícios que inconvenientes e de maneira menos gravosa.

Concluindo, posicionamos no sentido de que deve haver um balanceamento entre o direito à efetividade da tutela jurisdicional e as prerrogativas da Fazenda pública, introduzidas sob o argumento do interesse público, para que nenhum deles se sobreponha inteiramente sobre o outro.

## 5. DA AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE DO INSTITUTO DO PRECATÓRIO NO DIREITO BRASILEIRO: propostas de solução.

A efetividade deve, portanto, nortear o processo por completo, corporificando-se em ações concretas, de maneira a livrar-se do caráter puramente doutrinário com o qual está revestida, ou seja, é necessário a implementação de um conjunto de medidas tendentes a concretizar o princípio consagrado constitucionalmente. A respeito, discorre com muita propriedade Humberto Theodoro Júnior, um dos mais autorizados processualistas brasileiros: “(...) *de que adianta reformar as leis, se é pela inobservância delas que o retardamento dos feitos se dá?*”<sup>197</sup>.

Pois bem, é cediço que desde a Constituição de 1934, quando da criação do instituto do precatório, muito se tentou evoluir no que diz respeito ao pagamento das condenações judiciais por quantia certa face à Fazenda Pública, todavia, constatamos que o sistema ainda é dotado de muita ineficiência, o que gera no jurisdicionado uma insegurança quanto à efetividade do processo, quando se demanda contra a Fazenda Pública.

Temos conhecimento de diversos casos em que, tendo em vista a ineficácia e inoperância do processo contra a Fazenda, os credores morrem sem sequer receber o que lhes é devido, porquanto o processo levou décadas desde o seu ajuizamento até o efetivo recebimento do crédito pelo seu titular.

Como já sobejamente rememorado, o estado não permite a autotutela, ou seja, a justiça com as próprias mãos. Em assim sendo, tem ele o dever de tutelar os conflitos jurídicos existentes entre particulares ou até mesmo entre estes e próprio poder Público, de modo que não pode se eximir deste mister conforme preceitua o princípio da inafastabilidade da jurisdição esculpido na Constituição Federal. A dizer, deve o Estado apreciar toda e qualquer lesão ou ameaça a direito, tomando as medidas necessárias e suficientes à manutenção ou reparação dos direitos reconhecidos.

Está assim, portanto, a exercer a sua função jurisdicional, onde "através dela o Estado, que precisa ser provocado, - pois a jurisdição é inicialmente inerte - substituindo-se às partes e de forma imparcial e via de consequência compondo os

---

<sup>197</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **A Onda Reformista do Direito Positivo e suas implicações com o Princípio da Segurança Jurídica**, in Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil, vol. 11.

conflitos ocorrentes, de interesse ou não, e declarando o direito aplicável ao caso, podendo, inclusive, executar suas próprias decisões na persistência do conflito<sup>198</sup>.

Todavia, não é suficiente para o jurisdicionado que lhe seja prestado apenas a tutela jurisdicional, pura e simples, ao contrário, a prestação jurisdicional, pelo Estado, deve ser realizada de maneira tal a oferecer uma maior efetividade possível às partes em litígio, tornando o processo justo, célere e eficaz<sup>199</sup>, o que infelizmente não temos conhecimento no modelo atual.

Tardin demonstra a sua inquietude quanto a presente conjuntura da efetividade do processo contra a Fazenda no direito brasileiro:

“O sentimento de ineficiência e injustiça é patente, quando o Estado proíbe ao cidadão a justiça de mão própria, mas não o confere um meio eficiente para a entrega da prestação jurisdicional, principalmente, quando o bem da vida pleiteado deve ser satisfeito pela milionária Fazenda Pública<sup>200</sup>”.

Tendo em vista que hoje a participação do Estado é fundamental no cotidiano da grande maioria dos cidadãos, naturalmente, disso decorre uma maior demanda de processos em desfavor da Fazenda Pública. Isso implica, por seu turno, um olhar mais construtivo, no que diz respeito aos mecanismos processuais, hoje existentes, que disciplinam a participação da Administração no processo, e esse pensamento crítico passa obrigatoriamente, como já abordado, pela efetividade da tutela jurisdicional.

O processo deve, portanto, situar-se como servo do Direito, de modo a torná-lo não só acessível aos cidadãos, mas, sobretudo, transparecer-se como o meio de entrega ao titular do bem da vida que lhe é de devido. Não deve o processo

<sup>198</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito Constitucional**. Salvador: Editora Jus Podium, 2008, p. 931.

<sup>199</sup> No mesmo sentido, afirma Cássio Scarpinella Bueno: Sou daqueles, de resto, que vê na “novidade” do inciso LXXVIII do art. 5o, da mesma Carta, aí introduzido pela Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, uma razão a mais para se pensar em um processo mais célere e com resultados concretos e úteis para aquele que, perante o Estado-juiz, consegue se mostrar suficientemente merecedor da tutela jurisdicional que é, por definição, substitutiva da vontade das partes envolvidas no litígio no plano do direito material. (BUENO, Cássio Scarpinella. **Execução Provisória**. In Lopes, João Batista; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. (coord.). **Execução Civil: aspectos polêmicos**. São Paulo: Dialética, 2005, páginas 39-67.)

<sup>200</sup> TARDIN, Maria das Graças Verly. **Precatório Judicial: um obstáculo à efetividade do processo**. Disponível em <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista10/Discente/MariaGracas.pdf>> Acesso em 01.02.2013. p. 390.

desvirtuar-se dessa finalidade, de modo a revelar-se como um inimigo do titular do direito, transformando-se, do contrário, em um fim em si mesmo.

Contudo, pelo que até agora pudemos perceber essa efetividade está longe de ser alcançada quando o assunto diz respeito ao pagamento de condenações judiciais pela Fazenda Pública. E diante desse quadro desolador, nos propusemos por meio desse estudo, a buscar soluções que por mais que não possam ser ideais, se aproxime o quanto mais do real significado de efetivação da tutela jurídica.

### 5.1. Crônicos problemas dos precatórios.

Como pudemos observar, o problema dos precatórios é muito mais político-administrativo do que jurídico, na medida em que se os gestores administrativos, chefes do executivo nas três esferas de Poder, cumprissem à risca o que preceitua a Constituição Federal, destinando verba no orçamento todos os anos para o pagamento dos credores do Estado, conforme a ordem cronológica encaminhada pelo Presidente do Tribunal, certamente a situação atual dos credores estatais seria bem diversa do caos institucional com o qual presenciamos.

No Brasil, implementou-se, conforme nos adverte Petrônio Calmon, uma cultura de que deve haver uma lei obrigando as pessoas a cumprir a própria lei, é um absoluto contrassenso. O mencionado autor traz uma diferenciada abordagem da questão quando afirma: *“Temos uma lei que dispõe sobre o que tem de ser feito; outra para dizer ‘cumpra-se a lei anterior’; outra para dizer que se não cumprir, é crime; outra para dizer que, em decorrência desse crime há outra consequência, e assim por diante”*<sup>201</sup>.

De fato, o caso dos pagamentos judiciais pelo Estado é exemplo notável desta situação. Ora, desde a edição da Constituição de 1988, para que possamos fazer uma reflexão mais atual, há a obrigatoriedade de inclusão da verba reconhecida em sentença judiciária no orçamento do ano seguinte para o respectivo pagamento, com a instituição de um parcelamento dos débitos pendentes por oito anos. Todavia, não obstante a imposição constitucional, os administradores não vinham adimplindo regularmente os precatórios, nem os pendentes tampouco os

---

<sup>201</sup> CALMON FILHO, Petrônio. **Execução contra a Fazenda Pública e Penhora de Bens públicos: proposta do Instituto Brasileiro de Direito Processual para a reforma do artigo 100 da Constituição Federal.** Série Cadernos do CEJ, nº 23. Disponível em < [www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo06.pdf](http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo06.pdf) > Acesso em 22.dez.2012.

atuais, o que ocasionou a necessidade de uma reformulação da legislação para obriga-los a cumprir o que determinava a lei, razão pela qual foi editada a Emenda Constitucional nº 30, instituindo novo parcelamento com a imposição de sanções pelo seu descumprimento. Sem sucesso também foi a EC 30/200, dada a sua ineficácia em constranger os gestores no adimplemento dos débitos judiciais, o que novamente motivou uma nova alteração legal, materializada pela EC 62/2009, que até onde temos presenciado trouxe gradativa, porém vagarosa, evolução no regime de precatórios.

Conforme asseverado anteriormente, o problema é menos jurídico e mais político, ou cultural. Contudo, como não há esse espírito por parte dos agentes políticos estatais, penso que a lei pode - ou podemos dizer, necessita - criar mecanismos que imponha aos agentes estatais esse tipo de conduta.

Confirmando a tendência de que o problema tem sua origem no nível cultural vivenciado pelo país, o Ministro Teori Zavascki afirma que a prática no descumprimento das regras e das decisões judiciais está intrinsecamente ligada ao grau de civilização dos povos, onde os mais civilizados são os que, normalmente, terão, o que ele denomina, "*crises de descumprimento*" em menor proporção<sup>202</sup>.

E isso é justamente o que vimos quando nos debruçamos sobre como outros ordenamentos jurídicos encaram a execução por quantia certa contra o Estado. Apesar da Constituição de boa parte dos países estudados não prever consideráveis mecanismo de coercibilidade face à Administração na obrigação do cumprimento das condenações judiciais de pagamento de quantia, o que observamos é que, culturalmente, isso é, na grande maioria das vezes, desnecessário, uma vez que naturalmente o Estado adimpliria a obrigação. Perceba-se que nem o caráter constitucional da disposição – o que normalmente não é encontrado em nenhuma constituição de Estado estrangeiro - que determina o pagamento das condenações judiciais no ano seguinte ao da inclusão em orçamento tem gerado efeito positivo na efetividade do sistema de precatórios.

Atualmente, segundo dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça em relatório sobre os precatórios, o estoque de débitos judiciais dos Estados, Distrito Federal, Municípios, suas administrações indiretas e Autarquias, chegam ao surpreendente valor de R\$ 87.570.492.923,93 (oitenta e sete bilhões, quinhentos e

---

<sup>202</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Título Executivo e liquidação**. 1ª Edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999, p. 16.

setenta milhões, quatrocentos e noventa e dois mil, novecentos e vinte e três reais e noventa e três centavos). O relatório apresenta ainda, alguns outros dados preocupantes, como por exemplo: o Estado de Rondônia é o que registra a maior dívida em precatórios numa relação proporcional ao Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, correspondendo a 7,55% (sete vírgula cinquenta e cinco por cento) do total. Em termos numéricos, o Estado que possui o maior valor correspondente a dívidas com precatórios é o Estado de São Paulo com uma dívida no importe de R\$ 1.521.075.458,24 (um bilhão, quinhentos e vinte e um milhões, setenta e cinco mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais e vinte e quatro centavos)<sup>203</sup>.

Notadamente não há o que comemorar diante dessa circunstância desoladora em que se encontram os Estados e Municípios brasileiros<sup>204</sup>. Por isso defendemos a mudança desse quadro jurídico no ordenamento brasileiro. Não se pode esperar apenas que o administrador público, utilizando aspectos unicamente discricionários, tais como conveniência e oportunidade, se proponha a adimplir os precatórios devidos pelo Estado, principalmente quando a maioria dos débitos judiciais estão acumulados pelo inadimplemento de outros gestores. Demonstra-se necessário haver uma maior imperatividade no que tange a obrigação de pagamento dos débitos públicos judiciais, que precisa transmudar-se do campo da obrigação comportamental para a obrigação jurídica propriamente dita<sup>205</sup>.

Quem muito bem descreve a situação atual vivida pelos credores judiciais da Fazenda Pública é o processualista Humberto Theodoro Júnior, que de maneira extremamente lúcida revela sua preocupação com a moralidade do instituto dos precatórios no ordenamento jurídico brasileiro:

“Há nos meios forenses e no seio da sociedade um descrédito e um desânimo em torno da tutela jurisdicional dispensada aos credores da Fazenda Pública. A sensação geral é de que a Justiça não tem força para compelir a Administração Pública a cumprir suas obrigações pecuniárias com os particulares, e de que os governos, cientes disso adotam postura de completa imoralidade. Simplesmente ignoram as sentenças condenatórias e não se sentem ameaçados pela

---

<sup>203</sup> Dados Coletados do Relatório Precatórios: Reestruturação da Gestão nos Tribunais, do Conselho Nacional de Justiça.

<sup>204</sup> Saliente-se que a União Federal encontra-se adimplente em relação aos seus débitos judiciais.

<sup>205</sup> “É obvio que a ausência de obrigatoriedade no cumprimento de uma decisão judicial, que reconheceu o dever de o Estado adotar certa conduta, equivale à ausência de submissão do Estado ao Direito. Em tal situação, a decisão jurisdicional apresentaria um mero cunho de *conselho* ou de *pedido* ao órgão estatal destinatário”. (JUSTEN FILHO, Marçal; NASCIMENTO, Carlos Valder. **Emenda dos precatórios: fundamentos de sua inconstitucionalidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 74)

expedição dos precatórios, que se vão acumulando ano a ano, para desespero dos credores. Muitas vezes, nem mesmo são incluídos no orçamento público, e, quando o são, as verbas nunca se liberam”.

A problemática do instituto reside, então, na ausência de sanções e mecanismos que, de certo modo, exerçam coercibilidade perante a Administração, obrigando-lhes a efetuarem os pagamentos das condenações judiciais em determinado prazo, e via de consequência, não permitindo o inadimplemento inconsequente que vivenciamos atualmente.

É de fácil percepção, portanto, que o descumprimento dos precatórios judiciais existe, e que essa questão exige pronta solução, pelo que do contrário haverá um privilégio irrestrito do Estado, em plena afronta ao regime democrático de Direito. Não é aceitável, neste sentido, que o Estado brasileiro se proclame como de direito, quando continua descumprindo, reiterada e impunemente, as mais objetivas diretrizes constitucionais, como as relativas a pagamentos de precatórios<sup>206</sup>.

## **5.2. Das inovações benéficas já existentes no ordenamento jurídico brasileiro**

Na tentativa de encontrar soluções para os crônicos problemas existentes no atual sistema de pagamento de precatórios judiciais nos deparamos com algumas saídas já implantadas no ordenamento jurídico brasileiro que se aproveitadas com objetividade poderão ser extremamente úteis no intento de um maior aperfeiçoamento do instituto.

A primeira delas é a compensação dos precatórios com débitos junto à entidade pública devedora. Por meio da compensação poderão os credores de precatórios, que ao mesmo tempo são devedores da Fazenda Pública compensarem os débitos e créditos, de modo que se não extinguir por completo o montante de precatório o atenuará notavelmente. Essa modalidade foi instituída no ordenamento brasileiro pela Emenda Constitucional nº 62, que introduziu o parágrafo 9º ao art. 100 da Constituição Federal, e trata-se de importante inovação legislativa no contexto do pagamento das condenações judiciais por parte do Estado.

---

<sup>206</sup> SOARES, João Pedro Ayrimoraes. **Precatório ou Protelatório?! 1ª Edição**. Pirassununga: Lawbook, 2011, p. 21.

A compensação é também autorizada no direito português para as decisões que condenem a Administração a pagamento de quantia, nomeadamente no artigo 170, nº 2, a, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Com efeito, como já debatido, essa compensação servirá como título de pagamento total ou parcial da dívida que o exequente tinha com a Administração.

Há também a possibilidade de cessão pelo credor do seu crédito resultante de precatório a um terceiro, ou seja, o particular que tenha seu débito inscrito em precatório poderá “vendê-lo” a uma pessoa estranha à relação processual, que se beneficiará de um possível deságio oferecido pelo credor. Esse terceiro pode ser uma empresa devedora tributária do mesmo ente federado, que tenha intenção em compensar o crédito de precatório adquirido com o débito oriundo de tributos. Nessa situação haverá benefício para todas as partes envolvidas: o Estado será beneficiado porque receberá o que lhe era devido pela empresa, sem a necessidade de utilização de qualquer via processual, além de eliminar o passivo judicial com precatórios existente; o credor será favorecido, pois, ainda que tenha recebido um valor menor do que lhe era devido, verá o pagamento concretizado num menor espaço de tempo; e por fim haverá também vantagem ao terceiro, pois quitará uma dívida num valor bem abaixo do que o valor final devido ao Estado. Poderá ainda, o terceiro utilizar o crédito na compra de bens imóveis do ente devedor, outra importante inovação, que será debatida mais adiante.

Neste sentido, sem qualquer dúvida, podemos afirmar que a cessão de precatórios, instituída pela EC nº 62 de 2009, trouxe consigo enorme carga de efetividade, contribuindo sobremaneira com o aperfeiçoamento dos pagamentos judiciais.

Citemos ainda a, já comentada admissibilidade de utilização dos precatórios na aquisição de bens imóveis do Estado. Também instituída pela Emenda Constitucional nº 62, passou-se a ser possível que o credor de determinado ente federativo pudesse utilizar o seu crédito na obtenção de algum imóvel posto a venda pelo poder Público. Da mesma forma como na compensação, há aqui a obrigatoriedade da transação ocorrer com o mesmo ente devedor do precatório, não sendo admissível, portanto, que se queira adquirir bens da União, o particular que é credor do Estado da Paraíba, por exemplo.

Louvável a iniciativa do legislador constitucional, tendo em vista que não são poucos os bens imóveis estatais desocupados e sem qualquer utilidade ou

destinação pública, quando poderiam ser, talvez, alienados com o objetivo de quitar as dívidas hoje existentes a título de precatórios. Também por este motivo que defendemos como possível solução para a efetividade da liquidação de débitos judiciais pelo Estado a penhora de tais bens. Contudo, abordaremos essa proposta mais detalhadamente em outro momento desta pesquisa.

Outra ação elogiável foi, desta vez de iniciativa do Conselho Nacional de Justiça, a criação do Sistema de Gestão de Precatórios, materializada por meio da Resolução CNJ nº 115, de 29 de junho de 2010, dando maior transparência aos pagamentos de precatórios e permitindo através dos dados ali constantes, um maior aprofundamento nos estudos sobre o tema, com o objetivo de aperfeiçoamento do instituto.

O CNJ, inclusive vem exercendo papel meritório no constante aprimoramento da sistemática constitucional dos precatórios junto aos Tribunais, que são responsáveis pelos respectivos pagamentos. Nas frequentes inspeções realizadas nos Tribunais de Justiça dos Estados são constatadas e corrigidas pelos membros do CNJ diversos equívocos cometidos pelos agentes públicos responsáveis por gerir a ordem cronológica e o correspondente pagamento dos débitos judiciais estatais. Além disso, vem tentando também a implementação, em todos os Tribunais de Justiça do país, da uniformização dos procedimentos, para uma melhor e mais eficiente gerência de precatórios. Após as inspeções foi emitido relatório, através do qual foi traçado um panorama de todo o sistema de precatórios no país, com dados estatísticos que podem servir de base para uma noção ampla da problemática.

Destarte, vem o Conselho Nacional de Justiça desempenhando importante função no que diz respeito ao aprimoramento do sistema de pagamentos judiciais no âmbito dos tribunais de justiça estaduais, órgãos responsáveis pela liquidação dos precatórios dos estados e municípios.

E por fim, outra importante alteração legislativa que pudemos identificar foi a que introduziu ao art. 100 o parágrafo 16º, assim dispendo: *“A seu critério exclusivo e na forma da lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente”*.

Entendo como realmente fundamental essa disposição, principalmente no contexto atual, á medida que, como já dito temos um estoque de precatórios pendentes na ordem de mais de 87 Bilhões de reais, que precisam de alguma forma

serem quitados. Devido a sua importância, trataremos da proposta com maior profundidade, em seguida.

### **5.3. Propostas de mudança.**

Tendo em vista, que por mais que sejam elogiáveis as mudanças legislativas e práticas já implementadas com vistas a melhorar o sistema vigente de pagamento de precatórios, há muito que se aquilatar ainda. Como é de fácil intuição, tais modificações não alcançaram, ainda, o efeito prático pretendido.

Neste sentido, nos propomos a estudar algumas soluções já postas pelos estudiosos do tema e, por oportuno propor algumas outras que aparentemente possam, se não resolver em definitivo a questão, caminhar para uma forma mais eficiente da Administração Pública solver os débitos que estão aí postos, bem como os que certamente estarão por vir.

As proposições devem levar em consideração, portanto, duas fases que o processo executivo contra a Fazenda Pública deve seguir. Num primeiro momento é extremamente importante que se conceda prazo razoável à Fazenda Pública visando o cumprimento voluntário das condenações judiciais, de modo tal a respeitar uma antecipada previsão orçamentária, que não surpreenda Erário com despesas não previstas. Fase seguinte, em caso de inadimplemento arbitrário da Administração, seria procedida à Execução forçada propriamente dita, com uma efetiva expropriação dos bens estatais, que não estivessem afetados a uma destinação pública, e a imposição de medidas coercitivas e sanções voltadas diretamente ao agente público responsável pela recalcitrância no cumprimento da decisão.

A imposição de execução forçada contra a Fazenda Pública é medida que se impõe, nomeadamente por ser de valoração ímpar para o jurisdicionado na tentativa de concretização do seu direito reconhecido judicialmente.

#### **5.3.1. Da possibilidade de penhora dos bens públicos para a satisfação dos débitos judiciais.**

Essa proposta já vem sendo defendida por alguns doutrinadores do tema, tais como Petrônio Calmon Filho e Ricardo Perlingeiro, há considerável tempo e creio que seja um das maneiras eficientes de se executar o Estado.

Ora, se quisermos dizer que há uma verdadeira execução contra a Fazenda Pública no direito brasileiro, devemos submetê-la a meios de coerção que possam ser utilizados pelo Judiciário, de modo a, em caso de incumprimento espontâneo da Administração na liquidação dos débitos reconhecidos por sentença, ingerir-se no seu patrimônio para tornar real o direito reconhecido judicialmente. E uma das formas de se fazer isso é expropriando-se bens do devedor.

Hoje isso não é possível em face da impenhorabilidade absoluta que os bens estatais possuem. Impenhorabilidade essa que se justifica pela essencialidade e pelo interesse público que os revestem. Contudo, conforme já nos posicionamos anteriormente, deve haver uma relativização da impenhorabilidade dos bens públicos, ou seja, deve-se pensar na possibilidade de ao menos se penhorar aqueles que não estejam afetados a destinação pública – os bens dominicais. Não podemos consentir que esse privilégio estatal seja instituído de maneira absoluta.

Entendo que devido à sua destinação pública, a lei, deve sim, resguardar os bens das pessoas jurídicas de direito público, os deixando a salvo de qualquer tipo de constrição. Mas e os bens de propriedade do Estado que não possuem qualquer destinação pública, tais como prédios desativados, terras devolutas, entre outros? Esses bens não guardam qualquer relação com o interesse público, sendo classificados como bens meramente materiais. Sendo assim, é perfeitamente cabível tanto a sua alienação quanto a sua constrição judicial.

Compartilhando dessa preocupação Maria Sylvia Zanella Di Pietro, também defende que os bens, que nós chamamos de dominicais, ou seja, aqueles não afetados a utilização pública possam ser penhorados:

“Embora os bens dominicais sejam alienáveis, eles têm algumas características iguais aos demais bens: são impenhoráveis. Poderia o legislador ter usado outro critério. Por que ele não pode penhorar um bem dominical que está aí, abandonado, uma terra devoluta que ninguém usa, ou um imóvel que tenha sido objeto de execução, está cheio de bens públicos meio abandonados, não tem quem tome conta, às vezes estão se deteriorando e, no entanto, não podem ser penhorados? Porque a Constituição institui, para a execução contra a

Fazenda Pública, o processo de precatórios do artigo 100 da CF, que é incompatível com a penhora<sup>207</sup>”.

No mesmo sentido, Petrônio Calmon, um dos defensores dessa medida, recorda que esses bens patrimoniais são muitas vezes utilizados até para a interferência na economia, mas não podem ser utilizados para quitar débitos judiciais, demonstrando sua inquietação com a questão:

“Temos um claro dispositivo de classificação dos bens públicos, que estabelece uma faixa de bens meramente patrimoniais. Esses bens não estão de forma alguma vinculados com a função pública, muito pelo contrário; vinculam-se com o sistema político que adota maior interferência do Estado na economia ou até com a distorção do Estado, que se diz liberal, mas, na prática, detém ainda uma parcela grande de patrimônio e não o disponibiliza para pagar os seus débitos. Não podemos deixar de atentar à realidade<sup>208</sup>”.

Ricardo Perlingeiro chega a afirmar que seria até de duvidosa constitucionalidade o dispositivo legal que presume impenhoráveis os bens públicos de uso não essencial ao Estado, justificando que se trata de privilégio inócuo, que limita a atuação jurisdicional do Poder Judiciário<sup>209</sup>.

Pudemos perceber que diversos ordenamentos jurídicos estrangeiros acolhem a penhorabilidade do bem desafetado a uma destinação pública. Países em que sequer as condenações são frequentemente descumpridas, como parece ser o caso da Alemanha, os quais nem necessitariam dessa coercibilidade, possuem em seus diplomas legais dispositivos que permitem a execução forçada sobre tais bens. Além da Alemanha, podemos citar alguns outros, tais como a Espanha, a Itália, Portugal, e até a nossa vizinha Argentina.

No direito português, a possibilidade de penhora de bens públicos se dá quando, após o descumprimento da decisão pela Administração, é verificada a insuficiência de dotação orçamentária, permitindo que o exequente requeira o prosseguimento da execução, de acordo com o regramento adotado pelo Código de

---

<sup>207</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Bens públicos e trespasse de uso**. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, ano XXI, n. 4, p. 403-412, abr. 2005. p. 405.

<sup>208</sup> CALMON FILHO, Petrônio. **Execução contra a Fazenda Pública e penhora dos bens públicos: proposta do instituto brasileiro de direito processual para a reforma do artigo 100 da Constituição Federal**. Série Cadernos do CEJ, nº 23. Disponível em <<http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo06.pdf>> Acesso em 12.01.2013.

<sup>209</sup> SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 226.

Processo Civil<sup>210</sup>. A preocupação portuguesa é a mesma que a brasileira, e pode ser muito bem exemplificada nos dizeres de Cecília Anacoreta Correia:

“Teme-se, pois, que essa previsão legal possa redundar em ‘letra morta’, tal como aconteceu no passado. Atendendo a esta situação, parece-nos razoável admitir que enquanto ela se perpetuar, e sempre que se venha a verificar em anos vindouros, o particular deve poder requerer, logo na petição inicial do processo de execução para pagamento de quantia certa, a imediata penhora dos bens públicos que eventualmente existam como penhoráveis e que se mostrem necessários para garantir a satisfação do seu crédito (...)”<sup>211</sup>.

Bem se vê que essa preocupação não é exclusivamente brasileira, vários ordenamentos estrangeiros em que pese o seu desenvolvimento cultural e jurídico, padecem do mesmo problema. Contudo, já há naquelas legislações evolução nítida no sentido de atenuar a rigidez com que se revestia a impenhorabilidade dos bens estatais.

Não é nenhum absurdo pensar nesse sentido, pelo contrário há quem entenda até pela possibilidade de se penhora o dinheiro, dado o seu caráter patrimonial, com o que eu não concordo, haja vista que pode ele ser empregado em diversas ações de utilidade pública.

Do contrário, absurdo é pensar em um Estado, que obrigue os seus cidadãos a cumprirem a lei, quando ele mesmo sequer a cumpre. Contrassenso é imaginar um Estado que se diz de Direito, não respeitar o que determina a lei e não cumpre as decisões judiciais que lhe são emanadas. Isso sim é incoerente.

De qualquer sorte é imperativo para que a proposta tenha efetividade uma mudança legislativa, notadamente na Constituição Federal que apenas admite o regime de precatórios como maneira excepcional de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública. Seria de fundamental interesse tal alteração que poderia minorar sobremaneira o volume de precatórios existentes com a penhora dos bens dispensáveis à Administração.

---

<sup>210</sup> O Código de Processo Civil Português só considera impenhorável os bens do Estado de domínio essencialmente público, conforme preleciona o art. 822, b.

<sup>211</sup> CORREIA, Cecília Anacoreta. **A tutela executiva no novo código de processo nos tribunais administrativos**. Lisboa : [s.n.], 2003.

### 5.3.2. Da utilização dos precatórios no pagamento de tributos.

Uma outra opção que parece viável como saída para a problemática que envolve os precatórios é a admissibilidade de compensação, pelo credor, do crédito que possui, com vindouros tributos a pagar junto à entidade devedora, o chamado poder liberatório de pagamento de tributos.

O instituto da compensação é originário do direito civil, e opera-se no direito brasileiro por força do art. 368, do Código Civil que dispõe: “*Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem*”. Também o Código Tributário Nacional dispõe como um dos meios de extinção do crédito tributário a compensação<sup>212</sup>.

Notório que os regimes especiais instituídos pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias já previam o poder liberatório de pagamento de tributos por parte do credor nos caso em que o Estado descumprisse o parcelamento instituído por meio daquele dispositivo<sup>213</sup>. O que se pretende aqui, portanto, é que haja uma expansão dessa obrigação para o pagamento de precatórios regidos pelo art. 100, da Constituição Federal, sejam eles ordinários ou alimentares. Não faz sentido que essa imposição se dê apenas para o regime especial. Buscamos efetividade em todo o sistema de precatórios, e não apenas no regime especial instituído pelo Ato das Disposições Constitucionais transitórias, é isso que nós temos como finalidade.

Contudo, percebemos exatamente o contrário do legislador constitucional. Além da compensação outros dispositivos coercitivos foram direcionados exclusivamente para o regime especial de pagamentos, a exemplo do impedimento

---

<sup>212</sup> **Art. 156, do CTN.** “Extinguem o crédito tributário:

I - o pagamento;

II - a compensação; (...)”

<sup>213</sup> **Art. 78. § 2º, do ADCT.** “As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora”

**Art. 97. § 10º, inciso II, do ADCT.** “constituir-se-á, alternativamente, por ordem do Presidente do Tribunal requerido, em favor dos credores de precatórios, contra Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, direito líquido e certo, autoaplicável e independentemente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem”

da entidade devedora em contrair empréstimos externos e internos, a proibição em receber transferências voluntárias, a possibilidade de sequestro no caso de inadimplemento tempestivo das parcelas estipuladas no regime especial, entre outros. A situação é de tamanha hesitação que, sobre este último dispositivo relativo ao sequestro, tendo em vista o fato de a norma constitucional trazer sua previsão apenas quanto a não liberação dos recursos atinentes ao regime especial que grande parte dos entes estava adimplindo apenas as parcelas por ele instituídas, em detrimento de créditos de natureza salarial, por exemplo, que pela sua característica fundamental deveriam ser pagos com preferência sobre os demais.

Neste sentido que combatemos a inefetividade do instituto, e a possibilidade de compensação dos valores devidos a título de precatórios com eventuais tributos da entidade devedora é um dos meios que, em tese, podem possibilitar o triunfo desse intento.

Sem embargo, permitir uma compensação nesse sentido é benéfico para ambas às partes envolvidas, não sendo oportuno falar em ônus para o Estado. Ora, poderia cogitar-se de um desequilíbrio eventualmente causado às finanças estatais, tendo em vista que a compensação iria amortizar parte da receita do Estado. Contudo, sejamos francos, parte dessa receita deve, obrigatoriamente, ter como destinação também o pagamento das condenações judiciais, não podendo mais se admitir o inadimplemento total do Estado.

Deve-se buscar uma utilidade para o título precatório de posse do credor, já que hoje é tido por um título ineficaz, sem prazo certo de recebimento. E uma das maneiras encontradas para empregar proveito ao precatório é sua utilização como forma de quitação dos tributos devidos ao mesmo ente. Seria então, o precatório, uma moeda para quitação de tributos.

É uma forma de se aprimorar o sistema. Mais um tentativa, com vias de eficácia, de tornar o regime de precatórios diligente ao jurisdicionado. Enquanto a Administração não respeitar as decisões judiciais e adimplir os débitos com precatórios haveremos de incessantemente procurar soluções. Não pode ser admissível embaraçar a busca dos credores de ver o seu direito efetivamente consagrado.

### **5.3.3. Da criação de sanções de caráter pessoal aos administradores.**

Hoje, no critério sancionatório, como já abordado, a legislação constitucional dispõe de três espécies de medidas repressivas para combater o descumprimento no pagamento regular dos débitos com precatórios: a intervenção – da União nos Estados, e do Estado nos Municípios – pelo descumprimento do precatório no prazo constitucional; o sequestro, possível quando, a requerimento do credor, se verifique a quebra do direito de preferência; e a imputação de crime de responsabilidade ao presidente do tribunal que tentar por algum meio retardar ou frustrar a competente liquidação de precatórios.

Como já pudemos nos ater em capítulo anterior, tais preceitos sancionatórios são impotentes no intento a que se destinam, que é o de constranger a autoridade competente à tempestiva liquidação do débito judicial: a intervenção porque está consolidado no Supremo Tribunal Federal<sup>214</sup>, o acolhimento da Teoria da Reserva do Possível suscitadas pelos entes federados, justificando o não pagamento dos precatórios sob o argumento de que há impossibilidade financeira para tal, haja vista a necessidade de suprir outras obrigações da Administração tais como Saúde e Educação, de modo que são indeferidos praticamente todos os pedidos de intervenção, permitindo que a inadimplência se universalize entre os entes públicos; o sequestro pois de escassa aplicabilidade, levando-se em consideração que só é admitido quando ocorrer pagamento a margem da ordem cronológica de pagamento, ficando de fora os casos de maior gravidade, ou seja, os de geral e irrestrita inadimplência; e a imputação de crime de responsabilidade, também se mostra de pouca utilidade prática, tendo em vista que pretende atingir somente o Presidente do tribunal, quando deveria ter por alvo o próprio administrador público, responsável primeiro pela liberação dos valores na conta específica do Tribunal.

É sobre esta última medida que pretendemos nos ater nesse tópico: a possibilidade de extensão do crime de responsabilidade também à autoridade pública responsável pelo pagamento dos débitos judiciais inscritos em precatório. Ou talvez a tipificação do dito descumprimento judicial como ato de improbidade administrativa, sujeitando o responsável a penas como: a *“perda da função pública,*

---

<sup>214</sup> Precedentes do Supremo Tribunal Federal: IF 3124 AgR/ES e IF 1917 AgR/DF.

*suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos*”, tal como ocorre com o responsável pela prática atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública.

Não se mostra razoável a previsão de uma medida repressiva como esta apenas ao Presidente do Tribunal, que repita-se, é responsável apenas pelo repasse do montante ao credor e não pela dotação desses valores. Como poderá o Presidente do Tribunal pagar o respectivo crédito se não lhe forem consignados os valores suficientes para tal? Temos que buscar a resolução deste mal na raiz do problema, ou seja, na própria autoridade responsável pela dotação dos valores para pagamento dos precatórios. A Constituição dispõe “*o Presidente do Tribunal competente que (...) retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade*”. Ora, na situação comum não há também por parte do agente público uma tentativa de retardar ou frustrar a liquidação dos precatórios? Notadamente que sim.

Portanto, vemos que há um completo desvirtuamento da medida repressiva que procura, dessa forma, punir o sujeito que possui a menor carga de responsabilidade dentro de toda a sistemática de precatório, enquanto que a peça fundamental do processo é eximida de qualquer encargo. É como se quiséssemos punir o executor de um crime de homicídio, isentando de qualquer responsabilização o mandante do crime. É reprovável.

Talvez a imposição dessas medidas não resolva, ao menos de maneira imediata, o problema dos credores que clamam pelo recebimento do seu crédito, todavia, criaria na autoridade competente um maior zelo com o cumprimento das decisões que lhe são emanadas. Neste sentido, em médio ou longo prazo, não se cogitaria mais a inobservância das decisões judiciais por parte dos administradores públicos. O receio e as consequências da punição certamente inibirão os agentes estatais em ignorarem desmedidamente as condenações que são impostas à entidade pela qual está responsável. Isso trará mais respeito ao Judiciário, que resgatará a crença da sociedade em uma plena prestação jurisdicional.

Exemplo da eficiência na imposição de sanções, em caráter pessoal, aos administradores públicos, é o que ocorreu após a edição da Lei Complementar

135/2010, conhecida na linguagem popular como “Lei da Ficha Limpa”, que, modificando a Lei Complementar nº 64/90, criou novas hipóteses de inelegibilidade e estendeu os efeitos das já existentes, em grande parte, para oito anos. Essa lei tornou-se o temor dos agentes políticos do Estado, pois permitiu que qualquer deslize que, por exemplo, tivesse o condão de reprovar as suas respectivas contas, teria como consequência a inelegibilidade pelos próximos oito anos. Certamente, após a entrada em vigor do dito diploma legal, os gestores públicos passaram a ter uma maior preocupação, um maior cuidado, com a vinculação de seus atos à legalidade. É esse o efeito que se pretende atingir com a criação de medidas repressivas, de caráter pessoal, às autoridades responsáveis pelo incumprimento da obrigação de liquidação dos precatórios: a inibição ao desrespeito à lei.

O sistema norte-americano prevê mecanismo semelhante, denominado *Contempt of Court*, através do qual se imputa responsabilidade a determinado agente pelo descumprimento da decisão judicial emanada dos respectivos tribunais, traduzindo-se em sanções que podem variar entre a multa e a restrição de liberdade.

Também o direito espanhol e o inglês têm como objetivo a aplicação de penalidades ao respectivo agente público responsável pelo descumprimento da decisão judicial.

Como podemos concluir, trata-se de um preceito que, não obstante a argumentação favorável quanto a sua implementação, o que por si só já era suficiente, tem aplicação e aceitação em outros ordenamentos jurídicos, de modo que nitidamente emprega uma maior efetividade ao pagamento das condenações por quantia certa face à Fazenda Pública.

#### **5.3.4. Refinanciamento dos débitos pela União Federal.**

Até agora trouxemos viáveis soluções que pudessem dar maior eficiência ao pagamento das dívidas judiciais do Estado. Contudo, diante do contexto atual, em que estão acumulados mais de 87 (oitenta e sete) bilhões de reais em precatórios, somadas os débitos de Estados, Distrito Federal e Municípios, as soluções apresentadas não serão satisfatórias à liquidação de toda esta demanda.

Tampouco o Regime Especial instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, que introduziu o art. 97 ao ADCT, em que se previa o parcelamento do débito total em quinze anos ou a vinculação de receita em percentuais previamente

estabelecidos para a regular quitação dos precatórios, poderá servir de recurso para a quitação do assombroso débito, mormente porque foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Deste modo, somos obrigados a encontrar uma medida que antes de emprestar efetividade ao instituto em si, consiga, corrigindo os erros do passado, atenuar os efeitos de longos anos em que não se procedeu ao correto pagamento de precatórios pelos Entes federados brasileiros.

Assim como as tentativas já empenhadas por meio das Emendas Constitucionais de números 30 e 62, que impuseram a moratória e o parcelamento aos débitos pendentes, em total desvantagem ao credor, que não obstante a espera de longos anos até que os processos de conhecimento e execução findassem, somados ao tempo em que se aguardou na ordem de preferência, se viu obrigado a ver o seu direito postergado pro mais oito, dez ou quinze anos, se busca aqui um novo meio de saldar essa absurda dívida existente, através de um meio que onere menos o jurisdicionado/credor.

Percebeu-se que o resultado pretendido não está longe de se efetivar, para tanto, basta bom senso e comprometimento das autoridades públicas, que poderão entre si equacionar o problema. Ora, o parágrafo 16º, do artigo 100 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 62/2009, já estabelece que *“a seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente”*. Neste sentido, em idêntica acepção da ideia proposta pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, propomos a efetivação de um parcelamento do débito existente a título de precatórios pelos entes federados, só que desta feita, não será o exequente quem sofrerá o ônus desse parcelamento, e sim a União Federal, que o financiará junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, extinguido as dívidas destes para com seus respectivos credores.

Trata-se de importante medida, portanto, tendente a arbitrar solução ao inquietante problema da inexecução por quantia certa no direito brasileiro. Roberto Ferrari de Ulhôa Cintra, em artigo publicado, já defendia desde 2009, antes mesmo

da aprovação da EC 62/09, o saneamento pela União do montante estimado em precatórios a serem pagos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>215</sup>.

Muitos poderão se queixar, argumentando que isso irá causar um ônus demasiado à União que, no fim das contas acabará suportando dívidas que não deu causa. Todavia é importante ressaltar que a União Federal é consideravelmente mais solvente que todos os demais entes federados, além de ter como produto de arrecadação valores bem superiores aos auferidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. O que se propõe aqui, longe de ser uma assunção pura e simples por parte da União, é mais uma espécie de financiamento estatal para que os Estados e Municípios quitem seus débitos com precatórios. Assim sendo, torna-se muito mais simples que a União assumira esses débitos, refinanciando-os junto aos demais entes, de modo a não onerar ainda mais o credor que por muito tempo vem sendo sacrificado com a demora excessiva no adimplemento de seu crédito.

Nós sabemos, como já ocorreu em algumas oportunidades no Brasil e em diversos outros países mundo afora, que quando se é instalada uma crise econômica em determinado país, e os bancos precisam de socorro monetário, rapidamente o Governo entra em cena para recapitalizar as instituições financeiras do país, evitando que o sistema entre em colapso. E, ainda que o valor necessário para esse socorro financeira seja de grande monta, ninguém questiona o repasse. Por qual motivo esse socorro financeiro não pode ser aplicado aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para corrigir o colapso existente no Judiciário brasileiro? É uma possível solução.

Diante da ausência de vinculação de receita prevista pelo art. 97, do ADCT, haja vista a sua decretação de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, algum meio de se quitar essa dívida há de existir, e por isso que propomos a aplicação do parágrafo 16º, do art. 100, da Constituição, como solução para a problemática questão. Resta evidente, não se trata aqui de edição de lei para a resolução da problemática, mas simplesmente o empenho e a boa vontade em exercer uma faculdade já disposta à União Federal.

---

<sup>215</sup> CINTRA, Roberto Ferrari de Ulhôa. **Pró-Justiça Contra o Calote de Precatórios**. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,pro-justica-contra-o-calote-de-precatorios,349866,0.htm>>. Acesso em 15 fev. 2013.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tutela executiva é inegavelmente o instrumento com maior afinco ao princípio da tutela jurisdicional efetiva, tendo em vista que é por meio dela que se pode garantir a materialização do direito reconhecido no processo cognitivo, ou seja, é através dela que o Estado-juiz corporifica a declaração por ele própria emanada.

Contudo, restou verificado, através da pesquisa, que no tocante as decisões proferidas em desfavor da Fazenda Pública, no Brasil, não existiam instrumentos de execução que pudessem dar efetividade ao exercício da tutela jurisdicional, nomeadamente porque a Constituição Federal instituiu como forma única de pagamentos judiciais, pelo Estado, o regime de precatórios, sem contudo, impor ao responsável qualquer espécie de sanção pelo seu inadimplemento.

Concluiu-se, por conseguinte, que não havia execução contra a Fazenda Pública no direito brasileiro, havendo por outro lado, contudo, uma expectativa de cumprimento espontâneo das decisões judiciais por parte da Administração, o que não deve ser considerado suficiente a uma prestação de tutela eficaz, que atenda aos interesses do jurisdicionado.

O certo é que a sistemática de precatórios, nos moldes como hoje está vigente, não se mostra satisfatória ao essencial cumprimento das condenações por quantia certa impostas ao Estado, revestindo-se como meio legal de postergar a obrigação da Fazenda Pública em adimplir os seus credores judiciais.

É preciso aquilatar o sistema atual de pagamento de débitos judiciais pelo Estado. Não se pode mais admitir que a Administração fique quase que inteiramente imune à obrigação de pagar os seus credores judiciais. É necessário que o Estado, como guardião da lei e do Estado Democrático seja o principal exemplo no cumprimento das suas obrigações, sobretudo as judiciais. Se as pretensões contra o Estado não puderem ser concretizadas, o que nos sobrarão são o descrédito e a desconfiança nas instituições estatais, à medida que não estarão cumprindo o seu mister de persecução do interesse público.

Em resumo, o sistema não trouxe a solução prática que objetivava. Esperava-se, quando da sua criação em 1934, que o regime de precatórios impusesse uma maior carga de moralidade e impedisse a conhecida “*advocacia administrativa*”, em

que os credores precisavam recorrer à influência de certas pessoas para ver seu crédito assegurado em tempo hábil. Hoje, o quadro é ainda pior: não há a quem recorrer. São desmedidos os inadimplementos de condenações judiciais por quantia certa, escondidos sob a penumbra de uma possível dificuldade financeira do ente estatal. Ora, o que há é carência de vontade política. Somente uma mudança radical de postura das autoridades competentes pode resolver a questão.

A lamentável conjuntura em que hoje se encontra o regime de precatórios no Brasil, que é bom que se diga, não possui razões suficientes capazes de legitimá-la, causa extrema inquietude à sociedade como um todo, tendo em vista que contraria Direitos Fundamentais, descredita o Judiciário como instituição jurídica capaz de zelar pelo cumprimento da lei e pelos princípios fundamentais da República, além de trazer sensação de injustiça aos jurisdicionados.

Viu-se, com esta pesquisa, que outros ordenamentos evoluíram o pensamento jurídico no sentido de que o Estado não pode mais ser intangível às injunções emanadas do Judiciário, e que o escopo do processo atualmente deve ser a eficácia de uma prestação jurisdicional que tenha por finalidade o atendimento às necessidades dos jurisdicionados.

A sociedade, no seu todo, não pode mais presenciar a insegurança jurídica com que se revestem todas as demandas contra a Fazenda Pública. *“A maturação do processo institucional de consolidação democrática experimentada pelo país exige dos poderes constituídos a promoção da segurança jurídica para tornar previsível a ação estatal e, pelo efetivo cumprimento das regras, se possa alcançar a estabilidade jurídica”<sup>216</sup>*

É notória a pouca disposição das autoridades competentes em resolver a situação, em criar mecanismos que possam superar o atraso vivido pelo ordenamento brasileiro no que tange ao pagamento das condenações judiciais do Estado.

Devemos entender, contudo, que os problemas a serem enfrentados não serão resolvidos de maneira automática. Como bem alerta Mendes Júnior *“(...) não há solução mágica nem fácil. A dívida judicial das entidades de direito público é*

---

<sup>216</sup> FAGUNDES, João da Costa. **O regime diferenciado para pagamentos dos débitos judiciais da Fazenda Pública**. Disponível em < <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16555>> Acesso em 12.fev.2013

*monumental e os recursos financeiros disponíveis para satisfazê-la são finitos e insuficientes*<sup>217</sup>”.

Nesse sentido, sobretudo, é que foram estudadas e apresentadas algumas propostas de mudanças na legislação, ou até na aplicação das leis já existentes, de modo tal a que o processo de execução contra o Estado se revista da maior efetividade possível, e que ao final se atinja o escopo que dele se espera, que é a satisfação do titular do direito.

Nesse sentido, como ponto de partida, temos a conscientização das pessoas políticas estatais de que a Administração deve sempre agir em conformidade com a lei, e por seu turno, deve respeitar as decisões judiciais que lhe são emanadas. É saber que no Estado de Direito, o Estado não apenas dita o direito, mas a ele também se submete. Na medida em que se apresente alguma dificuldade prática no cumprimento das decisões judiciais, deve-se, utilizando a proporcionalidade, equacionar a situação, de tal maneira que onere o menos possível o credor.

A dizer, é criar um sistema de execução contra o Poder Público que leve em consideração tanto a conservação da capacidade de funcionamento da Fazenda Pública, quanto a prestação célere e efetiva da tutela jurisdicional ao administrado.

O Judiciário não pode se limitar a apenas entregar ao jurisdicionado um documento legal que lhe conceda a titularidade de um determinado direito, mas que na prática seja dotado de pouca ou nenhuma utilidade, ou nos dizeres de Petrônio Calmon Filho<sup>218</sup>, “*emitir um comando que possa ser considerado uma obra de arte, presa à parede e admirada por todos*”. Deve, sobretudo, afiançar que aquele direito reconhecido lhe será efetivamente entregue, nem que para tal seja preciso utilizar-se dos instrumentos executivos que dispõe.

---

<sup>217</sup> MENDES JR., José do Carmo. A Execução contra a Fazenda Pública e os Débitos de Pequeno Valor. In: CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita de Cássia Rocha Conte (coords.). Temas Atuais de Execução Civil. Estudo em homenagem ao professor Donaldo Armelin. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 351

<sup>218</sup> CALMON FILHO, Petrônio. **Execução contra a Fazenda Pública e Penhora de Bens públicos: proposta do Instituto Brasileiro de Direito Processual para a reforma do artigo 100 da Constituição Federal.** Série Cadernos do CEJ, nº 23. Disponível em < [www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo06.pdf](http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo06.pdf) > Acesso em 22.dez.2012

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Mario Aroso de. **O novo regime do Processo nos Tribunais Administrativos**. 3ª Ed. Coimbra: Almedina, 2004

ALMEIDA, Mario Aroso de. CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. **Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos**. 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2010.

ASSIS, Araken de. **Manual do Processo de Execução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. T. III. São Paulo: Saraiva, p. 113.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/\\_Constitui%C3%A7aoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/_Constitui%C3%A7aoCompilado.htm).

\_\_\_\_\_. **Código de Processo Civil Brasileiro**. Lei nº 5.869, de 11 de Janeiro de 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm).

\_\_\_\_\_. **Código Civil Brasileiro**. Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)

BUENO, Cassio Scarpinella. **A Natureza Alimentar dos honorários advocatícios sucumbenciais**. Disponível em:

<[http://www.scarpinellabueno.com.br/Textos/Honor%C3%A1rios%20advocat%C3%ADcios%20\\_natureza%20alimentar\\_.pdf](http://www.scarpinellabueno.com.br/Textos/Honor%C3%A1rios%20advocat%C3%ADcios%20_natureza%20alimentar_.pdf)> . Acesso em: 11 de fevereiro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Execução Provisória.** In Lopes, João Batista; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. (coord.). **Execução Civil (aspectos polêmicos).** São Paulo: Dialética, 2005

\_\_\_\_\_. **Curso Sistematizado de Processo Civil: teoria geral do direito processual civil: volume I,** São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública – uma proposta atual de sistematização.** In SHIMURA, Sérgio; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coords.). **Processo de Execução.** São Paulo: RT, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Poder Público em juízo.** São Paulo: Saraiva, 2003. p. 196.

CALMON FILHO, Petrônio. **Execução contra a Fazenda Pública e Penhora de Bens públicos: proposta do Instituto Brasileiro de Direito Processual para a reforma do artigo 100 da Constituição Federal.** Série Cadernos do CEJ, nº 23. Disponível em < [www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo06.pdf](http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo06.pdf)> Acesso em 22.dez.2012

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPITÃO, Gonçalo. MACHADO, Pedro. **Direito à Tutela Jurisdicional Efectiva – Implicações na Suspensão da Eficácia de Actos Administrativos.** Polis: revista de estudos jurídico-políticos nº 3. Lisboa:1995.

CARVALHO, Juan Pablo Couto de. **Estudo da execução contra a Fazenda Pública e o erro material como causa de revisão dos precatórios judiciais.** Disponível em

<[http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/download/252/288](http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/download/252/288)> Acesso em 15 de dezembro de 2012

CASTRO, Amílcar de. **Comentários ao CPC. Vol III.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil.** Vol II. São Paulo: Bookseller, 2008

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Candido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do Processo. 27ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2011.

CINTRA, Roberto Ferrari de Ulhôa. **Pró-Justiça Contra o Calote de Precatórios.** Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,pro-justica-contr-o-calote-de-precatorios,349866,0.htm>>. Acesso em 15 fev. 2013

CORREIA, Sérvulo. **Direito do Contencioso Administrativo I.** Lisboa: Lex, 2005.

COUTURE, Eduardo. Fundamentos do Direito Processual Civil, São Paulo: Saraiva, 1974.

CUNHA, Lásaro Candido da. **Precatório – Execução contra a Fazenda Pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo – 9ª Ed.** São Paulo: Dialética, 2011.

CUNHA, Manoel da. **Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores.** São Paulo: LTR, 2000.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito Constitucional.** Salvador: Editora Jus Podium, 2008.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. **Execução contra a Fazenda Pública: Regime de Precatório**. 2 ed. São Paulo: Método, 2010

DELGADO, José Augusto. **Precatório judicial e evolução histórica: advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos**. Continuidade do serviço público. Disponível em <<http://www.cjf.gov.br.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Execução contra a Fazenda Pública: revisão dos dispositivos constitucionais: algumas controvérsias**. BDJur, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/10005>>. Acesso em: 19 fev. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Bens públicos e trespasse de uso**. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, ano XXI, n. 4, p. 403-412, abr. 2005.

DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol. IV. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Execução Civil**. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **A instrumentalidade do processo**. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

DRESCH, Luís Renato. **Requisitório de Pequeno Valor: direito intertemporal, inconstitucionalidade na inobservância ao princípio da proporcionalidade**. Jurisprudência Mineira, n. 180. jan/mar, 2007.

FAGUNDES, João da Costa. **O regime diferenciado para pagamentos dos débitos judiciais da Fazenda Pública**. Disponível em <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16555>> Acesso em 12.fev.2013

FEDERIGHI, José Wanderley. **A execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Saraiva, 1996.

FELIX, Renan Paes. **As prerrogativas processuais da Fazenda Pública diante da Efetividade do Processo**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, João Pessoa, v. 15, n. 1, p. 663 - 699, 2007

FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, Miguel Angel. **La Ejecución Forzosa y las Medidas Cautelares en la Nueva Ley de Enjuiciamiento Civil**. Madrid: Iurgium, 2001.

FLAKS, Milton. **Precatório Judicial na Constituição de 1988**. Revista Forense. Vol. 306. 1989.

FREITAS DO AMARAL. Diogo. **A execução das sentenças dos Tribunais Administrativos**, Coimbra, 2ª Edição, 1997.

GUERRA, Marcelo Lima Guerra. **Execução contra o Poder Público**. Revista de. Processo 100/61-80. São Paulo: RT, 2000.

GRECO FILHO, Vicente. **Da Execução Contra a Fazenda Pública**, São Paulo, Saraiva, 1986.

\_\_\_\_\_. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 3º Vol. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e Direitos Fundamentais**. 3 Ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003

GUSMÃO JÚNIOR, Maurício Santos. **Aspectos relevantes da Fazenda Pública em Juízo**. Revista do Tribunal Federal da 1ª Região, Brasília, v. 14, n. 7, p. 18-30, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.trf1.gov.br>>. Acessado em: 22 de fevereiro de 2013

JUSTEN FILHO, Marçal; NASCIMENTO, Carlos Valder. **Emenda dos precatórios: fundamentos de sua inconstitucionalidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2010

KLOSTERMANN, Peter Karl. **A execução forçada por quantia certa no direito alemão**. Trad.: Luís Grecco. Série Cadernos do CEJ nº 23. Disponível em <[www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf](http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo04.pdf)> Acesso em 12.jan.2013.

LEITE, Ezequias da Silva. **O cidadão e a Fazenda Pública**. Themis: Revista da ESMEC, Fortaleza, v. 3, n. 2, p. 163191, 2003. Disponível em: <<http://www.tj.ce.gov.br/esmec/pdf/THEMIS-V4N1.pdf>>. Acessado em: 13 de fevereiro de 2013.

LEMOS, Bruno Espiñeira. **Precatório: Trajetória e desvirtuamento de um instituto: necessidade de novos paradigmas**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2004

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2006

MACHETE, Rui Chancerelle de. **Execução das Sentenças Administrativas**, in Cadernos de Justiça Administrativa nº 34, 2002.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4ª Edição. Niterói: Impetus, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes de. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2011.

MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 1986.

MENDES JR., José do Carmo. **A Execução contra a Fazenda Pública e os Débitos de Pequeno Valor**. In: CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita de Cássia Rocha Conte (coords.). Temas Atuais de Execução Civil. Estudo em homenagem ao professor Donaldo Armelin. São Paulo: Saraiva, 2007

MORAES, José Roberto de. “Prerrogativas Processuais da Fazenda Pública”. **Direito Processual Público: a Fazenda Pública em juízo**. Coordenação de Carlos An Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno. São Paulo: Malheiros, 2000.

NASCIMENTO, Vanessa Lima. **Prerrogativas da Fazenda Pública: benefício de prazo**. In: CASTRO, João Antônio Lima (Coord.). **Direito Processual Constitucional e Democrático**. Belo Horizonte, 2008.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do Processo Civil na Constituição Federal**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria. **Código de Processo Civil Comentado e Legislação extravagante**. 9.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 2 Ed – São Paulo: Método, 2011.

NOGUEIRA, Antonio de Pádua Soubhie. **Execução Provisória da Sentença: caracterização, princípios e procedimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

NOGUEIRA, José Geraldo de Ataliba. **Patrimônio Administrativo – Empresas Estatais Delegadas de Serviço Público – Regime de seus bens – Execução de suas dívidas**. Revista Trimestral de Direito Público 7/39.

\_\_\_\_\_. **Empréstimos públicos e seu regime jurídico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973

OLIVEIRA, Antonio Flávio de. **Precatórios: Aspectos Administrativos, Constitucionais, Financeiros e Processuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual da Fazenda Pública em Juízo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Do precatório-requisitório na execução contra a fazenda pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998

SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros. p. 483/484

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. **Redefinição de papéis na execução de quantia certa contra a Fazenda pública**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, Nº 8 – Junho de 2006.

SILVA, Vasco Pereira da. **O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise**. Almedina, 2009.

SOARES, João Pedro Ayrimoraes. **Precatório ou Protelatório?! 1ª Edição**. Pirassunuga: Lawbook, 2011

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Direito Processual do Trabalho: acesso à justiça; efetividade; procedimento oral**. LTR Editora, São Paulo, 1998

TARDIN, Maria das Graças Verly. **O precatório judicial: um obstáculo à efetividade do processo**. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/maria\\_das\\_gracas\\_verly\\_tardin.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/maria_das_gracas_verly_tardin.pdf)>. Acesso em 23.fev.2013.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil. Volume II**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009

\_\_\_\_\_. **Embargos à execução contra a Fazenda Pública.** Disponível em: [www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/regulariza2/doutrina912.html](http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/regulariza2/doutrina912.html). Acesso em 05.jan.2013

\_\_\_\_\_. **A Onda Reformista do Direito Positivo e suas implicações com o Princípio da Segurança Jurídica,** in Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil, vol. 11.

VAZ, José Otávio de Viana. **Liquidação do Precatório: Pagamento, compensação e poder liberatório.** In Precatórios: problemas e soluções. Coord. Orlando Vaz. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Pagamento de tributos por meio de precatórios.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Novas Considerações acerca da Execução contra a Fazenda Pública.** Revista Dialética de Direito processual 5:54-68. São Paulo: Dialética, 2003.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Execução contra a Fazenda Pública.** São Paulo: Dialética. 1998.

\_\_\_\_\_. **Efetividade do processo em face da Fazenda Pública.** São Paulo: Dialética, 2003.

VIEIRA DE ANDRADE. José Carlos. **A justiça administrativa: lições.** 10ª ed. Coimbra: Almedina, 2009

YARSHELL, Flávio Luiz. A execução e a efetividade do processo em relação à Fazenda Pública. **Direito Processual Público: A Fazenda Pública Em Juízo.** São Paulo: Malheiros, 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Antecipação da tutela.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. **Título Executivo e liquidação.** 1ª Edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.