

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC/SP

Ana Paula Simão

A Efetividade da Execução por Quantia Certa

Contra a Fazenda Pública

MESTRADO EM DIREITO

São Paulo

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC/SP

Ana Paula Simão

A Efetividade da Execução por Quantia Certa

Contra a Fazenda Pública

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Processual Civil sob a orientação do Professor Doutor e Livre-Docente Sergio Seiji Shimura.

São Paulo

2009

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Elizabeth e José Carlos, que não mediram esforços para que eu vencesse mais essa etapa na vida. Que não pouparam energia para me estimular quando eu não mais achava possível prosseguir. Que me acolheram e me acolhem. Por tudo.

Às minhas irmãs, Juliana e Silvia, sem as quais não seria capaz de terminar o presente trabalho sã.

Ao meu irmão José Fernando, fonte de inspiração da minha carreira profissional e acadêmica, pelos conselhos pontuais nos momentos difíceis.

À Edna, que sempre estava disposta a me ouvir reclamar.

Ao Professor Sergio Seiji Shimura, que me levou a me apaixonar pelo Processo Civil quando ainda era uma garota do segundo ano da faculdade.

Ao Doutor Floriano de Azevedo Marques Neto, que me ofereceu um exemplar de sua tese de livre-docência antes mesmo de estar disponível ao público, e sem a qual eu não seria capaz de terminar este trabalho.

RESUMO

A reforma constitucional introduzida com a Emenda Constitucional 45/2004 ensejou uma transformação profunda no processo de execução até então vigente no ordenamento jurídico brasileiro por meio da modificação da regra infraconstitucional sobre o tema, com o objetivo de se obter um processo mais célere e a entrega do bem da vida de forma efetiva.

No entanto, em que pese a modificação introduzida com a Emenda Constitucional 45/2004, a execução contra a Fazenda Pública não sofreu qualquer alteração, mantendo-se, na íntegra, os dispositivos legais que versam sobre o assunto.

A execução contra a Fazenda Pública possui peculiaridades, as quais se justificam em razão das prerrogativas a ela concedidas visando ao interesse público, primordial para a manutenção do Estado e suas funções. A principal peculiaridade reside na impossibilidade de constrição dos bens públicos, o que enseja o pagamento do débito mediante o denominado precatório judicial.

O precatório judicial deve observar as regras orçamentárias e uma ordem de pagamento, sob pena de a Administração Pública sofrer o sequestro de rendas públicas.

O sequestro de rendas públicas é medida excepcional, que tem vez quando presente alguma das hipóteses constitucionais.

A jurisprudência ainda vem admitindo o sequestro de rendas públicas em mais uma hipótese não elencada na Constituição Federal, aquela em que o sujeito credor sofre de moléstia e carece com urgência de quantia para sua sobrevivência.

É comum a não-efetivação do sequestro de rendas públicas, diante da impossibilidade econômica do ente da Federação para efetivação da decisão judicial. É a denominada teoria da reserva do possível.

O que se observa pelo estudo do presente trabalho é que o sistema de execução em face da Fazenda Pública não atinge seu objetivo, principalmente porque o não-pagamento de precatório judicial não enseja qualquer punição mais severa.

Na tentativa de solucionar o problema, há projetos de reforma. A nosso ver, as propostas são tímidas diante do caos instaurado no sistema de pagamento de débitos da Fazenda Pública, razão pela qual propomos uma modificação mais intensa, a exemplo de outros países, com a constrição do bem público dominical.

Palavras-chave: execução, Fazenda Pública, bens públicos, precatório, sequestro de rendas públicas.

ABSTRACT

The constitutional reform introduced with the Constitutional Amendment 45/2004 occasioned a deep transformation in the execution process effective until then in the Brazilian legal system. This happened by means of the modification of the matter relating to ordinary law rule on the subject, with the objective to obtain a more rapid process and the delivery of life asset as an accomplishment in an effective manner.

Nevertheless, despite the modification introduced with Constitutional Amendment 45/2004, the execution against Public Treasury was not affected by any alteration, remaining, in full, the legal devices that examine the affair.

The execution against the Public Treasury possesses peculiarities, which are justified due to the prerogatives granted to it aiming public interest, primordial for the maintenance of the State and its functions. The main peculiarity resides in the impossibility of constriction of the public goods, which tries the debit payment by means of the entitled payment notice to government.

The judicial payment notice to government must observe the budgetary rules and a money order, under the risk of the Public Administration to suffer the impounding of public revenues.

The impounding of public revenues is an exceptional measure, which occurs when some of the constitutional hypotheses are present.

The jurisprudence still admits the impounding of public revenues in another hypothesis, not listed in the Federal Constitution. This hypothesis is the one which the subject creditor suffers from disease and requires urgently an amount for its survival.

The non-effectiveness of the impounding of public revenues, ahead of the economic impossibility of the Federation being for effectual of the judicial sentence, is common. It is the entitled theory of the reserve of the possible.

What is observed by the present work study is that the execution system in face of the Public Treasury does not reach its objective, mainly because the non-payment of judicial payment notice to government does not mean any more severe punishment.

Attempting to solve the problem, there are reform projects. In our point of view, the proposals are shy ahead of the chaos established in the system of debits payments of the Public Treasury. This is the reason why we propose a more intense modification, as in the case of other countries, with the constriction of the dominical public good.

Keywords: Execution, Public Treasury, public goods, payment notice to government, impounding of public revenues.

SUMÁRIO

Introdução.....	15
1 As prerrogativas da Fazenda Pública	18
2 A impenhorabilidade dos bens públicos.....	23
3 Conceito de Fazenda Pública	27
3.1 Bens públicos: o critério subjetivo e o critério funcionalista.....	28
4 Execução contra a Fazenda Pública – noções gerais.....	35
4.1 Execução contra a Fazenda Pública no Projeto de Lei 61/2003	38
4.2 A Fazenda Pública executando a Fazenda Pública.....	39
5 Débito de pequeno valor	41
6 Breve análise histórica do instituto precatório	44
6.1 Formação e procedimento do precatório	47
6.2 Precatório complementar	52
6.3 Do fracionamento do precatório	53
6.4 Cessão do precatório.....	56
6.5 Requisitos para a formação do precatório	57
6.5.1 O trânsito em julgado	57
6.5.2 Valor líquido.....	61
6.6 Precatório e a observância aos princípios financeiros	62
7 Espécies de precatório.....	65
7.1 Alimentares – artigo 100, § 1º-A da CF	65
7.2 Outras espécies	68
7.2.1 Artigo 100 da Constituição Federal – regra geral.....	68
7.2.2 Artigo 33 do ADCT – moratória de 8 anos	68
7.2.3 Artigo 78 do ADCT – moratória de 10 anos	70
8 Regras para o pagamento dos precatórios	75
8.1 A ordem cronológica de pagamento	75
8.2 A previsão orçamentária.....	80

8.3	Novos projetos para o precatório	81
9	Sanções decorrentes da inobservância das regras referentes ao precatório judicial	84
9.1	A intervenção	84
9.2	O sequestro de rendas públicas	86
9.2.1	Hipóteses de cabimento	86
9.2.1.1	Preterição	87
9.2.1.2	Não-pagamento de uma das parcelas do artigo 78 do ADCT e pagamento a menor	89
9.2.1.3	Sequestro de rendas públicas humanitário.....	92
9.2.1.4	Ausência de pagamento de débito oriundo de decisão do Juizado Especial Federal.....	95
9.2.2	O procedimento.....	97
9.2.3	Natureza da decisão: acautelatória/satisfativa.....	99
9.2.4	Montante a ser sequestrado: verba da Fazenda Pública/do credor favorecido	101
9.2.5	Teoria da reserva do possível.....	105
10	A ausência de efetividade da execução contra a Fazenda Pública	109
10.1	Algumas propostas de solução.....	111
11	Direito estrangeiro	114
11.1	A execução contra a Fazenda Pública na Itália	115
11.2	A execução contra a Fazenda Pública na Argentina.....	115
11.3	A execução contra a Fazenda Pública na Espanha	116
11.4	O direito estrangeiro e o Brasil.....	117
12	O aparente conflito de princípios constitucionais: a duração razoável do processo x o interesse público.....	118
	Conclusão.....	120
	Referências.....	122

INTRODUÇÃO

Os novos anseios sociais impuseram uma série de modificações no ordenamento jurídico brasileiro, tendo como estopim a denominada reforma constitucional do Poder Judiciário, que se consolidou com a promulgação da Emenda Constitucional 45/2004.

As novas regras constitucionais concederam ao jurisdicionado o direito individual à razoável duração do processo, maior preocupação do constituinte derivado quando da elaboração do projeto de reforma constitucional. A morosidade na entrega do bem da vida tutelado, mediante incansáveis demandas, foi peremptoriamente taxada como o maior problema do Poder Judiciário.

Mas certamente, muito além da entrega rápida do bem da vida tutelado, tem-se a intenção de uma prestação efetiva¹ da tutela jurisdicional, com a preservação da garantia de todos os direitos constitucionais processuais tutelados.

A partir dessa nova ótica, a prestação efetiva da tutela jurisdicional e a entrega célere do bem da vida pretendido, tiveram início as reformas infraconstitucionais, sendo certo que o processo de execução foi um dos institutos mais debatidos e modificados, até mesmo porque é a tutela que mais se aproxima da efetividade². Promulgaram-se as Leis 11.232/2005 e 11.382/2006, respectivamente referentes ao cumprimento de sentença e à execução de título extrajudicial.

¹ Entende-se por efetividade na seara do processo civil a entrega do bem da vida pretendido, em um curto intervalo de tempo em observância às garantias constitucionais dos jurisdicionados. O processo deve atender aos escopos da jurisdição, tal como pacificar com justiça a lide. A justiça significa a oferta de ampla defesa e contraditório ao demandado e ao mesmo tempo a entrega do bem da vida pretendido ao demandante. A efetividade, portanto, só se consagra com o equilíbrio entre celeridade e garantias constitucionais de ampla defesa e contraditório às partes. Nesse sentido, leciona João Batista Lopes: “De outro lado, a celeridade não se confunde com a efetividade: nem sempre a solução rápida é a mais adequada, bastando mencionar que, na hipótese de ser necessário produzir prova pericial, a solução da lide demandará tempo maior” (LOPES, João Batista. Efetividade no processo civil. In: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos. *Reforma do Poder Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional 45/2004*. São Paulo: RT, 2005. p. 328).

² Nesse sentido, ensina Mauro Spalding: “Assim, cotejando-se as duas espécies de tutelas até aqui analisadas (cognitiva e executiva), não restam dúvidas de que é a tutela executiva que mais se aproxima dos primados da efetividade da jurisdição, afinal de nada adianta solucionar uma crise de incerteza jurídica, criando a expectativa no titular do direito subjetivo de sua concreta materialização após sobre ele não pairar mais dúvida alguma (o Estado-juiz já referendou e afirmou a existência de direito) e não se possibilitar meios eficazes na concretização da solução da crise de inadimplemento” (SPALDING, Mauro. *Execução contra a Fazenda Pública federal (por quantia certa)*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 44).

A nova sistemática objetiva a eliminação de atos processuais, sem que isso signifique o tolhimento das garantias constitucionais, propiciando à parte requerente a solução do litígio mormente a entrega do bem da vida pretendido de uma forma mais ágil.

Mas, em que pesem modificações consideráveis no processo de execução, a execução contra a Fazenda Pública não sofreu qualquer interjeição. Sua sistemática, consolidada no artigo 100 da Constituição Federal e nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil (CPC), não se abalou, apesar da tamanha revolução da forma de pensar a execução.

Todavia, essa afirmativa não é absoluta. A nova sistemática da execução contra a Fazenda Pública está sendo consolidada, não no texto da lei, mas nos julgados recentes.

As mais recentes decisões sobre o tema autorizam afirmar que também na execução contra a Fazenda Pública há a preocupação com a efetividade das decisões judiciais, com temperamentos, certamente, diante da natureza jurídica do ente demandado.

Assim, a escolha do tema surgiu quando da leitura de um artigo produzido pelo jurista Cândido Rangel Dinamarco, que afirmou que a reforma constitucional do Poder Judiciário causou profundas mudanças na ordem processual civil. E continua o seu raciocínio:

“... é também natural que todo estudo sistemático de direito processual civil seja atingido e em alguma medida comandado pela Reforma, sendo indispensável que nós, processualistas e operadores do processo, nos atualizemos e nos adaptemos aos novos preceitos agora lançados pela emenda reformadora ...”³

A partir dessas palavras, pensamos na execução contra a Fazenda Pública. Pretende-se no presente trabalho demonstrar o meio pelo qual a reforma constitucional influenciou a execução contra a Fazenda Pública, em que pese inexistir qualquer alteração no texto do Código de Rito e da Carta Maior sobre a matéria, e até que ponto, com tais modificações, pode-se ou não afirmar que há efetividade na execução contra a Fazenda Pública.

Cuidará o presente trabalho do estudo da execução em face da Fazenda Pública, execução essa proveniente de título executivo judicial transitado em julgado. Portanto, não será objeto de análise a execução provisória, tampouco a execução referente a título extrajudicial.

Por fim, visando à delimitação do tema, cuidará o presente texto da análise da execução para o pagamento de determinada quantia, execução essa típica.

³ DINAMARCO, Cândido Rangel. O processo civil na reforma constitucional do Poder Judiciário. In: RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo (Coord.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 291.

Para tanto, mostra-se imperioso o estudo preliminar do conceito de Fazenda Pública, suas prerrogativas e consequências advindas dessa situação peculiar, mormente o precatório judicial e sua sistemática.

Finalmente, iniciaremos o estudo de sequestro de rendas públicas como um meio de efetivação da execução contra a Fazenda Pública e concluiremos que, dada a restrição de incidência dessa medida, faz-se necessária uma nova análise do tema, doravante mediante o projeto de Emenda Constitucional, o qual ainda tramita no Senado.

Em conclusão, traremos ao trabalho algumas experiências em outros países na tentativa de traçar uma solução para o problema.

1 AS PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA

Como cediço, o princípio da isonomia, que era apenas um direito fundamental na Constituição anterior, passou a ter *status* de princípio norteador, estando inserido no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Em consonância com o dispositivo constitucional, o artigo 125 do Código de Processo Civil determina que o juiz, ao conduzir o processo, deve assegurar às partes tratamento isonômico para que tenham as mesmas oportunidades na solução da lide. Enfim, que possuam a paridade de armas quando em juízo.

O princípio da isonomia dirige-se ao legislador, servindo como diretriz para sua atuação. Mas não apenas. Também é dirigido ao julgador, que deve pautar seus atos e decisões nesse princípio norteador do ordenamento jurídico brasileiro.

O que o princípio da isonomia impede, na realidade, é que a ordem jurídica promova tratamentos diferenciados injustificados, arbitrários. Contudo, os tratamentos diferenciados são legítimos e necessários quando respeitadas a proporcionalidade e a razoabilidade da discriminação.

Dito de outro modo, o fator de discriminação subordinado a um elemento objetivo, pautado no princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, é admitido pelo ordenamento jurídico. Até porque somente assim se assegura aos desiguais um tratamento igual, atingindo-se a igualdade real em detrimento da igualdade formal.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro criou uma série de prerrogativas para a Fazenda Pública. A questão enfrentada na doutrina é se tais prerrogativas violam o princípio constitucional da isonomia.

Quando da análise da execução contra a Fazenda Pública, pensamos que não. Os benefícios assegurados à Fazenda Pública são distantes de meros privilégios concedidos a ela, como sustentam alguns autores, mas se aproximam de prerrogativas.

As prerrogativas opõem-se aos privilégios, na medida em que estes não são pautados na razoabilidade e na proporcionalidade, enquanto elas são.

Em se tratando de Fazenda Pública, diferenciam-se os institutos, pois o *discrímen* na prerrogativa está pautado na superioridade necessária ao exercício de uma função pública, isto

é, o Estado exercendo função não em nome próprio, mas da coletividade. Sobre o assunto, leciona Ada Pellegrini Grinover:

“... só podem admitir-se por exceções, em razão da diversidade de posições subjetivas, dentro do ordenamento jurídico. Ambos – prerrogativas e privilégios – constituem, assim, exceções ao regime comum: a diferença entre eles está em que o privilégio é instituído visando a proteção de interesses pessoais, enquanto a prerrogativa decorre do interesse público.”⁴

O Estado sofre limitações na sua atuação, diversamente do particular, que pode adotar livremente e sem restrições determinadas atitudes. A Administração possui prerrogativas, mas em contrapartida possui sujeições. E aqui não é demais lembrar que a Administração Pública está sujeita ao princípio da legalidade, na medida em que não pode fazer nada sem que haja previsão legal.

Nesse sentido, acompanhamos a posição de Willis Santiago Guerra Filho⁵, quem leciona que os benefícios concedidos à Fazenda Pública enquadram-se como prerrogativas – elementos que definem uma situação de superioridade necessária ao exercício de determinada função pública –, não havendo violação ao princípio da isonomia.

Entretanto, se os benefícios pautarem-se não no interesse da coletividade, mas no interesse próprio do Estado, haverá nítida violação ao princípio da isonomia, pois não se trata de prerrogativas, mas de privilégios, ausentes os benefícios de razoabilidade e proporcionalidade.

Eis aqui o maior problema que observamos no tema. Muitos operadores do direito criticam as prerrogativas da Fazenda Pública sob o fundamento de que o Estado se utiliza delas para procrastinar o feito e impossibilitar a efetividade das decisões judiciais. Sustentam tais doutrinadores que esse desequilíbrio entre a Fazenda Pública e o particular, em juízo, é profundo e injustificável, onerando demasiadamente os demais cidadãos, que se sujeitam a suportar os ônus das prerrogativas⁶.

Quando assim afirmam, o fazem sob o fundamento de que o Estado se socorre das prerrogativas em nome de seus interesses secundários. Mas as prerrogativas só se justificam quando pautadas nos interesses primários do Estado⁷. Confundem, em síntese, o Estado governante e o Estado da coletividade.

⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Os princípios constitucionais e o processo civil*. São Paulo: Bushatsky, 1975. p. 53.

⁵ GUERRA FILHO, Willis Santiago. Princípios da isonomia e da proporcionalidade e privilégios processuais da Fazenda Pública. *Revista de Processo*. São Paulo: RT, n. 82, abr./jun. 1996. p. 80.

⁶ Neste sentido a posição de Regina Helena Costa (Prerrogativas processuais da Fazenda Pública: debates. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella (Coord.). *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 89).

⁷ Entende-se por interesse primário do Estado aquele que observa a vontade e o interesse da coletividade. O interesse público secundário é o interesse do próprio Estado enquanto pessoa.

Sugerimos no trabalho que, em vez de tecer críticas às prerrogativas da Fazenda Pública, as quais a nosso ver são essenciais à manutenção do Estado, devem os juristas e operadores do direito, por meio dos mecanismos existentes no ordenamento jurídico brasileiro, punir aqueles que em nome do Estado se socorrem dos privilégios para atender a interesses secundários, tornando-os privilégios e não prerrogativas.

Dito de outro modo, não há razão para se colocar numa vala comum todas as prerrogativas. Há que se diferenciar os privilégios – atendimento ao interesse secundário – das prerrogativas – atendimento ao interesse primário. E daí, uma vez constatado o abuso na utilização das prerrogativas como privilégios, salutar sejam efetivadas as punições existentes no ordenamento, entre as quais, a litigância de má-fé, para que, enfim, haja um equilíbrio necessário e se atinja o verdadeiro princípio da igualdade, tão almejado constitucionalmente.

Em síntese, pensamos que, para fins de execução contra a Fazenda Pública, as prerrogativas existentes são essenciais à lógica do sistema jurídico posto no Brasil.

Ao se tornar Estado de Direito, o organismo estatal reconheceu sua submissão a um diferenciado conjunto de princípios que regem sua conduta, consagrando-lhe deveres e prerrogativas.

As prerrogativas justificam-se diante das peculiaridades da estrutura, em especial pela grande proporção de cidadãos a cujo interesse deve servir.

Sobre o tema, colacionamos o entendimento de Rodolfo de Camargo Mancuso, o qual acompanhamos integralmente:

“A nosso ver, a Fazenda não se beneficia de injustificados privilégios (= desequiparações ilegítimas), mas, antes e superiormente, a ela os textos destinam um especial ambiente jurídico, em contemplação de razões de ordem pública e de interesse social, como a presunção de legalidade dos atos e condutas da Administração, a supremacia do interesse público, a preservação do erário, a proteção do patrimônio público. Trata-se, pois, de desequiparações legítimas, imparidades justificadas, compatíveis com o princípio da igualdade e da isonomia em seu sentido substancial: trato desigual a situações desiguais, na exata medida de suas desigualdades.”⁸

Em um país em que o princípio da igualdade é exaltado na Constituição Federal, as prerrogativas só se justificam para o fim de tornar os desiguais iguais. É o velho brocardo: tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida das suas desigualdades.

Sobre o tema, Celso Antonio Bandeira de Mello⁹ leciona que sempre se faz necessário examinar a razoabilidade de eventual discriminação feita para se atender ao

⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A Fazenda Pública em juízo. In: SANTOS, Ernane Fidélis dos; WAMBIER, Luiz Rodrigues; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Org.). *Execução civil: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Junior*. São Paulo: RT, 2007. p. 369.

⁹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 10-15. Em suas palavras: “... então no que atina (!) ao ponto central da matéria abordada, procede

princípio da igualdade. Dito de outro modo, as desigualdades só se justificam caso haja razão muito forte para tanto, nos limites da razoabilidade.

Em se tratando da Fazenda Pública, pensamos que suas prerrogativas¹⁰, criando assim um fator de discriminação, são mais que aceitáveis, são desejáveis, para que atenda ao princípio constitucional da igualdade.

Com efeito, a Fazenda Pública, quando demandada em juízo, defende o erário. O erário, por sua vez, é composto pela contribuição de toda a sociedade. A Administração Pública, portanto, é mera administradora do dinheiro da coletividade.

O dinheiro da coletividade visa assegurar o desenvolvimento do País, com investimentos em setores menos procurados pelos privados, ou, ainda, assegurar o cumprimento dos serviços essenciais tutelados constitucionalmente.

Tem-se com isso que não pode o dinheiro público sofrer abalos drásticos, sob pena de inviabilizar o desenvolvimento do País e de suas atividades essenciais, como a saúde pública, a segurança etc.

Não é sem razão, assim, que a Fazenda Pública possui uma série de prerrogativas mais que necessárias para o regular funcionamento da nação, o que nos autoriza afirmar que, no que tange à Fazenda Pública, as prerrogativas são mais que razoáveis, são indispensáveis para a concretização do princípio da igualdade.

Do mesmo modo, as prerrogativas da Fazenda Pública residem no princípio da supremacia do interesse público em detrimento do interesse particular.

A supremacia do interesse público em detrimento do particular, em singela conceituação, significa que o Estado deve sempre buscar a realização do interesse público, seu único objetivo¹¹.

afirmar: é agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar atingidos pela regra não guarda relação de pertinência lógica com a inclusão ou exclusão no benefício deferido ou com a inserção ou arrendamento do gravame imposto”.

¹⁰ Não é demais ressaltar que a análise primordial deste trabalho é a execução contra a Fazenda Pública. Dessa forma, a prerrogativa que pensamos para o trabalho é aquela referente à execução, diferenciada e com benefícios à Administração Pública. Não desconhecemos os demais benefícios de ordem processual, entre eles podem ser incluídos, de forma genérica, desde a concessão de prazos maiores para a sua defesa (artigo 188 do Código de Processo Civil), o necessário duplo grau de jurisdição no julgamento de pretensões que lhe são contrárias (artigo 475 do Código de Processo Civil), até a existência de tutelas e ritos procedimentais diferenciados, como são os casos da execução fiscal (Lei 6.830/80), ação cautelar fiscal (Lei 8.397/92). Esses benefícios, se são privilégios ou não, vigoram no ordenamento jurídico brasileiro sob o pálio do princípio da igualdade.

¹¹ Sabemos que não é o escopo principal do trabalho, mas calha observar que o conceito de interesse público é objeto de profunda análise pela doutrina moderna, que aos poucos vem modificando a conceituação clássica. Nesse sentido, com brilhantismo ensina-nos Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto: “Não se pode mais entender por interesse público algo tão genérico a ponto de se resumir ou pela negativa – como interesses não-privados – ou a partir dos abstratos interesses definidos por um Estado plenipotenciário e distante dos reais interesses existentes no cada vez mais complexo corpo social. A nosso ver, deve-se hoje enfocar o

Em que pese o entendimento de José Roberto de Moraes, que bem diz que observar a isonomia é observar o maior interesse público existente, discordamos da posição de que o interesse público não é um dos fundamentos autorizadores das prerrogativas¹².

O interesse público clama pela igualdade, mas clama pela igualdade real e não formal. Dito de outro modo, o interesse público almeja as diferenças na medida das desigualdades. Assim, pensamos que a supremacia do interesse público é razão de fundamento para a criação das prerrogativas.

Em suma, a Fazenda Pública, quando em juízo em sede de execução, é beneficiada não com privilégios, mas com prerrogativas, prerrogativas essas decorrentes do princípio da supremacia do interesse público e da proteção ao erário.

Entre as prerrogativas da Fazenda Pública, têm-se a impenhorabilidade dos bens públicos e a execução em regime especial.

interesse público como um elo de mediação de interesses privados dotados de legitimidade” (MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 148-149).

¹² MORAES, José Roberto de. As prerrogativas e o interesse da Fazenda Pública. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella (Coord.). *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 69.

2 A IMPENHORABILIDADE DOS BENS PÚBLICOS

Seguindo essa linha de raciocínio até então exarada no capítulo anterior, de que o dinheiro da coletividade merece um tratamento diferenciado, criou-se no ordenamento jurídico brasileiro a figura do bem¹³ público intocável.

Trata-se de verdadeiro interesse político que se consolidou ao longo dos anos, repetindo o Brasil o modelo internacional, que influenciou a legislação brasileira civilista.

Em brevíssima análise histórica, a noção de bem público surgiu no direito romano e ganhou força no final de Idade Média, com a figura dos príncipes. Bens públicos eram, à época, todos aqueles bens do domínio próprio do príncipe.

A inalienabilidade do bem público, entretanto, surgiu apenas em 1566, no Decreto de Moulins, editado por Carlos IX. Em 1667, declarou-se a imprescritibilidade dos bens da coroa.

Mais tarde, em 1790, na França, foi votada a Assembleia Nacional Francesa, em que houve a separação dos bens em públicos e privados¹⁴. O Código de Napoleão transportou a definição, consolidando o conceito de bem público e sua inalienabilidade.

Os bens públicos, na atualidade, aparecem em praticamente todos os sistemas jurídicos contemporâneos de tradição romano-germânica¹⁵ e sob os mesmos aspectos.

Os bens públicos são, em sua maioria, destinados a serviços públicos ou de utilização da coletividade, de uso comum do povo, para a garantia dos princípios basilares da Constituição Federal.

Com efeito, nas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Em razão de sua destinação ou afetação a fins públicos, os bens de uso comum do povo e os de uso especial estão fora do comércio jurídico de direito privado; vale dizer que, enquanto mantiverem essa afetação, não podem ser objeto de qualquer relação jurídica regida pelo direito privado.”¹⁶

¹³ Bem é tudo aquilo que tem valor econômico e capaz de pertencer a uma relação jurídica. Nos dizeres de Washington de Barros Monteiro: “Juridicamente falando, bens são valores materiais ou imateriais que podem ser objeto de uma relação de direito” (MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil – Parte geral*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 174).

¹⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 236.

¹⁵ Sobre o assunto assim observou Thiago Marrara (MARRARA, Thiago. *Bens públicos. Domínio urbano. Infra-estrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 30-31).

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 618.

Em conclusão, a impenhorabilidade do bem público deriva dos princípios constitucionais da supremacia do interesse público em detrimento do privado, e do princípio republicano.

No ordenamento jurídico brasileiro, a previsão de inatingibilidade do bem público, de forma expressa e explícita, encontra-se no Código Civil, precisamente no artigo 100 do referido *Codex*.

O texto legal supramencionado ainda classifica os bens públicos em três principais categorias: bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais¹⁷.

Os bens públicos de uso comum e de uso especial, por imposição do artigo 100 do Código Civil, são inalienáveis. Por sua vez, os bens dominicais podem ser alienados quando observadas as exigências legais¹⁸. Entre as exigências legais, conforme preceitua o artigo 17, *caput*, da Lei 8.666/93, está o interesse público, que, *in casu*, será devidamente justificado, demonstrando-se de forma inequívoca as razões pelas quais a alienação se torna necessária, interessante, oportuna, vantajosa e conveniente para a Administração Pública.

A regra recente, pois o Código Civil de 1916 proclamava a inalienabilidade de todos os bens públicos, a nosso ver é um avanço, na medida em que possibilita a disponibilização de certos bens públicos para, eventualmente, serem objeto de cumprimento de decisões judiciais de condenação em pecúnia.

Em que pese o Código Civil prever que os bens dominicais podem sofrer a desafetação¹⁹, a penhorabilidade dificilmente se configurará, pois somente a lei regulará as formas e condições de transmissibilidade voluntária do bem.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei 8.666/93, que versa sobre licitações e contratos administrativos, em seus artigos 17 e 18 regula o meio pelo qual os bens públicos serão alienados, sendo certo que, para tanto, estão sujeitos a licitação.

¹⁷ Os bens de uso comum podem ser utilizados por todos os administrados sem restrição, seja gratuita ou onerosamente e sem que haja necessidade de permissão. São esses bens destinados a suprir as necessidades dos administrados. Os bens públicos de uso especial são aqueles com destinação a certo serviço público que será utilizado pelo administrado. Portanto, os cidadãos se beneficiam indiretamente do bem. Por fim, os bens dominicais são aqueles, como de qualquer particular, sob as regras do direito civil, constitucional e administrativo. São os bens dominicais desprovidos de qualquer afetação, e integram o patrimônio público apenas para fins patrimoniais.

¹⁸ Não desconhecemos as posições diversas, mas acompanhamos Washington de Barros Monteiro quando afirma que: “Todo bem público, seja qual for sua espécie, pode ser alienado, desde que haja autorização legal e sejam atendidos os requisitos impostos pela lei. Não é exato que exista essa possibilidade só para os bens dominicais ou patrimoniais, como indicado no artigo 101; os demais bens públicos também podem ser vendidos, desde que se observe o que a lei determine a respeito” (MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil – Parte geral*, p. 196).

¹⁹ A desafetação do bem público nada mais é que a manifestação de vontade do Poder Público em tornar aquele bem de domínio público em domínio privado do Estado.

Tem-se assim, como regra, que os bens públicos são inalienáveis, e, quando alienáveis, sujeitam-se às normas da Lei 8.666/93, o que restringe eventual discricionariedade quanto à disponibilização do bem no mercado.

Floriano de Azevedo Marques Neto, sintetizando o pensamento até o momento exarado, leciona que:

“Duas são as ordens de condições para a alienação do bem. A primeira diz com a natureza de titularidade pública e envolve o cumprimento de formalidades como autorização legal, avaliação prévia e sujeição, em regra, a certame licitatório, pontos estes que abordaremos logo adiante. A segunda se relaciona com um aspecto mais funcional e se refere à necessidade, para a alienação, a que o bem não esteja destinado a suportar uma dada finalidade pública. Temos, então, que os bens públicos podem, em tese, ser alienados, desde que cumpridas algumas formalidades.”²⁰

Por decorrência lógica da inalienabilidade, como regra, são os bens públicos impenhoráveis, porque pela impenhorabilidade se impede a transferência do bem, no caso, do devedor ao credor²¹.

Apenas para corroborar com o óbvio, de forma expressa contempla o Código de Processo Civil, no artigo 649, inciso I, que são impenhoráveis os bens inalienáveis. Portanto, impenhoráveis todos os bens públicos.

Em síntese, o regime especial ao qual estão sujeitos os bens públicos é exatamente para impedir a transferência do bem a um particular, preservando-se o patrimônio da coletividade.

Observe-se, ademais, que não apenas há previsão infraconstitucional quanto à impenhorabilidade do bem público, como também há previsão constitucional, doravante de modo implícito. Eis o que se extrai da leitura do artigo 100 da Constituição Federal.

O artigo supramencionado será objeto de profunda análise em momento posterior, mas, apenas para síntese, a sua previsão impõe que os pagamentos devidos a terceiros pela Fazenda Pública serão feitos por meio do sistema de precatórios judiciais.

A consequência dessa forma de pagamento é a imposição de um rito diferenciado de execução contra a Fazenda Pública, rito esse contido nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil, que, novamente, exclui qualquer possibilidade de penhora dos bens públicos, seja qual for sua modalidade.

²⁰ MARQUES NETO, Florian Peixoto de Azevedo. *O regime jurídico das utilidades públicas: função social e exploração dos bens públicos*. 532 f. 2008. Tese (Livre-docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 120.

²¹ VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito civil – Parte geral*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 351.

De forma brilhante leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro que²² “não poderia a Fazenda Pública, nem mesmo com autorização legislativa, abrir mão da impenhorabilidade com que a própria Constituição quis proteger os bens públicos de qualquer natureza”.

Em síntese, por interesse político decorrente da supremacia do interesse público sobre o privado, abraçou o ordenamento jurídico brasileiro a impenhorabilidade do bem público. A regra exteriorizada implicitamente no artigo 100 da Constituição Federal e explicitamente nos artigos 100 do Código Civil e 649, inciso I, do Código de Processo Civil impôs um procedimento diferenciado de execução à Fazenda Pública, que está impedida de ver seus bens constritos em favor de um particular.

É nesse momento que surge a execução contra a Fazenda Pública mediante o pagamento por meio de precatórios e não pela constrição de bens, como a regra geral contemplada no Código de Processo Civil para os particulares.

Em conclusão, os bens públicos são inalienáveis e, portanto, impenhoráveis, em razão de interesse político, o que impõe uma forma diferenciada de execução em face da Fazenda Pública.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 623.

3 CONCEITO DE FAZENDA PÚBLICA

Os artigos da lei e da Constituição Federal que versam sobre a matéria da execução contra a Fazenda Pública se limitam a tratar do tema referindo-se ao ente devedor como sendo a Fazenda Pública federal, estadual e municipal. O Código de Processo Civil, seguindo a mesma sorte, em seu artigo 730 apenas se refere à Fazenda Pública, sem delimitar o seu conceito. Restou à doutrina e à jurisprudência essa árdua tarefa de delimitação.

Para o cidadão comum, a Fazenda Pública é definida como “o conjunto de bens patrimoniais, públicos e privados, da União, Estado ou Município e dos seus órgãos arrecadadores, fiscalizadores, administrativos e distribuidores, erário, tesouro público”²³.

Um conceito mais técnico autoriza afirmar que Fazenda Pública é a

“... denominação genérica de qualquer espécie de Fazenda, atribuída às pessoas de Direito Público. Nela, assim, se computam as Fazendas Federal, Estadual e Municipal. E, desta forma, Fazenda Pública é sempre tomada, em amplo sentido, significando toda soma de interesse de ordem patrimonial da União, dos Estados federados ou do Município, pois que, sem distinção, todas se compreendem na expressão.”²⁴

Essas delimitações se mostram insuficientes para o estudo do nosso trabalho. Em se tratando do tema de execução contra a Fazenda Pública, é imperioso delimitar o conceito de Fazenda Pública na seara processual.

Processualistas de peso²⁵ afirmam que Fazenda Pública nada mais significa que a personificação do Estado. Assim, quando a legislação processual se utiliza do termo Fazenda Pública, está se referindo a União, estados, municípios, Distrito Federal e suas respectivas autarquias e fundações públicas. Dito de outro modo, são todas aquelas pessoas jurídicas de direito público, da Administração Direta ou Indireta.

A nosso ver, o estudo do conceito de Fazenda Pública para fins de execução necessariamente passa pelo estudo de bens públicos. E as razões saltam a toda evidência: só será Fazenda Pública aquela pessoa detentora de bem público.

²³ *Dicionário Aurélio Século XXI eletrônico.*

²⁴ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico.* 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 351.

²⁵ Entre eles podemos citar Wanderlei José Federighi (*A execução contra a Fazenda Pública.* São Paulo: Saraiva, 1996. p. 33), Leonardo José Carneiro Cunha (*A Fazenda Pública em juízo.* São Paulo: Dialética, 2005. p. 215).

Dessa forma, uma vez concluído que os bens públicos são inalienáveis e, portanto, impenhoráveis, imperioso conceituar o que é bem público. O conceito de bem público autorizará a conclusão do conceito de Fazenda Pública para fins de execução.

3.1 Bens públicos: o critério subjetivo e o critério funcionalista

Como vimos, os processualistas definem Fazenda Pública como sendo todas aquelas pessoas jurídicas de direito público, seja da Administração Direta seja da Administração Indireta.

O conceito de Fazenda Pública extraído pelos processualistas está diretamente relacionado ao conceito de bens públicos para os civilistas.

O bem público, conceituado no Código Civil²⁶, é toda aquela coisa corpórea ou incorpórea pertencente à Administração Pública – pessoa jurídica de direito público – e sujeita a um regime especial. Com isso, nota-se que o conceito de bem público extraído do Código Civil deriva da titularidade da propriedade. Os civilistas, portanto, adotam o critério subjetivo.

Em suma, os processualistas, pautados na norma de direito civil, afirmam que Fazenda Pública é a pessoa jurídica de direito público contida no rol do artigo 41 do Código Civil.

No que tange às empresas de economia mista e às empresas públicas, a doutrina processualista sustenta que, por se tratarem de figuras de direito privado, não estão incluídas no rol de Fazenda Pública para fins processuais.

Em que pese se tratar de um *longa manus* da Administração Pública, tais empresas são dotadas de patrimônio próprio, segundo reza o artigo 5º, incisos I e II, do Decreto-lei 200/67, e se sujeitam ao regime jurídico próprio das empresas privadas, conforme preceitua o artigo 173, inciso II, da Constituição Federal, porquanto são consideradas pessoas jurídicas de direito privado pela regra exposta no artigo 41 do Código Civil.

Assim sendo, em princípio, podemos afirmar que seus bens não são públicos, portanto, alienáveis. Dito de outro modo, essas pessoas não estariam abarcadas pelas regras da execução contra a Fazenda Pública.

A doutrina administrativista, entretanto, muito discute quanto aos bens pertencentes a tais figuras jurídicas. Para tanto, traça outro corte pouco debatido pelos processualistas. O conceito de bem público não reside apenas na pessoa jurídica proprietária, mas também na destinação desse bem. Traça, em sua maioria, um critério funcionalista do bem público.

²⁶ Artigos 98 e seguintes.

Explica-se. Bem público, para parte dos doutrinadores administrativistas, não é apenas aquele pertencente às pessoas jurídicas de direito público, mas também aqueles cuja destinação é pública. Assim é que pessoas jurídicas de direito privado não apenas podem possuir bens públicos, como de fato possuem. Os exemplos clássicos são as sociedades de economia mista e empresas públicas prestadoras de serviços públicos.

Conhecemos a polêmica entre os administrativistas. Uns assinalam que os bens das estatais apresentam-se como bens privados²⁷. Outros ponderam que são “bens públicos com destinação especial e administração particular das instituições a que foram transferidos para a consecução dos fins estatutários”²⁸. Há ainda os que afirmam que os bens das estatais sujeitam-se às regras de direito público quando forem prestadores de serviços públicos ou de atividades monopolizadas²⁹. Por fim, há corrente doutrinária que afirma que serão bens públicos aqueles vinculados à prestação de serviços públicos³⁰.

É exatamente nessa última ótica que pensamos ser prudente estudar a execução contra a Fazenda Pública.

Admitindo-se a existência de sociedades de economia mista e empresas públicas prestadoras de serviços públicos, é inadmissível aceitar a expropriação de todo e qualquer bem, mormente daqueles cuja destinação é pública.

As prestadoras de serviços públicos, em razão do princípio constitucional da continuidade dos serviços públicos³¹, sofrem maior ingerência das regras de direito público, merecendo um tratamento diferenciado.

Curiosamente, há jurisprudência demonstrando a preocupação com o serviço e de certa forma restringindo a execução em face das empresas públicas e sociedades de economia mista quando isso significar a impossibilidade de continuidade de prestação de serviços públicos³². Com efeito, a própria jurisprudência reconhece que há algo errado no critério adotado para conceituar Fazenda Pública para fins de execução.

²⁷ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 569-570.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 520.

²⁹ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 87.

³⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 887.

³¹ É defeso à Administração Pública e qualquer ente delegado suspender serviços públicos essenciais. Trata-se de princípio constitucional derivado da obrigatoriedade de desempenho da atividade administrativa. A ordem constitucional visa senão assegurar aos indivíduos a dignidade humana, que depende de certos serviços, os quais a Administração Pública tem o dever de fornecer, em que pese poder transferir a outrem, desde que sob sua supervisão. Em suma, o princípio da continuidade dos serviços públicos deriva de sua indispensabilidade e do interesse coletivo que o serviço público satisfaz.

³² Neste sentido: “CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA, PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO. SISTEMA METROVIÁRIO DE TRANSPORTES. EXECUÇÃO DE TÍTULO JUDICIAL. PENHORA INCIDENTE SOBRE RECEITA DE BILHETERIAS.

E não apenas. Muitos dos processualistas, que ao conceituarem Fazenda Pública excluem as delegatárias de serviço público, reconhecem que aqueles bens afetados a um serviço público são impenhoráveis. Nesse sentido, leciona Athos Gusmão Carneiro:

“[o] privilégio da impenhorabilidade de bens, conducente ao regime especial dos precatórios sob vários aspectos tão criticável, limita-se à Administração centralizada e às entidades de direito público – autarquias e fundações públicas. O privilégio não é previsto relativamente às sociedades de economia mista e às empresas públicas, cujos bens, exceto aqueles diretamente afetados a um serviço público, são perfeitamente penhoráveis.”³³

Então, a nosso ver, o conceito de Fazenda Pública para fins de execução carece de uma análise administrativista e vai além desses raciocínios processuais civilistas. Sobre o assunto, Floriano de Azevedo Marques Neto pondera que “o Código [Civil] não consegue resolver a questão do hibridismo de regimes atinentes às pessoas jurídicas de direito privado, como demonstra a bizarra e inconstitucional redação constante do artigo 99, Parágrafo Único”³⁴.

Floriano de Azevedo Marques Neto afirma que, muitas vezes, os bens pertencentes a uma pessoa jurídica de direito privado podem indiretamente pertencer ao patrimônio da Administração Pública, razão pela qual propõe o critério funcionalista.

Forçoso constatar que toda e qualquer execução tem como consequência a expropriação de bens do devedor em favor do credor. Assim, para fins de conceituação de Fazenda Pública em execução, necessariamente se fará o estudo dos bens dos entes devedores.

Nesse momento surge grande polêmica no que se refere às empresas públicas e sociedades de economia mista. E nesse momento afirmamos concordar com a corrente doutrinária e jurisprudencial a qual afirma que as prestadoras de serviços públicos, para coibir o corte da prestação desses, serão consideradas Fazenda Pública para fins processuais.

Não é demais lembrar que essas estatais sofrem o influxo das regras de direito público em detrimento das de direito privado. Pede-se *venia* para colacionar a lição de Odete Medauar:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM ALEGAÇÃO DE OFENSA AO INCISO II DO § 1º DO ART. 173 DA MAGNA CARTA. MEDIDA CAUTELAR. Até o julgamento do respectivo recurso extraordinário, fica sem efeito a decisão do Juízo da execução, que determinou o bloqueio de vultosa quantia nas contas bancárias da executada, Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ. Adota-se esse entendimento sobretudo em homenagem ao princípio da continuidade do serviço público, sobre o qual, a princípio, não pode prevalecer o interesse creditício de terceiros. Conclusão que se reforça, no caso, ante o caráter essencial do transporte coletivo, assim considerado pelo inciso V do art. 30 da Lei Maior. Nesse entretempo, restaura-se o esquema de pagamento concebido na forma do art. 678 do CPC. Medida cautelar deferida”. AC 669/SP, j. 06.10.2005, Rel. Min. Carlos Britto, órgão julgador: Tribunal Pleno.

³³ CARNEIRO, Athos Gusmão. Sociedade de economia mista, prestadora de serviços públicos. Penhorabilidade de seus bens. *Revista de Direito Processual Civil*, Curitiba, n. 8, ano III, abr./jun. 1998. p. 387.

³⁴ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *O regime jurídico das utilidades públicas*, p. 129.

“... o ordenamento brasileiro inclina-se à publicização do regime dos bens pertencentes a empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas pelo poder público. Menos suscetível de dúvidas é o caso das entidades que prestam serviços públicos e das entidades que desempenham atividades (mesmo econômicas) em regime de monopólio. Quanto às demais, a publicização se revela pelos seguintes pontos, principalmente: a) as normas de alienações de bens, contidas na Lei 8.666/93, aplicam-se a tais entidades (art. 17 combinado com o inc. XI do art. 6º e parágrafo único do art. 1º); b) o Tribunal de Contas exerce fiscalização patrimonial sobre essas entidades (arts. 70 e 71, IV, VII, da CF); c) a lesão ao patrimônio dessas entidades pode ser preventiva ou corrigida pela ação popular (Lei 4.717/65, art. 1º); d) a lei sobre sanções de improbidade administrativa – Lei 8.429/92 – abrange as condutas lesivas ao acervo patrimonial de todas as entidades da Administração indireta (inclusive fundações governamentais).”³⁵

Não nos parece correto fazer incidir os ônus das regras públicas e afastar as benesses, entre as quais, o planejamento anual de seus gastos.

Não desconhecemos a jurisprudência, a qual tende a restringir a noção de bens públicos aos de titularidade de pessoas jurídicas de direito público. Mas pensamos que ela caminha bem, nas mais recentes decisões, ao não restringir e admitir que alguns bens são públicos, em que pese pertencerem a pessoa jurídica de direito privado³⁶.

Assim, na atualidade, afora as pessoas de direito público, o ordenamento jurídico brasileiro ainda considera, de forma expressa, a impenhorabilidade dos bens públicos da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), no Decreto-lei 509/69. Não obstante o argumento da não-recepção do referido dispositivo legal, quando da promulgação da

³⁵ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 238-239.

³⁶ Neste sentido, podemos citar as decisões referentes à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, nas quais restou consolidada a impenhorabilidade de seus bens. A saber, o julgado RE 229.696-7/PE (Rel. Maurício Corrêa, 1ª Turma, j. 16.11.2000) e REsp 397853/CE, DJ 24.11.2003, p. 249, cuja Ementa ora se transcreve: “RECURSO ESPECIAL – ALÍNEA ‘A’ – PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA RELATIVO À DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO NO ÂMBITO DE OUTRO TRIBUNAL – DESCABIMENTO. EXECUÇÃO FISCAL – EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS – EMPRESA PÚBLICA QUE GOZA DO PRIVILÉGIO DA IMPENHORABILIDADE DOS BENS – ALEGADA OFENSA AO ART. 12 DO DECRETO-LEI N. 506/69 – OCORRÊNCIA – AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO NO ART. 1º DA LEI N. 9.074/95 – PRECEDENTES DO STF E DO STJ. Impertinente o pedido de instauração de uniformização de jurisprudência formulado pela recorrente, como preliminar do presente recurso especial, pois o referido incidente se destina a sanar divergência de interpretação acerca de determinado tema de Direito apenas no âmbito dos órgãos fracionários do próprio Tribunal em que suscitado o incidente, quando verificada a existência de entendimentos dissonantes. Assiste razão à ECT ao sustentar que seus bens gozam da prerrogativa da impenhorabilidade em ação executiva, razão por que restou ofendido o comando do artigo 12 do Decreto-Lei 509/69, cuja redação é a seguinte: ‘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, quer no concernente a foro, prazos e custas processuais’. A ECT tem natureza jurídica de ‘empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido’, razão por que deve ser observado o regime de precatório na execução de seus débitos (RE 225.011/MG – Rel. Acórdão Min. Maurício Corrêa, DJU 19.11.2002). Precedentes: RE 220.906/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU 14.11.2002; AgRg no AI 313.854/CE, Rel. Min. Néri da Silveira, DJU 26.10.2001, e REsp 463.324/PE, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, DJU 16.12.2002). Recurso especial conhecido em parte e, nesta parte, provido.” Em sentido idêntico: RE 220.906/DF (Rel. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, 16.11.2000); RE 225.011/MG (Rel. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, 16.11.2000); RE 230.051/SP (Rel. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, 11.06.2003).

Constituição Federal de 1988, face ao artigo 173, § 1º, vingou o entendimento jurisprudencial de que a ECT é regida pela execução constante nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil.

Tal entendimento jurisprudencial, pensamos, deve ser estendido a todas as pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras de serviços públicos.

A nosso ver, não poderia ser diferente, não apenas em razão do princípio basilar constitucional, a continuidade dos serviços públicos, mas também em virtude da responsabilidade subsidiária do próprio Estado nesses casos.

Como cediço, por imposição da regra constitucional exteriorizada no artigo 37, § 6º³⁷, a Administração Pública e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem por eventuais danos causados a terceiros, responsabilidade essa objetiva.

Em relação às pessoas jurídicas de direito privado, há o risco de não gozarem de higidez, o que não ocorre, por presunção, com a Administração Pública. Assim, para não deixar desamparado o sujeito credor, é assente o entendimento de que a Administração Pública responde subsidiariamente pelos danos causados a outrem quando a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços públicos incorrer em dano sem que haja fundo para o débito.

Sobre o assunto, leciona Dinorá Adelaide Musetti Grotti:

“Assim, nos termos do dispositivo constitucional, a responsabilidade dos concessionários, permissionários e das empresas estatais pelos prejuízos causados a terceiros e ligados à prestação do serviço rege-se pelos mesmos vetores da responsabilidade do Estado. O poder delegante, não obstante essa regra, baseado nos mesmos fundamentos que o levam a responder quando se trata de ato derivado de atuação direta do Poder Público, responderá subsidiariamente quando o concessionário ou permissionário não tiver meios efetivos para reparar os prejuízos causados.”³⁸

Saltam à evidência as razões pelas quais a Administração Pública responde subsidiariamente pelos danos causados pela pessoa jurídica de direito público. A atividade delegada é obrigação originária do Estado e, portanto, de sua responsabilidade, ainda que em última instância.

Outrossim, oportuno constatar que as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos só podem disponibilizar os bens de uso comum do povo ou

³⁷ Artigo 37, § 6º: “As pessoas jurídicas de direito público e as pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa”.

³⁸ GROTTI, Dinorá Adelaide. O regime jurídico das empresas estatais. In: WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa (Coord.). *Direito público: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 173.

uso especial mediante licitação, com prévia desafetação. Isso é o que se extrai do artigo 6º, inciso XI, da Lei 8.666/93.

Quanto ao tema, pondera Jessé Torres Pereira Junior:

“O objeto da alienação será qualquer bem, seja do domínio público (administração direta, autárquica e fundacional) ou privado (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado). Se bem público afetado ao uso comum do povo ou a uso especial, haverá de ser previamente desafetado. Se bem do patrimônio das entidades vinculadas da administração indireta, com personalidade jurídica de direito privado, seguirão, neste particular, o regime de bens públicos disponíveis. Importa destacar a obrigatoriedade da licitação para alienar qualquer desses bens, inclusive porque englobados na abrangente definição do inciso XI, do artigo 6º.”³⁹

Novamente, são inúmeras as razões pelas quais as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos carecem de tratamento diferenciado quando demandadas em juízo, mormente em sede de execução.

E, para corroborar com o quanto exposto até o momento, tem-se que a própria jurisprudência reconhece, para uma única pessoa jurídica de direito privado, que exerce serviço público, a garantia da execução diferenciada.

Visando, assim, à pacificação da divergência, imperioso que se reconheça o benefício a todas as demais pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras de serviços públicos. Nesse sentido, sintetizando o pensamento ora explorado, discorre Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva:

“É acertada a tese de Geraldo Ataliba no sentido de que o fundamento da impenhorabilidade do bem público assim como a necessidade de continuidade do serviço público são aplicáveis tanto aos entes estatais (União, Estado e Município) quanto a toda e qualquer pessoa jurídica de direito privado delegatária de serviço público. Contudo, ao contrário, observo que a dispensa do regime de precatório judicial a pessoas jurídicas de direito privado no exercício de função pública justifica a adoção de outro regime contra os entes estatais ou autarquias. Em suma, o critério acolhido pela doutrina e pela jurisprudência para a delimitação de Fazenda Pública não é mais adequado para os fins de execução civil contra a Administração Pública.”⁴⁰

Com efeito, o conceito de Fazenda Pública está diretamente relacionado ao conceito de bens públicos, sendo certo que aquelas pessoas detentoras somente de bens públicos – aqueles destinados a serviços públicos – são consideradas Fazenda Pública para fins processuais de execução.

Assim, em que pesem os entendimentos em contrário, não vemos como excluir do conceito de Fazenda Pública, para fins de execução, as pessoas jurídicas de direito privado

³⁹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à nova Lei de Licitações*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 41.

⁴⁰ SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Melhoramentos, 1999. p. 111.

prestadoras de serviços públicos, pois gozam estas de peculiaridade exclusiva no ordenamento constitucional brasileiro.

Em conclusão, a doutrina mais assente afirma que são consideradas Fazenda Pública todas aquelas pessoas jurídicas de direito público. A jurisprudência, neste rol, incluiu a Empresa de Correios e Telégrafos, ainda que se trate de empresa pública, pessoa jurídica, portanto, de direito privado, detentora de bens alienáveis, por força do disposto no artigo 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.

Propusemos aqui uma homogeneização do entendimento. Se a Empresa de Correios e Telégrafos é tratada como Fazenda Pública para fins de execução, sob o fundamento de que é prestadora de serviço público, em que a União responde subsidiariamente por eventual dano, todas as demais empresas sociedades de economia mista e empresas públicas prestadoras de serviços públicos devem receber o mesmo tratamento.

Enfim, propusemos uma nova análise do conceito de Fazenda Pública para fins de execução na ótica da destinação do bem público e sua utilidade na sociedade⁴¹.

⁴¹ A execução em face da Fazenda Pública, tal como disposta na atualidade, impede a entrega do bem da vida tutelado de forma rápida. Assim, sabemos que o nosso pensamento será alvo de críticas, na medida em que ampliará o rol de Fazenda Pública e, portanto, essa sistemática um tanto quanto temerária e precária. Mas pedimos paciência aos leitores, pois ao final pretendemos demonstrar que há uma solução a ser efetivada no Brasil, com exemplos já bem-sucedidos em outros países.

4 EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA – NOÇÕES GERAIS

A execução, como regra geral, é o modo como se dá a satisfação do crédito decorrente de condenação judicial não adimplida pelo devedor de maneira espontânea. Trata-se de meio coercitivo, pelo qual o Poder Judiciário gerencia o patrimônio do devedor com o objetivo de que haja o cumprimento da ordem judicial.

Com a Administração Pública se mostra impossível tal prática, vez que, diante da impenhorabilidade dos bens públicos, é inviável o gerenciamento desses bens.

Com efeito, a regra de direito material de impenhorabilidade e inalienabilidade dos bens públicos impõe consequências ao direito processual.

Como consequência imposta pelo direito material na seara processual, há regras diferenciadas para a Fazenda Pública. O processo encontra limites na própria ordem de direito material, que impede a alienação e penhora dos bens públicos.

A execução contra a Fazenda Pública segue um rito diferenciado e com contornos próprios diante da inexistência de atos expropriatórios – cerne de toda e qualquer execução.

A execução típica contra a Fazenda Pública está regulamentada nos artigos 730 e seguintes do Código de Processo Civil, os quais basicamente preveem o meio de defesa a ser ofertado à Administração Pública e o procedimento que essa execução diferenciada deverá seguir.

Em breve síntese, a execução contra a Fazenda Pública começa com a propositura da petição inicial em juízo, contendo um título executivo judicial ou extrajudicial⁴². Ato contínuo,

⁴² Conhecemos a polêmica quanto à possibilidade de execução contra a Fazenda Pública com base em título extrajudicial. Ela tem vez em razão da interpretação literal do artigo 100 da Constituição Federal, que impõe prévia sentença transitada em julgado para a expedição de precatório. Afirmaram alguns à época que os títulos extrajudiciais estariam excluídos desse rol. Mas pensamos que a polêmica restou afastada com a consolidação jurisprudencial quanto a essa possibilidade, o que, inclusive, já havia sido objeto da Súmula 279 do STJ – É cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública. Em que pese ela ter sido editada antes da EC 30/2000, a sua utilização de forma uníssona nos autoriza afirmar que a referida Súmula foi recepcionada com as alterações constitucionais derivadas. Ademais, é de se constatar que o título executivo extrajudicial é equiparado a título executivo judicial pelo nosso ordenamento jurídico, não se aplicando o reexame necessário do artigo 475 do Código de Processo Civil aos títulos executivos, de qualquer natureza. E não poderia ser outro o entendimento consolidado.

procede-se à citação da Fazenda Pública para, querendo, opor embargos à execução, no prazo de 30 dias⁴³, a contar da data da juntada do mandado de citação.

Os embargos à execução contra a Fazenda Pública estão regulamentados nos artigos 741 a 743⁴⁴ do Código de Processo Civil, mas não serão objeto de análise no presente trabalho.

Como o escopo do trabalho é a efetividade da execução contra a Fazenda Pública, não discorreremos sobre esse procedimento propriamente dito, mas transporemos a discussão de imediato para o momento final do processo de execução, quando não mais há oferta de meios para a impugnação da decisão condenatória, ou seja, quando há trânsito em julgado da decisão condenatória contra a Fazenda Pública e a impossibilidade de se discutir a matéria em sede de execução.

Do mesmo modo, imperioso observar que o trabalho versa sobre a execução contra a Fazenda Pública na modalidade típica, decorrente de sentença condenatória transitada em julgado.

Sabemos que há as denominadas execuções atípicas, como para entrega de coisa certa, obrigação de fazer e não fazer, estranhas aos artigos 730 do CPC e 100 da CF. Tais questões não serão objeto de análise.

Retomando o tema analisado, concluído o processo de execução contra a Fazenda Pública, em lugar de haver a constrição imediata dos seus bens, há o pagamento da quantia devida por meio de precatório.

Em síntese, o credor lastreado em título executivo requer a citação da Fazenda Pública para opor embargos à execução. Somente quando não opostos embargos à execução ou quando eles são rejeitados o juiz determinará a expedição do precatório.

⁴³ Em que pese o Código de Processo Civil conceder prazo de 10 dias para oposição de embargos à execução, a Medida Provisória 2180-35, de agosto de 2001, acrescentou o artigo 1º-B à Lei 9.494/97, concedendo à Fazenda Pública o prazo de 30 dias para a oposição de embargos de declaração. Sabemos que não é objeto do trabalho, mas pensamos ser importante ponderar que, a nosso ver, o dispositivo em questão é eivado de inconstitucionalidade, seja material, seja ainda formal, porque as regras processuais só podem ser estabelecidas por meio de leis editadas pela União, a teor do disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, e não por medida provisória, como ocorreu. Do mesmo modo, pensamos que a extensão desse prazo fere o princípio da igualdade processual, assegurando à Administração Pública vantagem desproporcional e injustificável. Vale ressaltar aqui o que já foi objeto do trabalho, não há proporcionalidade e razoabilidade na extensão desse prazo.

⁴⁴ Apenas pontuaremos que, apesar do novo regramento referente aos embargos à execução (artigo 739-A, do Código de Processo Civil), em relação à Fazenda Pública, continuam estes com o efeito suspensivo, até mesmo porque a Fazenda Pública se submete a um regime especial, não podendo ter seus bens constritos e não podendo quitar a dívida antes de trânsito em julgado. Assim sendo, quanto aos embargos à execução, não se aplica a nova sistemática. O mesmo não ocorre quanto à liquidação de sentença. A Fazenda Pública se sujeita às novas regras, contidas nos artigos 475-A a 475-H, do Código de Processo Civil.

O precatório é, portanto, o resultado da execução contra a Fazenda Pública. Insista-se: o precatório é resultado da execução em face da Fazenda Pública por condenação em pecúnia. As demais obrigações, quais sejam, de dar, fazer e não fazer, não se sujeitam às regras ora analisadas.

Uma vez expedido o precatório, deve haver a colaboração do ente devedor, que de livre e espontânea vontade efetivará o pagamento do débito já consolidado.

Há que se demandar se necessariamente toda e qualquer decisão judicial condenatória em pecúnia contra a Fazenda Pública resultará em precatório. Imaginemos situação hipotética e certamente distante da realidade brasileira em que a Administração Pública decide pagar logo após o trânsito em julgado da decisão condenatória. Indagamo-nos se poderia assim fazer.

Américo Luís Martins da Silva, ao tratar do tema, afirma que:

“Caso haja lastro orçamentário dentro da rubrica ‘pagamento de sentenças judiciais’, entendemos que a Fazenda Pública não só pode como deve ir pagando, após o trânsito em julgado das sentenças proferidas em embargos à execução ou do devedor (no caso de improcedência total ou procedência parcial) ou após decorrido o prazo para oferecer embargos sem que o tenha feito, os valores apurados em sentença, até que se esgote o montante da previsão orçamentária. O que a Fazenda Pública não pode fazer é escolher dentre os casos que se encontram na mesma situação para realizar pagamento imediato, uma vez que isso é contrário aos objetivos das disposições constitucionais e legais a respeito da matéria, ou seja, entendemos que o principal objetivo do legislador, constituinte ou ordinário, não seja o de impedir que a Fazenda Pública efetue o pagamento imediato da condenação judicial”⁴⁵

Compartilhamos a exposição de Américo Luís Martins da Silva, insistindo, apenas, que para tanto há que se observar o lastro orçamentário, sob pena de violação das regras constitucionais orçamentárias, que serão mais bem vistas a seguir.

Observe-se, também, que a análise ora em questão restringe-se aos débitos cuja origem se deu no Judiciário. Os demais débitos decorrentes de contratos administrativos e demais relações da Administração Pública com o particular devem ter lastros orçamentários respectivos e previamente aprovados.

Com isso, tem-se que os pagamentos desses débitos não advindos de condenações no Judiciário não se prestam à análise de quebra de ordem cronológica de pagamento.

Em conclusão, em um país ideal, em que as ordens judiciais são cumpridas de imediato pela Administração Pública, pensamos que há a possibilidade de pagamento dos débitos sem a precedência do precatório, desde que observadas as regras orçamentárias.

⁴⁵ SILVA, Américo Luís Martins da. *Do precatório-requisitório na execução contra a Fazenda Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1996. p. 91.

Na realidade atual do Brasil, o que podemos afirmar peremptoriamente é que toda execução contra a Fazenda Pública por condenação em pecúnia resulta na expedição de precatório judicial, diante do não-cumprimento de imediato da ordem legal.

4.1 Execução contra a Fazenda Pública no Projeto de Lei 61/2003

Tramita no Senado Federal, após ter sido aprovado na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 61/2003, de autoria do Deputado Roberto Batochio, para modificação das disposições do Código de Processo Civil quanto a determinadas prerrogativas da Fazenda Pública, como a disposição do artigo 188 do CPC.

O Projeto encontrava-se com o relator, Senador Paulo Otávio, que o encaminhou para o Senador Jayme Campos, responsável pela emissão do relatório. O governo apresentou sugestão para modificar também a execução contra a Fazenda Pública, alterando-se os artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil.

No momento, aguarda-se a expedição do relatório pelo referido senador quanto às sugestões do governo e do Instituto Brasileiro de Direito Processual.

Seguem as sugestões de alteração *in verbis*:

“Art. 730. Na execução, fundada em título judicial ou extrajudicial, por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 30 (trinta) dias.

Art. 730-A. Se os embargos não forem opostos ou não forem acolhidos, observar-se-ão as seguintes regras:

I – o juiz mandará expedir desde logo o precatório para pagamento, encaminhando-o ao presidente do tribunal competente, ficando o recebimento do valor controvertido condicionado ao trânsito em julgado da sentença;

II – tratando-se de débito de valor que dispensa a expedição de precatório, o juiz requisitará o pagamento à entidade devedora, que deverá fazê-lo no prazo de 60 (sessenta) dias, mediante depósito em agência de banco oficial indicada na requisição.

Art. 731. A requerimento do credor e ouvido o Ministério Público, será procedido ao sequestro da quantia necessária para a satisfação do débito por ordem do presidente do tribunal, em favor do credor preterido, se o pagamento deixar de observar a precedência estabelecida pela data de apresentação.

Art. 731-A. No caso do inciso II do art. 730, se a requisição judicial não for atendida no prazo, o juiz da execução promoverá a apreensão de dinheiro para pagamento ou a penhora de bens dominicais da entidade devedora.”

Sobre o projeto do governo, o Instituto Brasileiro de Direito Processual sugeriu ainda certas alterações no projeto em tramitação, nos seguintes termos:

“Art. 731. A requerimento do credor e ouvido o Ministério Público, será efetuado o sequestro da quantia necessária para a satisfação do débito, em favor do credor preterido, se o pagamento deixar de observar a precedência estabelecida pela data de apresentação.

Art. 730-A. Se os embargos não forem opostos ou não forem acolhidos, observar-se-ão as seguintes regras:

II – tratando-se de débito de valor que dispensa a expedição de precatório, o juiz requisitará o pagamento à entidade devedora, que deverá fazê-lo no prazo de 60 (sessenta) dias, mediante depósito em agência de banco oficial indicada na requisição.

Art. 731-A. No caso do inciso II do art. 730-A, se a requisição judicial não for atendida no prazo, o juiz da execução promoverá a apreensão de dinheiro para pagamento ou a penhora de bens dominicais da entidade devedora.”

Percebe-se que esses dispositivos legais visam, nas reformas, à celeridade no trâmite de pagamento, bem como à sanção de ordem econômica em face da Fazenda Pública pelo não-cumprimento da ordem judicial exarada para requisitório de pequeno valor.

A questão será mais bem tratada à frente, mas não é de hoje que se critica a atual sistemática de pagamento de precatório. E as críticas se resumem basicamente à inexistência de meios coercitivos para obrigar a Administração Pública a pagar o precatório judicial.

A nosso ver, a reforma será positiva, mormente se aceitas as sugestões do Instituto Brasileiro de Direito Processual, que excluem os tribunais de justiça da nova sistemática, ficando sob a responsabilidade dos juízes da execução o sequestro de rendas públicas; mas ela não será suficiente para resolver toda a questão.

Vejamos detalhadamente a sistemática da execução contra a Fazenda Pública para após retomarmos a questão das alterações – a nosso ver, importantes mas modestas para a problemática.

4.2 A Fazenda Pública executando a Fazenda Pública

Motivo de indagação envolve os casos em que a Fazenda Pública executa a própria Fazenda Pública – hipótese, de certo, em que há entes da Federação diferentes, pois se exequente e executado se confundem, ou seja, se são a mesma pessoa, não há que se promover a execução.

Nesses casos, é possível pensar que ocorrerá execução na modalidade comum e não no regime especial. A ideia fundamenta-se no fato de que, quando se trata de exequente e executado de Fazenda Pública, não há desigualdade a justificar privilégios.

Mas esse raciocínio não prevalece, nem poderia ser diferente. Isso porque, ainda que não haja desigualdade entre as partes, os bens envolvidos continuam a possuir o mesmo *status* de impenhorabilidade.

E, sendo esses bens impenhoráveis, só haverá como se efetivar o pagamento do débito mediante precatório judicial.

Assim, quando se trata de execução da Fazenda Pública em face da Fazenda Pública, também se aplica a regra dos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil. Segue, portanto, o regime especial de execução⁴⁶.

⁴⁶ Neste sentido: “Não cabe execução fiscal contra a Fazenda Pública com base na Lei 6.830/80, sendo aplicável à hipótese o art. 730 do CPC” (STJ, 2ª Turma, REsp. 28.883-0/SP, Rel. Min. Helio Mosimann). De modo idêntico, STJ, 1ª Turma, REsp. 642.122, Rel. Min. Francisco Falcão. E ainda a Súmula 58 do TRF 4ª Região: “A execução fiscal contra a Fazenda Pública rege-se pelo procedimento previsto no artigo 730 do Código de Processo Civil”. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região também acompanha o entendimento, conforme se extrai do seguinte julgado: Ap. Cível 91.01.03835-4/BA, Rel. Juiz Nelson Gomes da Silva, TRF 1ª Região.

5 DÉBITO DE PEQUENO VALOR

Excetuando a regra de pagamento por meio de precatório judicial, há o denominado débito de pequeno valor.

Antes mesmo da promulgação da Emenda Constitucional, fora editada a Lei Federal 8.213 de 24 de julho de 1991, a qual previu a dispensa de precatório para o pagamento de débitos previdenciários de pequeno valor, lei que foi declarada inconstitucional.

A inconstitucionalidade da lei decorria da ausência de previsão constitucional de pagamento de determinada quantia sem prévia expedição de precatório, por menor que fosse a quantia.

Inspirado na lei declarada inconstitucional, o legislador constituinte promulgou a Emenda Constitucional 20/98, alterando os critérios de pagamento em determinados casos. Assim, o ordenamento jurídico brasileiro criou uma exceção à regra geral do pagamento mediante precatórios.

Como vimos, toda execução típica contra a Fazenda Pública resulta em um precatório. Mas, quando a Fazenda Pública é devedora de um débito de pequeno valor, a tutela executiva resolve-se por intermédio de uma requisição de pequeno valor.

Como abordaremos a seguir, o precatório é meio ineficiente à satisfação do crédito. Assim, para corrigir distorções, foi prevista uma forma diferenciada de pagamento de débitos de pequeno valor, que possibilita a entrega do bem da vida tutelado de forma mais célere.

A novidade trazida com a Emenda Constitucional 20/98 incluiu o § 3º ao artigo 100 da Constituição Federal, excluindo o pagamento por meio de precatórios de condenação considerada de pequeno valor.

À época, a jurisprudência uníssona entendeu pela inaplicabilidade do dispositivo diante da necessária existência de lei regulamentadora do que seria definido como pequeno valor.

Para superar esse óbice e, portanto, tornar útil o texto da Constituição Federal, a Emenda Constitucional 30/2000 autorizou a fixação de forma distinta para cada ente da Federação, de acordo com a sua capacidade orçamentária. Assim sendo, cada ente da

Federação fica obrigado a definir por lei a quantia que será considerada de pequeno valor (artigo 100, § 5º, CF).

O ente federal no mesmo ano se preocupou em definir o conceito de pequeno valor⁴⁷, mas isso não ocorreu com outros entes da Federação. Com efeito, novamente o legislador constituinte atuou para definir o conceito de pequeno valor, o que se deu com a Emenda Constitucional 37/2002, que incluiu o artigo 87 do ADCT, até a promulgação das leis de cada ente.

Conforme estipula o referido artigo provisório, perante a Fazenda dos estados e do Distrito Federal, considera-se de pequeno valor a obrigação que não ultrapassar o teto de 40 salários mínimos (artigo 87, I, ADCT). Da mesma forma, perante a Fazenda municipal, trata-se de pequeno valor a obrigação até 30 salários mínimos (artigo 87, II, ADCT).

A norma constitucional é meramente supletiva, prevalecendo a disposição legal de cada ente federativo⁴⁸. Mas, deve-se cuidar para que não haja abusos por parte desses entes, a ponto de inviabilizar a efetividade do requisitório de pequeno valor.

Valores muito abaixo da regra constitucional, a nosso ver, sem justificativa razoável, devem ser objeto de impugnação por meio de ações diretas de inconstitucionalidade.

Em conclusão, a eficácia plena da norma constitucional que versa quanto ao requisitório de pequeno valor só incidiu após a promulgação da EC 37/2002.

As obrigações de pequeno valor são pagas pela requisição de pequeno valor, que nada mais é que uma ordem judicial de pagamento advinda do Poder Judiciário, mas que prescinde de dotação orçamentária específica.

A requisição é elaborada pelo juízo da execução e encaminhada para o ente devedor. O ente devedor, por sua vez, tem o prazo estipulado na decisão, após o recebimento da ordem de pagamento, para cumprir a ordem judicial.

Nos Juizados Especiais Federais, a Lei 10.259/2001 impôs à Administração Pública o prazo de 60 dias para a efetivação da ordem judicial, sob pena de sequestro de rendas públicas.

Assim como os precatórios – que veremos no próximo tópico –, o requisitório de pequeno valor deve observar a ordem cronológica de pagamento, que se dá mediante o protocolo recebido pela requisição.

⁴⁷ Lei 10.099/2000.

⁴⁸ No caso do Estado de São Paulo, vige a Lei Estadual 11.377/2003, a qual estipulou o teto de 30 salários mínimos como sendo considerado pequeno valor.

Portanto, não é preciso aguardar a inclusão do débito no orçamento financeiro do ente devedor.

Como requisito para a expedição do requisitório de pequeno valor, há o trânsito em julgado da decisão. Eis o que se extrai do texto constitucional e com amparo jurisprudencial⁴⁹.

A EC 37/2002, no mais, também criou a possibilidade de a parte credora dispensar o valor integral do débito para fazer incidir a regra do requisitório de pequeno valor. Assim, quando o valor exceder o teto legal, a escolha do meio de pagamento recai sobre o exequente, o qual pode renunciar ao montante a maior em prol de um trâmite de pagamento mais célere.

A regra extraída do artigo 87, parágrafo único do ADCT, deve observar o teto de cada ente da Federação, e, no caso de ausência de regra específica, deve observar o teto imposto pela EC 37/2002.

Em conclusão, a regra geral é que todos os débitos da Fazenda Pública serão pagos por meio de precatório judicial, exceto aqueles débitos de pequeno valor, os quais devem ser pagos no tempo estipulado na decisão judicial.

⁴⁹ Neste sentido, REsp 702.264, Rel. Teori Albino Zavascki, 19.12.2005, 1ª Turma.

6 BREVE ANÁLISE HISTÓRICA DO INSTITUTO PRECATÓRIO

Para compatibilizar as prerrogativas e a necessária satisfação dos créditos dos credores da Fazenda Pública, criou-se a figura dos precatórios.

Sua origem data de 1934. Vejamos o breve esboço histórico.

Durante o período de vigência da Constituição de 1824, passando pela Constituição de 1891, até a Constituição de 1934, em que pese já haver a previsão de impenhorabilidade dos bens públicos⁵⁰, não existia a exigência de previsão orçamentária nem metodologia para a realização de pagamentos, consistente em ordem cronológica e de preferência. Nesse sentido, imperavam os favorecimentos. A Administração Pública pagava seus débitos de forma não-criteriosa e ao mesmo tempo impedia medidas de constrição em relação aos seus bens. Os credores ficavam impossibilitados de medidas judiciais e esperavam ansiosamente para serem os próximos beneficiados.

Não é forçoso afirmar que a Fazenda Pública era, na prática, imune às condenações judiciais. O Poder Judiciário não dispunha de mecanismos eficientes para a efetivação das decisões judiciais que condenavam a Fazenda Pública, sob o argumento da tripartição dos poderes e da impossibilidade de ingerência em poder diverso.

Os pagamentos eram feitos diretamente pelos caixas dos respectivos órgãos de finanças, sem qualquer controle, estabelecida a prioridade considerando-se o prestígio de pessoas que funcionavam como intermediários entre os credores e o devedor. A atividade desses terceiros era denominada de advocacia administrativa.

Somente na Constituição de 1934 é que se inaugurou a sistemática do pagamento das dívidas da Fazenda Pública mediante ordem de apresentação dos precatórios. A medida visava à correção das mazelas e injustiças da execução contra o Poder Público.

A previsão constitucional estava exteriorizada no artigo 182⁵¹, que estabelecia rigorosa ordem de apresentação dos precatórios, e que o presidente do tribunal, em face dos

⁵⁰ O artigo 15, XV, da Constituição Federal de 1824 dispunha que “é atribuição da Assembleia Geral regular a administração dos bens nacionais e decretar a sua alienação”. Assim, a penhora – ato por excelência da execução – só poderia realizar-se nos bens públicos por decreto que assim autorizasse.

⁵¹ “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.

depósitos efetivados, passaria a liberar os pagamentos. Assim, se o dinheiro correspondente fosse efetivamente colocado à disposição do tribunal, não haveria qualquer problema na satisfação dos créditos dos credores da Fazenda Pública.

Mas o dispositivo constitucional se referia apenas à Fazenda federal, o que gerava dúvidas quanto ao exato alcance da norma em relação à Fazenda estadual e à municipal. Ademais, o parágrafo único do artigo 182 da Constituição Federal previa a competência do presidente da Corte Suprema para efetuar os pagamentos, o que denota se tratar de artigo exclusivo à Administração Pública federal.

Entretanto, a regra se aplicava a todos os entes e a garantia constitucional não era exclusiva aos credores do ente federal. Vicente Greco Filho⁵² lecionou sobre o tema que “a doutrina estendia a disciplina às Fazendas Estadual e Municipal como garantia implícita, resultante da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição”.

A Constituição de 1937 manteve as disposições anteriores, referindo-se somente à Fazenda Pública federal.

O Código de Processo Civil de 1939, elaborado sob a égide da Constituição de 1937, dispunha em seu artigo 918 que os presidentes dos tribunais de apelação ou do Supremo Tribunal Federal eram competentes para expedir as ordens de pagamento. O que se extrai do dispositivo é a ampliação da regra constitucional também para as Fazendas Públicas estaduais e municipais, na medida em que se previa a figura dos presidentes dos tribunais.

A Constituição Federal de 1946 corrigiu a impropriedade até então existente e incluiu, em seu artigo 204⁵³, a Administração Pública estadual e municipal. Do mesmo modo, modificou substancialmente o parágrafo único, prevendo não mais o recolhimento das importâncias ao cofre dos depósitos públicos, mas sim o recolhimento das importâncias à repartição competente.

Parágrafo único. Esses créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias no cofre de depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir ordens de pagamentos, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição de sua precedência, autorizar o sequestro da quantia necessária para satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.”

⁵² GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 37.

⁵³ “Art. 204. 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 abertos para esse fim. Parágrafo único. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir 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.”

A Constituição Federal de 1967 inovou sobremaneira o ordenamento constitucional, na medida em que impôs à Administração Pública a previsão orçamentária da verba necessária ao pagamento dos débitos constantes dos precatórios. Do mesmo modo, eliminou de vez o recolhimento das importâncias à repartição competente. Até porque, como bem observa Wanderley José Federighi⁵⁴, isso, “se era viável nos idos da década de 30, certamente não o é nos tempos atuais, com a inacreditável quantidade de requisições de pagamentos feitas às diversas esferas do Poder Executivo”.

Pela nova sistemática, cabia à Administração Pública o efetivo pagamento dos débitos, não sendo mais dever do Poder Judiciário tal impossível tarefa.

O Código de Processo Civil de 1973, sob a égide da Constituição de 1967, regulou a execução contra a Fazenda Pública incluindo o precatório como forma de pagamento (artigos 730 e seguintes).

Finalmente, na Constituição Federal de 1988 consagrou-se o precatório como forma de pagamento de débito pela Fazenda Pública (artigo 100), conforme procedimento que será visto a seguir.

As disposições referentes aos precatórios sofreram inúmeras alterações com as Emendas Constitucionais 20/1998, 30/2000 e 37/2002, que incluíram temperamentos à matéria.

Introduziu-se no ordenamento jurídico brasileiro, para flexibilizar o sistema, a figura do requisitório de pequeno valor, o qual dispensa a extração de precatório. A questão já foi mais bem vista em momento anterior.

De toda sorte, as alterações constitucionais preservaram a ideia central contida no precatório desde seu surgimento, qual seja, impedem-se os favorecimentos e possibilita-se, ao menos em tese – e mais bem explicada será a questão em momento posterior –, o efetivo pagamento do débito aos credores.

Nas palavras de José do Carmo Mendes Júnior,

“... mantido e aperfeiçoado pelas ordens constitucionais subseqüentes, o precatório se consagrou como inteligente forma substitutiva da execução comum, diante da incompatibilidade desta com vários princípios republicanos, como a separação dos poderes e da indisponibilidade dos bens públicos (do qual derivam outros, também com ela incompatíveis, como o da inalienabilidade, de que resulta a impenhorabilidade, sendo a penhora e a alienação judicial atos fundamentais para a execução forçada).”⁵⁵

⁵⁴ FEDERIGHI, Wanderley José. *A execução contra a Fazenda Pública*, p. 23.

⁵⁵ MENDES JÚNIOR, José do Carmo. Execução contra a Fazenda Pública e os débitos de pequeno valor. In: CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita (Coord.). *Temas atuais da execução civil: estudo em homenagem ao professor Donaldo Armelin*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 347.

Em breve análise histórica sobre os precatórios judiciais, resta evidente que o precatório, a uma só vez, impede favorecimentos pessoais e consolida o efetivo pagamento de créditos.

É uma medida moralizadora, na medida em que homenageia o princípio da impessoalidade do Estado de Direito, excluindo-se as preferências pessoais. Do mesmo modo, exalta o princípio da isonomia, evitando uma preferência em favor de determinadas condenações judiciais.

Em síntese, o sistema de precatório é capaz de assegurar a igualdade entre os credores – vedando favorecimentos pessoais e frustrando tratamentos discriminatórios – e ratificar o dever estatal de solver os débitos.

O espírito que teve início em 1934 se mantém até a atualidade. Nesse sentido asseverou Vicente Greco Filho:

“Já se disse mais de uma vez que o motivo da inclusão do dispositivo sobre os pagamentos devidos pela Fazenda na Constituição de 1934 foi de evitar a escolha de credores e estabelecer uma ordem que impedisse influências de caráter político. O mesmo espírito se mantém até hoje.”⁵⁶

É dessa ótica que se devem dar todas as interpretações referentes ao tema.

6.1 Formação e procedimento do precatório

Cuida-se, o precatório, de comunicação emitida pelo chefe do Poder Judiciário ao titular da Administração Pública, na qual informa o valor do débito a ser pago ao credor, valor esse precedido de uma sentença judicial condenatória.

Nas palavras de Antônio Flavio de Oliveira:

“Pode-se afirmar que precatório é ato administrativo de comunicação possuindo, mais especificamente, a característica de ato de comunicação interna, por intermédio do qual o Estado-Poder Judiciário comunica-se com o Estado-Poder Executivo, dando-lhe notícia da condenação a fim de elaborar o orçamento-programa para o próximo exercício.”⁵⁷

Em suma, precatório é o instrumento que representa uma requisição judicial de pagamento, consubstanciada no ofício expedido pelo juiz da execução de sentença ao presidente do tribunal, que profere ordem de pagamento à Fazenda Pública mediante ofício requisitório.

Precatório origina do vocábulo *precatoriu*, oriundo do verbo *precor*, que significa pedir, rogar, solicitar.

⁵⁶ GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*, p. 73.

⁵⁷ OLIVEIRA, Antonio Flavio de. *Precatórios: aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 46.

Tal procedimento é verdadeira imposição legal, vez que o artigo 730, inciso I, do Código de Processo Civil delimita como o competente para determinar a ordem de pagamento o presidente do tribunal de justiça. Por outro lado, o mesmo Código prevê o juízo de primeiro grau como competente para processar a execução contra a Fazenda Pública.

Assim, a parte interessada, credora, deve requerer ao juízo da execução que seja expedido ofício ao presidente do tribunal de justiça para que ele proceda à informação à Fazenda Pública.

Reitere-se que somente o credor pode requerer a expedição de ofício, sendo defeso ao juízo da execução assim proceder de ofício. O impulso oficial tem que ser dado pela parte interessada.

Tem-se com isso que o ofício requisitório constitui informação para o tribunal de justiça extraída da decisão judicial condenando a Fazenda Pública. Dessa feita, o ofício é instruído com cópias do processo e encaminhado para o presidente do tribunal de justiça.

Devem constar do conteúdo do precatório a quantia a ser paga, o nome do credor e o nome do destinatário. Do mesmo modo, deve constar cópia da sentença e do acórdão que deu origem ao crédito, bem como da conta de liquidação.

A bem da verdade, os documentos constantes no precatório são requisitos que variam conforme o regimento interno de cada tribunal. Mas, em regra, serão necessários os documentos capazes de demonstrar o valor do débito e o trânsito em julgado da decisão, requisitos esses para a expedição do precatório, como se verá melhor adiante.

Não podemos fechar os olhos, ademais, para a tendência de simplificação das formalidades do precatório. Em época de simplificação das formas, a tendência é que o ato requisitório se torne cada vez menos solene e cada vez mais efetivo. Assim sendo, a tendência é a diminuição significativa de documentos de instrução obrigatórios.

Outrossim, é de se constatar que a falta de lei federal para regulamentar de forma esmiuçada a expedição e a tramitação dos precatórios, em suas fases e com seus incidentes, tem levado os tribunais a regulamentarem a questão por meio de seus regimentos internos.

No Estado de São Paulo, por exemplo, os artigos 333 a 341 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça regulamentam o modo como tramita o precatório.

Discutiu-se em determinada época quanto à natureza jurídica da atividade da presidência dos tribunais no processamento do precatório. Houve quem sustentasse se tratar de natureza mista, jurisdicional e administrativa. Jurisdicional seria em razão da decisão de agravos regimentais contra decisão do presidente dos tribunais de justiça.

Mas tal tese não logrou êxito. Reiteradas decisões⁵⁸ do Supremo Tribunal Federal afastaram de forma mansa e pacífica a tese, sendo, pois, inviável contra essas decisões o cabimento de eventuais recursos às instâncias excepcionais.

Assim sendo, o precatório não contém carga decisória⁵⁹ e, portanto, não pode ser classificado como ato judicial. Então, quando se trata de precatório, cede o entendimento de que sua natureza jurídica é de ato administrativo⁶⁰. A reiterada jurisprudência nesse sentido, inclusive, ensejou a expedição da Súmula 311 do STF, a qual dispõe que “os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional”, e da Súmula 733 da mesma Corte, que declara que “Não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios”.

Eventuais questões incidentais que surgirem ao longo do cumprimento do precatório devem ser resolvidas pelo juízo da execução, de primeiro grau.

Nesse sentido, salutare os ensinamentos de Leonardo José Carneiro da Cunha:

“De fato, questões pendentes ou que surgirem após a expedição do precatório, tais como impugnação de juros ou de acréscimos indevidos, ou, ainda, a postulação de correção monetária não inserida no precatório, devem ser resolvidas pelo juízo de primeiro grau, cabendo ao presidente do tribunal apenas processar o precatório requisitório expedido.”⁶¹

Eventual erro no precatório deve ser encaminhado ao juízo da execução, a autoridade judiciária que expediu o precatório, que é competente, com função jurisdicional para decidir o erro e corrigi-lo.

Cândido Rangel Dinamarco⁶², a respeito, afirma que cumpre ao presidente do tribunal de justiça tão somente a expedição do precatório, ficando a cargo do juiz inferior a

⁵⁸ REsp 229.602-2/SP, Rel. Min. Moreira Alves, 1ª Turma, j. 22.09.1998.

⁵⁹ Em sentido contrário, a posição de Wanderley José Federighi, que afirma: “Parece-me inescapável, contudo, a conclusão de que sua atividade, ainda nesse ponto, é jurisdicional, não se podendo falar em atividade apenas administrativa – uma vez que, desobedecida a ordem de pagamento, poderá o Presidente tomar medidas de cunho eminentemente jurisdicional para o cumprimento da ordem. Referir-se à sua atividade como simplesmente administrativa é diminuí-la, é retirar-lhe a autoridade necessária para sua impositividade” (FEDERIGHI, Wanderley José. *A execução contra a Fazenda Pública*, p. 59).

⁶⁰ “EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DECISÃO HOMOLOGATÓRIA. PRECATÓRIO. ATIVIDADE ADMINISTRATIVA. I. – A atividade do Presidente do Tribunal de Justiça desenvolvida no processamento de precatório tem natureza administrativa e não jurisdicional, não se qualificando, assim, como causa a desafiar o manejo do recurso extraordinário. II. – Agravo não provido. AI-AgR 409331/SP – j. 25.02.2003.”

“EMENTA: Recurso extraordinário. Precatório. Atividade administrativa do Tribunal. Inexistência de causa como pressuposto do recurso extraordinário. – O Plenário desta Corte, ao julgar o AGRRE 213.696, decidiu que a atividade do Presidente do Tribunal no processamento do precatório não é jurisdicional, mas administrativa, o mesmo ocorrendo com a decisão da Corte em agravo regimental contra despacho do Presidente nessa atividade. Inexiste, assim, o pressuposto do recurso extraordinário, que é o da existência de causa decidida em única ou última instância por órgão do Poder Judiciário no exercício de função jurisdicional. Recurso extraordinário não conhecido. RE 311487/SP, Rel. Moreira Alves, Primeira Turma, j. 18.09.2001.”

⁶¹ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*, p. 214.

⁶² DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 611.

competência para dirimir eventuais questões que venham a surgir sobre o cumprimento da obrigação, atualização do valor e extinção do processo. Decisões essas que, obviamente, estarão sujeitas a impugnação mediante recurso de agravo de instrumento.

Como consequência do entendimento jurisprudencial e doutrinário aqui esposado, eventual equívoco cometido pelo presidente do tribunal no precatório judicial só pode ser objeto de impugnação por mandado de segurança. Em suma, restou consolidado nos tribunais que as decisões exaradas em sede de precatório são decisões administrativas, as quais não podem ser objeto de recurso, mas tão somente de mandado de segurança⁶³.

Hipótese lembrada pelo jurista Leonardo José Carneiro da Cunha⁶⁴ diz respeito à usurpação de competência. No dia-a-dia forense, é comum que o presidente do tribunal de justiça, sob o pálio de estar praticando meros atos administrativos, acabe por desenvolver atividade tipicamente judicante.

Esta situação, que por óbvio não é desejável, impõe à parte interessada e prejudicada a interposição de recursos admitidos no sistema processual brasileiro, excluindo-se a possibilidade da impetração de mandado de segurança.

Um problema grave que atinge partes e juízes é o da demora no cumprimento dos precatórios pela Administração Pública, vez que se deve observar o tempo da previsão orçamentária – que será abordado a seguir.

De certa forma, é natural que, estando a Administração sujeita a um rígido controle no que diz respeito à aplicação de rendas públicas, o pagamento das execuções só possa ser feito dentro de um prazo considerado longo, em observância até mesmo dos princípios financeiros, que serão analisados em momento posterior. Em razão desse lapso temporal, surge uma diferença no *quantum* devido, a título de juros e correção monetária, em detrimento do credor.

Por óbvio que a questão foi mais crítica em tempo antecedente ao Plano Real, em que a inflação tinha proporção grandiosa. Na atualidade, com a estabilidade da moeda, a questão resta menos gravosa.

Como o intervalo de tempo entre a expedição e o cumprimento do precatório deriva do próprio sistema jurídico, por óbvio que o credor não deverá arcar com o prejuízo decorrente do tempo, a defasagem monetária natural da inflação. Mas também não é possível

⁶³ Neste sentido, RE 311487/SP (Rel. Moreira Alves, 1ª Turma, 18.09.2001) e REsp 697.225/RN (Rel. Teori Albino Zavascki, 15.12.2005, 1ª Turma).

⁶⁴ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*, p. 215-216.

admitir que a liquidação e a solução da execução se tornem infundáveis em decorrência de uma sucessiva e infinita apuração de diferenças.

Para a solução apontada para o problema, durante algum tempo liderada pelo Estado de São Paulo, passou a ser praxe forense a expedição de precatórios com valores em moedas correntes e sua indexação também em índice medidor de inflação, os chamados ORTN, OTN e BTN.

A fixação em índices evitava as infinitas correções monetárias, na medida em que a Administração Pública, ao pagar o precatório, deveria socorrer-se dos índices para pagar o valor atualizado.

Os demais estados que não adotavam essa orientação tinham como praxe a expedição de inúmeros precatórios complementares, os quais albergavam a incidência de juros moratórios e correção monetária no valor original.

O problema era corrente até a promulgação da EC 30/2000, que tentou solucionar a questão, porque a redação constitucional anterior impunha à Administração Pública a atualização do valor do precatório no dia 1º de julho de cada ano, para pagamento apenas ao final do exercício financeiro. Nesse lapso temporal entre a atualização e o efetivo pagamento, havia necessário reajuste, o qual era clamado pelo credor, que discutia infinitamente as diferenças apuradas.

Para tentar estancar o problema, em 2000 alterou-se a redação do artigo 100 da Constituição Federal para fazer constar que a atualização do precatório ocorrerá ao final do exercício seguinte, no termo *ad quem*.

Assim, na tentativa de não se conceber que haja, dentro do processo, uma sucessão indefinida de liquidações e precatórios, alterou-se a data do cálculo do valor do precatório. Sendo impossível a satisfação imediata do precatório, o direito do credor a correção monetária e juros de mora há de se restringir tão somente ao intervalo de tempo normalmente compreendido entre a expedição do requisitório e o seu efetivo cumprimento pela Administração Pública. A nova redação resolveria esse impasse.

Assim, numa mesma execução de sentença contra a Fazenda, só deve, em princípio, haver um requisitório: o primitivo, expedido logo após apuração do *quantum* da dívida exequida, compreendendo os acessórios vencidos entre o cálculo originário e a data do efetivo pagamento ao credor.

6.2 Precatório complementar

Poderíamos aqui afirmar, portanto, que o precatório complementar foi revogado com a Emenda 37/2002.

Como cediço, a Emenda Constitucional 37/2002 inovou a disposição constitucional, introduzindo o § 4º ao artigo 100. Nessa nova disposição, vedou a expedição de precatório complementar ou suplementar após já pago o valor do precatório.

Segundo o referido dispositivo, eventual complementação do débito só poderia ocorrer antes do seu efetivo pagamento, sob pena de se manter em aberto o precatório por período indeterminado, o que não é salutar para a segurança jurídica.

Apesar dessa disposição constitucional, a praxe forense⁶⁵ vem utilizando o precatório complementar mesmo após o pagamento do valor original.

E a nosso sentir, tal ato não se transmuda em inconstitucionalidade, porque não nos parece justo que o credor tenha que mover nova ação ou requerer expedição de novo precatório para cobrar eventual depósito a menor.

Admitir o precatório complementar mesmo após o seu pagamento é bom senso mais que necessário para a economia processual e a efetividade das decisões judiciais.

Conhecemos a posição majoritária do Supremo Tribunal Federal, que, estancando qualquer discussão, impinge às partes credoras a expedição de novo precatório, impedindo, portanto, a expedição do denominado precatório complementar.

Todavia, em que pese essa posição, o próprio Supremo Tribunal Federal admitiu uma exceção à regra na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2924-0/SP. Admitiu o Supremo Tribunal Federal que seja expedido precatório complementar quando há eventual erro material – erro de cálculo, portanto – ou índice de atualização monetária⁶⁶.

Segundo posição do Supremo Tribunal Federal, demais valores a serem discutidos, pagamento a menor, por exemplo, não podem ser objeto de precatório complementar, devendo, necessariamente, ser objeto de novo precatório, observada a ordem legal.

⁶⁵ “O juízo de primeiro grau é competente para realizar a atualização da conta, visando à expedição de requisição complementar, endereçando-se ao Presidente do Tribunal, para que este expeça o requisitório complementar de satisfação integral do precatório – apenas em parte adimplido” (AI 326.333/5 TJ/SP, 01.10.2003). Em sentido idêntico, AI 380.441.5 TJ/SP, 25.08.2004.

⁶⁶ ADIn 2.924-0/SP, Rel. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, 30.11.2005: “Dar interpretação conforme a Constituição ao preceito regimental objeto da causa sem redução de texto, para o fim de ficar assentado que os pagamentos complementares a que se refere o citado preceito, inciso V do artigo 336 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, são somente aqueles referentes à atualização dos valores decorrentes de correção de erro material ou de inexatidão aritmética, contidos no precatório original, bem assim da substituição, por força de lei, do índice aplicado”.

Pensamos, todavia, que esse entendimento nada mais significa que a chancela do Poder Judiciário ao calote público, pois é aceitar que a Fazenda Pública efetuará o pagamento do débito do precatório em valor irrisório e a diferença a ser paga deverá ser objeto de novo precatório, que, por sua vez, ingressa no final da fila de ordem de pagamento.

Soa, no mínimo, absurdo tal entendimento.

Em conclusão, a Emenda Constitucional 30/2000 alterou a redação do artigo 100 da Constituição Federal para modificar o momento do cálculo de atualização do valor devido pela Fazenda Pública, o que supostamente ensejaria o fim do denominado precatório complementar.

Em razão da alteração do artigo 100, incluiu-se a disposição constitucional de vedação de expedição de precatório complementar.

Todavia, a praxe forense vem demonstrando que o precatório complementar é imprescindível para coibir o denominado calote público. E o próprio Supremo Tribunal Federal, como já mencionado, admitiu uma exceção à regra ao julgar a ADIn 2924-0/SP, possibilitando a expedição de precatório complementar nos casos em que há pagamento de precatório com erro material ou de índice de atualização monetária.

6.3 Do fracionamento do precatório

Como vimos em momento anterior, a Emenda 37/2002 inovou o ordenamento constitucional, introduzindo a dispensa de precatórios para débitos de pequeno valor.

Concomitantemente a essa reforma, também introduziu no ordenamento constitucional a impossibilidade de fracionamento do crédito levado ao precatório. E as razões são mais que evidentes.

A não-exigência de precatórios para pagamento das obrigações de pequeno valor pode levar a tentativas fraudulentas de fracionamento do débito, de modo que parte da dívida tenha seu pagamento adiantado frente à regra de dispensa da expedição de precatórios.

Assim, visando coibir tal prática, a Emenda Constitucional 37/2002 instituiu o § 4º no artigo 100 da Constituição Federal, vedando o fracionamento, repartição ou quebra de valor da execução.

Também não é demais lembrar que o planejamento financeiro e metas de equilíbrio são mais que necessários em qualquer país, sob pena, até mesmo, de se retornar a um formato econômico caótico.

Dessa feita, a vedação de fracionamento também visa ao interesse público e a toda coletividade, que seria a responsável indireta pelo pagamento desses débitos de forma caótica e desordenada.

Na hipótese de trânsito em julgado de um dos capítulos da sentença⁶⁷ ou de trânsito em julgado da parte incontroversa da demanda, vimos a possibilidade de pagamento da parcela incontroversa, mediante requisição de pequeno valor, desde que não excedente ao teto legal, enquanto se aguarda a solução da outra parcela.

Apenas pensamos necessário salientar que a vedação de fracionamento diz respeito a precatório, qualquer que seja o credor – um único ou vários. E tal fato se mostra importante, vez que muito se discute na jurisprudência quanto à possibilidade de se fracionar precatório cujos credores são vários – precatórios esses oriundos de execuções advindas de ações com inúmeros autores.

Nas ações plúrimas, em que figuram diversos credores no polo ativo da ação, para fins de expedição de precatório, o valor deve ser considerado individualmente? Se a resposta for afirmativa, não se estará sob uma forma de admissão do fracionamento de precatórios, o que é vedado pelo artigo 100, § 4º, da Constituição Federal?

Sobre o tema já se manifestaram os Ministros Eros Grau e Ellen Gracie, ambos em decisões monocráticas em ações cautelares originárias do Supremo Tribunal Federal. Vejamos as opiniões.

A Ministra Ellen Gracie entende pela possibilidade de se fracionar tais precatórios, vez que “o Constituinte teve por objetivo o imediato pagamento dos pequenos credores independentemente de que isso se faça em ações individuais ou coletivas”⁶⁸. E continua a Ministra em seu raciocínio que não admitir o fracionamento significaria violação à melhor interpretação do artigo 100, § 4º, da Constituição Federal.

O Ministro Eros Grau, por outro lado, mostrou-se contrário a tal fracionamento. Confira-se:

⁶⁷ Liderada por Cândido Rangel Dinamarco, surgiu no ordenamento jurídico brasileiro a teoria dos capítulos da sentença. Definindo o conceito em suas palavras, “Cada capítulo do decisório, quer todos de mérito, quer heterogêneos, é uma unidade elementar autônoma, no sentido de que cada um deles expressa uma deliberação específica; cada uma dessas deliberações é distinta das contidas nos demais capítulos e resulta da verificação de pressupostos próprios, que não se confundem com os pressupostos das outras. Nesse plano, a autonomia dos diversos capítulos de sentença revela apenas uma distinção funcional entre eles, sem que necessariamente todos sejam portadores de aptidão a constituir objeto de julgamentos separados, em processos distintos e mediante mais de uma sentença: a autonomia absoluta só se dá entre os capítulos de mérito, não porém em relação ao que contém julgamento da pretensão ao julgamento deste” (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Capítulos de sentença*. 1. ed., 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 34).

⁶⁸ AC 194-RO, 02.03.2004.

“Não vislumbro, na espécie, a razoabilidade do fracionamento do valor da execução, tendo em vista que o objeto da ação poderia ter sido buscado pelos interessados de forma particularizada, mas que, entretanto foi promovido por meio de ação coletiva. 10. Além disso, há no texto constitucional expressa vedação à quebra do valor da execução, consoante o parágrafo 4º, do artigo 100. [...]”

12. Se a decomposição do montante inscrito em precatório for possível, haverá um desencontro entre o processo de conhecimento que lhe deu origem e a execução, acarretando inúmeros procedimentos de constrição de bens e a proliferação do pólo ativo no processo executório. Evidentemente esse não é o escopo da norma e das ações plúrimas.

13. A execução contra a Fazenda Pública pela via do precatório visa resguardar a previsão orçamentária dos entes estatais. Ainda que não se configure a forma mais célere de quitação de suas obrigações, esse procedimento é a regra, sendo o artigo 100, § 3º, da Constituição, que torna prescindível a expedição de precatório, uma exceção.”⁶⁹

Como se vê, a questão é polêmica. Mas acompanhamos o Ministro Eros Grau. Não é do escopo das ações plúrimas o pagamento individualizado. Quisesse o credor receber de forma individualizada, ingressasse só com a execução. Mas, se optou em ajuizar execução com demais credores, não nos parece correto o pagamento individual, sob pena de inviabilizar a programação econômico-financeira da Administração Pública.

Conhecemos o entendimento da doutrina em favor do fracionamento⁷⁰, bem como julgados recentes assim autorizando o fracionamento para cada um dos litisconsortes ativos, desde que o valor não ultrapasse o teto do requisitório de pequeno valor⁷¹.

Tal corrente pauta-se na importância em se estimular ações com litisconsórcios, o que diminui substancialmente o volume de processos em trâmite.

Todavia, sustentamos que a posição é temerária quando se tem envolvido o erário, cujo dinheiro tem finalidade específica e fins sociais.

Concluimos o presente tópico com os ensinamentos de José do Carmo Mendes Júnior:

“O que hodiernamente se verifica, em face da produção legislativa (infraconstitucional), normativa, jurisprudencial e doutrinária é uma forte tendência no sentido de autorizar o fracionamento da execução e de dar seqüestro como resposta para o inadimplemento. Assim é que, mesmo um crédito gigantesco, se coletivamente considerado, e que deveria ser objeto de precatório, para fins de adequada previsão orçamentária, poderá pulverizar-se em centenas de milhares de obrigações de pequeno valor, cujo pagamento terá de ser feito, não importando o valor global da execução, em até noventa dias, sob pena de seqüestro. Daí resultará, por certo, descontrole orçamentário e financeiro (aliás inerente ao sistema de pagamento mediante requisições de pequeno valor), tornando superlativamente difícil, senão impossível, o já insatisfatório atendimento aos créditos muito mais antigos, mesmo de natureza alimentar.”⁷²

⁶⁹ AC 442-RO, 18.10.2004.

⁷⁰ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*, p. 227.

⁷¹ STJ ED REsp 843.772, Rel. José Delgado, 17.08.2006, 1ª Turma.

⁷² MENDES JÚNIOR, José do Carmo. *Execução contra a Fazenda Pública e os débitos de pequeno valor*, p. 350.

Ainda que pareça louvável o fracionamento, insista-se, não é essa a regra constitucional existente e não estão os entes da Administração Pública preparados para essa avalanche de entendimento no sentido de que a proibição de fracionamento se restringe às hipóteses de um único credor do precatório.

O caos já atinge proporções inusitadas quando se trata de pagamento de precatórios – quiçá autorizando-se o seu fracionamento.

6.4 Cessão do precatório

A Emenda Constitucional 30/2000, ao introduzir a moratória constitucional de 10 anos, inovou o ordenamento jurídico permitindo a cessão de crédito decorrente do precatório judicial. Tal previsão está contida no *caput* do artigo 78 do ADCT.

Com efeito, todos aqueles precatórios sob a égide do artigo 78 do ADCT podem ser objeto de cessão de crédito.

A cessão do crédito ou do precatório propriamente dito consiste na possibilidade de o credor negociar o precatório, transferindo-o para outrem, que será o novo credor daquela quantia. A cessão deve observar as normas gerais contidas no Código Civil e ser comunicada ao devedor, em regra, mediante petição, no processo de execução.

Resta saber, todavia, quanto aos demais precatórios. Estão eles contidos nessa possibilidade restrita aos precatórios do artigo 78 do ADCT?

A melhor doutrina não discute a questão. Mas pensamos que, quisesse o legislador constituinte permitir a cessão em todos os precatórios, teria incluído tal redação no artigo 100 da Constituição Federal e não apenas no artigo 78 do ADCT como o fez.

A nosso ver, o fato de a concessão de moratória de 10 anos ser muito gravosa para a parte credora ensejou a necessidade de um tratamento diferenciado apenas para esses precatórios. Essa é a razão pela qual sustentamos que a cessão de crédito se dá apenas quanto a tais precatórios e não quanto aos demais.

Em que pese nosso entendimento, quer nos parecer que os tribunais ignoram tal fato e têm admitido a cessão de precatório, independentemente de se tratar do artigo 78 do ADCT ou de outros casos. Isso acontece porque a jurisprudência⁷³ dos tribunais regionais é

⁷³ “EXECUÇÃO – Nomeação à penhora de direito de crédito existente em precatório – Legalidade – Ofício requisitório já expedido – Crédito líquido, certo e exigível do executado contra a exeqüente – Recurso provido” (TJSP Agravo de Instrumento 193668-5/SP, 7ª Câmara de Direito Público. Rel. Torres de Carvalho).

“EXECUÇÃO FISCAL – Penhora – Oferecimento de crédito em precatório expedido contra a Fazenda Estadual, no aguardo de pagamento – Oposição da credora, sob alegação de inviabilidade da compensação –

majoritária em consentir com a nomeação e penhora de precatório, seja qual for a espécie. Uma vez sendo possível a penhora, de certo que se permite a sua cessão.

Dito isso, parece-nos que na atualidade está se consolidando o entendimento de que todo e qualquer precatório pode ser objeto de cessão e, portanto, de penhora.

Resta saber se esse entendimento se consolidará de forma mansa e pacífica nas instâncias superiores, nas quais se iniciaram as primeiras discussões sobre o tema, pois a afirmativa de que todos os precatórios são passíveis de penhora significará a sua apresentação para fins de garantia do juízo quando o credor for a Fazenda Pública. E com isso se admitirá a compensação indireta, o que não nos parece legal em relação aos débitos tributários, que dependem de edições de regras específicas dos entes políticos competentes para a instituição do tributo⁷⁴.

Conhecemos a jurisprudência⁷⁵ a favor da compensação indireta, e exatamente em razão dessa divergência, mormente no Superior Tribunal de Justiça, que sustentamos que a questão pende de severas discussões, o que impede afirmar com precisão qual o futuro dos precatórios judiciais para fins de cessão e penhora.

Apenas é de se ressaltar que a questão polêmica aqui trazida, quanto à compensação dos precatórios, não incide para aqueles abarcados pelo artigo 78 do ADCT, que gozam de regras específicas que serão vistas a seguir.

Em conclusão, a cessão, a penhorabilidade e a compensação dos precatórios judiciais são objeto de divergência nos tribunais, mas a jurisprudência majoritária caminha para a admissão desses institutos em todo e qualquer precatório, em que pese nossa opinião de que se restringem àqueles abarcados pela regra do artigo 78 do ADCT.

6.5 Requisitos para a formação do precatório

6.5.1 O trânsito em julgado

Encontra-se o sistema de precatórios prescrito na Constituição Federal em seu artigo 100. O § 1º do referido artigo delimita o tema:

Crédito líquido e certo que equivale a dinheiro e não implica em compensação – Inexistente razão para a rejeição, defere-se a penhora no bem oferecido pela devedora – Recurso provido” (TJSP Agravo de Instrumento 193668-5/SP, 7ª Câmara de Direito Público. Rel. Torres de Carvalho, 04.12.2000 – v.u.).

“EXECUÇÃO – Penhora – Nomeação de crédito de precatório – Admissibilidade – Impossibilidade de a Fazenda se recusar à nomeação, tomando como base o art. 170 do CTN – Penhora dos direitos creditórios consubstanciados em precatório que não se confunde com compensação de crédito – Inteligência do art. 9º, III, c/c o art. 11, VIII, da Lei 6.830/80 (TJSP) – RT 802/219.”

⁷⁴ Neste sentido a posição do Ministro Herman Benjamin no Agravo Regimental de Agravo de Instrumento 856.674, Rel. Herman Benjamin, 11.09.2007, 2ª Turma.

⁷⁵ Neste sentido a posição do Ministro Francisco Falcão no Recurso Especial 955.737.

“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.”

Como bem constatamos da nova redação advinda com a Emenda 30/2000, há a exigência do trânsito em julgado da sentença judicial para a inclusão do débito no orçamento e posterior pagamento.

Admitimos aqui aquelas situações em que há trânsito em julgado parcial, na hipótese em que, por exemplo, a Fazenda Pública embarga a execução de parte e não do todo.

Nessas situações, aplica-se a regra do artigo 739-A, § 3º, do Código de Processo Civil, havendo verdadeira execução definitiva⁷⁶.

Destacamos o posicionamento de Cássio Scarpinella Bueno, quem afirma que “a execução contra a Fazenda Pública depende do trânsito em julgado da decisão exequenda. Esta, indubitavelmente, é a nova regra que decorre dos diversos parágrafos do artigo 100 da CF”⁷⁷.

A nova redação do artigo 100 da Constituição Federal causou debate quanto à possibilidade de execução provisória contra a Fazenda Pública, e, portanto, como consequência, quanto à possibilidade de concessões de tutelas de urgência, como tutelas antecipadas e liminares, em face da Administração. Ora, se se faz necessário o trânsito em julgado para a expedição do precatório e se a Administração Pública só efetua pagamentos mediante precatórios, o ordenamento jurídico brasileiro não mais consideraria a execução provisória e as tutelas de urgência em face da Fazenda Pública.

A melhor doutrina, na tentativa de compatibilizar a nova regra com os anseios sociais, sugeriu algumas soluções.

Nesse sentido, Leonardo José Carneiro da Cunha afirma que

“... o que se pode permitir, com o ajuizamento de uma execução provisória diante de um recurso desprovido de efeito suspensivo, é o processamento imediato da execução, procedendo-se com a liquidação do julgado e, posteriormente, citando-se a Fazenda Pública para oferecimento de embargos do devedor, os quais serão processados e julgados, seguindo-se da interposição de eventual recurso de apelação. Encerrado todo o processamento da Execução contra a Fazenda Pública, deverá,

⁷⁶ Sobre esse aspecto, assevera Leonardo José Carneiro da Cunha: “Nesse caso, a execução deve prosseguir relativamente à parte incontroversa, expedindo-se, quanto a essa parte, o precatório. Em tal situação, não está havendo o fracionamento vedado no parágrafo 4º do art. 100 da Constituição Federal, eis que não se trata de intenção do exequente de repartir o valor para receber uma parte por requisição de pequeno valor e a outra, por precatório” (CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A defesa da Fazenda Pública no processo de execução: nada mudou com o advento da Lei 11.382/2006. *Revista Dialética de Direito Processual* n. 50:67, maio 2007, p. 68).

⁷⁷ BUENO, Cássio Scarpinella. Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública – uma proposta atual de sistematização. In: SHIMURA, Sergio Seiji; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Processo de execução*. São Paulo: RT, 2001. p. 137.

então, aguardar-se o desfecho do processo de conhecimento. A partir do trânsito em julgado, poder-se-á expedir o precatório.”⁷⁸

Sobre o tema, observa Juvêncio Vasconcelos Viana que:

“... cogitou-se de interpretação segundo a qual o trânsito em julgado somente seria exigência para o efetivo pagamento da quantia, mas não para a simples expedição do precatório. Teríamos, pois, três momentos distintos quanto ao cumprimento desse: requisição; depósito da quantia; e, finalmente, o efetivo pagamento. De tais fases, somente a última, momento derradeiro do levantamento da quantia, estaria, de pronto, obstaculizada.”⁷⁹

A jurisprudência, em um primeiro momento, insurgiu-se contra a possibilidade de execução provisória e tutelas de urgência em face da Fazenda Pública. Nesse sentido o julgado do Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSO CIVIL – EXECUÇÃO DE SENTENÇA – FAZENDA PÚBLICA – ARTS. 730 E 731 DO CPC – ART. 100 § 1º DA CF/88 COM A REDAÇÃO DADA PELA EC 30/00.

1. A EC 30/00, ao inserir no § 1º do art. 100 da CF/88 a obrigação de só ser inserido no orçamento o pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, extinguiu a possibilidade de execução provisória.
2. Releitura dos arts. 730 e 731 do CPC, para não se admitir, contra a Fazenda Pública, execução provisória.
3. Recurso especial conhecido e provido.”⁸⁰

Em princípio, a exigência do trânsito em julgado contra a Fazenda Pública parece pertinente se analisarmos que não há risco de não ser alcançada a tutela jurisdicional após o trânsito em julgado, pois o ente público é essencialmente solvente e o pagamento de suas dívidas judiciais se dá por meio de precatório.

Constata-se, ainda, que a execução provisória contra a Fazenda Pública lhe é prejudicial, pois a não-inclusão do precatório na ordem cronológica, e posteriormente em orçamento, impedirá que o valor requisitado seja utilizado para as finalidades intrínsecas do Estado, como educação, segurança etc.

Ademais, a expedição de precatório em execução provisória provoca o paradoxo de que depósitos venham a ser efetuados nesses autos antes do pagamento de débitos fixados por sentença que transitou em julgado, portanto, imutável.

Todavia, por outro giro, sabemos que há tutelas de urgência, as quais não podem aguardar o tempo do trânsito em julgado e tampouco o prazo orçamentário, sob pena de perecimento do direito da parte credora.

Trata-se de situações em que o direito material envolvido é de grandeza tamanha que o não-cumprimento imediato da decisão judicial pode ocasionar a inutilidade do provimento

⁷⁸ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*, p. 242.

⁷⁹ VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Dialética, 1998. p. 125.

⁸⁰ STJ REsp 447.406/SP, Rel. Eliana Calmon, 2ª Turma, j. 20.02.2003.

em momento posterior. São, por exemplo, todos os casos que envolvem saúde, vida e dignidade humana.

Diante desse impasse, aparente conflito de princípios constitucionais – direito à efetiva prestação da tutela jurisdicional (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal) e princípios orçamentários, o que resulta em prévio trânsito em julgado da decisão judicial antes de efetivo pagamento –, devemos sopesar, com base na proporcionalidade e razoabilidade, qual deles prevalece em detrimento do outro.

E, nesse sentido, não temos dúvida de que, em situações especialíssimas, que envolvem direitos fundamentais, deve prevalecer a efetividade da decisão judicial em detrimento dos princípios orçamentários, que visam, em última análise, assegurar os interesses da coletividade, como será mais bem visto em momento posterior.

Nesse sentido também ponderou o Ministro Eros Grau⁸¹ quando afirmou que, diante da colisão de princípios, de um lado a sujeição da Administração Pública ao Poder Judiciário, e de outro, a legalidade da despesa pública, o primeiro deve prevalecer.

Ademais, pensamos que o próprio legislador infraconstitucional criou mecanismos para solucionar o conflito. Foram editadas leis que restringem a possibilidade de concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública sempre que a concessão significar consequências de ordem pecuniária⁸².

Restou ao julgador, dessa forma, em situações extremamente excepcionais, a concessão das tutelas de urgência e, portanto, a admissão de execução provisória contra a Fazenda Pública.

Todavia, essas argumentações não resolvem de pronto a questão, porque pode ocorrer de todos os recursos do ente devedor estarem vinculados, obstando a imediata satisfação da ordem judicial. Trata-se de verdadeira impossibilidade material.

A questão não é de fácil solução, mas acompanhamos Sergio Shimura quando enfrentou o tema dos obstáculos orçamentários no caso de antecipação de tutela para aquisição de medicamentos:

“... sendo uma despesa previsível, nada obsta que a Fazenda Pública inclua em seu orçamento um item específico para tal fim, levando em conta estas despesas variáveis e extraordinárias, diante de necessidades ou situações de urgência, isto é, uma espécie de suplementação de verbas para atender às necessidades específicas.”⁸³

⁸¹ GRAU, Eros Roberto. Despesa pública – Princípio da legalidade – Decisão judicial. *Revista de Direito Administrativo* n. 191, 2005, p. 328.

⁸² Trata-se das Leis 8.437/92 e 9.494/97.

⁸³ SHIMURA, Sergio Seiji. Tutela antecipada e execução provisória contra a Fazenda Pública – debates. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella (Coord.). *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 189-190.

A Administração Pública, ciente da possibilidade de sofrer condenações provisórias e urgentes, deve incluir em seu orçamento despesas dessa natureza.

Insistimos, todavia, que ao julgador é defeso conceder tutelas antecipadas sem critérios mínimos, pois, assim fazendo, tornará a exceção em regra, impossibilitando o planejamento orçamentário, que, como dito, visa ao interesse público primário.

Assim, o precatório só pode ser expedido após o trânsito em julgado da sentença condenatória. Mas, em situações de urgência, pode haver a dispensa da expedição de precatório e, portanto, do próprio trânsito em julgado, para que haja efetividade na execução das tutelas de urgência concedidas contra a Fazenda Pública. São exceções à regra, todas previstas no texto da lei infraconstitucional e, ainda, previstas na Constituição Federal, mediante uma interpretação sistemática.

Nesse sentido é o posicionamento de parte da doutrina⁸⁴ e da jurisprudência recente⁸⁵, que admitem a execução provisória em face da Fazenda Pública.

Em conclusão, para a expedição do precatório é imprescindível que haja sentença condenatória transitada em julgado. As tutelas de urgência e execuções provisórias ainda incidem no ordenamento jurídico brasileiro, e o pagamento da quantia independe da expedição de precatório. Todavia, são casos excepcionais observadas as regras legais de exceção.

6.5.2 Valor líquido

Outro requisito para a expedição do precatório é a liquidez do valor. Trata-se de requisito óbvio. Como vimos, o precatório contém uma ordem judicial à Administração Pública, que, para poder executar, precisa saber ao certo qual a ordem. Portanto, precisa saber ao certo qual o valor da cobrança.

⁸⁴ Assim se posiciona Araken de Assis (*Manual de execução*. São Paulo: RT, 2004. p. 917).

⁸⁵ AgRg no REsp 757565/RS, Rel. Aldir Passarinho Junior, Corte Especial, j. 03.02.2006. “CIVIL E PROCESSUAL. AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. EXECUÇÃO PROVISÓRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. PARTE INCONTROVERSA. POSSIBILIDADE. CPC, ART. 739, § 2º. SÚMULA N. 168-STJ.

I. A Corte Especial firmou orientação no sentido de que é possível a emissão de precatório da parte incontroversa, para execução provisória do julgado, nos termos do art. 739, § 2º, do CPC, mesmo após a edição da Emenda Constitucional n. 30, de 30.09.2000, que alterou o art. 100, § 1º, da Carta Magna (REsp n. 721.791/RS, Rel. p/ acórdão Min. José Delgado, por maioria, julgado em 19.12.2005).

II. ‘Não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do Tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado.’ – Súmula n. 168-STJ.

III. Agravo improvido.”

Portanto, o precatório expedido pelo presidente do tribunal de justiça competente deve conter, expressamente, a quantia líquida e certa para que tal valor seja devidamente incluído no orçamento do ente público⁸⁶.

A liquidação dos valores, como vimos, deve-se dar no juízo da execução, mediante as regras processuais referentes a ela. Assim, até 1994, a liquidação dos valores se dava por cálculo do contador judicial.

Com as modificações impingidas com as reformas processuais, a parte interessada, credora, tem o dever de apresentar os cálculos. Tal rito assegura agilidade no procedimento, evitando-se o assoberbamento dos auxiliares da justiça.

6.6 Precatório e a observância aos princípios financeiros

De certo que a matéria precatório é de enorme conotação financeira, por se tratar da realização de despesas com o pagamento de débitos da Fazenda Pública oriundos de condenações judiciais.

Dessa feita, são aplicáveis ao precatório muitos dos princípios pertinentes ao direito financeiro e orçamentário, entre os quais vale destacar os de maior relevância.

Deriva do princípio da legalidade que a Administração Pública não pode efetuar qualquer gasto sem que haja previsão orçamentária para tanto. Trata-se de garantia constitucional aos próprios cidadãos, que podem e devem exercer a fiscalização dos gastos públicos, pois referentes a dinheiro da coletividade.

E, como consequência do princípio da legalidade, há o princípio da universalidade, segundo o qual todas as despesas e receitas devem estar incluídas na lei orçamentária.

Assim, somente após expedido o precatório é que a Administração Pública incluirá o débito no orçamento anual, devendo efetuar o pagamento ao longo do exercício financeiro subsequente.

A inclusão do precatório no orçamento é dever constitucional imposto ao administrador pelo artigo 100, § 1º, da CF. Pois, se assim não fosse, estaria sendo institucionalizado o descontrole orçamentário.

Ademais, por força do princípio da unidade, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas previstas e autorizadas; somente assim será possível o planejamento

⁸⁶ “O precatório deve traduzir uma importância líquida e certa a ser incluída no orçamento, não sendo possível a fixação de critérios variáveis no futuro” (Acórdão do STF, 2ª Turma, RE 111710-9, Rel. Min. Francisco Rezek, v.u., 21.12.1986, DJU 06.02.1987).

estatal, objetivo da concretização do orçamento. Ou seja, busca-se com esse princípio a reunião de todos os orçamentos em um único documento.

A utilidade fundamental de tal princípio consiste na apresentação de dados relativos a receitas e gastos públicos, de tal modo que se permita a verificação, mediante operações matemáticas, do total e da possível existência de um equilíbrio entre receitas e despesas.

Com isso, assegura-se que a Administração Pública exerça atividades essenciais aos interesses públicos, com gastos em saúde, educação, habitação etc. Trata-se do planejamento das políticas estatais.

Outrossim, sujeita-se o orçamento ao princípio da anualidade. Isso significa que o orçamento deve ser atualizado todos os anos⁸⁷.

Pode-se dizer, portanto, que todos os precatórios encaminhados à entidade devedora até a data de 1º de julho do exercício em curso devem ser englobados na mesma peça orçamentária para que possam ser liquidados no exercício seguinte.

Não haverá dotação especificada para cada um dos precatórios; o que existirá dentro do orçamento aprovado será um valor global, suficiente para o pagamento de todos os precatórios apresentados até a data limite, fixada pela Constituição.

Da mesma forma que o orçamento deve ser aprovado antes do início do exercício financeiro, tal regra também se aplica ao precatório.

Aliás, em relação ao precatório, há, ainda, maior rigidez na incidência desse princípio, pois, além de ser aprovado no exercício anterior àquele em que irá ser pago o montante previsto no precatório, deve o ofício requisitório ser encaminhado até o primeiro dia do mês de julho do ano em curso para a inclusão no orçamento-programa do exercício seguinte.

Portanto, conclui-se que não só se aplica o princípio da anterioridade, mas também se exige que deve ser apresentado em prazo que possibilite a sua inclusão na lei de diretrizes orçamentárias. Essa é a razão de somente serem inclusos no orçamento do exercício financeiro seguinte os precatórios apresentados até o dia primeiro do mês de julho.

Também é necessário que a dotação seja correspondente a despesas correntes ou de transferências, conforme o tribunal para o qual se fará a destinação dos recursos.

Nesse diapasão, nas palavras de Antonio Flavio de Oliveira sobre o tema:

⁸⁷ Pondera Regis Fernandes de Oliveira que o princípio da unidade está ultrapassado, pois, ao lado do orçamento anual, há o orçamento plurianual (artigo 165, I, CF). Assim, segundo Regis Fernandes de Oliveira, a anualidade não pode mais ser tratada como princípio. Em que pese o posicionamento, para o escopo do trabalho não podemos fechar os olhos para a necessidade de programação dos gastos públicos, o que inclui os precatórios. Se se trata de princípio ou não mais, pensamos ser matéria estranha ao objeto do trabalho (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: RT, 2006. p. 326).

“Há, pois, incidência considerável do princípio da especialidade no precatório, visto que o pagamento de débitos judiciais não se faz com o uso de uma única dotação, mas irá variar tanto em função da natureza da condenação quanto por se tratar de tribunal vinculado ao mesmo ente federado que irá fazer o pagamento, ou não.”⁸⁸

Os precatórios não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada para fins de aplicação dos limites de endividamento dos entes da Federação, impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 30, § 7º⁸⁹.

Em conclusão, como não é o escopo do trabalho o estudo aprofundado do direito financeiro, perfunctoriamente constatamos que os débitos da Fazenda Pública não podem ser pagos de imediato, pois devem observar as regras orçamentárias impostas constitucionalmente e essenciais ao interesse público. Daí a razão pela qual os débitos da Fazenda Pública oriundos de decisões judiciais – precatórios – estão sujeitos ao pagamento no exercício financeiro seguinte.

⁸⁸ OLIVEIRA, Antonio Flavio de. *Precatórios*, p. 29.

⁸⁹ “§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.”

7 ESPÉCIES DE PRECATÓRIO

7.1 Alimentares – artigo 100, § 1º-A da CF

O artigo 100 da Constituição Federal de 1988 alterou consideravelmente a condição dos débitos de natureza alimentar. Até então, a Constituição Federal não tratava dessa espécie de débito de forma expressa. O artigo 117 da Constituição Federal de 1969 considerava que:

“Os pagamentos devidos pelas Fazendas 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 de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.”

A redação da Constituição Federal atual repetiu o referido dispositivo, mas incluiu a expressão “à exceção dos créditos de natureza alimentícia”. A expressão propiciou aos credores alimentares uma condição diferenciada em relação aos demais credores.

Em razão dessa condição, indagou-se, quando da promulgação da Constituição, se os créditos de natureza alimentícia estariam dispensados da precedência do precatório para pagamento.

As razões para a dispensa de precatório saltavam à evidência. Por óbvio que o precatório, que deve atender às regras orçamentárias, causa uma demora incompatível com a natureza de débitos alimentares, que precisam de urgência.

Em outra toada, a ausência de expedição de precatórios tem seus inconvenientes. Sobre o tema, ponderou Celso Agrícola Barbi, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988:

“Lembre-se que, sem uma disciplina minuciosa, pode haver sacrifício de outros credores mais antigos, ou de servidores com direito a receber salários normais. Além disso, os bens públicos são impenhoráveis, de modo que há risco de se caminhar para o seqüestro de dinheiros públicos, como tem acontecido. Recorde-se, também, o perigo de prisão de autoridades administrativas por ordem de juízes que se sintam desobedecidos, como já aconteceu.”⁹⁰

A discussão perdurou por um período, até que se consolidou que a redação do artigo 100 da Carta Maior apenas consagra a preferência dos créditos alimentares em detrimento dos demais, sendo, pois, necessária a prévia expedição do precatório.

A propósito do tema, assim se pronunciou Vicente Greco Filho:

“Se se entender que os créditos alimentícios não se incluem no sistema de pagamentos por precatórios, como pretendem alguns, tais créditos ficam sem sistema algum de pagamento, voltando-se ao aleatório regime anterior à Constituição de 1934, porque o Judiciário não tem nenhum poder construtivo sobre a Fazenda e seus agentes e nenhum crédito público pode ser pago sem a dotação orçamentária.”⁹¹

⁹⁰ BARBI, Celso Agrícola. *Primeiro ciclo de estudos de direito econômico*. Realizado pela Escola Nacional da Magistratura e IASP, São Paulo, IBCB, 1993. p. 104.

⁹¹ GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 96.

Como mencionado, a redação constitucional poderia levar a algumas conclusões no sentido de dispensa de precatório em dívidas dessa natureza; todavia, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento para exigência de expedição de precatórios nessas situações.

Nesta linha, torna-se oportuno salientar que a Súmula 655, do Supremo Tribunal Federal, editada em 10.10.2003, afirma que “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”.

Igualmente dispõe a Súmula 144 do Superior Tribunal de Justiça, que estabelece: “os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência, desvinculados os precatórios da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa”.

Há, portanto, de se considerar a existência de duas ordens cronológicas de pagamento, uma ordem privilegiada com os créditos de natureza alimentícia, e outra referente aos créditos de naturezas diversas, de modo que estes só poderão ser quitados após a satisfação daqueles, o que será mais bem visto a seguir.

Após a pacificação da questão, surgiu outro importante embate: quais seriam os créditos considerados de natureza alimentar?

Para resolver a questão, depois de longos debates doutrinários e jurisprudenciais, foi incluído ao artigo 100 da Constituição Federal o § 1º-A, o qual regulamentou o conceito de precatório alimentar.

Dessa forma, são créditos de natureza alimentícia aqueles previstos no § 1º-A do artigo 100 da Constituição Federal, *in verbis*:

“§ 1º-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem 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.”

Da leitura do dispositivo constitucional extrai-se que será considerado precatório alimentar todo aquele débito que visa à subsistência da pessoa credora e de sua família.

Conforme leciona Regis Fernandes de Oliveira⁹², “a interpretação não pode ser literal, mas presa ao sistema de valores encampados pelo ordenamento normativo”. Com isso, tem-se que o conceito de precatório alimentar é vasto, não se restringindo às hipóteses elencadas taxativamente.

⁹² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Precatório: análise da EC 30/2000*. RT 794/132, p. 127. Em sentido idêntico, a posição de Juvêncio Vasconcelos Viana (Novas considerações acerca da execução contra a Fazenda Pública. *Revista Dialética de Direito Processual* n. 5, p. 59. São Paulo: Dialética, set. 2007. p. 54-58).

Por outro giro, há doutrina que entende que o rol constitucional é taxativo, não admitindo interpretações ampliativas. Assim, por exemplo, ensina-nos Leonardo José Carneiro da Cunha:

“Parece, com o devido respeito, que o rol é taxativo, pois se trata de definição prevista no próprio texto constitucional para esclarecimento da norma excepcional, ou seja, de norma que excepciona ou ressalva a ordem cronológica dos precatórios, estabelecendo outra nova ordem. Sendo a regra excepcional, impõe-se a interpretação restritiva.”⁹³

Ousamos discordar da posição. Então, por alimentos não se deve entender apenas aquilo que se ingere e que assegura a sobrevivência física, mas todos os bens necessários à vida e a garantia dos direitos fundamentais, como moradia, vestimenta, saúde, educação etc. E, por óbvio, o legislador constituinte derivado não tem condições de prever todas as situações as quais incidem em verba de natureza alimentar⁹⁴.

Merece análise, ainda, a forma como devem incidir os pagamentos dos precatórios alimentares. A redação da Constituição Federal determina que, diferentemente dos precatórios de outras espécies, a atualização do valor deve ocorrer no momento do pagamento, para que este seja feito de uma só vez, em sua totalidade.

Dito de outro modo, os precatórios alimentares não estão sujeitos a qualquer complemento, pois a atualização dos valores ocorre na data do efetivo depósito da quantia em favor do credor.

Uma vez expedido o precatório e incluído o débito na previsão orçamentária, ele deve ser pago integralmente, de uma só vez, devidamente atualizado.

⁹³ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*, p. 212. No mesmo sentido expõe Fernão Borba Franco (*Execução em face da Fazenda Pública*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 211).

⁹⁴ Discussão que ganha espaço nos tribunais superiores diz respeito à natureza jurídica dos honorários advocatícios advindos de verbas sucumbenciais. Vê-se em uma pesquisa perfunctória que a jurisprudência oscila muito sobre o tema. Parte discorre que os honorários sucumbenciais não têm natureza alimentar, pois não integram a categoria dos alimentos *necessarium vitae*, uma vez que a retribuição é aleatória e incerta. Ou seja, os honorários sucumbenciais são decorrentes do êxito, que não é certo. Assim, afirma esta corrente que não importa que os honorários isoladamente considerados tenham natureza alimentícia, pois, quando acessórios da obrigação principal, seguem a destinação desta. Nesse sentido, citamos os julgados RECURSO ESPECIAL 653.864/SP (Rel. Eliana Calmon, 13.12.2004, 2ª Turma) e RECURSO ESPECIAL 706.331/PR (Rel. Humberto Gomes de Barros, 20.02.2008, Corte Especial). Outra parte, entretanto, sustenta que, assim como qualquer outra verba honorária, tem ela caráter alimentar. Fundamenta-se na premissa de que a verba honorária não se inclui na sucumbência literal da ação, que é apenas para os litigantes. O advogado não é parte e, portanto, não se sujeita à sucumbência. Nesse sentido, os julgados RECURSO EXTRAORDINÁRIO 470.407/DF (Rel. Marco Aurélio, 1ª Turma, 25.06.2007) e Embargos de Divergência em RECURSO ESPECIAL 647.283/SP (José Delgado, 14.05.2008, 1ª Seção). Em que pese a polêmica instaurada, pensamos que as verbas sucumbenciais são verbas de natureza não-alimentar. Explica-se. O tratamento privilegiado, dispensado pela Constituição às verbas alimentares, deve-se à imprescindibilidade dos alimentos para a sobrevivência do ser humano, o que não ocorre em relação aos honorários sucumbenciais, arbitrados pelo juiz em favor do vencedor. Daí, a nosso ver, a necessidade de a verba alimentar possuir duas características primordiais, as quais as verbas sucumbenciais não possuem: periodicidade e certeza.

7.2 Outras espécies

7.2.1 Artigo 100 da Constituição Federal – regra geral

A regra geral de pagamento dos precatórios encontra-se disciplinada no artigo 100, *caput*, da Constituição Federal, com alterações advindas por força das Emendas Constitucionais 30, de 13.09.2000, e 37, de 12.06.2002, *in verbis*:

“Art. 100. 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 de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.”

Dessa forma, o pagamento deverá obedecer à ordem cronológica de apresentação. É obrigatória a inclusão, no orçamento, de verba destinada ao pagamento do precatório, e o pagamento deve ser feito até o final do exercício seguinte. As dotações orçamentárias e os créditos abertos são consignados diretamente pelo Poder Judiciário. A não-observância desse regime importará no sequestro de rendas públicas e na intervenção, o que veremos a seguir.

Excetuam-se da regra geral de pagamentos aqueles débitos que estão incluídos nos artigos 33 e 78 do ADCT.

7.2.2 Artigo 33 do ADCT – moratória de 8 anos

Trata-se da primeira mora constitucional, e refere-se àqueles precatórios pendentes de pagamento até a promulgação da Constituição Federal de 1988, salvo os alimentares, que deveriam ser pagos em oito parcelas iguais, anuais e sucessivas. Confira-se:

“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.”

A Constituição Federal de 1988 determinou por meio do artigo 33, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que a quitação de precatórios por parte da Fazenda Pública poderia dar-se em até 8 anos. Desse modo, o legislador constitucional teve como objetivo dar um prazo razoável aos entes federativos para acertarem suas finanças, em vista dos saldos deficitários herdados dos regimes anteriores.

Como cediço, a Constituição Federal de 1988 inovou o ordenamento jurídico constitucional, e criou-se, com essa inovação, verdadeira antinomia entre a regra contida na Constituição Federal e a regra exteriorizada no artigo 33 do ADCT. A antinomia foi alvo de

severas críticas e, inclusive, objeto de discussão no Judiciário, quanto à sua constitucionalidade.

O artigo 33 do ADCT era exceção imposta à regra geral de pagamento de precatórios, na qual se observam a isonomia, o direito adquirido, a justa indenização e o pagamento de precatórios no exercício financeiro seguinte.

Após longos debates, consolidou-se – e não poderia ser diferente – a constitucionalidade do dispositivo. As razões saltam à evidência. As disposições transitórias são criação do mesmo poder constituinte originário, que, como tal, não se submete a nenhum controle. Dito de outro modo, o poder constituinte originário podia, como fez, estabelecer qualquer exceção e antinomia, pois não está sujeito a qualquer regulamento anterior, senão à aprovação do povo.

Ademais, como se sabe, não há oposição entre normas constitucionais quando feitas ao mesmo tempo e pela mesma autoridade jurídica. A inconstitucionalidade pressupõe normas pré-existentes e autoridades diversas.

Nesse sentido, leciona Anna Cândida da Cunha Ferraz:

“Em resumo, as normas constitucionais transitórias fazem parte integrante da Constituição, são obra do mesmo autor constituinte, têm a mesma natureza hierárquica das normas permanentes, pelo que não podem, por decorrência lógica, serem taxadas de inconstitucionais ante as normas permanentes. A divergência entre dispositivos das normas transitórias e das normas permanentes é contingência necessária de sua finalidade normativa e há de ser considerada apenas como conflito aparente: afinal, as normas transitórias são normas, via de regra, que excepcionam as regras permanentes.”⁹⁵

Outrossim, mostra-se impossível o conflito entre norma constitucional permanente e norma constitucional transitória, pois cada uma regulamenta situações jurídicas diversas, no caso, condicionadas a tempos diversos, o que elide eventual colisão.

Em que pese a aparente contradição consolidada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, como ausente de inconstitucionalidade, a norma transitória permaneceu no ordenamento jurídico brasileiro, impondo à Administração Pública que efetuasse em oito parcelas o pagamento dos precatórios pendentes até a promulgação da Constituição Federal.

Com efeito, por ser norma transitória, prestou referido dispositivo para regular temporariamente determinada situação, até que a regra constitucional pudesse incidir em sua plenitude. Visou o artigo 33 do ADCT auxiliar na transição de uma ordem jurídica para outra, neutralizando certos efeitos nocivos que as mudanças trazem.

Veio em boa hora o referido dispositivo.

⁹⁵ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A transição constitucional e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 05.10.1988. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: RT, jan./mar. 1999. p. 57.

7.2.3 Artigo 78 do ADCT – moratória de 10 anos

Não obstante a preocupação do legislador constituinte originário em criar regras de transição, impondo a moratória de 8 anos aos credores da Administração Pública, os administradores públicos não passaram a observar o artigo 100 da Constituição Federal. A Fazenda Pública não se preocupou em aplicar a norma permanente dos precatórios.

No ano de 2000, os entes da Federação novamente se encontravam repletos de dívidas e precatórios e não se preocupavam com a insistente inadimplência que perpetravam, o que impôs nova reforma constitucional sobre o tema, alterando-se a redação do artigo 100 da Constituição Federal e criando-se mais uma disposição transitória, exteriorizada no artigo 78 do ADCT.

Dispõe o artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“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 sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.”

Trata-se da segunda mora constitucional, com significativa alteração constante na Emenda Constitucional 30/2000. A nova redação do artigo 100 da Constituição Federal e a inclusão do artigo 78 do ADCT visavam aprimorar o mecanismo do precatório, que até então não havia logrado êxito, bem como resolver as pendências arrastadas com o artigo 33 do ADCT.

Assim como ocorre com todas as disposições transitórias, o artigo 78 do ADCT regula provisoriamente determinada relação, sujeita à condição resolutiva de um termo – *in casu*, sujeita-se à condição do tempo, tempo este de 10 anos.

Primeiro, parece salutar refletir quanto à constitucionalidade da referida Emenda. Como vimos em momento anterior, o artigo 33 do ADCT era verdadeira exceção à regra geral

imposta pelo constituinte originário, o qual assim fez porque não atrelado a qualquer ordem anterior.

Mas o mesmo não ocorre com o constituinte derivado, o qual está sujeito à ordem constitucional consolidada. Ou seja, o desempenho da função reformadora está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário⁹⁶.

Nesse sentido, as críticas ao referido dispositivo transitório ganharam força a ponto de darem ensejo à ação direta de inconstitucionalidade.

A inconstitucionalidade do artigo 78, *caput* e parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi arguida no Supremo Tribunal Federal, mediante a ADIn 2.356.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade, argumentou-se que tal dispositivo constitucional é incompatível com as garantias constitucionais da tutela jurisdicional efetiva e da coisa julgada, com os direitos fundamentais à segurança jurídica e à igualdade de tratamento, direitos e garantias assegurados no *caput*, nos incisos XXXV e XXXVI e no § 1º do artigo 5º da Constituição, sem os quais não existe Estado de Direito (preâmbulo e artigo 1º da Constituição). E, por isso, em face do disposto no inciso IV do artigo 60, § 4º, da Carta Magna, deve ser declarado inconstitucional, porque é tendente a abolir direitos e garantias individuais.

No julgamento, o Ministro-relator, Néri da Silveira, votou deferindo a liminar para suspender, até o julgamento final da Ação Direta de Inconstitucionalidade, a eficácia do artigo impugnado. Após pedido de vista, a Ministra Ellen Gracie proferiu voto deferindo, em parte, o pedido pela suspensão da eficácia da expressão “e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999”, contida no *caput* do citado artigo 78. Impedido o Ministro Gilmar Mendes, votaram os Ministros Eros Grau e Joaquim Barbosa negando a liminar. Depois do voto do Ministro Carlos Britto, que acompanhou integralmente o voto do Relator, pediu vista dos autos o Ministro Cezar Peluso, suspendendo o julgamento da ação. No momento, aguarda-se o voto do Ministro Peluso.

A nossa opinião acompanha a posição de Regis Fernandes de Oliveira, que leciona:

“O Ato das Disposições Transitórias faz parte da Constituição e é obra do mesmo legislador originário. Isto fez o Supremo Tribunal considerar constitucional o artigo 33. Os mesmos argumentos que utilizou para chancelar este artigo, deverão levá-lo, por coerência, a declarar inconstitucional o novo artigo 78.”⁹⁷

⁹⁶ O artigo 60, § 1º da CF elenca a restrição imposta ao poder constituinte derivado, não sendo demais constatar que as limitações materiais explícitas e definidas no § 4º, do mesmo dispositivo, não são taxativas e os temas ali esposados são intocáveis.

⁹⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Precatório: análise da EC 30/2000, p. 42.

Pensamos que a norma ora citada é eivada de inconstitucionalidade, na medida em que não observa os ditames constitucionais mínimos consolidados pelos constituintes originários como cláusulas pétreas e, portanto, intocáveis. Em especial, não observou o direito adquirido e a coisa julgada, perpetrando insegurança aos jurisdicionados credores da Fazenda Pública. Do mesmo modo, violou frontalmente o princípio da isonomia, exaltado na Constituição Federal de 1988.

Não temos dúvida de que caminhou mal o legislador constituinte derivado ao promulgar a Emenda Constitucional 30/2000. Indo na contramão do anseio popular e da tendência em todo o mundo, a referida Emenda institucionalizou o calote do Poder Público. Como bem assevera Leonardo Greco,

“... é lamentável que o legislador brasileiro caminha em sentido diametralmente oposto à tendência hoje verificada nos países mais adiantados, que, em respeito à efetividade dos direitos fundamentais, vão progressivamente eliminando os resíduos da imunidade estatal e obrigando as pessoas jurídicas de Direito Público a cumprirem as obrigações com os particulares, como qualquer outro sujeito de Direito.”⁹⁸

Em que pese nossa opinião política, a questão não é objeto de trabalho, razão pela qual nos limitamos a afirmar que acompanhamos a posição que afirma que o artigo 78 do ADCT é eivado de inconstitucionalidade, e por isso não deve permanecer no ordenamento jurídico brasileiro.

A uma só vez, o dispositivo transitório macula inúmeros princípios constitucionais, entre os quais o princípio da isonomia, consagrado na Constituição Federal. Sobre o assunto, pondera Toshio Mukai:

“Alguns credores, somente porque já tiveram seus créditos liberados ou depositados em Juízo, os precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda e os que decorrem de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 terão que aguardar 10 anos para serem satisfeitos (o art. 78 fala no prazo máximo de 10 anos), enquanto que aqueles credores do mesmo Poder Público que não estejam nessas situações, mas sendo igualmente credores deste, receberão seus créditos no exercício seguinte ao em que forem incluídos no orçamento público desde que apresentados os preceitos até 1º de julho do ano anterior.

Ora, sem nenhuma sobra de dúvida, a EC 30/00 deu tratamento desigual para pessoas em situações iguais (todas são credoras do Estado), e dessa forma violou o inc. IV do § 4º do art. 64 da CF, ou seja, os direitos e garantias individuais, já que estes vêm catalogados pelo art. 5º da CF...”⁹⁹

O constituinte derivado ignorou a ordem constitucional e a vontade do povo. O ato é maculado de vícios, a nosso ver, irreparáveis. Mas, apesar da parcialidade da liminar concedida, o dispositivo em questão vige e deve ser objeto de estudo em nosso trabalho.

⁹⁸ GRECO, Leonardo. O parcelamento dos precatórios. *Informativo IASP*, ano 8, n. 15, jan./jun. 2005. p. 17.

⁹⁹ MUKAI, Toshio. *A dilação do pagamento de precatórios judiciais: inconstitucionalidade aberrante*. ADCOAS, Doutrina n. 10, São Paulo: Editora Esplanada, out. 1998. p. 290-291.

Tratou o referido dispositivo de parcelar o pagamento dos precatórios de um determinado período. Assim, previu a liquidação dos precatórios pendentes na data de sua promulgação, e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de 10 anos, permitida a cessão dos créditos.

Diante da redação do dispositivo transitório, é de fácil percepção que o termo inicial para pagamento da primeira parcela da moratória se deu em 31.12.2001. Como a norma transitória entrou em vigor em 2000, a primeira prestação do parcelamento concedido venceu em 31.12.2001, em razão da observância das regras orçamentárias e inclusão no exercício do ano financeiro subsequente.

Conhecemos a posição do Ministro Eros Grau. Segundo seu entendimento, os precatórios englobados na hipótese do artigo 78 do ADCT poderiam ser pagos em até 10 anos, mas não necessariamente em dez parcelas. Veja-se. Eros Roberto Grau, em parecer sobre a Emenda Constitucional 30/2000, manifestou o seguinte entendimento:

“O artigo 78, introduzido pela EC 30/00 no ADCT, não define a data de vencimento da primeira prestação.

[...] Com efeito, a circunstância de o preceito veiculado pela nova Emenda Constitucional não ter estabelecido a data de pagamento da primeira prestação anual, qual o fez o preceito do artigo 33 do ADCT – e muito significativamente, visto que aquele faz referência expressa a este! – conduz à conclusão de que não há prazo fixado para o início dos pagamentos anuais, ainda que a Administração deva liquidar os precatórios, em parcelas anuais iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos.”¹⁰⁰

Outrossim, afirma o Ministro Eros Grau que a Administração Pública não estará atuando ilegalmente ao poder decidir quando iniciar o pagamento das parcelas. Isso porque a norma em análise, segundo ele válida, autoriza essa determinada discricionariedade. Fica a critério da Administração Pública, conforme sua conveniência e oportunidade, dentro de sua discricionariedade concedida em norma válida, decidir quando dar início ao pagamento da moratória constitucional.

Tal tese não obteve sucesso nos tribunais superiores e tampouco nas instâncias inferiores. À Administração Pública fica a obrigação de efetuar pagamento anual ao longo dos 10 anos da moratória, sob pena de restar autorizado o sequestro de rendas públicas, matéria a ser debatida no trabalho.

Excluem-se, desse parcelamento, os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o artigo 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações, e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo.

¹⁰⁰ GRAU, Eros Roberto. Parecer para o Consórcio ABC de 05.02.2003, p. 10.

Em suma, o parcelamento de que trata a Emenda Constitucional 30/2000 diz respeito exclusivamente aos precatórios pendentes em 13.09.2000, ou que decorram de ações ajuizadas¹⁰¹ até 31.12.1999, referentes a débitos de natureza não-alimentícia, superiores à soma definida em lei como de pequeno valor (Constituição Federal, artigo 100, § 3º).

Mas, se o precatório for originário de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse, o prazo máximo de 10 anos fica reduzido para 2 anos, conforme o § 3º do artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Outrossim, a Emenda Constitucional 30/2000 permite a decomposição das parcelas, a critério do credor – de acordo com o artigo 78, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias –, e estabelece que as prestações anuais, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, terão poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.

É o instituto da compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública, previsto no Código Tributário Nacional, artigo 170, *caput*¹⁰².

Para que haja a compensação das parcelas da moratória, imperioso que haja antes a mora da Fazenda Pública na liquidação da sua dívida, bem como a vontade do contribuinte, que deve exteriorizá-la por requerimento no juízo da execução ou mediante pedido administrativo.

A compensação em relação aos demais precatórios foi abordada anteriormente.

Essa redação, ademais, fortaleceu a exigibilidade dos precatórios parcelados, determinando que o presidente do tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão do orçamento, ou preterição ao direito de precedência a requerimento do credor, determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação do precatório, como previsto no § 4º do artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

¹⁰¹ Não desconhecemos a posição de doutrina significativa, como a de Regis Fernandes de Oliveira e Fernão Borba Franco, que sustentam que se entende por ação ajuizada aquela referente ao processo de execução. Segundo eles, é o processo de execução que enseja a expedição do precatório, não se podendo falar em qualquer outro tipo de ação para a incidência da norma. Mas a praxe impôs regra diversa. Consolidou-se o entendimento de que qualquer ação, de qualquer natureza, ajuizada antes de 31.12.1999 será objeto de pagamento mediante precatório pela moratória do artigo 78 do ADCT (FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública*, p. 113, e OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Precatório: análise da EC 30/2000*, p. 34).

¹⁰² “Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública.”

8 REGRAS PARA O PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS

A Emenda Constitucional 30/2000 criou situação deveras interessante. Conviveram simultaneamente inúmeras espécies de precatórios e demais formas de pagamento.

Na tentativa de aclarar o tema, podemos afirmar que os pagamentos de débitos oriundos de ordens judiciais foram divididos em: i) débitos de pequeno valor, que independem de expedição de precatório; ii) débitos alimentares, os quais dependem de expedição de precatório, mas que preferem aos demais créditos; iii) débitos alcançados pela moratória do artigo 33 do ADCT; iv) complementações excluídas no artigo 78 do ADCT; v) precatórios que tiveram os recursos devidamente liberados ou depositados; vi) débitos alcançados pela moratória do artigo 78 do ADCT.

Com o transcurso do lapso temporal entre a data da promulgação da Emenda e a data do trabalho, notamos que algumas espécies não mais existem, restando: i) débitos de pequeno valor; ii) débitos alimentares; iii) débitos alcançados pela moratória do artigo 33 do ADCT e que curiosamente não foram pagos, apesar de transcorridos os 8 anos da moratória; iv) débitos alcançados pela moratória do artigo 78 do ADCT.

Resta saber como conciliar esses diversos débitos no momento do pagamento pela Administração Pública.

8.1 A ordem cronológica de pagamento

Como cediço, são três os principais requisitos a serem observados pela Fazenda Pública: a previsão orçamentária, a observância à ordem cronológica e o pagamento das parcelas da moratória do artigo 78 do ADCT, e o descumprimento dos dois últimos pode acarretar medidas expropriatórias. Vejamos primeiro a regra da ordem cronológica.

Os pagamentos dos precatórios serão feitos exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos ofícios requisitórios emitidos, conforme preconiza o artigo 100, *caput*, da Constituição Federal¹⁰³.

¹⁰³ “Art. 100. 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

Reitere-se, a ordem cronológica deve observar a data da apresentação do ofício requisitório ao presidente do tribunal de justiça e não a data em que o ente devedor é intimado da ordem judicial de pagamento. As razões saltam à evidência. O órgão competente para controlar o respeito à ordem cronológica é o tribunal de justiça e não a Administração Pública. Assim, importa a data de requerimento do tribunal, que assegura a ordem de entrada dos precatórios.

Surge nesse momento o primeiro problema referente ao tema. A multiplicidade dos tribunais impõe uma pergunta. Como o presidente de determinado tribunal pode saber se, liberando determinado pagamento, não está preterindo outro anterior de outro tribunal?

Sobre o tema, Vicente Greco Filho¹⁰⁴ afirma que quem faz e controla a ordem de pagamento não é o tribunal, mas sim a própria Fazenda Pública, e quem libera o pagamento não é o presidente do tribunal, mas a Fazenda, segundo a ordem de entrada em seu protocolo.

Ademais, em se tratando de análise de ordem cronológica, certo é que acontece dentro do mesmo exercício financeiro, pois a cada ano inova-se a ordem de pagamento.

Mas a ordem de entrada dos precatórios não é suficiente para a análise da ordem cronológica, porque, como vimos, convivem simultaneamente inúmeras espécies de precatórios, cada qual com suas regras. Além disso, os mesmos entes da Federação possuem inúmeras pessoas jurídicas, cada qual com débitos próprios.

Disso decorre que o estudo da ordem cronológica de pagamento dos precatórios depende de individualizações. A primeira e mais importante individualização é por ente da Federação. Cada ente possui uma lista de ordem. Do mesmo modo se procede com as pessoas jurídicas contidas em cada ente federativo.

Em outros termos, é defeso a análise de quebra de ordem cronológica de pagamento entre pessoas jurídicas diversas, apesar de pertencerem a um mesmo ente da Federação¹⁰⁵. Assim, a análise da quebra da ordem cronológica de pagamento dos precatórios terá incidência diversa em cada um dos órgãos da Administração Direta, autarquias e fundações.

Individualizados os entes e as pessoas jurídicas, impõe-se analisar como é procedida a lista de ordem cronológica de pagamento dos precatórios judiciais.

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.”

¹⁰⁴ GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*, p. 63.

¹⁰⁵ Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a saber: Rcl-AgR 3219/CE, Rel. Cezar Peluso, 29.10.2007, Tribunal Pleno.

Com efeito, quando da promulgação da Emenda Constitucional 30/2000, na nova redação do artigo 100 da Constituição Federal restou consolidado que os precatórios alimentares preferem aos precatórios de outras espécies.

Diante da preferência, criaram-se duas listas de precatórios, cada qual com sua ordem.

Nesse sentido, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 47-1/SP, o Ministro Octavio Gallotti, quando do seu julgamento, concluiu o seguinte:

“Por essas razões, não vislumbro inconstitucionalidade no Decreto estadual que, separando em duas ordens os precatórios, conformem sejam, ou não, os pagamentos de natureza alimentar, manteve, com prioridade para os primeiros, a prática do sistema de precatórios judiciais.”

No mesmo sentido, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 571-5/DF, sobressaiu a ideia de preferência dos precatórios alimentares em detrimento dos precatórios de outras espécies. Confira-se trecho do entendimento do Ministro Ilmar Galvão:

“Na verdade, não há como interpretar-se o art. 100 da Constituição Federal senão no sentido de que duas ordens de precedência devem ser organizadas para os precatórios: uma, preferencial, para os alusivos aos créditos de natureza alimentícia, e outra, para os demais. Principalmente, porque, do contrário, a ausência de norma regulamentadora dos pagamentos dos primeiros, ficariam eles sem solução, ou, quando muito, sujeitos à boa vontade dos administradores de despesa ...”¹⁰⁶

Da leitura das referidas decisões, frise-se, vinculantes, restou consagrado nesta Corte que os precatórios de natureza alimentar devem ser pagos, consoante disponibilidade econômica de cada ente, nos termos do artigo 100, § 2º da Constituição Federal, antes de qualquer outro precatório.

As razões são evidentes e não poderia ser diferente o entendimento, vez que os precatórios alimentares visam à subsistência da pessoa credora, pressupondo-se caráter de urgência se comparados aos demais créditos pendentes de pagamento.

Dito de outro modo, havendo duas listas de precatórios, cada qual deve respeitar a sua própria ordem cronológica, dando-se prevalência, no momento do pagamento, àquela referente aos precatórios de natureza alimentar, em detrimento dos precatórios de outras espécies.

Surge então outro problema. Entre os precatórios de outras espécies (artigos 78 do ADCT, 33 do ADCT e 100 da CF), como se dá a ordem cronológica de pagamento?

Pensamos que os precatórios englobados pela regra do artigo 33 do ADCT deveriam ter sido pagos há muito tempo – a última parcela deveria ter sido paga em 1996. Eles precedem a qualquer outro precatório.

¹⁰⁶ Relator(a): Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Néri da Silveira. Julgamento: 28.11.1991, Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

Os demais deverão ingressar na ordem de precedência conforme a data de seu recebimento no tribunal ou ainda conforme a data de parcelamento daqueles precatórios absorvidos pela regra do artigo 78 do ADCT. Em um mesmo ano, há créditos integrais e parcelas da moratória. Por óbvio, as parcelas da moratória precedem aos débitos integrais, pois os créditos foram consolidados antes.

Em que pese discordarmos de certo ponto, ensina-nos o Ministro Eros Grau¹⁰⁷, em parecer sobre o presente tema, a diferença entre preferência e precedência dos precatórios:

“[prioridade dos precatórios alimentares, dos decorrentes do artigo 33 e dos de pequeno valor, sem contudo inclusão em ordem de precedência]

15. O que se indaga, no quarto quesito proposto na consulta, é se os precatórios alimentares, os decorrentes do artigo 33 e os de pequeno valor devem ser considerados prioritários em relação àqueles de que trata o artigo 78 do ADCT.

Seguramente sim, dado que não se admite o pagamento parcelado, no prazo máximo de dez anos, de tais valores. Estes devem ser pagos sem o benefício concedido por esse artigo 78. Por isso podem ser eles tomados como prioritários em relação aos pagáveis em parcelas.

16. Indaga-se, mais, se – na hipótese de não dispor de recursos para fazer frente ao parcelamento e ao pagamento de precatórios de pequeno valor e alimentares –: [i] a Administração poderá elaborar planejamento que contemple os precatórios alimentares em detrimento dos demais, mesmo que nenhum outro venha a ser pago no exercício correspondente; e [ii] o pagamento das parcelas dos precatórios comuns, em detrimento destes, em especial dos alimentares, poderia configurar inversão de ordem de precedência nos termos constitucionais, ensejando o seqüestro em razão de inversão de ordem de precedência, na acepção constitucional.

A questão em [i], convém seja solucionada a seguir, quando do exame da matéria a que respeita o derradeiro quesito proposto na consulta.

No mais, a mim parece evidente que o pagamento das parcelas dos precatórios comuns, em detrimento da liquidação dos precatórios alimentares, dos decorrentes do artigo 33 e dos de pequeno valor – em especial dos alimentares – não configura inversão de ordem de precedência nos termos constitucionais, de modo a ensejar o seqüestro, de conformidade com o disposto no § 2º do art. 100 da Constituição e no § 4º do art. 78 do ADCT.

Note-se bem que a prioridade reconhecida quanto a eles, em relação aos precatórios comuns, não se confunde com precedência, mesmo porque esta é apurada dentro de uma mesma classe de débitos [os comuns] e aquela é estabelecida entre as decorrentes do artigo 33 e dos precatórios de pequeno valor, de um lado, e dos precatórios comuns, de outro.

Ademais, a precedência, dentro de uma mesma categoria de precatórios, cumpre ser rigorosamente observada por imposição da Constituição, ao passo que a prioridade que reconhecemos afetar determinados precatórios, em relação a outros, não resulta de prescrição normativa nenhuma, compondo-se no bojo do discurso descritivo dos preceitos constitucionais. Em outros termos: a precedência é afirmada no plano do discurso do direito; a prioridade, no plano do discurso jurídico ou discurso sobre o direito.

17. Assim, dou a seguinte resposta ao quarto quesito proposto na consulta:

d) os precatórios alimentares, os decorrentes do artigo 33 e os de pequeno valor podem ser considerados prioritários em relação àqueles de que trata o artigo 78 do ADCT; o pagamento das parcelas dos precatórios comuns, em detrimento da liquidação dos precatórios alimentares, dos decorrentes do artigo 33 e dos de pequeno valor – em especial dos alimentares – não configura inversão de ordem de

¹⁰⁷ GRAU, Eros Roberto. Parecer para o Consórcio ABC de 05.02.2003, p. 19.

precedência nos termos constitucionais, de modo a ensejar o seqüestro, de conformidade com o disposto no § 2º do art. 100 da Constituição e no § 4º do art. 78 do ADCT.”

Discordamos do jurista por duas razões. A primeira e mais evidente é que sustentamos que os créditos de pequeno valor não são precedidos de precatório, como vimos, e, portanto, devem ser pagos no lapso temporal estipulado na decisão judicial.

Discordamos, ainda, porquanto pensamos que há possibilidade de sequestro de rendas públicas quando do não-pagamento de um crédito alimentar e pagamento de um crédito de outra espécie, o que será visto a seguir.

De todo modo, a ordem cronológica de pagamento é tema que atormenta a Administração Pública e os juristas. E o Poder Judiciário, por sua vez, não pacificou o tema, dificultando o estudo da matéria.

Assim, propusemos neste trabalho um meio de interpretação da ordem cronológica que entendemos ser mais adequado ao sistema constitucional. Mas sabemos que a questão não é pacífica e mansa. Desconhecemos ainda quem se tenha proposto a traçar tal ordem¹⁰⁸.

Em conclusão, dentro do mesmo ano financeiro, haverá duas listas de precatórios: alimentares e outras espécies. Os precatórios alimentares devem ser pagos antes, depois aqueles do artigo 33 do ADCT, depois a parcela da moratória do artigo 78 do ADCT, e finalmente aqueles precatórios do artigo 100 da Constituição Federal.

¹⁰⁸ Apenas a título de curiosidade, o que constatamos no dia-a-dia dos municípios e estados é que cada ente aplica uma regra diversa de ordem de pagamento dos precatórios. O Estado de São Paulo editou a Lei 11.377/2003, que versa sobre requisição de pequeno valor, estipulando uma ordem de pagamento dos precatórios. Segue, *in verbis*, o artigo 9º.

“Art. 9º Observada a ordem cronológica de pagamento em cada classe, os créditos decorrentes de decisões judiciais serão ordenados nas seguintes classes, distintas e autônomas:

I – créditos decorrentes de obrigações de pequeno valor;

II – precatórios relativos a crédito de natureza alimentícia de pequeno valor;

III – precatórios relativos a créditos de natureza não alimentícia de pequeno valor;

IV – precatórios relativos a créditos de natureza alimentícia;

V – precatórios relativos a créditos de natureza não alimentícia parcelados na forma do artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

VI – precatórios relativos a créditos de natureza não alimentícia não incluídos nos incisos anteriores.”

Veja-se, referida regra não exaure todas as hipóteses de precatórios e ainda inclui mais uma espécie de precatório – de pequeno valor – que não tem previsão constitucional. A Constituição Federal apenas traça uma diferença entre requisitório de pequeno valor, que dispensa a formação de precatório, e precatório judicial. Traça ainda uma diferença entre precatório alimentar e outras espécies. Mas não faz qualquer diferença entre precatórios de pequeno valor e de alto valor. A lei do Estado de São Paulo, a nosso ver, só dificulta ainda mais a análise da quebra de ordem cronológica de pagamento com uma regra muito pouco conveniente.

8.2 A previsão orçamentária

Outro requisito imposto constitucionalmente aos precatórios é a obrigatoriedade de previsão orçamentária dos valores a serem pagos. Conforme dispõe o artigo 100 da Constituição Federal, os entes da Federação devem incluir os débitos consolidados no orçamento do exercício financeiro subsequente.

A importância da ordem constitucional reside no fato de que sem previsão orçamentária não há meios para a efetivação do pagamento, como vimos quando da análise das regras orçamentárias.

Isso significa dizer que a omissão na inclusão orçamentária importará na impossibilidade de pagamento das referidas quantias consolidadas no precatório judicial.

Decorre dessa afirmativa que a previsão orçamentária é a medida mais importante no que tange aos precatórios judiciais. Daí a razão pela qual, de forma reiterada, a melhor doutrina e a jurisprudência minoritária afirmam que a omissão do precatório na previsão orçamentária deveria ser causa de sequestro de rendas públicas.

Veja-se sobre o assunto a observação do Ministro Cezar Peluso¹⁰⁹:

“Gostaria de fazer ressalva expressa de que, tanto que se reabra, em qualquer outra causa, a discussão a respeito desta matéria, acompanharei os votos dos Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Carlos Britto, pois a meu ver, a hipótese de não inclusão na verba orçamentária é muito mais grave que a preterição, porque ela pré-exclui a condição de preferência, cuja violação justifica o seqüestro.”

Apesar da evidente importância da previsão orçamentária para fins de pagamento dos precatórios judiciais, restou consolidado no Supremo Tribunal Federal que a não-inclusão no orçamento não é causa autorizadora do sequestro de rendas públicas. Nesse sentido é a Ação Direta de Constitucionalidade 1.662/SP, cujos efeitos são vinculantes e *erga omnes*, conforme trecho da Ementa *in verbis*:

“Inconstitucionalidade dos itens III e XII do ato impugnado, que equiparam a não-inclusão no orçamento da verba necessária à satisfação de precatórios judiciais e o pagamento a menor, sem a devida atualização ou fora do prazo legal, à preterição do direito de precedência, dado que somente no caso de inobservância da ordem cronológica de apresentação do ofício requisitório é possível a decretação do seqüestro, após a oitiva do Ministério Público.”

Impõe-se, portanto, concluir que a previsão orçamentária é imprescindível para a efetivação dos pagamentos dos precatórios judiciais, mas a omissão não constituirá sanção de expropriação mediante sequestro de rendas públicas. Constituirá a omissão uma sanção de

¹⁰⁹ Voto divergente na Rcl. 2223/RJ, Rel. Celso de Mello, 02.10.2003, Tribunal Pleno.

intervenção¹¹⁰, descumprimento da lei, com as sanções inerentes, tal como o crime de responsabilidade¹¹¹.

Sobre o assunto, leciona Milton Flaks:

“Se a inclusão é obrigatória, cuida-se de despesa fixa, à qual a administração não pode se furtar, já que a sua realização é um ato vinculado, e não discricionário [...]. Entende-se por ato vinculado ou regrado aquele para o qual a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização, não podendo o Poder Público se desviar dos parâmetros legais, sob pena de viciar irremediavelmente a ação administrativa.”¹¹²

Em igual sentido, observa Vicente Greco Filho que, “Se é dever legal a inclusão no orçamento do exercício seguinte da verba necessária ao pagamento dos débitos, *a contrario sensu* é proibida a anulação ou cancelamento da dotação orçamentária existente. Se isso ocorrer, caracteriza-se também a desobediência à lei e à ordem judicial”¹¹³.

Em conclusão, a previsão orçamentária de gastos com o precatório emitido é requisito essencial, imposto pela Constituição Federal. A simples omissão na previsão orçamentária gera sanções de ordem criminal e responsabilidade. Todavia, a não-inclusão na previsão orçamentária não enseja o sequestro de rendas públicas, ficando o credor do precatório impossibilitado de receber aquela quantia no referido ano orçamentário.

8.3 Novos projetos para o precatório

Apesar das inúmeras alterações na redação do artigo 100, da Constituição Federal, que trata do pagamento de precatórios judiciais, bem como das moratórias constitucionais já concedidas, fato é que o problema persiste.

A Administração Pública, seja União, estados ou municípios, não tem condições financeiras de efetuar os pagamentos de todos os precatórios já emitidos. Sem adentrarmos na discussão político-administrativa, se é caso ou não de má gestão, é necessário rever a atual forma de pagamento para possibilitar o cumprimento das decisões judiciais.

Neste contexto é que surgiu o Projeto de Emenda Constitucional 12/2006. Vejamos quais as principais inovações que haverá caso ele seja aprovado.

¹¹⁰ A intervenção será mais bem estudada em momento oportuno, mas, apenas para aclarar, nas palavras de Alexandre de Moraes: “A intervenção consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, fundada em hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional e que visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal” (MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada*. São Paulo: Atlas, 2002).

¹¹¹ As leis que versam quanto ao crime de responsabilidade são a Lei 1.079/50 para os ministros de Estado e presidente da República e Decreto-lei 201/67 para os prefeitos e vereadores.

¹¹² FLAKS, Milton. *Precatório judiciário na Constituição de 1988*. *Revista de Processo* 58/85, abr./jun. 1990. p. 38.

¹¹³ GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*, p. 87.

O pagamento do precatório somente ocorrerá com a prévia compensação com débitos tributários de execução fiscal não embargada ou com trânsito em julgado a favor da Fazenda Pública.

Ademais, estabelece a opção, irrevogável, de adesão ao Regime Especial de Pagamento de Precatório (REPP). No REPP, o montante destinado ao pagamento dos precatórios é calculado com base nas despesas primárias líquidas: 3% para União, estados e Distrito Federal, e 1,5% para os municípios, nos termos da lei federal. Os recursos deverão ser liberados até 30.04 (50%, no mínimo) e em 30.09, o saldo remanescente.

O montante dos recursos destinados ao pagamento dos precatórios será dividido da seguinte forma: 70% destinados para leilões de pagamento à vista de precatórios, por meio de oferta pública, privilegiando os que oferecerem maior deságio; 30% para os precatórios não quitados por meio de leilão, obedecendo à ordem crescente de valores atualizados (do menor para o maior), independentemente da ordem cronológica, criando-se uma fila única. Os precatórios parcelados na Emenda Constitucional 30/2000 ingressam no REPP pelo saldo remanescente.

O REPP admite o desmembramento do precatório por credor apenas para fins de classificação na nova fila (não para recebimento independentemente de precatório). Os precatórios pendentes de pagamento sofrerão os seguintes acréscimos: correção monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); juros de 6% a.a. (excluída a incidência de juros compensatórios).

A opção pelo REPP deve ocorrer no prazo de 180 dias da data da publicação da lei que regulamentar a Emenda Constitucional, vigorando enquanto o valor destinado ao pagamento dos precatórios for inferior ao saldo não quitado de precatórios. Quando o saldo for superior ao percentual fixado para pagamento de precatórios, o ente da Federação volta a observar a regra do artigo 100 da Constituição Federal.

A opção pelo regime afasta a possibilidade de intervenção.

Só será admitido sequestro na hipótese de não-liberação dos valores nas datas fixadas.

A nosso ver, a grande inovação será o fim da lista de precatórios alimentares, o que poderá ser objeto de discussão quanto à eventual inconstitucionalidade do referido texto analisado.

Trata-se de projeto que vem sendo muito criticado pela população. E as razões não poderiam ser diferentes. O projeto atinge não mais o tempo de pagamento dos precatórios, mas principalmente os seus valores.

A nova sistemática ainda em discussão não afasta o requisito do trânsito em julgado, mas modifica substancialmente o requisito de pagamento em ordem cronológica, motivo este de debates e insatisfações.

Por ora, prevalecem as regras supra-apresentadas quanto aos requisitos do precatório judicial.

9 SANÇÕES DECORRENTES DA INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS REFERENTES AO PRECATÓRIO JUDICIAL

9.1 A intervenção

A intervenção estadual ou municipal é medida punitiva, posta à disposição do exequente/credor da Fazenda Pública, e tem vez sempre que houver descumprimento da ordem judicial de pagamento de precatório e descumprimento da ordem legal de inclusão do débito em previsão orçamentária.

No que tange à Fazenda Pública federal, é certo que não há medida de intervenção em face desta, em razão da absoluta soberania da União. Todavia, é possível o Congresso Nacional fiscalizar os atos do Poder Executivo – artigo 49, inciso X, da Constituição Federal –, o que pode acarretar eventual controle de atos ilegais.

A intervenção é ato político-administrativo, previsto nos artigos 34, 35 e 36 da Constituição Federal. Mas a hipótese tratada no presente trabalho é necessariamente aquela contida nos artigos 34, inciso VI, e 35, inciso IV¹¹⁴, da Carta Maior. Mais especificamente, é esta intervenção provocada e vinculada. Explica-se.

A intervenção, nessas situações, será requisitada pelos membros do Poder Judiciário ao presidente da República – casos de intervenção nos estados – ou aos governadores – para intervenção nos municípios –, que ficam obrigados a decretá-la. Diversamente da intervenção provocada discricionária, em que o presidente da República tem discricionariedade para verificar sua conveniência e oportunidade, naquela requerida pelo Poder Judiciário há, necessariamente, a expedição do decreto de intervenção.

Trata-se de mera formalização de uma decisão tomada pelo Poder Judiciário.

Qualquer credor interessado pode dirigir o pedido de intervenção aos presidentes dos tribunais de justiça dos estados ou diretamente para o Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, observadas as respectivas competências, que analisam a questão.

Para a concessão do pedido de intervenção, faz-se necessária a presença do elemento dolo, conforme pacificado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O simples não-pagamento dos precatórios judiciais não é capaz de ensejar a intervenção, em que pese o texto da Constituição Federal não trazer qualquer restrição nesse

¹¹⁴ Artigo 34, inciso VI: “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial”.

Artigo 35, inciso IV: “O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância aos princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, ordem ou de decisão judicial”.

sentido. Assim, o simples descumprimento de ordem judicial não é autorizador de intervenção. Trata-se de interpretação restritiva às hipóteses de intervenção¹¹⁵.

Diga-se, não havendo dolo ou intenção deliberada do ente público de não observar a ordem judicial, descabida a intervenção, por ser esta, segundo entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, medida excepcional e extrema.

Uma vez decretada a intervenção, é nomeado interventor e há o afastamento temporário da autonomia, seja estadual, seja ainda municipal, até o restabelecimento da ordem legal. Assim que cessados os motivos que ensejaram a intervenção, as autoridades afastadas retornam aos respectivos cargos.

Em suma, o que se verifica no dia-a-dia forense é que, muitas vezes, os pedidos de intervenção em razão de não-pagamento de precatório não logram êxito, pois os administradores públicos simplesmente não são bons gestores.

E, como visto, a falta de conhecimento não enseja a intervenção, que exige o dolo, muitas vezes de difícil constatação.

Na prática, os pedidos de intervenção se tornam inócuos para os credores. Trata-se de medida sem qualquer eficácia, a qual não vem sendo utilizada pelos interessados.

Observe-se que o sequestro de rendas públicas e a intervenção possuem finalidades diversas. O primeiro visa à satisfação da execução, enquanto a intervenção visa ao restabelecimento do equilíbrio entre os poderes.

Com isso, pensamos que não há qualquer óbice ao interessado em cumular ambas as medidas. Ressaltamos apenas que o cabimento do sequestro de rendas públicas é mais restrito que o cabimento da intervenção, pois o sequestro não tem vez quando há simples omissão orçamentária ou quando não há pagamento do precatório.

Em conclusão, a intervenção municipal e estadual é outra medida judicial posta ao credor da Fazenda Pública para que sejam assegurados meios de coibir a Administração Pública a cumprir com sua obrigação. Mas a interpretação jurisprudencial restringe a incidência dessa medida judicial, sob o fundamento de que se faz necessária a comprovação do dolo, pois simples má administração não pode ensejar a intervenção.

¹¹⁵ Neste sentido, no STF, Petição 2953-8. Julgamento: 13.12.2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

9.2 O sequestro de rendas públicas

O sequestro de rendas públicas nada mais é que uma sanção à Fazenda Pública pela inobservância da regra constitucional e legal imposta. É uma medida excepcional de caráter moralizador, com o fito de banir a inconstitucionalidade perpetrada.

É ele medida excepcional, vez que atinge verba pública, a qual presta para assegurar o interesse de coletividade, e por isso mesmo deve ser admitido em hipóteses expressamente previstas em norma e cuja interpretação sempre se dará de forma restritiva, em atendimento ao interesse público.

Mais do que isso, é uma exceção à própria regra da impenhorabilidade e indisponibilidade dos bens públicos.

Não podemos negar que a ideia de ampliar o âmbito do sequestro de rendas públicas é compatível com a efetividade das decisões judiciais concernentes à execução contra a Fazenda Pública. Todavia, a inexistência de previsão expressa nesses termos, a nosso ver, impossibilita qualquer ordem nesse sentido.

Isso porque, em direito público, a exceção não pode ser presumida, mas há de vir expressa na norma legal.

Dessa forma, a interpretação quanto ao referido instituto só pode ser uma: a interpretação restritiva, sob pena de a medida excepcional e detentora de requisitos próprios se tornar inconstitucional.

A previsão do sequestro de rendas públicas existe no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal de 1934, e a sua manutenção no texto constitucional e infraconstitucional demonstra a constante dificuldade de efetivação da execução contra a Fazenda Pública. Mas as dificuldades não autorizam medidas contrárias à ordem constitucional.

Enfim, o sequestro de rendas públicas concede ao credor um meio eficaz de defender seu direito, porém sua incidência é excessivamente restrita, diante de imposição constitucional.

9.2.1 Hipóteses de cabimento

O sequestro de rendas públicas tem vez sempre que houver preterição na ordem de pagamento, não-pagamento de uma das parcelas da moratória contida no artigo 78 do ADCT,

e ainda em casos em que não houver pagamento de débitos de decisões transitadas em julgado dos juizados especiais federais.

9.2.1.1 Preterição

A preterição se configura dentro de um mesmo exercício financeiro nas hipóteses em que há pagamento de credor cujo precatório foi registrado em data posterior à de outros credores ou, ainda, quando nem sequer houve o registro do precatório.

A análise da quebra de ordem cronológica para fins de autorização do sequestro de rendas públicas depende do cotejo das duas listas existentes, a de precatórios alimentares e a de precatórios de outras espécies.

Isso porque, como vimos, os precatórios alimentares preferem aos demais precatórios, em razão da importância da natureza do débito. Assim, devem ser pagos antes de qualquer outro precatório. Como acertadamente aponta Kiyoshi Harada:

“Hoje, para saber se houve ou não a preterição no direito de precedência impõe-se, à toda evidência, o cotejo entre as duas listas de credores que compõem as ordens cronológicas de credores alimentícios e credores comuns. Do contrário, os credores alimentícios, titulares de privilégio constitucional, só seriam pagos depois de esgotada a fila de precatórios de credores comuns. E sabemos que esta fila jamais acabará, porque novos credores da espécie estão nela ingressando, aos milhares, todos os anos.”¹¹⁶

Quando da promulgação da Emenda Constitucional 30/2000, e com a inclusão da possibilidade de sequestro de rendas públicas em caso de não-pagamento de uma das parcelas da moratória constitucional, tornou-se praxe na Administração Pública o não-pagamento dos precatórios alimentares, sob a alegação de que estes não estariam sujeitos ao sequestro de rendas públicas, enquanto aqueles estariam. Tal prática incidiu, por exemplo, no município de São Paulo e no município de Santo André.

As primeiras decisões judiciais, com o crivo, inclusive, do Supremo Tribunal Federal, foram no sentido de era passível de sequestro a verba pública diante de simples não-pagamento da quantia devida.

A bem da verdade, as primeiras decisões sobre o tema não traçavam um paralelo entre as duas listas de precatórios, mas tão somente analisavam o pagamento ou não dos precatórios.

Todavia, as decisões mais recentes têm analisado o sequestro de rendas públicas na ótica da quebra de ordem cronológica cotejando as duas listas, alimentares e outras espécies.

¹¹⁶ HARADA, Kiyoshi. Decisões boas já nascem com prazo certo de vida. *Jus Navegandi*, Teresina, ano 11, n. 1.574, 23 out. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10556>>. Acesso em: 28 fev. 2009. p. 2.

Essas recentes decisões, a nosso ver, são mais corretas. Não poderia ser outro o entendimento dos tribunais, senão que os precatórios de natureza alimentar têm preferência em relação aos demais.

Observe-se que, quanto à quebra de ordem cronológica de pagamento, valem aqui as mesmas regras esposadas no item 8.1 sobre a ordem cronológica de pagamento, apresentadas quando da análise das regras dos precatórios judiciais.

Outro fator que enseja a quebra da ordem cronológica de pagamento é a transação. Os acordos entre o particular e a Administração Pública acabam por prejudicar os demais credores que não pretendem fazer acordos, mas estão na ordem de pagamento em situação privilegiada.

Acompanhamos, assim, Regis Fernandes de Oliveira¹¹⁷, quem afirma que “Imorais e incompreensíveis os acordos, sob o pálio e vesgo argumento de que se estaria beneficiando a Fazenda Pública com a redução do valor pago”.

A transação entre os credores e a Fazenda Pública resulta sempre no rompimento indireto da ordem de preferência, exceto se a transação ocorrer com o credor mais bem posicionado.

E que não se diga que a transação é viável desde que utilizada outra dotação orçamentária que não aquela referente ao pagamento de precatórios. A conclusão de que desse modo também há inobservância da ordem cronológica de pagamento é de solar clareza. Sublinha, sobre o assunto, Vicente Greco Filho:

“Em primeiro lugar, porque, se havia dotação em outra rubrica orçamentária para o pagamento do credor com que se fez o acordo, essa dotação poderia ser transferida para o pagamento de sentenças judiciais, e os credores precedentes seriam pagos antes; em segundo lugar porque, trazendo o acordo algum benefício para o credor, traria também para os outros que não tiveram oportunidade de apreciá-lo; em terceiro, a própria antecipação já é um benefício, e se é vantagem para um é desvantagem para os demais; e, finalmente, como as dotações não podem indicar nomes e casos, o pagamento de credor posterior deixa de reforçar o numerário para o credor com precedência, porque se há credores aguardando é porque não existe, até aquele momento, dinheiro que baste e que, no caso, foi, por meio aparentemente legal, desviado. A eventual vantagem do erário não justifica a preterição, podendo, aliás, essa vantagem sequer existir na realidade ou ser irrisória.”¹¹⁸

Do mesmo modo, pode ensejar a quebra de ordem cronológica a compensação de precatórios. Como já vimos, a cessão e a penhora de precatórios têm sido largamente aceitas. Com isso, há possibilidade da denominada compensação indireta¹¹⁹, na qual o crédito do credor é anulado em razão de débito com o ente devedor.

¹¹⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 555.

¹¹⁸ GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*, p. 91.

¹¹⁹ Entende-se por compensação a extinção da obrigação quando são as pessoas, ao mesmo tempo, devedoras e credoras. A compensação indireta tem incidência quando apresentado o precatório em garantia do juízo, em

Ocorre que esse credor pode estar em situação menos favorável em relação a outro credor mais bem posicionado. E de uma só vez, a compensação impede que ingresse renda no caixa da Administração Pública – que poderia ser utilizada para quitar débitos de precatórios – como também quita crédito de sujeito em situação menos privilegiada se comparado a outro credor.

A nosso ver, tal ato transmuta-se em evidente quebra de ordem cronológica, vez que a preterição independe do efetivo pagamento, mas depende apenas de quitação do crédito de sujeito menos bem posicionado na fila de pagamento dos débitos.

Como vimos, são inúmeras as hipóteses de preterição. Todavia, problema assente entre os credores é o meio de constatar a efetiva quebra da ordem cronológica de pagamento. Muitos interessados não têm meios de obter informações para eventual instrução de um sequestro de rendas públicas.

Ao credor interessado resta difícil constatar a efetiva quebra da ordem cronológica de pagamento, diante do seu não-conhecimento da lista de ordem cronológica de pagamento dos precatórios. Por tal razão, acompanhamos Juvêncio Vasconcelos Viana, quando afirma que:

“Seria interessante, justamente para aferir-se tal preferência, a publicação obrigatória, em imprensa oficial, da relação dos precatórios remetidos ao Tribunal (com a sua ordem de apresentação), das dotações orçamentárias que viessem a ser consignadas àquela Corte, bem como, seu quadro de credores. Assim, poder-se-ia fazer um confronto das informações da Administração com as do Tribunal, colaborando-se para o cumprimento das decisões e melhor controlando a eventual quebra da ordem.”¹²⁰

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na tentativa de dar mais subsídios aos interessados, publica anualmente a relação de precatórios descumpridos pela Fazenda Pública. Mas a medida ainda se mostra insuficiente para fins de comprovação de quebra de ordem cronológica de pagamentos.

9.2.1.2 *Não-pagamento de uma das parcelas do artigo 78 do ADCT e pagamento a menor*

Outra hipótese de sequestro de rendas públicas é o não-pagamento de uma das parcelas da moratória constitucional. De fato, é demasiadamente penoso para o credor que se encontra nessa situação da moratória ter que aguardar por longos 10 anos para ter seu crédito efetivamente consolidado.

execução ajuizada pela Fazenda Pública. Nesta hipótese, haverá a coincidência entre credor e devedor, o que enseja a compensação.

¹²⁰ VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da Fazenda Pública: reflexões acerca do moderno tratamento da Fazenda Pública em juízo*. 320 f. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2002, sob a orientação do Professor Antonio Carlos Marcato. p. 164.

Assim, o legislador constituinte derivado, para amenizar a situação desses credores, criou um mecanismo de sanção, obrigando a Administração Pública a efetuar o pagamento das parcelas da moratória.

Curiosamente, a nosso ver, o legislador constituinte derivado acabou dando maior importância aos créditos de outras espécies que aos créditos alimentares, porque o não-pagamento de precatórios alimentares não enseja o sequestro de rendas públicas, mas tão somente o não-pagamento de uma das parcelas da moratória constitucional.

Ao legislador constituinte derivado faltou ousar mais e ampliar as hipóteses de cabimento do sequestro de rendas públicas pelo simples não-pagamento também aos débitos alimentares que precisam de urgência, dada sua natureza.

Em que pese nosso entender, o Supremo Tribunal Federal, por inúmeras vezes, teve a oportunidade de decidir a questão e de forma reiterada afastou a hipótese de cabimento de sequestro de rendas públicas em razão do não-pagamento de demais precatórios não atingidos pela Emenda Constitucional 30/2000¹²¹.

Mas ressaltamos que com brilhantismo o Ministro Carlos Ayres Britto divergiu do entendimento, em que pese restar vencido. Em seus dizeres:

“Senhor Presidente, entendo que a Constituição não precisou determinar a proibição de juiz fazer greve; não precisou dizer que o magistrado está proibido de se sindicalizar. Isso é uma evidência tão palmar – chega a ser auto-evidente – que a Carta se dispensou ao trabalho de estabelecer a proibição explicitamente. A Constituição não precisou dizer que o Estado democrático de direito é cláusula pétrea. Não havia necessidade, é absolutamente evidente. A Constituição também não precisou, no caso vertente, dizer que a não inclusão no orçamento público, ou vencido o exercício financeiro sem o pagamento, que isso se equipara a preterição do direito de precedência do credor, digamos assim, precatório ou precatório.

Acompanhei o raciocínio do Ministro Marco Aurélio, a propósito do § 4º do artigo 78 ADCT, assentando que, salvo engano, se essa disposição transitória chegou a admitir a equiparação para efetivar um precatório que não tinha conteúdo alimentar, quanto mais no precatório destinado a assegurar verba alimentar.”¹²²

Concordamos com o Ministro. A nosso sentir, uma interpretação sistemática autoriza tal afirmativa. Mas, para a insatisfação do jurisdicionado, o posicionamento restou minoritário e não vingou.

Salientamos, ademais, que nossa posição é e sempre será de uma interpretação restritiva quanto às hipóteses de cabimento do sequestro de rendas públicas. Mas, em nosso sentir, isso não impede afirmar o ora explanado, pois, em razão da sua natureza peculiar, a verba alimentar carece de um tratamento diferenciado, o que foi afastado pelo legislador constituinte originário, derivado e, com maior lamento, pelo próprio Supremo Tribunal

¹²¹ Neste sentido, Rcl 1923/RN, Rel. Maurício Corrêa, 29.11.2001, Tribunal Pleno.

¹²² Voto vencido na Recl. 2223/RJ, Rel. Celso de Mello, 02.10.2003, Tribunal Pleno.

Federal, órgão máximo do Poder Judiciário, ao qual incumbe a melhor interpretação da Carta Maior.

Questionamos se o entendimento consolidado se coaduna com os fundamentos do Estado Democrático brasileiro, que exalta a dignidade da pessoa humana e os seus derivados. Mas o questionamento resta prejudicado diante do entendimento exarado pela Corte Suprema.

Indaga-se, outrossim, se o pagamento a menor das parcelas da moratória também enseja o sequestro de rendas públicas.

Pensamos que a resposta é afirmativa. Explica-se. O constituinte derivado excepcionou a regra impondo a determinados credores a moratória de 10 anos para a Fazenda Pública findar o débito. Tal longo prazo é extremamente penoso para o credor que já tem seu crédito consolidado há anos.

Assim, para diminuir a penalidade a qual teve que suportar, o constituinte derivado criou uma medida efetiva de cumprimento da obrigação, qual seja, a possibilidade do sequestro de rendas públicas. Veja-se, apenas se admite o sequestro de rendas públicas por não-pagamento daqueles créditos albergados pelo artigo 78 do ADCT. Nem sequer para os precatórios alimentares foi admitida tal possibilidade, porque o legislador constituinte derivado realmente se preocupou em dar efetividade a essa espécie de precatório, que por si só, ainda que cumprido, é penoso ao credor.

Ora, assim sendo, não pode ser outro o entendimento senão de que o pagamento a menor enseja o sequestro de rendas públicas. Isso porque a *ratio* da norma transitória não era outra senão criar um mecanismo de efetividade ao credor já prejudicado.

Conhecemos a posição em sentido contrário¹²³, de que o pagamento a menor de uma das parcelas do artigo 78 do ADCT não está previsto no texto normativo, sendo, pois, impossível juridicamente o pedido.

Todavia, discordamos da posição. A interpretação restritiva das normas de exceção, como o caso em tela, não significa a interpretação literal, que é aquela que menos atinge os objetivos do legislador e, portanto, da vontade popular. A interpretação restritiva autoriza afirmar que quis o legislador constituinte derivado que as parcelas da moratória fossem efetivamente pagas. E não simplesmente que fossem pagas a menor.

Pela interpretação intelectualmente mais requintada – a busca do espírito da norma –, conclui-se que enseja sequestro de rendas públicas não apenas o não-pagamento de uma das parcelas da moratória, como também o pagamento em valor inferior ao devido.

¹²³ A saber, a posição do Ministro Eros Roberto Grau, que assim sustentou em artigos e pareceres já colacionados ao longo do trabalho.

Entender em sentido contrário significará beneficiar mais uma vez a Administração Pública, que se utiliza de subterfúgios ardilosos para cancelar a inadimplência contumaz. Assim entender significará admitir que a Administração Pública pague a cada ano da moratória um centavo, impossibilitando o credor de ingressar com o sequestro de rendas públicas, pois inadmissível quando simplesmente há o pagamento a menor.

A nosso ver, seria a maior teratologia já existente no ordenamento jurídico brasileiro. Por tal razão, discordamos daqueles que sustentam que não há previsão de sequestro de rendas públicas para o pagamento a menor de uma das parcelas da moratória constitucional do artigo 78 do ADCT.

Do ponto de vista mais técnico, convém constatar que a interpretação da Constituição Federal pressupõe a análise dos anseios sociais, vez que, em última análise, deve ela contemplar os ideais dominantes da sociedade.

Sobre o tema, leciona Tércio Sampaio Ferraz Júnior¹²⁴, deve-se privilegiar “procedimentos interpretativos de legitimação de aspirações sociais à luz da Constituição”. E não há dúvidas de que as aspirações da sociedade caminham para o adimplemento das obrigações da Fazenda Pública, com as sanções que se fizerem necessárias.

Nesse sentido, convém observar que os tribunais se mostraram, até o momento, favoráveis ao sequestro de rendas públicas em casos de pagamento a menor de uma das parcelas da moratória constitucional¹²⁵. Os argumentos são os mesmos por nós observados. Estar-se-ia chancelado o calote público com o aval do Poder Judiciário. Estar-se-ia chancelando o descumprimento de ordem judicial, o que seria verdadeiro contrassenso.

Em conclusão, o sequestro de rendas públicas tem vez sempre que a Administração Pública deixar de efetuar o pagamento de uma das parcelas da moratória constitucional, bem como nos casos em que haja o pagamento a menor dessas mesmas parcelas. Eis a melhor interpretação que se extrai do texto transitório constitucional e que foi absorvida pela jurisprudência nacional.

9.2.1.3 *Sequestro de rendas públicas humanitário*

Como vimos até o momento, o sequestro de rendas públicas sempre teve incidência em hipóteses restritas e previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Mas o dia-a-dia forense demonstrou que havia muitas situações em que a pessoa credora carecia com urgência do

¹²⁴ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Aplicabilidade e interpretação das normas constitucionais. In: *Interpretação e estudos da Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1990. p. 12.

¹²⁵ Neste sentido, Ag. Rg. 128.974/3-03 do E. Tribunal de Justiça de São Paulo.

montante devido pela Fazenda Pública face às dificuldades financeiras e urgência de dinheiro para saúde.

Em reação à demora em relação aos pagamentos dos precatórios, ganha força no Judiciário entendimento favorável ao sequestro de rendas públicas para assegurar o direito à vida e o direito à dignidade da pessoa humana. Trata-se do denominado sequestro de rendas públicas humanitário.

O Ministro Eros Grau inaugurou o ordenamento jurídico brasileiro nesses termos ao deferir o sequestro de rendas públicas à pessoa cuja saúde estava debilitada e em estado grave, carecendo de dinheiro para tratamento. Ponderou o jurista em seu voto precursor da ideia:

“Permito-me, ademais, insistir em que, ao interpretarmos/aplicarmos o direito – porque aí não há dois momentos distintos, mas uma só operação – ao praticarmos esta única operação, isto é, ao interpretarmos/aplicarmos o direito, não nos exercitamos no mundo das abstrações, porém trabalhamos com a materialidade mais substancial da realidade. Decidimos não sobre teses, teorias ou doutrina, mas sobre situações do mundo da vida. Não estamos aqui para prestar constas a Montesquieu ou Kelsen, porém para vivificarmos o ordenamento, todo ele. Por isso o tomamos na sua totalidade. Não somos meros leitores do seu texto – para o que nos bastaria alfabetização – mas magistrados que produzem normas, tecendo e recompondo o próprio ordenamento.”¹²⁶

A partir dessa decisão, surgiram inúmeras outras em sentido similar. Em todas, exaltam-se a necessidade real e imediata da pessoa credora e os princípios da dignidade da pessoa humana e da vida, basilares da Carta Maior¹²⁷.

Como havíamos dito, o sequestro de rendas públicas é medida excepcional e cujo cabimento deve ser interpretado de forma restrita. E tal afirmação não colide com a nova tendência. Ao contrário, vai ao encontro dela.

Para fundamentar essa assertiva, não podemos deixar de falar o óbvio. O sistema legal deve ser interpretado como um todo e não individualmente. E, dentro da sistemática jurídica brasileira, um dos princípios constitucionais mais exaltados é aquele referente à dignidade da pessoa humana. Razões para tanto há em larga quantidade. Em nada valeriam os demais princípios constitucionais se não houvesse vida digna a garantir a existência de indivíduos com direitos.

¹²⁶ Rcl. 3034-2.

¹²⁷ Como exemplo, tem-se Ag. Rg. 160.565/8-01, do E. Tribunal de Justiça de São Paulo. Veja-se trecho do acórdão: “No caso presente, cuida-se de seqüestro de natureza humanitária, cujo escopo é dar efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana, orientador de todos os demais princípios e regras constitucionais e que, pela preponderância, se sobrepõe a outras normas de menor dimensão, como aquelas concernentes às finanças públicas”. Em sentido idêntico Ag. Rg. 156.090.0/5-01 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: “O grave estado de saúde da agravada exige imediata constrição da verba pública devida, para que lhe seja assegurado um ‘mínimo existencial’, indispensável para a continuidade da assistência médica, com preponderância da dignidade da pessoa humana – valor de magnitude constitucional por tratar-se de direito fundamental – sobre outros regramentos processuais, incluindo os concernentes à constrição de rendas da Fazenda Pública”. Do mesmo modo, o Ag. RG. 153.194.0/6-00 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Nesse contexto, o Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo Roberto Vallim Bellochi¹²⁸ asseverou, em observação com a qual concordamos em sua totalidade, que “o hiperprincípio da dignidade da pessoa humana, que orienta todos os demais princípios e regras constitucionais e que, pela preponderância, se sobrepõe a outras normas de menor dimensão, como aquelas concernentes às finanças públicas”, deve servir de parâmetro para ampliar as hipóteses de cabimento de sequestro de rendas públicas.

Observe-se, como já mencionado em momento anterior, que a dignidade da pessoa humana é fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro, conforme enunciado no artigo 1º, inciso III, da Carta Maior, o que impõe o máximo de sua observância pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Para que não seja a Constituição Federal brasileira mera carta de intenções, não se criam mecanismos de efetivação das garantias fundamentais. E essa é uma daquelas situações em que ao Judiciário é concedida a possibilidade de efetivar, no mundo prático, o direito fundamental à dignidade.

Não há situação mais excepcional que alguém estar com grave problema de saúde e não possuir dinheiro para o tratamento adequado, em que pese ser credor da Fazenda Pública de quantia suficiente para custear tratamento, ou, ao menos, uma morte mais digna.

Sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, leciona Paulo Bonavides¹²⁹:

“Toda a problemática do poder, toda a porfia de legitimação da autoridade e do Estado no caminho da redenção social há de passar, de necessidade, pelo exame do papel normativo do princípio da dignidade da pessoa humana. Sua densidade jurídica no sistema constitucional há de ser, portanto, máxima, e se houver reconhecidamente um princípio no trono da hierarquia das normas, esse princípio não deve ser outro senão aquele em que todos os ângulos éticos da personalidade se acham consubstanciados. Demais disso nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição que o princípio da dignidade da pessoa humana.”

Dessa ótica, pensamos que caminha muito bem a jurisprudência ao admitir o sequestro de rendas públicas em mais uma hipótese, diversa daquelas previstas no texto legal. Apenas ressalvamos que, como a consequência do deferimento desse sequestro de rendas pode afetar as finanças públicas, o deferimento do sequestro denominado humanitário deve estar condicionado à existência efetiva de moléstia grave e comprovada e, concomitantemente, à impossibilidade real de se custear o tratamento.

¹²⁸ Frase contida no voto do Agravo Regimental 156.090.0/5-01.

¹²⁹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 233.

Diga-se, assim, que mera suposição não pode ensejar o sequestro humanitário, sob pena de, aí sim, haver violação da ordem constitucional, que impõe o sequestro de rendas públicas em situações excepcionais.

Pondera-se, ademais, que a solução constitucional e legal propiciada pela mais recente jurisprudência autoriza afirmar que a execução em face da Fazenda Pública passa por uma nova fase de efetivação.

Doravante, há mais uma hipótese de cabimento do sequestro de rendas públicas, com a entrega do bem da vida pretendido de forma imediata e eficaz.

9.2.1.4 Ausência de pagamento de débito oriundo de decisão do Juizado Especial Federal

O sequestro de rendas públicas também tem vez em razão da desobediência à requisição de pequeno valor de decisões advindas do Juizado Especial Federal. Dispõe a Lei 10.259/2001, em seu artigo 17, § 2º¹³⁰, que desatendendo a Administração Pública à requisição de pagamento no prazo de 60 dias, no todo ou em parte, o juiz determinará o sequestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão.

Eis aqui, a nosso ver, um grande avanço, que se compara à nova redação do artigo 730 que aguarda aprovação no Senado.

Indagamos se a regra contida na Lei do Juizado Especial Federal estende-se para todas as hipóteses em que há requisição de pequeno valor e transcurso do lapso temporal sem o efetivo pagamento por parte da Fazenda Pública.

¹³⁰ “Art. 17. 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. § 1º Para os efeitos do § 3º do art. 100 da Constituição Federal, as obrigações ali definidas como de pequeno valor, a serem pagas independentemente de precatório, terão como limite o mesmo valor estabelecido nesta Lei para a competência do Juizado Especial Federal Cível (art. 3º, *caput*). § 2º Desatendida a requisição judicial, o Juiz determinará o seqüestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão”. Da leitura do artigo supracitado surge indagação quanto à necessidade de se proceder à execução em face da Fazenda Pública no Juizado Especial Federal ou se o cumprimento da obrigação deve ocorrer *ex officio*. Em que pese o posicionamento em contrário, que, lastreado na celeridade e efetividade do processo, sustenta que em sede de Juizado Especial Federal não há execução propriamente dita, pois assim o prevê a Lei, acompanhamos a outra corrente, que afirma que, diante da omissão da Lei, aplica-se a regra geral do Código de Processo Civil, exteriorizada nos artigos 730 e 731, de modo subsidiário. Não há qualquer argumentação jurídica que ampare a possibilidade de suprimir da Fazenda Pública o direito de opor embargos à execução, que deverá abranger os temas contidos no artigo 741 do Código de Processo Civil. Inclusive, sobre a questão, foi editada a Súmula 1 da Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência da 5ª Região, que dispõe: “Na execução de dívida alimentícia da Fazenda Pública, observa-se o rito do art. 730, CPC, expedindo-se precatório cujo pagamento tem preferência, em classe especial”. De certo que apenas será expedido precatório quando o valor do débito exceder o pequeno valor da União. Aliás, sobre essa questão, foi editada a Súmula 8 da Turma Recursal do Juizado Especial Federal de Sergipe, com o seguinte verbete: “Nos procedimentos, cujo valor da condenação ultrapasse sessenta salários mínimos e a parte não renuncie ao valor excedente, a execução deverá ser procedida no Juizado Especial Federal, via precatório”.

Em um primeiro momento, parece-nos que a resposta é afirmativa. Em atendimento ao princípio da igualdade de credores, não parece correto que aquele que possui crédito de pequeno valor estipulado no Juizado Especial Federal tenha medida enérgica contra a Fazenda Pública e os demais credores, cujos créditos são oriundos de outros órgãos, não possuam essa medida.

Ainda na ótica da isonomia, não parece correto que a União se sujeite a essa medida drástica quando se trata de requisitório de pequeno valor e os demais entes da Federação não se sujeitem.

Mas não podemos desenvolver esse raciocínio. As razões já foram esposadas, o que autoriza tão somente uma revisão do já afirmado. O sequestro de rendas públicas é medida excepcional e, assim sendo, é vedada a interpretação ampliativa.

A hipótese de sequestro de rendas públicas trazida na Lei do Juizado Especial Federal tem incidência somente nesses casos, não se estendendo para todos os demais requisitórios de pequeno valor não pagos¹³¹.

Feito esse breve esclarecimento, é de se notar que o texto da lei em questão deixa algumas imprecisões que carecem de elucidação.

A primeira imprecisão diz respeito ao disposto no § 2º da Lei 10.259/2001. Tal como se lê, quer parecer que é dispensado o requerimento de sequestro de rendas públicas por parte do credor, pois ele seria determinado de ofício pelo juiz.

Tal raciocínio, a nosso ver, não se coaduna com a Carta Maior, que impõe que o sequestro seja requerido pelo credor interessado. A interpretação em dissonância com a Constituição Federal não prevalece, razão pela qual deve ser o sequestro requerido.

Outra problemática que surge do texto da lei diz respeito ao órgão competente para processar o pedido de sequestro de rendas públicas.

Enquanto o artigo 731 do Código de Processo Civil prevê expressamente a competência do presidente do tribunal de justiça para processar o sequestro de rendas públicas, a Lei de Juizado Especial Federal é omissa.

Mas sabemos que o aplicador do direito, no Juizado Especial Federal, em havendo omissão, utiliza subsidiariamente a Lei do Juizado Especial Cível, Lei 9.099/95, e o Código de Processo Civil, naquilo que for compatível.

¹³¹ Em diligência ao setor de precatórios da Fazenda Pública de São Paulo, pudemos constatar, com juízes responsáveis somente pelo andamento de ações que versam quanto à execução contra a Fazenda Pública, que, em caso de descumprimento do requisitório de pequeno valor, eles têm imputado à Fazenda Pública o descumprimento de ordem judicial e, eventualmente, remetem cópias ao Ministério Público para apuração de crime. A medida, de certo, não é tão eficaz como o sequestro de rendas públicas.

Nesse caso, pensamos ser compatível a utilização subsidiária do Código de Processo Civil, devendo ser o sequestro de rendas públicas requerido perante o tribunal e não na primeira instância¹³².

A questão não é de fácil decisão, pois sabemos que os principais princípios que permeiam os juizados especiais são a celeridade e a informalidade, sendo, pois, um contrassenso exigir o requerimento de sequestro de rendas públicas nos tribunais.

Mas, contra esse argumento, insistimos no que inaugurou o presente capítulo: a gravidade do sequestro de rendas públicas para a Administração Pública impõe um procedimento mais cauteloso e preciso, sendo os tribunais órgãos mais experientes nesse tema.

Em suma, em se tratando de ausência de pagamento de requisitório de pequeno valor no âmbito do Juizado Especial Federal, é cabível o sequestro de rendas públicas, desde que requerido pelo interessado, diretamente no tribunal competente.

9.2.2 O procedimento

Preocupa-se o tópico em questão na análise do procedimento do sequestro de rendas públicas, inclusive no âmbito do Juizado Especial Federal, pois, como vimos, a nosso ver segue a mesma regra que os demais sequestros de rendas públicas.

Com efeito, o sequestro de rendas públicas é medida que visa à recomposição da ordem legal descumprida pela Administração Pública. Deve ser ele requerido pelo credor interessado, o qual deve ingressar com o pedido para o presidente dos tribunais de justiça e tribunais regionais federais, os mesmos órgãos responsáveis pela expedição do precatório.

A medida não pode ser instalada de ofício, uma vez que há previsão expressa na Constituição Federal – artigo 100, § 2º – de que somente o credor prejudicado pode requerer a medida excepcional.

Do mesmo modo, trata-se de direito patrimonial, que pode ser objeto de transação entre as partes, direito, portanto, disponível, significando o silêncio a concordância com as condições impostas pela Administração Pública.

¹³² Em diligência ao Juizado Especial Federal da cidade de São Paulo, constatamos junto aos magistrados que a Fazenda Pública não deixa de pagar os débitos de pequeno valor, não havendo, até o momento, qualquer necessidade de se proceder ao sequestro de rendas públicas. Mas, quando questionados sobre a necessidade de requerimento para se proceder ao sequestro, os magistrados insistiram que era este dispensável, podendo ser determinado de ofício, diante do espírito que permeia os juizados especiais. Divergimos do entendimento, que é inconstitucional, a nosso sentir.

Quanto ao procedimento referente ao sequestro de rendas públicas, ainda há que se analisar a necessidade de oitiva do Ministério Público. Como vimos em momento anterior, o Código de Processo Civil de 1973 foi elaborado sob a égide da Constituição Federal de 1967, a qual impunha no artigo 112, § 2º, que fosse ouvido o chefe do Ministério Público antes de decidido o sequestro de rendas públicas.

Em razão da disposição constitucional, previu o artigo 731 do Código de Processo Civil que seja ouvido o Ministério Público antes da análise do pedido de sequestro de rendas públicas.

Entretanto, a atual Constituição Federal é omissa quanto à necessária manifestação do membro do *Parquet*.

A ausência de regra clara e a presença da exigência no Código de Processo Civil causam celeuma. Mas no dia-a-dia forense observa-se a constante presença do Ministério Público, que sempre é solicitado pelo presidente dos tribunais a se manifestar nos autos do sequestro de rendas públicas.

Outrossim, como regra inquestionável, tem-se a oitiva da Fazenda Pública para prestar as informações e os esclarecimentos necessários, no prazo de 5 dias.

Após travado o contraditório, há, de praxe, a remessa dos autos à contadoria judicial para verificar os valores a serem objeto de sequestro de rendas públicas.

O tópico em questão, a partir desse momento, sofre severas dificuldades de continuação. Explica-se. Não há no ordenamento jurídico brasileiro qualquer lei regulamentando o procedimento do sequestro de rendas públicas.

Surpreendentemente, os regimentos internos dos tribunais também não contêm qualquer norma regulamentadora.

Assim é que fica a cargo da jurisprudência a delimitação da matéria.

Em princípio, afirmamos que são requisitos para o regular processamento do sequestro de rendas públicas a oitiva da Fazenda Pública e a oitiva do Ministério Público e parecer da contadoria judicial.

Poderíamos aqui afirmar que, para fins de regulamentação do sequestro de rendas públicas, aplica-se o Código de Processo Civil, de forma subsidiária. Ocorre que, de forma reiterada, os tribunais de justiça e tribunais superiores rechaçam a tese, afirmando que o sequestro de rendas públicas é medida de natureza administrativa, não se aplicando o Código de Processo Civil¹³³.

¹³³ Neste sentido o julgado “EMENTA: O julgamento de pedido de seqüestro do montante correspondente para satisfação do precatório, formulado perante Presidente do Tribunal de Justiça, possui natureza administrativa,

Em vista dessas observações, afirmamos que há constante preocupação em se autorizar, ao máximo, o contraditório e a ampla defesa da Fazenda Pública. Mas não há qualquer regra clara e procedimento certo.

Uma vez deferido ou indeferido o sequestro de rendas públicas pelo presidente dos tribunais, a decisão é passível de recurso de agravo regimental, a teor dos regimentos internos dos tribunais.

Mas contra o acórdão do Plenário não é cabível qualquer recurso em razão da natureza administrativa do pedido de sequestro.

Para a efetivação do sequestro de rendas públicas, é transmitida uma ordem do tribunal de justiça ao juízo da execução, que através de oficial de justiça a cumpre.

Diante do até o momento exposto, parece-nos evidente que a questão carece de uma regra explícita e clara, não apenas sendo assegurada a defesa plena da Fazenda Pública, como também para gerar segurança jurídica a todas as partes envolvidas no pedido de sequestro de rendas públicas.

9.2.3 Natureza da decisão: acautelatória/satisfativa

Parte da doutrina entende que, uma vez requerido o pedido de sequestro de rendas públicas, por qualquer credor, e deferido pelo presidente do tribunal de justiça, a parte levantará de imediato o dinheiro, vez que a medida é satisfativa. Nesse sentido, confirmam-se os ensinamentos de Leonardo José Carneiro da Cunha:

“O referido seqüestro nada mais é do que um arresto, sendo imprópria a designação de seqüestro. Tal arresto, contudo, 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.”¹³⁴

Outra corrente doutrinária, entretanto, sustenta que o sequestro de rendas públicas tem natureza acautelatória. Assim, concretizado o sequestro dos bens da Fazenda Pública, será vedada a expedição da respectiva guia de levantamento e efetivação do pagamento ao requerido, sob pena de violação a um dos princípios basilares da Constituição Federal, o princípio da ordem cronológica.

Sustentam esses doutrinadores que, tendo em vista a existência de outros credores nessa mesma situação, com precatórios anteriores, não poderá o credor do pedido de sequestro se beneficiar em detrimento deles. Assim, terá natureza satisfativa quando quem requerer o

pois se refere a processamento de precatórios, do qual não cabe eventual recurso extraordinário, conforme assinalado pelo Plenário desta Corte no julgamento da ADI 1.098/SP. Agravo regimental desprovido. RE-AgR 281208/SP – Julgamento: 26.03.2002”.

¹³⁴ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*, p. 212.

sequestro de rendas públicas for o primeiro na lista da ordem cronológica de pagamento. Os demais credores terão uma decisão de natureza acautelatória.

Didático é o ensinamento de Regis Fernandes de Oliveira, que se refere à situação aqui trazida:

“Não haverá o pagamento do credor preterido, mas do primeiro da fila. Logo, o credor exerce *munus* público, ou seja, investe-se na condição de fiscal do cumprimento da ordem. Digamos que o quarto credor, à vista de pagamento ao terceiro, está em detrimento da ordem, que deveria satisfazer o primeiro da fila. Reconhecida a quebra da ordem, o seqüestro dar-se-á sobre o mesmo montante pago ao terceiro, mas em benefício do primeiro e não do reclamante. Sua natureza é cautelar e não satisfativa, caso em que importaria em pagar o credor reclamante. Se quem reclama não é pago, não tem o pedido natureza satisfativa, mas meramente cautelar, não de um direito, mas de um dever com a ordem pública. Evidente está que se o reclamante for o primeiro da fila e, efetuado o seqüestro das verbas, a ele é pago, há satisfação do crédito. Veja-se como é falsa a discussão. O credor reclamante exerce, em verdade, encargo público, sendo sua função a de um agente público, ou seja, aquele que exige o cumprimento da Constituição.”¹³⁵

Em suma, só terá legitimidade para requerer o sequestro de rendas públicas e levantar o dinheiro sequestrado aquele credor mais bem posicionado. Os demais terão legitimidade para requerer o sequestro de rendas públicas, mas não terão legitimidade para levantar a quantia sequestrada.

Reitere-se, adotando-se a corrente de que o sequestro de rendas públicas tem natureza cautelar e não satisfativa, sequestrada a quantia, não poderá ser entregue ao credor requerente, mas ficará à disposição do Poder Judiciário para que, na forma do mandamento constitucional, se cumpra o pagamento pela ordem.

Dito em outras palavras, uma vez sequestrado o valor, deve ser deixado à disposição do tribunal para que este recomponha a ordem cronológica de pagamento dos precatórios, supostamente infringida pelo ente público.

Alguma experiência na seara, entretanto, faz-nos afirmar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não acompanha essa corrente doutrinária e trata o sequestro de rendas públicas como medida satisfativa. Assim, preenchidos os requisitos autorizadores da medida excepcional, efetivo o sequestro, a quantia é de imediato entregue ao credor requerente, independentemente de sua posição na ordem de pagamento dos precatórios¹³⁶.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por outro giro, compreende de forma contrária. O deferimento do sequestro de rendas públicas significa tão somente o resguardo da quantia ao sujeito credor mais bem posicionado, sendo deferido o levantamento da quantia apenas para o credor mais bem posicionado na ordem de precatórios.

¹³⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Precatório: análise da EC 30/2000, p. 25.

¹³⁶ Neste sentido, Ag. Rg. 93.332.0/6-03 e Ag. Rg. 114.337.0/6-01.

A bem da verdade, a matéria posta em discussão no presente trabalho não é sedimentada, restando entendimentos diferentes em cada estado do País.

A polêmica não é nova. Vicente Greco Filho, ao comentar sobre o sequestro de rendas públicas previsto na Constituição Federal de 1967, afirmava que:

“... esse seqüestro tem natureza cautelar porque sua finalidade é recompor a ordem dos pagamentos e não natureza executiva, satisfativa, do credor preterido, porque não se decidiu *in casu* se o credor preterido é o primeiro da fila, mas simplesmente que foi preterido em relação ao que foi pago antecipadamente. Se se entendesse o seqüestro como satisfativo do credor preterido, poder-se-ia estar preterindo um terceiro com anterioridade na requisição. Seqüestrada a quantia, portanto, não será ela entregue ao credor requerente, mas ficará à disposição do Judiciário para que se cumpra o dispositivo constitucional do pagamento pela ordem, dentro das possibilidades do depósito feito.”¹³⁷

E continua, “Barbosa Moreira considera-o satisfativa”.

Em que pese a divergência doutrinária e jurisprudencial, acompanhamos a corrente a qual entende ter o sequestro de rendas públicas natureza acautelatória. Seria verdadeiro contrassenso, ao se punir a quebra de ordem cronológica, cancelar outra, mas agora sob o pálio do Judiciário.

Basilares os ensinamentos de Vicente Greco Filho¹³⁸, em que pese comentar a questão sob a égide da Constituição Federal anterior, ao afirmar que, “se a finalidade do seqüestro é a de coibir e corrigir a preterição, não pode ser ele instrumento desta ilegalidade”.

9.2.4 Montante a ser sequestrado: verba da Fazenda Pública/do credor favorecido

Como vimos, o sequestro de rendas públicas tem vez sempre que houver quebra de ordem cronológica e não-previsão orçamentária. Imaginando a primeira hipótese, questionamos se a verba objeto de sequestro será apenas aquela paga indevidamente ou será toda e qualquer verba que estiver à disposição nos cofres públicos. Dito de outro modo, será aquela entregue indevidamente ao credor ou as rendas públicas em geral?

Uma análise sumária do tema já nos leva a uma certeza: em se admitindo o sequestro de rendas e não do saldo entregue indevidamente ao credor menos bem posicionado, admitir-se-á que este não seja atingido e se consumará a preterição em relação a outros credores com precedência.

Por outro lado, não é demais supor que o credor preterido tenha crédito em valor superior ou inferior àquele beneficiado. Restringir o sequestro a essa quantia preterida pode

¹³⁷ GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*, p. 92.

¹³⁸ GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*, p. 92.

ensejar situações esdrúxulas, como: a preterição pode continuar a existir, em caso de débito inferior ao preterido, e se menor, o preterido não estará satisfeito.

A *ratio* da norma constitucional é permitir o retorno à ordem legal e não punir o ente devedor que atuou de forma errada. Ora, se a questão é o retorno à ordem legal, basta que haja o sequestro da quantia paga indevidamente ao credor em situação pior.

Mas o raciocínio se torna simplista se analisado diante da realidade. Em se tratando de dinheiro, muitas vezes, ele desaparece rapidamente, por ser um bem fungível por excelência. O credor preterido não pode ficar sujeito a essa situação. Se preterido, conforme previsão constitucional, tem o direito de ver seu crédito sequestrado. E daí, não vemos outra solução senão admitir o sequestro de rendas públicas.

Conhecemos a doutrina¹³⁹ que sustenta que o sequestro de rendas públicas não é voltado diretamente à Fazenda Pública, porque, sendo seus bens impenhoráveis, seriam também não-sequestráveis. O sequestro, portanto, dirigir-se-ia somente contra o credor que tivesse recebido pagamento fora da ordem legal.

No entanto, acompanhamos a posição jurisprudencial, que largamente admite o sequestro de rendas públicas, não se preocupando com o credor beneficiado. Aquele que recebeu o crédito indevidamente acaba se beneficiando, não havendo mecanismos de coibir tal prática diante da realidade do dia-a-dia.

Ponderou sobre o assunto o jurista Vicente Greco Filho quando da análise do instituto na Constituição Federal anterior:

“Analisando a situação com objetividade, verifica-se que a decisão do Supremo acima aludida – autorizando o seqüestro de rendas públicas – está absolutamente correta. Pensar-se em seqüestro da quantia entregue ao credor pago antecipadamente é pretender o impossível. O dinheiro é o mais fungível dos bens e seria irreal imaginar que o beneficiado permanecesse com o valor recebido à disposição da justiça e também que o credor preterido pudesse ser tão rápido a ponto de obstar a utilização e desaparecimento do numerário.”¹⁴⁰

No mesmo sentido, na atualidade leciona Regis de Oliveira:

“De outro lado, o seqüestro recairá sobre as receitas públicas (e não no montante pago, ‘da quantia necessária à satisfação do débito’ – parte final do § 2º do art. 100). Se o primeiro credor tem direito a R\$ 1000 e foram desviados R\$ 300 para pagamento do segundo beneficiário, o seqüestro deverá recair sobre R\$ 1000, que é necessário para satisfação do débito, na dicção constitucional. Mas, daí, surge outra questão: é só o primeiro da fila que foi preterido? Por que não seqüestrar montante adequado para pagamento de todos os credores acima daquele que foi beneficiado? É que, satisfeito o primeiro credor, mantém-se a ordem dos credores e a norma de ordem pública foi respeitada. Atendido o primeiro credor, alivia-se a fila, gerando melhor e maior expectativa no pagamento dos beneficiários seqüenciais.

¹³⁹ A título de exemplificação, citamos o jurista Juraci Inês Chiarini Vicente (*Execução contra a Fazenda Pública fundada em título extrajudicial*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 89).

¹⁴⁰ GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*, p. 94.

Entende-se, pois, que o débito a ser satisfeito é o do primeiro credor e impõe-se limitação para os recursos da Fazenda Pública.”¹⁴¹

Essa conclusão pode trazer o seguinte questionamento: a possibilidade de sequestro de rendas públicas contra a Fazenda Pública nada mais é que a expropriação de bem público, o que vimos que é inadmissível. Então, o sequestro de rendas públicas é medida ilegal? Pensamos que não. Por ter previsão constitucional, ele é uma exceção à regra, tornando-se legítima a interferência no Poder Executivo pelo Judiciário, dentro da harmonia dos poderes e do sistema de pesos e contrapesos.

Além disso, não é demais reiterar que, diante de normas no mesmo regramento, como no presente caso em que ambas as previsões são constitucionais, não há superposição de normas, mas tão somente mero conflito aparente e a prevalência de uma em detrimento de outra, sob o pálio da proporcionalidade.

Uma vez delimitado o tema, de que são sequestradas as rendas públicas atendendo-se ao princípio constitucional da tripartição dos poderes, imperioso observar que não é toda e qualquer verba que pode ser objeto de expropriação. Como vimos em momento anterior, a Fazenda Pública presta serviços públicos, os quais necessitam de continuidade, para o bem-estar social de toda a coletividade.

Também, não é demais notar que há determinadas verbas que são vinculadas a certos serviços, entre as quais podemos citar aquelas destinadas à saúde e à educação, a que a Constituição federal, considerando a relevância nacional, deu maior atenção.

Essas verbas, a nosso ver, não podem ser objeto de sequestro de rendas públicas. As razões saltam à evidência. O trâmite da execução contra a Fazenda Pública de forma diferenciada só se justifica em prol do atendimento ao interesse público e ao andamento do País. Por tais razões, não há medidas expropriatórias contra a Administração Pública.

O sequestro de rendas públicas é uma exceção excepcionalíssima, cuja incidência é restrita, conforme já consagrado no entendimento jurisprudencial, visto anteriormente. E por isso mesmo deve observar, no mínimo, qual o fim da execução contra a Fazenda Pública, e o respeito ao interesse público e aos serviços essenciais.

Por isso não resta qualquer dúvida de que não é toda renda sequestrável, mas apenas aquelas que não afetarão os serviços públicos essenciais e aquelas que não são vinculadas.

Sobre o tema, pondera com brilhantismo o Ministro Eros Grau:

“Por tudo isso, não tenho a menor dúvida quanto à não inclusão dos recursos financeiros indispensáveis à preservação da continuidade dos serviços públicos – e nesse conjunto, dos suficientes à realização das despesas vinculadas a educação e saúde – entre aqueles passíveis de sequestro, nos termos da EC 30/00.

¹⁴¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Precatório: análise da EC 30/2000, p. 29.

Da continuidade da prestação dos serviços públicos depende a preservação e continuidade do próprio Estado. Daí porque, no confronto entre a necessidade de preservar-se a continuidade da prestação dos serviços públicos e a exigência da liquidação de dívidas em nome da estabilidade jurídica, esta cede diante daquela. Destruído o Estado nenhuma espécie de estabilidade, nem mesmo a jurídica, poderá ser garantida.”¹⁴²

Que não se diga que se trata de mais um privilégio concedido à Fazenda Pública, pois evidente que se trata de privilégio, ou melhor, de prerrogativa para todo e qualquer executado.

A título de comparação, com uma execução entre particulares, é cediço o princípio que veda execução de forma mais gravosa ao executado. E ainda, há jurisprudência uníssona impedindo a penhora de mais de 30% (trinta por cento) da renda auferida pelo empreendimento.

Pois bem. Se ao particular também são asseguradas garantias capazes de evitar a falência do devedor, diferente não poderia ser para a Fazenda Pública. A prudência no ato expropriatório deve-se dar tanto para os particulares quanto para o ente público.

Por tais razões, sustentamos a impossibilidade da prática da denominada penhora *on line* quando para efetivação do sequestro de rendas públicas. Não é pouco comum tal ato no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, em prol da celeridade e em aproveitamento ao denominado convênio *Bacen Jud*, sequestra toda e qualquer quantia disponível em conta corrente dos entes do Estado de São Paulo.

A nosso ver, a medida é contrária ao ordenamento constitucional, vez que o programa judicial não aponta se a conta objeto de sequestro é conta com destinação específica e verba vinculada. Essa ausência de informação pode ocasionar prejuízos imensuráveis à Administração Pública.

Concordamos com a devida preocupação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em dar celeridade às suas decisões judiciais. Mas estamos certos de que a efetividade pressupõe a legalidade e a constitucionalidade do ato. Efetividade não abarca ilegalidades e, assim sendo, em vez de entregar o bem da vida tutelado de forma célere, entrega-se um bem da vida eivado de nulidades e passível de reforma.

Ainda sobre o assunto, devemos ponderar que discordamos também daquela corrente que sustenta que só serão verbas passíveis de sequestro de rendas públicas aquelas que nas dotações orçamentárias estão destinadas à satisfação dos precatórios judiciais.

¹⁴² GRAU, Eros Roberto. A Emenda Constitucional n. 30/00: pagamento de precatórios judiciais. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (Coord.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 95.

A nosso ver, essa interpretação restringe a efetividade do sequestro de rendas públicas, o que também não é o objetivo do legislador constituinte e nem sequer dos intérpretes da Constituição Federal.

Em conclusão, serão objeto de sequestro de rendas públicas todas aquelas verbas disponíveis, não vinculadas e não destinadas a determinado serviço público. É esse o entendimento que se consolidou nos tribunais, com a chancela, inclusive, do Supremo Tribunal Federal, que afastou aquele entendimento doutrinário de que apenas a quantia paga indevidamente a credor em detrimento de outro seria sequestrável.

9.2.5 *Teoria da reserva do possível*

Em razão da dificuldade financeira dos Estados, fenômeno que não atinge somente o Brasil, tem-se desenvolvido a tese da reserva do possível – originalmente, pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha –, segundo a qual a limitação dos recursos de ordem financeira passa a ser reconhecida como verdadeira limitação de natureza fática à implementação e efetivação de direitos individuais.

Pelo entendimento do Tribunal alemão, os direitos a prestações positivas (*Teilhaberechte*) “estão sujeitos à reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo, de maneira racional, pode esperar da sociedade”¹⁴³.

Como aponta J. J. Gomes Canotilho¹⁴⁴, a efetivação dos direitos encontra estreita dependência dos recursos econômicos, devendo-se verificar a reserva do possível para cada Estado¹⁴⁵.

A questão não diverge da realidade de nosso país, inclusive já enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, que, ao apreciar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45-MC/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, conforme entendimento de Robert Alexy¹⁴⁶, fixou a necessidade de ponderação entre os princípios para preservação da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciado do mínimo existencial.

Aponta a decisão:

¹⁴³ BverfGE, n. 33, S. 333, apud KRELL, Andréas Joachim. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito “comparado”*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002. p. 52.

¹⁴⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2001. p. 431.

¹⁴⁵ Segundo Ana Paula Barcellos, “A expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas” (BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. São Paulo: Renovar, 2002. p. 236).

¹⁴⁶ ALEXY, Robert. *Direitos fundamentais no Estado constitucional democrático*. Tradução de Luís Afonso Heck. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 16/203, 2003.

“É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.”

E mais à frente destaca a decisão do Supremo Tribunal Federal:

“Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos.”

Verifica-se, dessa forma, que a clarividente indisponibilidade de recursos para suportar o valor do sequestro não pode ficar à margem da apreciação jurisdicional.

No caso, devem ser sopesados, com base no princípio da razoabilidade¹⁴⁷, os aspectos de ordem financeira. Ou seja, os custos necessários para a efetivação dos direitos postos em apreciação e todo o atendimento das necessidades sociais, olhos fitos nos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, o que aponta para a impossibilidade de sequestro dos valores pretendidos quando se prestigia exclusivamente o interesse privado, olvidando-se, por completo, do interesse público.

Prestigiar o interesse privado em detrimento da realização dos serviços públicos é fechar os olhos para o atendimento da população que depende do Estado para a obtenção do mínimo existencial.

Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de decidir algumas vezes. A título de exemplificação, citamos a decisão proferida nos autos da Suspensão de Segurança 3.027, de relatoria da Ministra Ellen Gracie:

“Conforme asseverou o Procurador-Geral da República no parecer de fl. 71, ‘o seqüestro para pagamento do precatório em questão, ainda mais se combinado com os outros que estejam em circunstância análoga, resultará, certamente, em grave dano às finanças do município requerente, o que culminará no comprometimento da prestação dos serviços essenciais e programas públicos. Assim, em juízo mínimo de deliberação, evidencio grave repercussão nas finanças estaduais, decorrente da imediata liberação das verbas seqüestradas, conforme salientado pelo iminente desembargador relator do MS 128.295-9, *in verbis*. Conforme as informações prestadas pela Divisão de Contadoria Geral deste Tribunal de Justiça, há 608 precatórios protocolados e requisitados, de natureza comum e alimentar, pendentes de pagamento, anteriores ao precatório supra referido (precatório da impetrante – requisição 394, de 27/06/97, totalizando o montante de R\$ 370.463.616,44). Ora,

¹⁴⁷ Aponta sobre o princípio da razoabilidade Luís Roberto Barroso: “é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça. Sendo mais fácil de ser sentido do que conceituado, o princípio se dilui em um conjunto de proposições que não o libertam de uma dimensão excessivamente subjetiva. É razoável o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário ou caprichoso; o que corresponda a senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar” (BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 224).

deferir-se o seqüestro seria privilegiar o crédito da impetrante em detrimento de outros 608 precatórios mais antigos, existindo, inclusive, créditos de natureza alimentícia, que têm preferência sobre o crédito da impetrante, que não se reveste de natureza alimentar.”

Pela simples demonstração de lesão à economia pública, foram deferidas inúmeras suspensões de segurança nesse mesmo sentido¹⁴⁸, impossibilitando o sequestro de rendas públicas.

Pensamos que a própria Constituição Federal, ao tratar do sequestro de rendas públicas no artigo 100, previu a preservação de quantia necessária ao regular andamento do ente federativo. *Mutatis mutantis*, previu a teoria da reserva do possível. Assim, acompanhamos a posição do Ministro Eros Roberto Grau, quando afirma:

“ ... que os pagamentos sejam feitos conforme programação estabelecida, pelo devedor, em correta e proporcional adequação a suas disponibilidades financeiras, isso é ademais confirmado pelo próprio enunciado do § 2º do artigo 100 da Constituição do Brasil, com a redação a ele atribuída pela EC 30/00, que diz caber ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequiênda ‘determinar o pagamento segundo as possibilidades do depósito’.”¹⁴⁹

Em conclusão, a falta de pagamento dos precatórios, mormente aqueles regidos pelo artigo 78 do ADCT, em razão de comprovada impossibilidade econômica é motivo para o indeferimento do sequestro de rendas públicas.

A tese denominada teoria da reserva do possível foi amplamente aceita pelos tribunais, apesar das críticas da doutrina quanto ao tema. As críticas residem no fato primordial de que, sob o manto da impossibilidade econômica, deixa a Administração Pública de efetivar uma série de garantias e direitos fundamentais.

Por outro lado, são reiteradas as notícias jornalísticas de má utilização da verba pública, por corrupção ou ainda por gastos desnecessários.

As críticas, a nosso ver, merecem atenção. Mas não pode o Poder Judiciário simplesmente ingerir na esfera do Poder Executivo, inviabilizando a administração da coisa pública. As críticas, pensamos, devem se voltar contra os eleitores que elegem mal ou contra a lei anticorrupção, que é muito inibida diante da realidade brasileira. Ou, em última análise, devem se voltar contra o Juízo Criminal, que não consegue tomar medidas enérgicas, dentro da possibilidade concedida pelo sistema judiciário e legal, para reprimir aqueles que praticam atos de corrupção.

Não podemos esperar do Poder Judiciário uma medida enérgica, pois, nesse momento, conceder eventual sequestro de rendas públicas e inviabilizar a manutenção de investimentos constitucionalmente impostos – saúde e educação –, bem como impossibilitar a

¹⁴⁸ SS 2287/BA, SS 2857/MA, SS 2908/PB.

¹⁴⁹ GRAU, Eros Roberto. A Emenda Constitucional n. 30/00: pagamento de precatórios judiciais, p. 96.

continuidade de serviços públicos em certo ente da Federação, significarão decisão inconstitucional e repudiável.

Acompanhamos Cesar A. Guimarães Pereira quando afirma que “o direito não é afetado pela ausência de disponibilidade orçamentária, que não se dá no mundo do dever-ser, mas do ser. A ausência de disponibilidade de recursos afeta o cumprimento do dever estatal, mas não a sua existência”¹⁵⁰.

Em conclusão, é cada vez mais assente na jurisprudência o entendimento de que o sequestro de rendas públicas, ainda que consolidada uma de suas hipóteses, não deve ser concedido ante a impossibilidade econômica de seu cumprimento. Trata-se da denominada teoria da reserva do possível, que, muito criticada pela doutrina administrativista, vem ganhando força em nossos tribunais diante da realidade econômica dos entes da Federação.

Mas o direito do credor não é afetado, ele permanece até que o Estado tenha condições de cumprir com sua obrigação.

¹⁵⁰ PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 315.

10 A AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

Ganha maior força a cada dia a discussão em torno da efetividade da execução contra a Fazenda Pública. São constantes as críticas, a crise de adimplementos e a insatisfação dos credores.

Há verdadeiro contrassenso se comparada a execução contra um particular pela Fazenda Pública. A Fazenda, na posição de credora, conta com medidas judiciais em excesso para buscar o crédito pretendido, tal como ocorre com a execução fiscal. Todavia, quando devedora, as medidas de efetividade são escassas.

Não é demais afirmar que o processo de resultados se torna angustiante quando se analisa a noção do precatório e suas intercorrências.

Parte dominante da doutrina entende que, contra a Fazenda Pública, não se realiza verdadeira execução, diante da impossibilidade de constrição dos seus bens, o que enseja a ausência de efetividade.

Não desconhecemos a posição de Araken de Assis, quem sustenta que:

“É de rejeitar, no entanto, o mau vezo de certa doutrina, que reduz a tutela executiva às técnicas sub-rogatórias, de rotular a execução contra a Fazenda Pública de imprópria. Ela emprega, como a seu tempo se examinará, o meio de coerção e, em certas circunstâncias, permite atingir rendas públicas.”¹⁵¹

Mas discordamos da posição. Como foi visto em momento oportuno, a possibilidade de atingir rendas públicas é excepcionalíssima, não podendo essa exceção autorizar a afirmação de que há execução propriamente dita. Por outro lado, também não podemos afirmar que não há execução em face da Fazenda Pública, pois o devedor é estimulado a pagar voluntariamente mediante uma ordem judicial.

Assim, acompanhamos o Ministro Domingos Franciulli Netto, quando constatou que:

“Mesmo na execução por quantia certa, contra a Fazenda Pública, denominada por diversos autores de ‘execução imprópria’, ‘execução aparente’ ou ‘falsa execução’, não se pode, a rigor, dizer que não há execução. Execução há, conquanto peculiar, nos moldes dos art. 730 e 731 do CPC.”¹⁵²

Quanto à Fazenda Pública, assim, a efetividade está intrinsecamente relacionada ao cumprimento da decisão judicial de livre e espontânea vontade.

¹⁵¹ ASSIS, Araken de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2000. v. 9, p. 408.

¹⁵² FRANCIULLI NETTO, Domingos. *Notas sobre o precatório na execução contra a Fazenda Pública*. p. 37.

A vedação na restrição dos bens reside no regime de bens ao qual está submetida a Fazenda Pública, e também na impossibilidade de ingerência de um poder em outro, no caso do Poder Judiciário no Poder Executivo, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal.

A impossibilidade de coerção efetiva contra a Fazenda Pública impõe ao credor a expectativa de que a Administração Pública cumpra espontaneamente com sua obrigação decorrente de sentença judicial. Diversamente ocorre com o particular, em que há possibilidade de invasão na esfera patrimonial do devedor para a satisfação do crédito.

O cumprimento espontâneo da decisão é o que, aliás, deveria de fato ocorrer. Explica-se.

A Administração Pública tem o dever de perseguir o interesse público primário, o interesse da coletividade, que em caso de controle judicial consiste no cumprimento das decisões judiciais contra ela proferidas.

Sobre o tema leciona Eduardo Talamini¹⁵³, “cumprir os provimentos judiciais é atender ao interesse público. Esgotadas as possibilidades processuais ou suspensão do comando judicial, a Fazenda Pública deveria (deve!) sempre cumpri-lo”.

Ademais, forçoso concluir que o descumprimento das decisões judiciais por parte da Administração Pública significa evidente violação ao próprio princípio de separação dos poderes. Nesse sentido, ressaltam-se com brilhantismo os ensinamentos de Cândido Rangel Dinamarco:

“A fórmula da harmonia a prevalecer nas relações entre os Poderes 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 para 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.”¹⁵⁴

E ainda Vicente Greco Filho¹⁵⁵ observa que, “como um fato, a sentença condenatória que declara um direito não pode ser descumprida, sob pena de se violar o princípio do Estado organizado segundo o direito”.

Mas a Administração Pública não cumpre com sua obrigação. O precatório se tornou sinônimo de calote institucionalizado, privilégio abusivo do Poder Público e ceticismo popular diante dele.

¹⁵³ TALAMINI, Eduardo. *Tutela relativa aos deveres de fazer e não fazer*. p. 246-247.

¹⁵⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*. p. 303.

¹⁵⁵ GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*, p. 32.

Considerando a realidade que assola o País, faz-se necessário rever a forma de execução em face da Fazenda Pública. O sistema, tal como posto, não tem sido eficaz aos credores, que se veem de mãos atadas quando se trata de tomar medidas enérgicas contra a Fazenda Pública.

As mudanças a serem aprovadas, seja da nova redação do Código de Processo Civil no que tange à execução em face da Fazenda Pública, seja no sistema de pagamento de precatórios, a nosso ver, são insuficientes para a realidade brasileira.

Em conclusão, impõe-se seja idealizada uma nova forma de execução em face da Fazenda Pública, que ao mesmo tempo observe os privilégios inerentes a esta e os princípios que o precatório garante, tais como a inexistência de privilégio, e também seja realmente eficaz para os credores da Fazenda Pública.

10.1 Algumas propostas de solução

Diante das inúmeras críticas que envolvem a problemática, são várias as propostas de tentativa de solução. Quase todas permeiam o campo político-administrativo.

Kiyoshi Harada¹⁵⁶, por exemplo, sugere que o descumprimento da ordem judicial, com o não-pagamento do precatório, deveria ocasionar o *impeachment* do governante desobediente. O desvio da verba consignada no orçamento anual para pagamento de precatórios deveria ensejar a responsabilidade por ato de improbidade administrativa, e a não-inclusão na lei orçamentária anual deveria ensejar a punição pelo crime de prevaricação, previsto no artigo 319 do Código Penal. Em suma, propõe Kiyoshi Harada medidas enérgicas e de sanção graves e restritivas de direitos àquele governante que não observa a regra constitucional de pagamento de precatório.

Araken de Assis¹⁵⁷ sugere que o sistema de precatórios não seja abolido, mas simplesmente aprimorado. Para ele, “fundamentalmente, urge dotar de sanção mais enérgica a pura e simples falta de pagamento, sob pretexto de dificuldades financeiras conjunturais, hipótese em que não cabe seqüestro, consoante a doutrina, tese acolhida pelo STF”.

Como outra solução para o problema, Juvêncio Vasconcelos Viana¹⁵⁸ sustenta a possibilidade de o Poder Judiciário de alguma forma apropriar-se do crédito da pessoa pública para a satisfação do débito. Em suma, pretende o jurista que seja admitida a penhora de bens públicos, mormente dos denominados bens dominicais.

¹⁵⁶ HARADA, Kiyoshi. *Decisões boas já nascem com prazo certo de vida*, p. 5.

¹⁵⁷ ASSIS, Araken de. *Comentários ao Código de Processo Civil*, p. 410.

¹⁵⁸ VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da Fazenda Pública*, p. 166.

Neste sentido também se posicionou Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“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.”¹⁵⁹

Sobre o tema, assevera Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, em proposta de modificação da redação da norma legal vigente:

“As receitas públicas originárias, denominadas patrimoniais, são compatíveis com o sistema ora proposto (penhora de bens públicos dominicais). A aquisição futura de bens não é óbice para que estes mesmos venham a responder pelas dívidas do Estado. De toda sorte, o que é imprescindível para a admissão da expropriação judicial dos bens públicos é que haja regulamentação dos bens ‘penhoráveis’ na legislação infraconstitucional.”¹⁶⁰

A bem da verdade, pensamos que o sistema reclama correções em razão da cultura incutida nos administradores que insistem em desobedecer às ordens judiciais de pagamento de precatórios. Não fosse esse ranço cultural, não haveria dúvidas de que o instituto do precatório atende às necessidades do País.

Muitos insistem que afastar o precatório da execução contra a Fazenda Pública é insensato e distante dos princípios da impessoalidade, princípio da moralidade, princípios orçamentários e, à exaustão, princípio do interesse público.

Pensamos, todavia, que é possível manter esses critérios e ao mesmo tempo possibilitar a entrega do bem da vida tutelado, com a penhora e retirada do patrimônio desses bens cuja finalidade não é pública, como bem ressaltou Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em trecho supracolacionado.

Em conclusão, são inúmeras as propostas doutrinárias para modificar a atual realidade brasileira de calote generalizado da Administração Pública chancelado pelo Poder Judiciário. Parece-nos mais interessante aquela proposta que possibilita a penhora de bens da Fazenda Pública, bens esses que não têm destinação pública imediata, em que pese pertencerem à Administração Pública¹⁶¹.

¹⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Os bens públicos e o trepasse. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: NDJ, ano XXI, n. 4, p. 403-412, abr. 2005. p. 405.

¹⁶⁰ SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*, p. 225.

¹⁶¹ Não é o tema do nosso trabalho e tampouco poderíamos versar sobre toda a questão em uma simples nota de rodapé. Mas acompanhamos Floriano de Azevedo Marques Neto, que em sua tese de livre-docência, divergindo de boa parte da doutrina clássica sobre o assunto, defendeu que os bens públicos dominicais também devem ter uma destinação. Assevera o jurista: “Em regra, os bens dominicais, ainda que não possuam uma destinação de ordem geral ou específica ao uso do administrado, não deixam de ter uma função. Hão de ser consagrados a uma finalidade de instrumentalidade da ação estatal, no sentido de que se prestam a gerar receitas que sejam empregáveis no cumprimento das crescentes demandas da sociedade”

Por óbvio, para que isso ocorra, é preciso modificar a redação da lei, que atualmente impede a penhora de qualquer bem público, incluindo-se nesse rol os dominicais. Admitir, na atualidade, a penhora de bens públicos significará solução de *lege ferenda*.

Mas a solução aqui apresentada é facilmente convincente, na medida em que, ao tornar impenhorável bem de uso não-essencial ao Estado, cria-se uma prerrogativa desproporcional, que limita a atuação do Estado, um privilégio, portanto, o que não é tolerado no ordenamento jurídico brasileiro.

(MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *O regime jurídico das utilidades públicas*, p. 254). Mas o fato de esses bens terem uma destinação social, até mesmo em atendimento ao princípio constitucional da função social da propriedade, consagrada com a nova redação do Código Civil, promulgado em 2002, não impede que estes bens sejam objeto de constrição, para a garantia da execução em face da Fazenda Pública. Explica-se. Em que pese esses bens também terem uma utilidade para os administrados – insista-se, conforme corrente doutrinária quase que inédita –, a utilidade é incidental.

11 DIREITO ESTRANGEIRO

Propusemo-nos fazer uma análise, ainda que perfunctória, da doutrina no direito estrangeiro. Mas constatamos o que já havia sido dito por Celso Agrícola Barbi¹⁶², não podemos contar com o auxílio da doutrina estrangeira para o estudo dos precatórios, pois se trata de instituto sem identidade nos demais ordenamentos jurídicos.

Sobre o tema, afirma Juvêncio Vasconcelos Viana:

“Não há, em muitos países, sequer trato constitucional sobre o tema nem se criam regras especiais para esse tipo de execução. As situações de inadimplemento do Poder Público são tão raras que, quando ocorrem, o próprio sistema jurídico procura fechar-se, achando a melhor solução para o caso concreto nem que, para tanto, precise extraordinariamente autorizar medida de constrição.”¹⁶³

Então, o estudo do direito estrangeiro será restringido, considerando nossa singularidade, a três países.

Escolhemos a Itália, a Espanha e a Argentina, países em que há grave morosidade no Judiciário e esforço constante em se modificar a sistemática para tornar a prestação jurisdicional mais eficaz¹⁶⁴.

Não apenas. A escolha de tais países reside na sua forte influência no processo civil brasileiro, e na similaridade econômica quando se trata da Argentina.

Como vimos até o momento, a execução contra a Fazenda Pública possui regras diferenciadas, no entanto muito pouco efetivas, diante da impenhorabilidade dos bens públicos.

Em razão do verdadeiro caos em que se encontra a atual execução contra a Fazenda Pública, com o denominado calote coletivo, e antes mesmo de propor eventuais soluções, imperiosa uma breve análise da execução contra a Fazenda Pública em outros ordenamentos jurídicos e qual a real efetividade desses procedimentos.

¹⁶² BARBI, Celso Agrícola. *Primeiro ciclo de estudos de direito econômico*, p. 103.

¹⁶³ VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Novas considerações acerca da execução contra a Fazenda Pública*, p. 54.

¹⁶⁴ Neste sentido, ponderou João Batista Lopes: “Outro aspecto que merece referência é que a lentidão processual não é defeito exclusivo da Justiça brasileira. Países como Itália, a Espanha e a Argentina, só para citar três exemplos, sofrem como nós os efeitos da morosa tramitação dos feitos” (LOPES, João Batista. *Efetividade no processo civil*, p. 328).

11.1 A execução contra a Fazenda Pública na Itália

O início dos estudos pela Itália se mostra pertinente diante da influência das regras italianas no ordenamento processual civil brasileiro, através do Professor Buzaid. Após sua larga experiência no estudo do processo civil na Itália, Buzaid foi responsável pela redação do Código de Processo Civil de 1973, o qual permanece vigendo até a atualidade, em que pese ter sofrido alterações substanciais por meio das denominadas reformas processuais.

Nesse país, a jurisprudência e a doutrina foram as grandes responsáveis pela mudança substancial de entendimento. Isso porque era assente que os bens públicos eram impenhoráveis, sendo inviável, portanto, a execução denominada forçada em face da Fazenda Pública.

Passou-se, após grande debate jurídico, a se admitir a execução forçada contra a Fazenda Pública, desde que os bens a serem objeto de expropriação façam parte do patrimônio disponível da Administração Pública.

Seria, assim, uma possibilidade de execução forçada parcial, pois só atingiria aqueles não vinculados a certo serviço público.

Do mesmo modo, o regramento penal traz sanção ao funcionário que descumpra a decisão judicial, o que corrobora para o cumprimento espontâneo do pagamento de quantia certa.

11.2 A execução contra a Fazenda Pública na Argentina

A escolha desse país para o estudo do direito estrangeiro foi pautada na realidade econômica, muito similar à realidade econômica do nosso país. O estudo do tema, por estar diretamente relacionado às questões de outra ordem que não a jurídica, carece de similaridade de realidades sociopolíticas e econômicas.

No procedimento argentino, vencido o prazo para o cumprimento voluntário da decisão judicial e sem que se obtenha êxito, o credor particular pedirá a execução de seu crédito em face da Administração, observando-se subsidiariamente a legislação do contencioso administrativo e as normas do *Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la Nación*.

A Fazenda Pública poderá apresentar defesas de caráter restritivo, como pagamento, prescrição, compensação, por meio da denominada *excepciones*. Decidido o impasse e vencido o novo prazo para o cumprimento da decisão, poderá o julgador impor medidas

coativas para o cumprimento forçado da ordem judicial, que recairão tanto em bens móveis quanto em bens imóveis.

Assim, todo o patrimônio público que tenha utilidade privada pode ser objeto de constrição, enquanto os bens públicos de domínio público são vedados de expropriação pelo particular.

Em princípio, o procedimento a ser adotado para o cumprimento das sentenças contra a Fazenda Pública é idêntico ao do Brasil, com a devida requisição do pagamento e inclusão na verba orçamentária.

Todavia, em caso de inobservância da imposição legal, o procedimento da execução na Argentina se diferencia, havendo a denominada execução forçada e a constrição de bens públicos cuja utilidade é privada.

11.3 A execução contra a Fazenda Pública na Espanha

Aqui, novamente, vale *mutatis mutantis* o que foi dito quando do estudo da execução contra a Fazenda Pública na Itália. O Brasil sofreu fortes influências do direito processual espanhol, o que justifica o estudo da doutrina desse país.

A Espanha passou por grandes mudanças processuais recentes, na tentativa de agilizar o procedimento e o tempo dos processos.

Nesse contexto, foi promulgada a Lei 29/98, que versa quanto à jurisdição contenciosa administrativa. De grande interesse é o artigo 106¹⁶⁵, que trata da execução propriamente dita.

¹⁶⁵ “Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Artículo 106.

1. Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.

2. A la cantidad a que se refiere el apartado anterior se añadirá el interés legal del dinero, calculado desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en única o primera instancia.

3. No obstante lo dispuesto en el artículo 104.2, transcurridos tres meses desde que la sentencia firme sea comunicada al órgano que deba cumplirla, se podrá instar la ejecución forzosa. En este supuesto, la autoridad judicial, oído el órgano encargado de hacerla efectiva, podrá incrementar en dos puntos el interés legal a devengar, siempre que apreciase falta de diligencia en el cumplimiento.

4. Si la Administración condenada al pago de cantidad estimase que el cumplimiento de la sentencia habría de producir trastorno grave a su Hacienda, lo pondrá en conocimiento del Juez o Tribunal acompañado de una propuesta razonada para que, oídas las partes, se resuelva sobre el modo de ejecutar la sentencia en la forma que sea menos gravosa para aquélla.

5. Lo dispuesto en los apartados anteriores será de aplicación asimismo a los supuestos en que se lleve a efecto la ejecución provisional de las sentencias conforme a esta Ley.

Por esse dispositivo, a Fazenda Pública deverá efetuar o pagamento da quantia, sob pena de sofrer execução forçada.

Todavia, caso demonstrada pela Fazenda Pública a grave lesão que a execução forçada ocasionará, pode o julgador cumpridor da execução, após ouvidas as partes, receber uma proposta do modo de pagamento a ser efetivado pela Fazenda Pública.

Caso o julgador entenda razoável a proposta, deverá a Administração Pública cumprir a obrigação desse modo. Caso contrário, terá que se submeter à execução forçada.

Em suma, o que se observa na regra processual espanhola é uma execução forçada temperada, pois, caso demonstrado o grave prejuízo à Administração, não é ela efetivada.

11.4 O direito estrangeiro e o Brasil

Diante das ponderações feitas quanto ao direito estrangeiro, resta incontestado que o modelo brasileiro é bastante peculiar, em razão da impenhorabilidade absoluta dos bens públicos, inviabilizando, em última análise, a execução forçada.

Por outro lado, não há dúvidas de que, a exemplo de outros países, a burocracia para fins de efetivação de pagamento e, portanto, na execução contra a Fazenda Pública é medida necessária. Os impasses e as dificuldades para a efetivação da execução contra a Fazenda Pública também estão presentes em outros países.

Mas nestes há uma preocupação latente com o cumprimento da obrigação, o que enseja a autorização da execução forçada.

Em suma, o que se pretende a partir dessa comparação é refletir sobre o interesse público, a indisponibilidade de bens, a efetivação das decisões judiciais e a execução forçada contra a Fazenda Pública.

Os modelos apontados, mormente o espanhol, devem ser refletidos no Brasil como solução para o fim da falta absoluta de pagamento de quantia certa pela Fazenda Pública.

6. Cualquiera de las partes podrá solicitar que la cantidad a satisfacer se compense con créditos que la Administración ostente contra el recurrente.”

12 O APARENTE CONFLITO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO X O INTERESSE PÚBLICO

Parece verdadeiro contrassenso concluir o trabalho tratando dos princípios constitucionais. Afinal, é a Constituição base fundamental para a legislação e, portanto, deveria estar o assunto em primeiro lugar.

Constatamos, todavia, que concluir o trabalho com o tema resulta em dar *status* constitucional ao que nos propusemos questionar. E não apenas. Ao longo do estudo, trouxemos inúmeras informações constitucionais, autorizando, nesse momento, sintetizar o trabalho à luz do já discutido.

Assim sendo, resta inequívoco que há dois grandes princípios norteadores do assunto, quais sejam, a razoável duração do processo e o interesse público.

A razoável duração do processo¹⁶⁶, introduzida expressamente no ordenamento jurídico brasileiro em 2004 (artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal), mas que há muito estava presente no País como consequência de uma boa prestação da tutela jurisdicional¹⁶⁷ (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal), visa à entrega do bem da vida tutelado em um curto intervalo de tempo.

No caso de execução, tema trabalhado, pretende o credor receber a quantia devida em um curto intervalo de tempo.

¹⁶⁶ Quando afirmamos um curto intervalo de tempo estamos respeitando o prazo natural de demora de cada processo. Sobre o assunto, bem sintetiza o pensamento aqui apresentado Paulo Hoffman: “Um processo adequado e justo deve demorar exatamente o tempo necessário para a sua finalização, respeitando o contraditório, a paridade entre as partes, o amplo direito de defesa, o tempo de maturação e compreensão do juiz, a realização de provas úteis e eventuais imprevistos, fato comum a toda atividade; qualquer processo que ultrapasse um dia dessa duração já terá sido moroso” (HOFFMAN, Paulo. *Duração do processo e experiência italiana*. In: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos (Org.). *Reforma do Poder Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional 45/2004*. São Paulo: RT, 2005. p. 576).

¹⁶⁷ Neste sentido ensina Sidney Palharini Júnior: “Ocorre, na verdade, que mesmo antes da EC n. 45, a celeridade processual já era tida por garantia constitucional das partes litigantes, em decorrência da interpretação e aplicação da regra do devido processo legal. O acesso à justiça – não se confunda com acesso ao Judiciário – é proeminente a solução jurisdicional, e, assim, também a Constituição Federal, no art. 5º, XXXV” (PALHARINI JÚNIOR, Sidney. *Celeridade processual: garantia constitucional pré-existente*. In: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos (Org.). *Reforma do Poder Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional 45/2004*. São Paulo: RT, 2005. p. 768).

Por outro lado, em razão do interesse público, norteador do Estado Democrático brasileiro, os bens públicos são indisponíveis, o que torna impossível a entrega de bem de forma ágil.

Em se tratando do tema execução por quantia certa em face da Fazenda Pública, observamos a prevalência do princípio do interesse público, em detrimento do princípio da razoável duração do processo.

Os intérpretes da Constituição Federal, na atualidade, prestigiam o princípio do interesse público, mantendo intocável o bem público. Em suma, diante desse aparente conflito de princípios, há prevalência de um em detrimento de outro.

Pensamos, todavia, que a mitigação do princípio da razoável duração do processo, com a efetiva entrega do bem da vida tutelado, enfraquece o próprio Estado Democrático de Direito, composto por poderes que devem ser respeitados dentro de sua competência.

Assim é que o Poder Judiciário, ao emanar uma ordem judicial, deve ser respeitado, sob pena de enfraquecimento do próprio Estado Democrático de Direito.

O raciocínio nos leva a uma conclusão. Os intérpretes da Constituição Federal e operadores do direito deveriam dar outro rumo ao aparente conflito de princípios constitucionais.

A nosso sentir, deveriam dar destaque à razoável duração do processo, em homenagem ao Estado Democrático de Direito. E, para tanto, não precisariam invadir por completo o princípio do interesse público, pois sabemos, e já discorremos sobre isso, que nem todos os bens públicos são afetados a um serviço público ou utilidade pública.

Em suma, não se faz necessária uma nova reforma constitucional para modificar o entendimento da intocabilidade do bem público. Basta, dentro das regras já existentes na Carta Maior, fazer uma análise profunda dos princípios constitucionais para interpretar a norma, quando presente um aparente conflito, em consonância com os anseios sociais.

CONCLUSÃO

Após uma análise dos precatórios, constatamos que o maior problema quanto à efetivação de seu pagamento está nos valores que atingem montantes que superam e muito as receitas da Administração Pública.

De longe, o problema está no tempo concedido para pagamento. Isso porque, como vimos, já foram concedidas duas moratórias constitucionais, as quase certamente não foram capazes de solucionar a questão.

O projeto de emenda constitucional analisado inova e muito. E, a nosso sentir, atinge o cerne do problema ao possibilitar o deságio dos precatórios, diminuindo substancialmente o seu valor.

Contudo, não podemos fechar os olhos para o fato de que a emenda será uma solução para a Fazenda Pública em detrimento dos interesses da coletividade credora.

Entendemos aqui a necessidade de um tratamento diferenciado e acreditamos que o precatório é instrumento capaz de observar a necessária desigualdade na forma de pagamento e eliminar os privilégios pessoais.

Por outro lado, longe está de propiciar a efetividade das decisões judiciais, tão almejada pelos jurisdicionados.

Como assevera José do Carmo Mendes Júnior¹⁶⁸, “não há solução mágica nem fácil. A dívida judicial das entidades de direito público é monumental e os recursos financeiros disponíveis para satisfazê-la são finitos e insuficientes”.

Resta saber como conciliar a efetividade das decisões judiciais com o tratamento desigual da Fazenda Pública. Será o precatório uma solução ou apenas um problema?

Conforme já deixamos claro ao longo da tese exarada, pensamos que esse é o momento para inovar a forma de pensar os bens públicos e a execução em face da Fazenda Pública.

¹⁶⁸ MENDES JÚNIOR, José do Carmo. Execução contra a Fazenda Pública e os débitos de pequeno valor, p. 351.

Seguindo os modelos internacionais, bem-sucedidos, entendemos que se faz necessária a modificação da lei para que sejam penhoráveis os bens sem destinação imediata ao interesse público.

A mudança legal dispensa qualquer reforma constitucional, como já explicitado em momento anterior.

Com isso, é perfeitamente possível ampliar o conceito de Fazenda Pública, como exaltadamente já apresentamos, incluindo-se nesse rol as empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos.

Contudo, a ampliação do conceito de Fazenda Pública – em atendimento até mesmo ao princípio da isonomia – não significará a ampliação de entes devedores, pois contra essa realidade haverá a possibilidade de constrição de bens, assegurando-se a efetividade das decisões judiciais com a entrega do bem da vida tutelado.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no Estado constitucional democrático. Tradução de Luís Afonso Heck. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 16/203, 2003.

ANDRADE, Valentino Aparecido de. Litisconsórcio e o fracionamento de créditos na execução contra a Fazenda Pública: impossibilidade. *Revista Dialética de Direito Processual* 24:120, mar. 2005.

ASSIS, Araken de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2000. v. 9.

ASSIS, Araken de. *Manual de execução*. São Paulo: RT, 2004.

BARBI, Celso Agrícola. *Primeiro ciclo de estudos de direito econômico*. Realizado pela Escola Nacional da Magistratura e IASP, São Paulo, IBCB, 1993.

BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. São Paulo: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRAMANTE, Ivani Contini. Prerrogativas da Fazenda Pública e princípio da isonomia. *Revista de Processo* 117/365. São Paulo: RT, 2004.

BUENO, Cássio Scarpinella. Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública – uma proposta atual de sistematização. In: SHIMURA, Sergio Seiji; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Processo de execução*. São Paulo: RT, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

CARNEIRO, Athos Gusmão. Sociedade de economia mista, prestadora de serviços públicos. Penhorabilidade de seus bens. *Revista de Direito Processual Civil*, Curitiba, n. 8, ano III, abr./jun. 1998.

CIMARDI, Claudia. A. Execução contra a Fazenda Pública após EC 30/2000. In: SANTOS, Ernane Fidélis dos; WAMBIER, Luiz Rodrigues; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Org.). *Execução civil: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Junior*. São Paulo: RT, 2007.

COSTA, Regina Helena. Prerrogativas processuais da Fazenda Pública – debates. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella (Coord.). *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A defesa da Fazenda Pública no processo de execução: nada mudou com o advento da Lei 11.382/2006. *Revista Dialética de Direito Processual* n. 50:67, maio 2007.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. São Paulo: Dialética, 2005.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. O cumprimento da sentença, sua liquidação e execução contra a Fazenda Pública: reflexos da Lei 11.232/2005. *Revista Dialética de Direito Processual* n. 43:94, out. 2006.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. O sistema dos precatórios e a efetividade do processo. *Revista de Processo* 127/81. São Paulo: RT, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Os bens públicos e o trespassse. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo: NDJ, ano XXI, n. 4, p. 403-412, abr. 2005.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Capítulos de sentença*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Malheiros, 2004.

DINAMARCO, Cândido Rangel. O processo civil na reforma constitucional do Poder Judiciário. In: RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo (Coord.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2007.

FEDERIGHI, Wanderley José. *A execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Saraiva, 1996.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A transição constitucional e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 05.10.1988. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: RT, v. 26, jan./mar. 1999.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Interpretação e estudos da Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1990.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: arts. 33 e 78. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (Coord.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FLAKS, Milton. Precatório judiciário na Constituição de 1988. *Revista de Processo* 58/85, abr./jun. 1990.

FRANCIULLI NETTO, Domingos. Notas sobre o precatório na execução contra a Fazenda Pública. *RT* 768/39, out. 1999.

FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

GRAU, Eros Roberto. A Emenda Constitucional n. 30/00: pagamento de precatórios judiciais. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (Coord.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRAU, Eros Roberto. Despesa pública – princípio da legalidade – decisão judicial. *Revista de Direito Administrativo* n. 191, 2005.

GRAU, Eros Roberto. Parecer para o consórcio ABC de 05.02.2003. 72 p.

GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Saraiva, 1986.

GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRECO, Leonardo. O parcelamento dos precatórios. *Informativo IASP*, ano 8, n. 15, jan./jun. 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Os princípios constitucionais e o processo civil*. São Paulo: Bushatsky, 1975.

GROTTI, Dinorá Adelaide. O regime jurídico das empresas estatais. In: WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa (Coord.). *Direito público: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Princípios da isonomia e da proporcionalidade e privilégios processuais da Fazenda Pública. *Revista de Processo*. São Paulo: RT, n. 82, abr./jun. 1996.

HARADA, Kiyoshi. Decisões boas já nascem com prazo certo de vida. *Jus Navegandi*, Teresina, ano 11, n. 1.574, 23 out. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10556>>. Acesso em: 28 fev. 2009.

HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação: doutrina e prática*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HOFFMAN, Paulo. Duração do processo e experiência italiana. In: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos (Org.). *Reforma do Poder Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional 45/2004*. São Paulo: RT, 2005.

KRELL, Andréas Joachim. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito “comparado”*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.

LOPES, João Batista. Efetividade no processo civil. In: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos (Org.). *Reforma do Poder Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional 45/2004*. São Paulo: RT, 2005.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A Fazenda Pública em juízo. In: SANTOS, Ernane Fidélis dos; WAMBIER, Luiz Rodrigues; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Org.). *Execução civil: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Junior*. São Paulo: RT, 2007.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *O regime jurídico das utilidades públicas: função social e exploração dos bens públicos*. 532 f. 2008. Tese (Livre-docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARRARA, Thiago. *Bens públicos. Domínio urbano. Infra-estrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARTINS, Sandro; VICENTINI, Sandro. Os precatórios judiciais, a Emenda Constitucional 30/2000 e o poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora. *Revista de Processo* 129/92. São Paulo: RT, 2005.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: RT, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES JÚNIOR, José do Carmo. Execução contra a Fazenda Pública e os débitos de pequeno valor. In: CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita (Coord.). *Temas atuais da execução civil: estudo em homenagem ao professor Donald Armelin*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil – Parte geral*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada*. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, José Roberto de. As prerrogativas e o interesse da Fazenda Pública. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella (Coord.). *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

MUKAI, Toshio. *A dilação do pagamento de precatórios judiciais: inconstitucionalidade aberrante*. ADCOAS, Doutrina n. 10. São Paulo: Editora Esplanada, out. 1998.

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999.

OLIVEIRA, Angelina Mariz de. Execução de sentença contra a Fazenda Pública – procedimento em face da Lei n. 11.232/05. *Revista Dialética de Direito Processual*, 37:19, abr. 2006.

OLIVEIRA, Antonio Flavio de. *Precatórios: aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: RT, 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Precatório: análise da EC 30/2000*. RT 794/132.

PALHARINI JÚNIOR, Sidney. Celeridade processual: garantia constitucional pré-existente. In: WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos (Org.). *Reforma do Poder Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional 45/2004*. São Paulo: RT, 2005.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à nova Lei de Licitações*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2006.

QUEVEDO, Paulo Alexandre Ney. O regime especial de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública. *Revista Dialética de Direito Processual*, 26:112, maio 2005.

RODRÍGUEZ, Luís A. *Tratado de la ejecución*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1991. t. 1.

SHIMURA, Sergio Seiji. Tutela antecipada e execução provisória contra a Fazenda Pública – debates. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella (Coord.). *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Américo Luís Martins da. *Do precatório-requisitório na execução contra a Fazenda Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1996.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Melhoramentos, 1999.

SPALDING, Mauro. *Execução contra a Fazenda Pública federal (por quantia certa)*. Curitiba: Juruá, 2008.

TALAMINI, Eduardo. *Tutela relativa aos deveres de fazer e não fazer*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

TAWIL, Guido Santiago. *Administración y justicia: alcance del control judicial de la actividad administrativa*. Buenos Aires: Depalma, 1993. t. I e II.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Aspectos processuais do precatório na execução contra a Fazenda Pública. *Revista Dialética de Direito Processual*, 22:73, jan. 2005.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito civil – Parte geral*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da Fazenda Pública: reflexões acerca do moderno tratamento da Fazenda Pública em juízo*. 320 f. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2002, sob a orientação do Professor Antonio Carlos Marcato.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Dialética, 1998.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Novas considerações acerca da execução contra a Fazenda Pública. *Revista Dialética de Direito Processual* 5:54-68. São Paulo: Dialética, set. 2007.

VICENTE, Juraci Inês Chiarini. *Execução contra a Fazenda Pública fundada em título extrajudicial*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

YARSHELL, Flavio Luiz. A execução e a efetividade do processo em relação à Fazenda. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella (Coord.). *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)