



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

ROMERO TADEU BORJA DE MELO FILHO

EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA: A CULTURA DO
DESCUMPRIMENTO DOS PRECATÓRIOS

SOUSA - PB
2008

ROMERO TADEU BORJA DE MELO FILHO

EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA: A CULTURA DO
DESCUMPRIMENTO DOS PRECATÓRIOS

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Esp. João de Deus Quirino Filho.

SOUSA - PB
2008

Romero Tadeu Borja de Melo Filho

EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA: A CULTURA DO
DESCUMPRIMENTO DOS PRECATÓRIOS

Trabalho de Conclusão apresentado ao
Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da
Universidade Federal de Campina
Grande, em cumprimento dos requisitos
necessários para a obtenção do título de
Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovada em: 26 de novembro de 2008.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. João de Deus Quirino Filho – UFCG
Professor Orientador

Prof^a. Maria dos Remédios Barbosa - UFCG
Professor (a)

Prof. José Alves Formiga - UFCG

Aos meus pais, fontes inesgotáveis de
carinho, amor e dedicação.

AGRADECIMENTOS

Ao bom Deus, Poderoso e Magnífico, e a São Judas Tadeu, santo das causas urgentes e impossíveis, que me iluminam e livram-me de todo o mal.

Ao meu pai Romero e à minha mãe Roseane, pela vida e criação que me deram, sendo fator determinante na formação da minha personalidade.

Aos meus irmãos: Téssia, Téssio (Bebê) e em especial Talyta, minha amiga, mãe e eterna companheira, personagens que Deus colocou em minha vida para a vivência de um amor fraternal, formando a nossa família perfeita.

Aos meus avós, tios, tias e primos que me auxiliaram nesta etapa e torceram pela concretização deste sonho, carinhosamente a vovô Oton, figura fundamental da nossa família.

Aos meus amigos, irmãos que Deus me permitiu escolher: Jeová Júnior, Danilo, João Paulo, Gustavo, Brenon, Marcus França, Sâmara, Monique e Angélica. Enfim, a todas as amizades aqui construídas, e que, onde quer que eu esteja as levarei como boas lembranças da minha vida.

Em especial a Cauê, Jamilton e Diego, amigos-irmãos, que apesar de separados fisicamente sempre estamos juntos em espírito.

Ao professor João de Deus, que com competência e dedicação me orientou para a construção de uma pesquisa de qualidade.

“Não deixes de fazer bem a quem o merece, estando em tuas mãos a capacidade de fazê-lo”. (Provérbio 3:27)

RESUMO

Para alcançar sua missão oficial de eliminar conflitos e fazer justiça, no Processo Civil Brasileiro, se faz necessário superar os óbices que a experiência mostra estar constantemente a ameaçar a boa qualidade de seu produto final. A grande demora no cumprimento da tutela jurisdicional tem frustrado direitos, injustiçado indivíduos e desmoralizado o Poder Público, especialmente o Poder Judiciário. O atraso no trâmite processual é certamente um dos maiores, senão o maior, dos dissabores experimentados por aqueles que recorrem ao Poder Judiciário. As normas jurídicas que impõem obrigações à Fazenda Pública têm mitigado os seus atributos da imperatividade e da coercitividade, aproximando-se das normas unicamente morais, pois, uma vez descumprida a obrigação pelo Poder Público, não há no sistema meios efetivos para se remediar a crise que se instaura em virtude do não atendimento ao comando normativo que se extrai daquela regra de conduta. Em vista disso, esta pesquisa tem como escopo descrever a falta de efetividade da tutela jurisdicional na execução contra a Fazenda Pública, abordando especialmente o instituto dos precatórios, que muitas vezes tornam-se impagáveis. Para o desdobramento deste trabalho foi utilizado o método exegético-jurídico. O estudo consolidou-se, pois através de pesquisas e de leituras reflexivas e o manejo do material bibliográfico: doutrina, Constituição Federal e legislação processual civil; foi realizado através do método teórico-sistemático. Utilizou-se também o método comparativo, onde foi realizado um estudo de algumas legislações alienígenas. No decorrer deste trabalho foi constatada a ausência de adimplemento dos precatórios por parte do Poder Público, motivada por fatores legais, políticos e sociais. Assim, O Poder Público ao não efetuar o pagamento dos precatórios não apenas se furta de um dever legal, mas afeta o contrapeso dos poderes tripartidos que deverão, pois, coexistir de forma independente e harmônica, como proclama o artigo segundo da Constituição Federal. Desse modo, o não-pagamento dos precatórios significa o descumprimento da Constituição da República, legitimamente promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em nome do povo brasileiro.

Palavras-chave: Fazenda Pública. Execução. Descumprimento dos Precatórios.

ABSTRACT

To achieve its official mission to eliminate conflict and ensure justice in the Brazilian Civil Procedure, it is necessary to overcome the obstacles that experience shows to be constantly threaten the quality of their final product. The long delay in carrying out judicial protection has thwarted rights, wronged individuals and demoralized the public authorities, especially the Judiciary. The delay in the procedural action is certainly one of the largest, if not the largest, the difficulties experienced by those who resort to the judiciary. The rules that impose obligations to the treasury have mitigated their attributes of Inalterability and Coercivity, closer to the moral standards only because, once the obligation by governmental agencies, the system means there is no effective remedy to the crisis which establishes a result of not attending to the normative command that is extracted from that rule of conduct. Therefore, this research has the scope to describe the lack of effectiveness in the implementation of judicial protection against the Public, addressing in particular the Office of precatory, which often become impagáveis. For the unfolding of this work was the method used exegetic-legal. The study has become, because through research and reflective readings and management of bibliographic material: doctrine, the Federal Constitution and civil procedural law, was conducted through the theoretical and systematic method. We used also the comparative method, which was conducted a study of some alien laws. In the course of this work was felt the absence of adimplimento of precatory by the Public Power, motivated by factors that are legal, political and social. Thus, the authority to not to pay for precatory not only evade a statutory duty, but affects the tripartite balance of powers that should therefore coexist independently and harmonica, and proclaims the second article of the Constitution. Thus, the non-payment of precatory means the breach of the Constitution of the Republic, lawfully promulgated by the National Constituent Assembly on behalf of the Brazilian people.

Keywords: Treasury. Execution. Breach of precatory.

SUMÁRIO

RESUMO	6
ABSTRACT	7
CAPÍTULO 1 DA FAZENDA PÚBLICA	11
1.1 Conceito e abrangência	11
1.2 Evolução histórica da execução contra a Fazenda Pública	14
1.3 Princípio da isonomia processual frente aos privilégios da Fazenda Pública ..	19
CAPÍTULO 2 DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA	23
2.1 Tutela executiva	23
2.2 Princípios específicos que norteiam a execução contra a Fazenda Pública ...	26
2.2.1 Princípio da impenhorabilidade e inalienabilidade dos bens públicos	27
2.2.2 Princípios da universalidade e da anualidade orçamentária	29
2.3 Processamento da execução contra a Fazenda Pública	30
2.3.1 O rito diferenciado	31
2.3.2 Requisições de pequeno valor	36
2.4 Observações de Direito Comparado	38
CAPÍTULO 3 DOS PRECATÓRIOS	41
3.1 Conceito	41
3.2 A cultura do descumprimento dos precatórios	43
3.3 Sanções pelo descumprimento dos precatórios	54
3.4 Dos crimes de responsabilidade	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS	63

INTRODUÇÃO

O processo civil moderno tem como o seu maior desígnio a efetividade, enquanto instrumento de realização da Justiça. A grande demora no cumprimento da tutela jurisdicional tem frustrado direitos, injustiçado indivíduos e desmoralizado o Poder Público, especialmente, o Poder Judiciário. O atraso no trâmite processual é certamente um dos maiores, senão o maior, dos dissabores experimentados por aqueles que recorrem ao Poder Judiciário. A morosidade na prestação da tutela jurisdicional acaba por embutir as partes vários prejuízos que não se resumem apenas aos materiais, eis que, por muitas vezes acabam por experimentar também os prejuízos psicológicos.

Na busca de eficácia da tutela jurisdicional encontra-se o processo executivo, voltado à realização concreta de uma sentença condenatória, que com suas mazelas, não consegue garantir a efetiva e prática concretização da tutela jurisdicional, razão pela qual continua a desafiar a criatividade dos juristas e legisladores que buscam formas de tornar efetivo o cumprimento das obrigações.

A pesquisa tem como escopo delinear a falta de efetividade da tutela jurisdicional na execução contra a Fazenda Pública, abordando, especialmente, o instituto dos precatórios, que muitas vezes torna-se impagável.

Dessa forma, abre-se mão do seguinte questionamento: o Poder Público está realizando o pagamento dos precatórios? A questão suscitada nesta pesquisa não é novidade para a comunidade jurídica, aliás, a problemática da morosidade no pagamento dos precatórios, no momento da efetiva prestação jurisdicional que é o pagamento do credor, vem de longas datas angustiando a todos que litigam contra a Fazenda Pública.

Para a elaboração da pesquisa será utilizado o método exegético-jurídico. O estudo se consolidará, pois através de pesquisas e de leituras analíticas e o manejo do material bibliográfico: doutrina, Constituição Federal e legislação processual civil, será realizado através do método teórico-sistemático. Também será utilizado o método comparativo, através do qual será realizado o estudo de algumas legislações alienígenas a respeito do procedimento da execução contra a Fazenda Pública, verificando suas particularidades e semelhanças com o modelo brasileiro.

O trabalho se estruturará em três capítulos. No primeiro serão apresentados o conceito e a abrangência da expressão Fazenda Pública, bem como comentários a respeito do Princípio da Isonomia Processual. No segundo capítulo será realizada a caracterização da tutela executiva, prolongando-se até o procedimento da execução contra a Fazenda Pública. No terceiro, por sua vez, será realizada uma análise sobre a cultura do descumprimento dos precatórios, abordando-se também as sanções e os crimes de responsabilidade pelo seu descumprimento.

O tema que será trabalhado é de grande dimensão, portanto, não se tem à pretensão neste trabalho de esgotá-lo, buscando-se, apenas, demonstrar a ineficácia do instituto dos precatórios no pagamento dos créditos fazendários.

Ressalta-se que a atividade jurisdicional, para atingir sua finalidade de atribuir a cada um o que é seu, reclama não só um sistema de atos que leve à decisão mais justa possível, como também um conjunto de meios tendentes a efetivar o que foi decidido, entregando ao vencedor, o bem jurídico que lhe foi atribuído pelo Direito.

CAPÍTULO 1 DA FAZENDA PÚBLICA

A expressão Fazenda Pública pode ter diferentes definições, dependendo do contexto o qual esteja empregada. Dessa forma, indispensável é, para a compreensão do tema central da pesquisa, uma breve análise sobre o conceito de Fazenda Pública, abrangendo seus principais aspectos e sua evolução histórica, bem como um exame ao Princípio da Isonomia Processual frente aos privilégios da Fazenda Pública.

1.1 Conceito e abrangência

O termo Fazenda Pública pode ser empregado com diferentes acepções. Ditam os doutrinadores que Fazenda Pública é o conjunto de bens patrimoniais, públicos e privados, da União, Estados ou Municípios e dos seus órgãos arrecadadores, fiscalizadores, administrativos e distribuidores; erário; tesouro público. Para melhor explicar, a palavra fazenda, a princípio, significava coisa que se faz ou foi feita. Passou a chamarem-se fazendas às manufaturas, obras ou produtos, bem como objeto do comércio, mercadorias, gêneros ou bens transportados ou armazenados ou que podiam ser transformados em riqueza. (MEIRELLES, 2002, p. 73).

Pelo uso vulgar no cotidiano, foi utilizada para designar a repartição de finanças do Estado, chamada Fisco ou Tesouro, esta encarregada de cuidar de seus

haveres, bens, produtos, rendas, contribuições, créditos tributários ou não-tributários; era a Fazenda Real, Fazenda Nacional ou Fazenda Pública. (MEIRELLES, 2002, p. 74).

Assim, o termo fazenda entrosou-se com o perfil econômico do ente público. A palavra, em sentido amplo, é sinônima de patrimônio ou riquezas de uma pessoa. Seu uso mais difundido refere-se às finanças estatais.

Constata-se que a idéia de Fazenda Pública é ligada, primordialmente, ao erário público, entendo como conjunto de bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público.

É preciso diferenciar a noção administrativa que se dá ao termo Fazenda Pública da noção técnico-processual que o Código de Processo Civil empresta ao termo e que particularmente interessa a esta pesquisa.

A processualista civil utiliza o termo Fazenda Pública de forma ampla, significando o Estado em juízo, assim a expressão Fazenda Pública é usada quando se refere à União, aos Estados-Membros, aos Municípios e ao Distrito Federal, bem como as Autarquias e as Fundações Públicas, quando na defesa de seus interesses em juízo.

No que tange ao Direito Administrativo, Meirelles (2002, p. 86) assevera que:

A Administração Pública, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas Autarquias, por suas Fundações Públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública, porque o seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda. Portanto, incluem-se também no conceito de Fazenda Pública as Autarquias e Fundações Públicas por constituírem pessoas jurídicas de direito público interno, já que exercem o papel de *longa manus* dos entes estatal. (Grifo do Autor).

Vale ressaltar que a natureza autárquica dos Conselhos de Fiscalização Profissional os enquadram no conceito Fazenda Pública, já que estes cumprem a competência da União de organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, possuindo por determinação legal personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa, patrimonial e financeira, obrigados a submeter suas contas ao Tribunal de Contas da União, em virtude das contribuições que cobram das pessoas físicas e jurídicas neles inscritas serem tributos. (MEIRELLES, 2002, p. 77).

Não figuram caracterizadas como Fazenda Pública às sociedades de economia mista e as empresas públicas vez que mesmo constituídas por recursos públicos, por serem pessoas jurídicas de direito privado, não gozam da prerrogativa da indisponibilidade de seus bens e, portanto, ficam sujeitas à execução como qualquer outra empresa formada exclusivamente por capital particular. Aliás, é a própria Carta Magna que veda a esses empreendimentos, constituídos para exploração de atividade econômica, qualquer prerrogativa em relação às empresas particulares, ao estatuir no inciso II, parágrafo primeiro, do artigo 173 que a lei disporá sobre a sujeição ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

Desse modo, o termo Fazenda Pública abrange a União, os Estados-Membros, os Municípios, o Distrito Federal, Autarquias e as Fundações Públicas quando na defesa de seus interesses em juízo, onde se sujeitam ao rito diferenciado das execuções por quantia certa, cujo procedimento é disciplinado no artigo 100 da Constituição Federal e nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil.

1.2 Evolução histórica da execução contra a Fazenda Pública

Do período colonial (século XVI) até os dias atuais muitas mudanças ocorreram na cobrança judicial dos débitos da Fazenda Pública.

A execução contra a Fazenda Pública no regime das ordenações Manuelinas e Filipinas, era processada da mesma forma que contra qualquer pessoa, principalmente, com relação da penhora, que, tal como hoje, era o ato judicial pelo qual em virtude do mandado do magistrado se tiravam os bens do poder do executado e se punham debaixo da guarda da justiça para segurança da execução, portanto, não havia qualquer privilégio a proteger os bens do Estado. (CUNHA, 2001, p. 36).

Assim, nos termos dessas ordenações, a penhora deveria ser feita, sem exceção quanto à natureza dos bens, com efetiva apreensão dos bens e entrega a justiça ou a quem esta a mandava entregar (depositário). Não deveriam permanecer em poder do devedor para que este não os escondesse, consumisse ou os alienasse, considerando-se que embora não estivesse com o bem, a posse civil do executado perdurava até a arrematação.

Essa legislação foi alterada por sucessivas leis que excluíram da penhora bens e, mais adiante, a renda e o ordenado de ofício dos nobres, sem licença régia, passando-se, posteriormente, a considerar que os bens da Fazenda Nacional só poderiam ser alienados e penhorados por decreto da Assembléia Geral, vindo, finalmente a constar no artigo 15, parágrafo quinto, da Constituição do Império, o Princípio da Impenhorabilidade dos Bens Públicos.

Vale ressaltar que durante a vigência das ordenações, as condenações em desfavor da Fazenda Pública também podiam ser cobradas administrativamente,

onde o credor tinha o direito de requerer a liquidação e o seu pagamento no prazo de cinco anos, sob pena de prescrição. Quando requerida à execução judicial, a dívida era cobrada com a formação de precatórios, onde se solicitava ao procurador fiscal do ministério o seu pagamento, realizado pelas tesourarias da fazenda.

Com a falta de critérios preestabelecidos ou uma legislação rígida que evitasse abusos, o sistema de pagamento das dívidas da Fazenda Pública proveniente de condenação judicial passou a constituir-se em fator de desmoralização da Administração Pública. Nessa época, o Presidente da República, os Ministros de Estado ou do Tribunal de Contas, ou qualquer outra autoridade administrativa podiam ordenar o pagamento. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal faziam designações de caso e de pessoas nas verbas legais para pagamento das referidas condenações, não se respeitando a ordem de preferência. Assim o credor recebia o pagamento da sua dívida de acordo com o seu prestígio junto às autoridades do poder Executivo ou no Legislativo.

Nas palavras de Cunha (2001, p. 40):

Fato interessante que merece registro é que quando passado em julgado às decisões que condenavam a Fazenda Pública a pagamento em dinheiro, uma quantia enorme de pessoas influentes e ávidas passavam a rondar os corredores das repartições fiscais. Nelas se digladiavam, com fervor para arrancar a verba de seus clientes, recebendo comissões por esses serviços prestados. Era a época da advocacia administrativa. Com isso se infringia a precedência de outros titulares que deveriam receber seus pagamentos anteriormente.

A primeira Constituição Política Brasileira, de 1824, do tempo do Império, nada dispôs sobre a execução contra a Fazenda Pública. Da mesma forma a de 1891, a primeira Constituição da República.

Ante a impossibilidade de penhorar os bens públicos e a ausência de norma específica, o sistema tornou-se precário e ineficiente, não garantindo o pagamento ao credor Fazendário, ficando dependendo da boa vontade do Executivo para efetivá-lo e do Legislativo para abrir o crédito correspondente.

Nessa época chegava-se ao absurdo de no âmbito do Poder Legislativo, discutir-se o teor e o acerto (ou não) das sentenças geradoras dos créditos frente à Fazenda Pública. Se os fundamentos não agradavam, negava-se o crédito solicitado.

Somente com o disciplinamento constitucional de 1934, os pagamentos dos créditos contra a Fazenda Pública, puderam ser cumpridos através dos precatórios, sem as ingerências do Poder Legislativo com suas descabidas interferências diante da *res judicata*. (CUNHA, 2001, p. 42).

O Texto Constitucional de 1934, que regulava o instituto dos precatórios tinha a seguinte redação:

Art.182. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública Federal, em virtude de sentença judicial, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e a conta dos créditos respectivos, sendo vedado à designação de casos ou pessoas nas verbas legais.

Parágrafo Único. Esses créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao presidente da corte suprema expedir as ordens de pagamento dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua preferência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazer, depois de ouvido o Procurador Geral da República.

Como bem expressa Cunha (2001, p. 42):

Foi preciso a tutela constitucional, para que os precatórios fossem devidamente cumpridos, sem que o legislativo julgasse a sentença, numa aplicação da regra de que os três poderes são independentes e harmônicos entre si [...] O precatório triunfou como instituto democrático e constitucional, representando uma segurança para as partes, no sentido do exato cumprimento das decisões judiciais contra a Fazenda Pública, que, por ser órgão do governo, portanto, de um dos Poderes da República deveria dar exemplo no fiel e imediato cumprimento as ordens da Justiça.

Pela dicção do artigo supracitado, houve a vedação da designação nominal dos credores, a imposição da observância da ordem cronológica de apresentação dos precatórios e autorização do seqüestro no caso de preterição do pagamento de algum credor, sendo esse os primeiros passos moralizadores da situação caótica que reinava entre a administração e seus credores.

A Constituição Federal de 1937 (Estado Novo), nada inovou, limitou-se a confundir as palavras usando a expressão precatória ao invés de precatórios, como seria o correto.

O primeiro Código Unitário de Processo Civil Brasileiro (Decreto-Lei Federal nº 1.608, de 18.09.1939), disciplinou no artigo 918, parágrafo único, os pagamentos de créditos devidos pela Fazenda Pública, nos seguintes termos:

Art. 918: Os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as requisições e a conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados aquele fim. As verbas orçamentárias e os créditos voltados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos.

Parágrafo Único: Caberá ao presidente do Tribunal de Apelação ou do Supremo Tribunal Federal, se a execução for contra a Fazenda Nacional, expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral.

A Constituição Federal de 1946 inovou ao estender o precatório à Fazenda Estadual e a Fazenda Municipal, tendo, ainda, feito adaptações quanto à autoridade competente para expedir as ordens de pagamento (Presidente do Tribunal).

A Constituição de 1967, em seu artigo 117, parágrafo primeiro, criou o dever, as entidades de direito público, de inclusão no orçamento, de numerário suficiente para o pagamento dos débitos constantes de condenações judiciais contra a Fazenda Pública, apresentadas até 1º de julho. Assim, o Presidente da República, os Governadores de Estado e os Prefeitos municipais tinham o dever de reservar a quantia necessária para pagamento dos precatórios, sob pena de crime de responsabilidade.

Na Emenda Constitucional 1969, o instituto dos precatórios foi tratado de forma idêntica ao anteriormente disposto na Constituição Federal de 1967.

O Código de Processo Civil de 1973 tratou da execução contra a Fazenda Pública no livro II, consagrado ao processo de execução, no título II (Das diversas espécies de execução), na Seção III do capítulo IV (Da execução por quantia certa contra devedor solvente), especificamente, nos Artigos 730 e 731. Este novo código, ao contrário do anterior, não repetiu apenas o descrito na Constituição, mas teve o mérito de estabelecer as normas procedimentais para a execução contra a Fazenda Pública.

A atual Constituição, promulgada em cinco de outubro de 1988, no seu artigo 100, praticamente preservou intacto o sistema que já vinha sendo utilizado na vigência da Constituição anterior. Entretanto, no *caput* do referido artigo, o legislador constituinte excepcionaram da ordem cronológica os créditos de natureza alimentícios. Assim deverão ser formadas duas ordens para o pagamento das condenações judiciais da Fazenda Pública; uma dos créditos alimentares e outra

dos créditos diversos, sempre obedecendo à ordem cronológica de apresentação dos precatórios de uma e de outra.

A partir de 16 de dezembro de 1998, com a publicação da Emenda Constitucional nº 20, foi incluído no artigo 100 da atual Constituição o parágrafo terceiro, onde o legislador excluiu a necessidade de expedição de precatórios para o pagamento de obrigações definidas em lei como de pequeno valor. A Emenda Constitucional de nº 37 de 12.06.2002, veio fixar, provisoriamente, os débitos de pequeno valor das fazendas estadual, distrital e municipal até que fossem editadas leis próprias pelas respectivas esferas governamentais.

Como foi explicitado supra, o Brasil passou por diversas constituições e, em cada uma delas algum aperfeiçoamento, ou simplesmente modificação, foi acrescentada com o objetivo de fazer com que o Estado também cumprisse de forma mais ágil e justa as suas obrigações resultantes de condenação judicial. Assim, observa-se que cobrar as dívidas oriundas do Poder Público sempre foi uma tarefa árdua.

1.3 Princípio da isonomia processual frente aos privilégios da Fazenda Pública

Os princípios constituem-se em fontes basilares para qualquer ramo do direito, influenciando tanto na sua formação como na sua aplicação. Os princípios jurídicos, sem dúvida, significam os pontos básicos, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio direito. Indicam o alicerce do direito. Compreende, pois, os fundamentos da ciência jurídica, onde se firmam as normas originárias ou

as leis científicas do direito, que traçam as noções em que se estruturam o próprio direito. (REALE, 2003, p. 305).

Segundo Mello (1999, p. 230):

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se erradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento do princípio que preside a intelecção das diferentes partes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representam insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

No âmbito da processualística civil os princípios norteadores encontram-se inseridos tanto na Constituição Federal, constituindo o denominado direito processual constitucional, bem como na legislação ordinária principal que o regulamenta (Código de Processo Civil).

São princípios constitucionais, admitidos pela doutrina os seguintes: Princípio do Devido Processo Legal, da Isonomia Processual, do Contraditório e da Ampla Defesa, do Juiz Natural, da Inafastabilidade da Jurisdição, da Publicidade dos Atos Processuais, da Motivação das Decisões, do Duplo Grau de Jurisdição; neste tópico interessa analisar fundamentalmente o Princípio da Isonomia, para que se possa verificar se as prerrogativas concedidas à Fazenda Pública não infringem a esse princípio.

O Princípio da Isonomia Processual foi erigido em preceito constitucional desde os primórdios da independência. Na vigente Constituição encontra-se

esculpido no *caput* do artigo quinto e no inciso I, bem como, vem positivado no artigo 125, inciso I, do Código de Processo Civil. O Princípio da Igualdade domina todo o processo civil e, por força da isonomia constitucional de todos perante a lei, impõem que ambas as partes da lide possam desfrutar, na relação processual, de iguais faculdades e devam se sujeitar a iguais ônus e deveres.

O Princípio da Igualdade Processual é o direito que tem os litigantes de receberem idêntico tratamento pelo juiz, seria a paridade de armas, onde as partes teriam as mesmas garantias processuais e oportunidade de fazer valer em juízo as suas alegações. (DONIZETTI, 2008, p.10).

É importante que se diferencie a igualdade formal da igualdade material. A primeira nasceu com o Estado liberal, advindo da revolução francesa, consistindo no primado de que todos seriam iguais perante a lei, independente de sua posição social. Com o advento do Estado social, surgiu a igualdade material, trazendo a noção moderna de que para se alcançar à igualdade deve-se conceder tratamento desigual aos desiguais, na exata medida das suas desigualdades.

A Constituição Federal, o Código de Processo Civil e a legislação ordinária pátria, descrevem alguns privilégios a Fazenda Pública como, por exemplo: Foro na Capital do Estado ou do território quando em litígio; prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer; intimação pessoal do representante da União; reexame necessário das sentenças contra si proferidas; fixação diferenciada dos honorários advocatícios em caso de sucumbência, mediante apreciação eqüitativa do juiz e observados o grau de zelo do profissional, o lugar de prestação do serviço, a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço; dispensa de depósito prévio para o ajuizamento de ação rescisória; dispensa de preparo para a interposição de recurso; dispensa do

adiantamento das despesas dos atos processuais eventualmente requeridos, pagos ao final pelo vencido; audiência prévia em caso de requerimento de medida liminar em ação possessória; impenhorabilidade de seus bens; execução por quantia certa completamente distinta da execução comum.

Segundo Grinover *et al* (2007, p.151) a grande questão enfrentada pela doutrina e jurisprudência é definir se esses privilégios e/ou prerrogativas conferidos à Fazenda Pública quando em juízo violam o Princípio Constitucional da Isonomia.

Pode-se dizer que existe um efetivo e necessário desequilíbrio em favor da Fazenda Pública, justamente porque ela tutela o interesse de todos. Então, é este o fundamento para que haja um desequilíbrio que se vai refletir no processo também.

Neste contexto ensina Theodoro Júnior (2000, p. 182):

Buscar a igualdade tão somente no plano da lei não basta. Impõem-se a busca incessante pela igualdade no plano material (tratar desigualmente os desiguais), isso, porque nesta hora, quando se esta tratando desigualmente, não se esta ferindo a isonomia, ao contrário, estar-se-á preservando-a. Querer sustentar o fim do tratamento *desigual* da Fazenda Pública seria ignorar a realidade concreta e deixar a igualdade no plano tão somente formal, e pior de tudo, comprometer o contraditório e possibilidade de reação do Poder Público nas lides. Ademais, não se pode olvidar que quem litiga com a Fazenda Pública não está enfrentando um particular. Na verdade, está litigando contra o próprio povo. Assim, os privilégios conferidos à Fazenda Pública quando em juízo assentam-se no Princípio da Supremacia dos Interesses Coletivos Sobre os Interesses Individuais. Os interesses da coletividade transcenderiam aos particulares, descartando qualquer vulneração ao Princípio Constitucional da Igualdade das Partes Litigantes. (grifo do autor)

Esta aparente desigualdade é plenamente justificável, pois a reserva de alguns privilégios a Fazenda Pública é na verdade o sustentáculo da igualdade material, onde se busca dá tratamento isonômico às partes, haja vista que vislumbram realidades diversas. Tais prerrogativas foram instituídas com vistas ao interesse público e em razão da natureza e organização do Estado.

CAPÍTULO 2 DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

O processo, do ponto de vista intrínseco, consiste na relação jurídica que se estabelece entre autor, juízo e réu com a finalidade de acertar o direito controvertido, acautelá-lo ou realizá-lo. Tal relação jurídica não comporta divisão. Para a compreensão da dinâmica do processo de execução, serão abordados neste capítulo a tutela executiva, assim como o procedimento da execução contra a Fazenda Pública e seus princípios norteadores.

2.1 Tutela executiva

Dependendo da finalidade que a jurisdição foi provocada, o código estabelece particularidades procedimentais tendo em vista o objeto da atuação do Estado-Juiz. Estas particularidades definem o que se denomina processo de conhecimento, de execução e cautelar. Se o objetivo da parte é o acerto do direito, a jurisdição atuará segundo um dos procedimentos (comum, que pode ser ordinário, sumário ou sumaríssimo, ou especial) que compõem o processo de conhecimento. Se o almejado pela parte é compelir o vencido a cumprir uma obrigação pactuada, deve-se utilizar um dos vários procedimentos que integram o processo de execução (por quantia, para entrega de coisa, obrigação de fazer e não fazer). Finalmente, se visa à parte resguardar a efetividade de um processo (de conhecimento ou de execução), deve-se utilizar um dos ritos procedimentais do processo cautelar (procedimento cautelar comum, inominado ou atípico, ou

procedimento especial, nominado ou típico). Assim, de acordo com o artigo 270 do Código de Processo Civil, têm-se três espécies de processo: de Conhecimento (ou Cognição), de Execução e Cautelar. (DONIZETTI, 2008, p. 547).

No Processo de Execução, objeto do estudo que se segue, a atividade jurisdicional restringe-se a atos necessários a satisfação do direito do credor e, conseqüentemente, a compelir o devedor a adimplir a obrigação, seja de pagar quantia, entregar coisa, fazer ou não fazer.

A tutela executiva busca a satisfação ou realização de um direito já acertado ou definido em um título judicial ou extrajudicial, com vistas à eliminação de uma crise jurídica de adimplemento. Consiste, dessa maneira, na atuação de um direito a uma prestação, ou seja, na atuação de uma conduta prática do devedor.

Impende ressaltar que essa espécie de tutela jurisdicional exercida mediante execução forçada (por coerção ou sub-rogação) atua, unicamente, em favor do credor, diferentemente, portanto, do que ocorre com as tutelas cognitivas e cautelares, que pode ser concedida tanto em favor do autor como do réu. Assim, não há como se admitir que a execução tenha fim com a satisfação de um direito do executado; o máximo que pode ocorrer é a extinção do processo executivo por causas anômalas, tais como a ausência de pressuposto processual ou de condição da ação, renúncia ao direito pelo exeqüente, entre outras. (DONIZETTI, 2008, p. 549).

Por ser exercido, exclusivamente, em prol do exeqüente, poder-se-ia esperar da tutela executiva uma eficácia total, consistente na produção inequívoca e inafastável dos resultados satisfativos almejados. Ocorre que, existem certos óbices legítimos e ilegítimos que os princípios do direito e a própria vida antepõem a plenitude da tutela jurisdicional executiva, reduzindo, legitimamente, a potencialidade

satisfativa da execução forçada. Os limites ou óbices à potencialidade satisfativa da tutela jurisdicional executiva podem ser de natureza política ou física.

Vige no processo executivo a responsabilidade patrimonial, onde o patrimônio do executado responderá e suportará as medidas executivas tomadas pelo Estado-Juiz. Portanto, por questões políticas, de regra a execução não incide sobre a pessoa do devedor, não se admitindo, assim, a prisão por dívida, salvo nos casos de inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e de depositário infiel (artigo 5º, LXVII, da CF).

Porém, o patrimônio do devedor, em alguns casos, representará óbice legítimo à ampla atuação da execução forçada, pois existem certos bens indispensáveis à vida digna do executado que não pode ser objeto de penhora, sob pena de se frustrarem direitos fundamentais em prol de direitos patrimoniais do credor. Por fim, embora a satisfação do crédito exequendo não deva ceder perante atitudes protelatórias do mal pagador, não se pode alcançar tal objetivo a qualquer custo, pois, na execução faz-se necessária, também, a observância do devido processo legal, devendo os meios processuais serem empregados, quando possível, do modo menos gravoso ao devedor.

Nas palavras de Dinamarco (2002, p. 58):

É preciso distinguir entre o devedor infeliz e de boa-fé, que vai ao desastre patrimonial em razão de involuntárias circunstâncias da vida, e o caloteiro chincanista, que se vale das formas do processo executivo e da benevolência dos juizes como instrumento a serviço de suas falcatruas. Infelizmente, essas práticas são cada vez mais frequentes nos dias de hoje, quando raramente se vê uma execução civil chegar ao fim, com a satisfação do credor. Quando não houver meios mais amenos para o executado, capazes de conduzir a satisfação do credor, que se apliquem os mais severos.

Vale ressaltar que, com o sincretismo processual implementado no ordenamento jurídico brasileiro, possibilitou-se a prestação da tutela executiva no próprio processo de conhecimento em relação às obrigações reconhecidas em títulos judiciais (de fazer, não fazer, entregar coisa ou pagar quantia). Haverá, de outro lado, tutela executiva por meio de processo autônomo nos casos de execução fundada em títulos extrajudiciais (artigo 585 do CPC) e execução contra a Fazenda Pública, quer baseada em título judicial ou extrajudicial (artigos 730 e 731 do CPC).

Também é possível afirmar que a tutela executiva será prestada por processo autônomo quando o título judicial consistir em sentença penal condenatória, sentença arbitral ou sentença estrangeira (artigo 475-N, II, IV e VI), uma vez que, nessas hipóteses, não terá ocorrido prévia cognição pelo juízo cível. Esta fusão de atos de cognição com atos de executivos em um único processo, denominado de processo sincrético, é de ordem unicamente pragmática, não alterando a natureza ou conteúdo das tutelas prestadas.

2.2 Princípios específicos que norteiam a execução contra a Fazenda Pública

Toda forma de conhecimento implica a existência de princípios norteadores, isto é, de certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber. Assim, no tópico que se segue serão abordados os princípios específicos que norteiam a execução contra a Fazenda Pública.

2.2.1 Princípio da impenhorabilidade e inalienabilidade dos bens públicos

A Fazenda Pública tem seus bens regidos por disciplina distinta daquela que trata dos bens particulares. Seu patrimônio, porque em princípio afetado a uma finalidade pública, não pode ser livremente alienado ou onerado (artigo 100 do Código Civil). Por outro lado, mesmo os bens não destinados a qualquer função pública possuem cautelas especiais para sua alienação (artigo 101 do Código Civil e lei 9.636/98).

Marinoni (2006, p. 401) assevera que:

A idéia da responsabilidade patrimonial dos débitos da Fazenda Pública deve assumir outra feição, já que seriam totalmente inviável a penhora e a alienação judiciais, indiscriminadamente, de bens públicos. Ainda que se cogite da possibilidade de penhora de tais bens, incidiria a proibição de sua alienação (até porque destinados a uma finalidade pública), tornando inútil o procedimento clássico de execução patrimonial. Ademais, nos termos do que prevê a Constituição Federal, todos os pagamentos devidos pela Fazenda Pública deve limitar-se ao teto previsto nos orçamentos (ou créditos extraordinários adicionais) aprovado pelo legislativo (artigo 167, II, da Constituição Federal). Assim, os débitos da Fazenda Pública só poderão ser saldados se o montante devido para tanto estiver previamente incluído no orçamento do respectivo órgão.

Todos estes fatores fizeram com que a Constituição Federal dedicasse regime especial para o pagamento de condenações havidas pela Fazenda Pública. Por esta disciplina (artigo 100 da Constituição Federal), todas as dívidas da Fazenda Pública originária de condenação judicial, somente serão pagas mediante *precatórios*, expedido pelo Judiciário e dirigido à entidade condenada, que deverá incluir o débito em seu orçamento, para pagamento em futuro exercício financeiro.

Assim, a impenhorabilidade dos bens públicos decorre de preceito constitucional que dispõe sobre a forma pela qual serão executadas as sentenças judiciais contra a Fazenda Pública, sem permitir a penhora de seus bens. Admitindo, todavia, o seqüestro de quantia necessária à satisfação do débito, desde que ocorram certas condições processuais, conforme artigo 100 da Constituição Federal.

A penhora é o ato processual executório que se realiza com a apreensão de bens do devedor que sejam suficientes para o pagamento do credor ou credores. O ato da penhora, não é um ato que visa garantir a execução, mas é um ato que tem como finalidade principal identificar o bem que será expropriado pelo Estado-juiz, de forma a satisfazer os créditos do exeqüente mediante a alienação judicial do bem. (DONIZETTI, 2008, p.630).

No Código de Processo Civil, em vigor, somente é permitida a penhora de bens passíveis de transmissão e de alienação. Como a finalidade da execução forçada reside na expropriação dos bens apreendidos é elementar que a penhorabilidade se vincula, umbilicalmente, a alienação. Os fins da execução seriam frustrados se o ato de constrição judicial incidisse em bens que a norma legal reputa inalienáveis.

Os bens públicos, por serem de interesse da coletividade, apresentam características diferenciadas no ordenamento jurídico, pois, o Código Civil vigente estabelece no artigo 100 que "os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar". Na verdade essa alienação somente será possível por ato voluntário da administração, atendendo aos critérios da conveniência e oportunidade, nunca por imposição judicial. O Código de Processo Civil preconiza também no artigo 649, I, a impenhorabilidade absoluta dos bens inalienáveis, razão pela qual a Fazenda

Pública não é citada para pagar em 30 dias ou cumprir o julgado, mas sim para opor embargos à execução. Portanto, tudo isso ocorre em face da impenhorabilidade e inalienabilidade dos bens que compõem o patrimônio público, ou seja, da supremacia do interesse público sobre o privado.

O artigo 98 do Código Civil estabelece que são públicos os bens do domínio nacional pertencente às pessoas jurídicas de direito público interno e, a especificação dos bens públicos é realizada pelo artigo 99 do referido diploma legal.

Caso os bens públicos fossem penhoráveis, poder-se-ia comprometer todo o sistema dos serviços públicos. Por isso, a lei processual estabelece a sistemática do precatório, ou seja, pagamento por via de dotação orçamentária, mesmo não sendo a solução mais eficiente, mas como forma de garantir ao Poder Público um melhor planejamento para o pagamento das suas condenações judiciais. (MARINONE, 2002, p. 406).

2.2.2 Princípios da universalidade e da anualidade orçamentária

Os Princípios da Universalidade e da Anualidade Orçamentária encontram-se inseridos no artigo 165, parágrafos segundo e quinto da Constituição Federal de 1988. O artigo 165, parágrafo quinto da Constituição da República determina a inclusão, na lei orçamentária, das despesas e receitas mencionadas em seus incisos I e III. O artigo 165, parágrafo segundo, por sua vez, descreve que: a lei de diretrizes orçamentária compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual.

O Princípio da Universalidade, que diz respeito unicamente ao orçamento anual, veio propiciar uma ligação e o planejamento de médio e longo prazo com o orçamento anual.

Em face do parágrafo primeiro do artigo 100 da Constituição Federal estatuir a obrigatoriedade da inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verbas necessárias ao pagamento de suas dívidas oriundas de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, devendo ocorrer o pagamento até o final do exercício financeiro seguinte, com sua devida atualização, revela estar em harmonia com o princípio da universalidade e da anualidade orçamentária no entendimento de Franco (2002, p, 85).

É de bom alvitre ressaltar que a exigência expressa na carta magna, no sentido de que todas as despesas e receitas das entidades de direito público estejam previstas no orçamento, visa permitir que o parlamento exerça um efetivo controle quanto a tais despesas e receitas, segundo o artigo 70 da Constituição Federal de 1988.

2.3 Processamento da execução contra a Fazenda Pública

A tutela executiva contra a Fazenda Pública constitui modalidade de execução por quantia certa contra devedor solvente. Esta, tanto pode se embasar em título executivo judicial quanto extrajudicial. Ainda que fundada em sentença judicial, essa modalidade de execução segue as normas do Processo de Execução (Livro II), com as especificidades estabelecidas nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil e 100 da Constituição Federal, não se aplicando, portanto, as normas

gerais constantes dos artigos 475-I e seguintes, que dispõem sobre o cumprimento da sentença.

Dessa forma, indispensável é, para a compreensão do tema central deste tópico, uma breve análise sobre o rito diferenciado do processamento da execução contra a Fazenda Pública, abrangendo seus principais aspectos. Será também abordado o instituo das Requisições de Pequenos Valores (RPV).

2.3.1 O rito diferenciado

O procedimento criado pela lei para a execução contra a Fazenda Pública encontra-se prescrito nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil, que se transcreve para melhor visualização:

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

I - o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.

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

O primeiro ato processual, como não poderia deixar de ser, consiste na citação da Fazenda Pública devedora para oferecer embargos. Essa citação deverá ser pessoal. O Código de Processo Civil (artigo 730) estipula o prazo de dez dias

para oferecimento de embargos, a contar da juntada do mandado de citação aos autos, por aplicação analógica ao artigo 738, inciso I do CPC. Tal prazo, contudo, foi estendido para trinta dias, por força da Medida Provisória nº 2.180-35/01, que acrescentou o artigo 1º-B à Lei 9.494/97.

A citação da Fazenda Pública não é para que esta pague ou ofereça bens à penhora, mas para apresentar embargos. Isso se dá em razão do fato de que a Fazenda Pública não pode pagar, sem utilizar-se do regime de precatórios, e nem nomear bens à penhora, dado que seus bens são impenhoráveis. O recebimento dos embargos acarretará na paralisação da execução, ou seja, enquanto pendentes de julgamento os embargos, o magistrado não poderá requisitar o pagamento por meio dos precatórios.

Essa suspensão poderá ser total ou parcial, a depender da abrangência dos embargos. No que tange às matérias que podem ser alegadas em sede de embargos a execução, o sistema processual civil pátrio estabelece tratamento diverso, conforme sejam eles incidentes à execução fundada em título judicial ou extrajudicial. Quando se tratar de execução fundada em título judicial, a matéria alegável em embargos está taxativamente estabelecida pelo Código de Processo Civil, em seu artigo 741, cujo rol, salvo inciso I (falta ou nulidade de citação no processo de conhecimento corrido à revelia), diz respeito apenas a matérias supervenientes à formação do título executivo. As matérias previstas no artigo 741 do CPC, na execução fundada em título judicial, configuram-se, portanto, como *numerus clausus*.

O artigo 741 do CPC com a vigência da Lei 11.232/05 passou a fazer referência apenas à execução contra a Fazenda Pública, onde as matérias de embargos continuarão sendo as mesmas, quais sejam: falta ou nulidade da citação,

se o processo correu à revelia; inexigibilidade do título; ilegitimidade das partes; cumulação indevida de execuções; excesso ou nulidade na execução; qualquer causa impeditiva, modificativa ou extintiva da obrigação, desde que superveniente à execução; e, incompetência do juízo, suspeição ou impedimento do juiz.

Diferente, e não poderia deixar de ser, se afigura nos embargos incidentes em execução fundada em título extrajudicial. Aqui, não houve qualquer juízo cognitivo acerca da formação do título executivo, não havendo, dessa forma, que falar em preclusão capaz de restringir a matéria dos embargos de iniciativa da executada. Assim, as matérias previstas no atual artigo 741 do Código de Processo Civil passam a ser meramente exemplificativa, de forma que a Fazenda Pública poderá alegar qualquer matéria que lhe seria lícito alegar em contestação de processo cognitivo (artigo 745, CPC). No que se refere à Fazenda Pública, não há que se falar em embargos de segunda fase, haja vista que nas execuções de suas dívidas inexistem arrematação e adjudicação de bens, dada a imunidade patrimonial.

O julgamento dos embargos far-se-á por meio de sentença, por tratar-se de processo autônomo, embora incidente à execução. A procedência dos embargos acarretará na conversão da suspensão, gerada pelo recebimento dos mesmos, em trancamento definitivo da execução, que poderá ser total ou parcial, a depender da abrangência da matéria impugnada ou julgada procedente, ou ainda, na anulação do processo de conhecimento, quando relativo à ausência ou nulidade da citação daquele.

Contra a decisão que julgar procedentes os embargos, caberá recurso de apelação, a ser recebido em seu duplo efeito (devolutivo e suspensivo), de forma que a execução se manterá suspensa, pois, a apelação não atingirá o efeito suspensivo produzido pelo recebimento dos embargos. Em sendo julgados

improcedentes os embargos, caberá apelação a ser recebida em seu efeito meramente devolutivo (artigo 520, inciso V, CPC), de forma que, mesmo pendente de recurso, a execução retornará ao seu curso normal.

A sentença de improcedência dos embargos é contrária aos interesses da Fazenda Pública executada, o que leva a doutrina a afirmar que a produção dos efeitos dela decorrentes estará sujeita ao duplo grau de jurisdição, de forma que se poderia concluir que a execução continuaria paralisada. (DONIZETTI, 2008, p. 732).

A corte especial do Superior Tribunal de Justiça, no entanto, pacificou a controvérsia no sentido de que a decisão que rejeita embargos à execução contra o Estado não se submete ao duplo grau de jurisdição obrigatório, o que se deu nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 233.619/SP. Neste recurso, o relator, Ministro Humberto Gomes de Barros, em seu voto, argumentou que:

Aceitar o duplo grau de jurisdição obrigatório no processo executivo seria homenagear a linha de pensamento que enxerga no Poder Judiciário um singelo instrumento de alargamento da dívida pública. Pacificada a matéria na jurisprudência, não há que se falar em duplo grau de jurisdição obrigatório contra decisão que julga improcedentes embargos executórios da Fazenda Pública. Caberá a ela apelar da decisão, o que se dará, com efeito, meramente devolutivo.

Não tendo sido opostos embargos executórios ou, em tendo sido interpostos, julgados improcedentes, segue, de imediato, a execução contra a Fazenda Pública na forma disposta no inciso I do artigo 730 do CPC, onde prevê a requisição de pagamento dirigida à Administração Pública, o que se dá por intermédio do Presidente do Tribunal competente. A requisição de pagamento dá-se o nome de precatório judicial. O processamento dos precatórios dentro do Tribunal

seguirá o regimento interno respectivo, que terminará com uma comunicação dirigida ao órgão da Administração Pública responsável pelo pagamento.

O precatório diz respeito ao primeiro momento do procedimento de comunicação para pagamento, supra mencionado, ou seja, refere-se ao ato praticado pelo Juízo onde se processou a execução. Pode-se afirmar, portanto, que precatório é o instrumento processual expedido pelo juízo da execução e dirigido ao Tribunal ao qual está subordinado, para que, por intermédio do Presidente deste, seja autorizado e expedido ofício requisitório à Fazenda Pública exequenda para pagamento da quantia devida.

Após a determinação pelo Juízo da execução, deverá o cartório expedir o precatório judicial, que assumirá a mesma forma de uma carta precatória. O precatório judicial deverá conter todos os elementos necessários para individualização do credor e da Fazenda Pública devedora, do valor, origem do crédito, Tribunal ao qual é dirigido, e instruído com documentos pertinentes. Após a assinatura do Juiz da execução, o precatório será encaminhado ao Presidente do Tribunal correspondente, onde será distribuído, registrado e autuado. Em seguida, o Presidente do Tribunal expedirá ofício requisitório de pagamento à Fazenda Pública devedora. Expedido o precatório pelo Juízo da execução ao Tribunal competente, e emitido ofício requisitório de pagamento à Fazenda Pública devedora, competirá a esta tomar medidas indispensáveis à abertura dos créditos a serem colocados à disposição da Presidência do Tribunal para os respectivos pagamentos.

O pagamento dos precatórios, a partir deste momento dependerá da atuação voluntária do Poder Público, que deverá realizar o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito (Artigo 730, inciso II, CPC). Existe, portanto, uma imposição constitucional de pagamento segundo a

ordem cronológica de apresentação dos precatórios, sob pena de seqüestro da quantia necessária à satisfação do crédito preterido na ordem. Essa ordem cronológica é a de registro e autuação dos precatórios no Tribunal, e não a de recebimento dos ofícios requisitórios pelo Poder Público. Vale ressaltar que a organização de pagamento é de competência do Tribunal.

2.3.2 Requisições de pequeno valor

O regime dos precatórios, previsto no *caput* do artigo 100 da Constituição Federal, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado (Constituição Federal, artigo 100, parágrafo terceiro), possibilitando o pagamento imediato de tais dívidas.

A Emenda Constitucional nº 30/00, que introduziu o parágrafo terceiro no artigo 100 do texto Constitucional, inovou ao distinguir os débitos judiciais em duas espécies: precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs), permitindo que lei específica defina o que deve ser considerado pequeno valor. Para o fim de pagamento das RPs, a lei poderá fixar valores distintos, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público (CF, artigo 100, parágrafo quinto).

Por seu turno, preceitua o artigo 87 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que, para efeito de pagamento das Requisições de Pequeno Valor e do que estabelece o artigo 78 do ADCT, serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, os débitos ou obrigações consignados em precatório

judiciário, que tenham valor igual ou inferior a: quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (inciso I); trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios (inciso II).

Vale ressaltar que, o valor de trinta salários-mínimos para a fazenda municipal terá eficácia provisória até que aqueles entes editem leis próprias estabelecendo o respectivo valor das requisições de pequeno valor.

Entretanto, se a quantia executada ultrapassar o valor da RPV, é facultado à parte exequente a renúncia do crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no parágrafo terceiro do artigo 100 da Constituição Federal (parágrafo único do artigo 87 do ADCT).

Na esfera federal, a Lei nº 10.259/01, com vigência a partir de janeiro de 2002, além de instituir os juizados especiais federais (artigo terceiro, *caput*), com competência para processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de 60 salários-mínimos define o limite dos débitos considerados de pequeno valor, fixando-o, também, em 60 salários-mínimos por beneficiário (artigo 17, parágrafo primeiro).

O *caput* do artigo 86 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 37/02 estabeleceu que não se aplica a regra de parcelamento do artigo 78 do ADCT aos débitos da Fazenda Pública, oriundos de sentenças transitadas em julgado, que preencham, cumulativamente, as seguintes condições: ter sido objeto de emissão de precatórios judiciais (inciso I); ter sido definidos como de pequeno valor (inciso II); estar, total ou parcialmente, pendentes de pagamento na data da publicação dessa Emenda (inciso III).

O parágrafo primeiro dispôs que esses débitos serão pagos na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, com precedência sobre os de maior

valor. Por sua vez, o parágrafo segundo determinou que tais débitos, se ainda não tiverem sido objeto de pagamento parcial, nos termos do artigo 78 do ADCT, poderão ser pagos em duas parcelas anuais, se assim dispuser a lei. Os débitos de natureza alimentícia, que se enquadrem nas regras do dispositivo transitório em tela, terão precedência para pagamento sobre todos os demais (parágrafo terceiro).

Vale salientar que a Emenda Constitucional nº 37/02 fez constar na Lei Maior, artigo 100, parágrafo quarto, a proibição de expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como de fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, de modo que parte do pagamento se faça por meio de precatório e parte por meio de requisição de pequeno valor.

Não é demais ressaltar que fracionamento do valor da execução não se confunde com parcelamento do pagamento de precatórios. Uma coisa é dividir o valor da execução a fim de que seu pagamento se faça por meio de duas ou mais RPVs, ou parte por intermédio de precatório e parte por RPV(CF, artigo 100, parágrafo quarto); outra coisa é liquidar um precatório em prestações anuais, iguais e sucessivas (ADCT, artigo 78). No primeiro caso, o valor da execução é, totalmente ou parcialmente, indevidamente pago pelo regime de RPV; no segundo caso, todo o pagamento é feito pelo regime de precatório.

2.4 Observações de Direito Comparado

A importância do direito comparado enquanto método do direito é inegável, pois através da investigação comparativa dos diversos sistemas em aplicação é possível aperfeiçoar o ordenamento jurídico existente em um determinado país.

Ao analisar alguns textos normativos estrangeiros, constata-se que em muitos países, não há sequer referencia constitucional sobre o tema, nem tampouco existem regras especiais para o pagamento pelo executivo de suas condenações judiciais.

As Constituições das Repúblicas de Cuba, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Moçambique e Cabo Verde, nada dispõem sobre o assunto. (CUNHA 2001, p. 335)

A Constituição do Japão, prevendo a todos o direito de acesso a justiça (artigo 32), estabelece a regra da responsabilidade civil do Estado por ato dos seus agentes e, destaca no capítulo das finanças públicas que nenhuma despesa será realizada sem a autorização da DIETA (mais alto órgão do Poder Estatal, dotado de função legislativa) o que mostra claramente a necessidade de inclusão da condenação no orçamento, após a aprovação do órgão do Poder Legislativo.

Nos Estados Unidos da América, não se admite, em se tratando das administrações públicas federal e estadual, qualquer possibilidade de execução forçada; para que ocorra a execução das decisões judiciais contra a administração é em regra expedido ordem ao funcionário público, que deverá cumpri-la sob pena de prisão ou multa por desobediência.

A Constituição Mexicana nada diz sobre o tema. Entretanto, prevê o artigo 464 do Código Federal de Processos Cíveis do México que quando se tratar de sentença contra a Fazenda Pública da Federação ou dos Estados, a autoridade judicial as notificará diretamente ao governo respectivo para que, dentro da órbita de suas faculdades, proceda ao seu cumprimento sem que, em caso algum, possa expedir-se mandado de execução ou providencias de embargos.

Na Argentina, a princípio, o procedimento a ser adotado para o cumprimento das sentenças em face da Fazenda Pública também é a requisição de pagamento através de inclusão de verba no orçamento. Todavia, não havendo o depósito da quantia requisitada dentro do prazo previsto em regulamento, após a publicação do orçamento, a cobrança da condenação poderá seguir o procedimento da execução forçada.

Ante esta perfunctória análise do tema em algumas legislações alienígenas, conclui-se que a execução contra a Fazenda Pública e o instituto do precatório, com perfil constitucional e tratamento diferenciado inserido nas disposições do Código de Processo Civil constitui uma fórmula genuinamente brasileira.

Constata-se que os entraves emergentes da execução perante as entidades e órgãos públicos não é fenômeno exclusivo do sistema brasileiro, pois em muitos países não existem mecanismos capazes de dar efetividade às decisões condenatórias da Fazenda Pública.

CAPÍTULO 3 DOS PRECATÓRIOS

O precatório como instituto democrático e constitucional, representando uma segurança para as partes, no sentido do exato cumprimento das decisões judiciais contra a Fazenda Pública. Este instituto foi criado para moralizar a situação desordenada que se verificava na liquidação da dívida fazendária. Neste capítulo será abrangido o conceito deste instituto, abordando-se a cultura do descumprimento dos precatórios, bem como as sanções pelo descumprimento e os crimes de responsabilidade verificada por essa omissão.

3.1 Conceito

Precatório é definido como sendo a solicitação requisitória efetivado pelo Poder Judiciário para que o ente federativo vencido em ação judicial pague o montante devido. (WAMBIER, 2007, p. 431).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 100, descreveu que à exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Pública 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.

No mesmo sentido o Código de Processo Civil em seu artigo 730 assim descreve:

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

Inciso I O juiz competente requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

Inciso II Far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito

Percebe-se que no pagamento das dívidas da Fazenda Pública há uma imposição a observância do instituto dos precatórios.

Assim, o precatório é um instrumento processual constitucionalmente regulamentado que tem o intuito de organizar os débitos do Estado em ordem cronológica, preparando e programando o orçamento público para os respectivos pagamentos, atendendo ofício requisitório dos presidentes das cortes de justiça dentro de regular processo executivo instaurado em desfavor da Fazenda Pública. Tem natureza jurídica coativa, e não de sub-rogação, sendo imprescindível a participação do Executado. As suas finalidades moralizadoras, democráticas e de igualdade no atendimento dos credores da Administração é cristalina, além de proporcionar a continuidade dos serviços públicos e a preservação do interesse coletivo no cumprimento das decisões judiciais, ainda que contrárias aos entes estatais.

O jurista Viana (2004, p. 76) descreve que:

O não cumprimento dessa requisição autoriza o seqüestro da quantia necessária, depois de ouvido o Chefe do Ministério Público e, se frustrada essa providência, caso será de intervenção federal na entidade devedora, por descumprimento da ordem ou decisão judicial. Além disso, à luz do artigo 11, I e II da Lei 8.429/92, atos praticados pelo administrador público que visem a retardar ou impedir o cumprimento de requisição judicial no

prazo legal podem constituir hipótese de improbidade administrativa, cujas penalidades incluem a perda de função pública e a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos.

3.2 A cultura do descumprimento dos precatórios

A execução contra a Fazenda Pública, realizada através do instituto do precatório tornou-se, nos últimos anos, um dos problemas mais complexos para as finanças públicas. Fatores como a incapacidade administrativa dos gestores no uso dos recursos públicos, a benevolência do Poder Judiciário no cumprimento das suas decisões e o desequilíbrio fiscal e financeiro da maioria dos Estados e Municípios contribuíram para o acúmulo de títulos executivos judiciais pendentes de pagamento pelo Poder Público.

A situação jurídica enfrentada no Brasil em relação ao pagamento de precatórios é ruínosa. É inegável a limitada eficácia social, nas diversas unidades que compõem a Federação, da legislação aplicável ao procedimento para o pagamento de precatórios. As normas que disciplinam, atualmente, a execução contra a Fazenda Pública beneficiam de forma aparente o Poder Público, ao mantê-lo quase que intocável e imune em relação à constrição judicial de seus recursos financeiros. Diz-se aparente, porque ao postergar o pagamento dos precatórios por vários anos, o volume da dívida a cada dia aumenta, agravando cada vez mais a situação dos entes da Federação.

Constata-se o descrito supra, nos orçamentos dos Estados, onde estes reservam cerca de 0,5% da receita corrente líquida para o pagamento de precatórios. Porém, o volume de precatórios apresentados para quitação soma

aproximadamente 2% da receita corrente líquida, o que torna a dívida materialmente impagável. (HARADA, 2007, P. 82)

Esse descaso que ocorre no pagamento dos precatórios prejudica de forma injustificável os credores fazendários, os quais se encontram em posição de ampla desvantagem perante a realidade de um modelo jurídico formalmente estruturado para ser efetivo, mas manifestamente desvirtuado em prejuízo da sociedade.

Para piorar, reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), em relação ao não pagamento dos precatórios, inibiu um dos instrumentos coativos que disponha o Poder Judiciário no combate ao não pagamento da dívida pública, impulsionado de forma trágica a cultura do descumprimento deste instituto. De acordo com o entendimento do Pretório Excelso a não observância do artigo 100, parágrafo primeiro da Constituição Federal, por si só, não configura descumprimento da ordem judicial, capaz de ensejar intervenção federal num determinado Estado ou intervenção estadual num Município.

Para a Corte Suprema um dos pressupostos para a intervenção de um ente federativo em outro ente político da Federação é que o ato de descumprimento da decisão transitada em julgado seja voluntário e intencional. Assim, a postergação do pagamento de precatórios em virtude de insuficiência de recursos ensejaria, com base no atual posicionamento do STF, a exclusão do elemento volitivo, pois seria uma espécie de inadimplência involuntária.

Além disso, não se tem observado que chefes do Poder Executivo venham sendo penalizados por crimes de responsabilidade em decorrência da não inclusão no orçamento de numerário suficiente para o pagamento dos precatórios ou por deixar de efetuar o pagamento daqueles, quando já incluso no orçamento.

Assevera Viana (2004, p. 63) que:

A requisição de pagamento ao ente público feita pelo Presidente do Tribunal deveria ser um alívio para os que processam a Fazenda Pública e alcançam êxito, mas o martírio estará apenas começando, pois os precatórios ainda demorarão outros longos anos para serem adimplidos pelos entes federativos condenados. O sistema de pagamentos por via de precatórios judiciais delonga o recebimento dos créditos, causando demora na prestação judicial. Isto quando tais débitos são realmente quitados, pois existem casos em que certos entes federativos não quitam corretamente estas decisões judiciais.

Recente pesquisa desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal mostrou que o total de precatórios não pagos pelos entes da Federação alcança, atualmente, o montante de R\$ 100 bilhões. Deste total, quase três quartos referem-se a dívidas dos Estados. Para se ter uma idéia, só o Estado de São Paulo deve em precatórios alimentares cerca de R\$ 8 bilhões. A situação é ainda mais alarmante em relação aos Municípios. A título de ilustração, pesquisa realizada pela Caixa de Assistência dos Advogados do Ceará (CAACE), em matéria veiculada no diário do nordeste de 17.02.2005, das 184 prefeituras do Estado do Ceará, 117 não pagam precatórios.

A Fazenda Pública abusa da sistemática judicial para não pagar o que deve aos cidadãos. Constata-se que há inúmeros credores nas filas dos precatórios, aguardando há anos pelo efetivo cumprimento da lide já vencida. Assim, criou-se no Brasil o brocardo que o sucesso na execução contra a Fazenda Pública é uma vitória de "pirro": ganha, mas não leva.

O problema existente decorrente do não-pagamento de precatórios judiciais pelo Poder Público constitui ameaça ao Estado Democrático de Direito e à Independência dos Poderes, bem como desprestígio das instituições públicas. Isto porque a ordem jurídica se revela ineficaz e inoperante contra os entes públicos quando o Poder Judiciário não tem autoridade para fazer valer suas decisões. O direito dos cidadãos contra o Estado fica postergado por períodos tão longos que muitos credores chegam a falecer sem receber o que de direito lhes pertence.

Assim, quando a Fazenda Pública figura como executada num processo executivo objetivando a solução dessa crise de inadimplemento fica difícil falar-se em tutela jurisdicional efetiva, ficando o exeqüente-credor à mercê do cumprimento voluntário da obrigação pelo Poder Público.

Em virtude da relevância do tema, várias reformas legislativas vêm sendo realizadas; algumas delas de fato contribuindo para que se consiga atingir a pacificação social, resolvendo-se as crises de descumprimento nascidas pela conduta reprovável da Fazenda Pública, como por exemplo, a criação das Requisições de Pequeno Valor; porém, muitas outras vêm sendo aprovadas com o visível objetivo de, cada vez mais, impor óbices intransponíveis à obtenção do resultado efetivo da tutela executiva, como o parcelamento dos precatórios instituído pelo artigo 78 dos atos e das disposições constitucionais transitórias.

Uma recente Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 12/2006) visa equacionar o problema de pagamento de precatórios, através da criação de um regime especial que inclui, dentre outros mecanismos, leilões de deságio e compensação prévia de débitos inscritos em dívida ativa. A aprovação desta Emenda Constitucional poderá significar uma solução definitiva para uma das maiores questões relativas a Finanças Públicas no país. Se aprovada esta PEC, a maior parte dos precatórios pendentes de pagamento poderá ser quitada num prazo de aproximadamente 13 anos, período relativamente curto, quando comparado com a prática de alguns Estados e Municípios, os quais não registram pagamento de um único precatório há mais de 20 anos.

Se for aprovada, a Emenda Constitucional proposta acrescentará o parágrafo sétimo ao artigo 100 da Constituição Federal e o artigo 95 ao Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), instituindo um regime especial de pagamento de precatórios pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Caso o novo regime venha a ser instituído, o ente público (União, Estados, Distrito Federal ou Município) poderá optar pelo procedimento especial de pagamento de precatórios. A opção, de caráter irretratável, é de iniciativa privativa do Poder Executivo do respectivo ente federativo, consoante o texto proposto para o artigo 95 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 95. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão optar, por ato do Poder Executivo, de forma irretratável, por regime especial de pagamento de precatórios relativos às suas administrações direta e indireta, a ser efetuado com recursos calculados com base na vinculação de percentual de suas despesas primárias líquidas, nos termos, condições e prazos definidos em lei federal.

Pela proposta, União e Estados deverão destinar o equivalente a 3% de suas despesas primárias líquidas do ano anterior para o pagamento de precatórios. No caso dos Municípios, o índice a ser aplicado será, a princípio, de 1,5%.

§ 1º. Os recursos aplicados no pagamento de precatórios serão equivalentes, no mínimo, a três por cento da despesa primária líquida do ano anterior para a União, os Estados e o Distrito Federal e um e meio por cento da despesa primária líquida do ano anterior para os Municípios.

A despesa primária líquida é definida como a diferença entre a despesa primária total (despesa total menos as despesas financeiras) e as despesas de transferências constitucionais.

Consoante o texto proposto para o parágrafo primeiro do artigo 95 do ADCT, do total dos recursos incluídos no orçamento, 30% serão destinados ao pagamento à vista de precatórios de acordo com uma fila que terá como prioridade os precatórios de menor valor, independentemente da data de apresentação. A outra parcela de recursos, correspondente a 70% da verba vinculada ao pagamento de precatórios, será destinada ao pagamento de dívidas judiciais após leilões, nos quais União, Estados e Municípios se beneficiarão de deságios oferecidos pelos credores.

§ 4º. Os recursos de que trata o § 1º serão distribuídos da seguinte forma:

I - setenta por cento serão destinados para leilões de pagamento à vista de precatórios.

II - trinta por cento serão destinados para o pagamento dos precatórios não quitados por meio de leilão de que trata o inciso I.

§ 5º. O leilão de que trata o § 4º, inciso I, ocorrerá por meio de oferta pública a todos os credores de precatórios habilitados pelo respectivo Ente da Federação.

§ 6º. A habilitação somente ocorrerá para os precatórios em relação aos quais não esteja pendente, no âmbito do Poder Judiciário, recurso ou impugnação de qualquer natureza.

Assim, quem tiver um precatório vencido e não pago poderá participar desses leilões, sendo que aqueles que oferecerem maior desconto (deságio) terão prioridade de pagamento. Contudo, somente poderão participar dos leilões os credores cujos precatórios não estejam pendentes de recurso judicial ou impugnação de qualquer natureza.

A opção dos credores pela adesão ao novo regime poderá ser feita em até 180 dias contados da publicação de lei que regulamentará o novo regime. Da mesma forma que a opção do ente estatal pelo regime, a adesão do credor ao novo sistema, uma vez realizada, será irrevogável.

Após a adesão ao novo regime, os credores de precatórios pendentes de pagamento seriam chamados a participar dos leilões previstos no texto da proposta (inciso I, do parágrafo quarto, do artigo 95 do ADCT), através da oferta de descontos (deságios) nos valores de face dos precatórios. Quem oferecesse maior desconto receberia seus créditos antecipadamente. Os casos de empate seriam decididos pelo critério de Antigüidade (em benefício dos créditos mais antigos). As ofertas apresentadas nos leilões não vinculariam o Poder Público, o qual poderia rejeitar, total ou parcialmente, as propostas de desconto ofertadas.

§ 7º. Na hipótese do § 4º, inciso II, a ordem de pagamento respeitará os seguintes critérios:

I - ordem crescente dos valores atualizados, devidos a cada credor dos precatórios, sendo quitados, sempre com prioridade, os de menor valor, independentemente da data de apresentação.

II - no caso de identidade de valores, a preferência será dada ao credor do precatório mais antigo.

Além disso, caso o credor dos precatórios que venha a aderir ao novo modelo de pagamento tenha débitos inscritos em dívida ativa, os pagamentos de precatórios somente serão realizados após prévia compensação de valores. Desse modo, a quitação, pelo regime especial, será pelo valor da diferença entre o valor dos precatórios e a dívida do credor com a Fazenda Pública do ente respectivo, consoante a proposta de inclusão do parágrafo sétimo ao artigo 100 da Constituição Federal.

§ 7º. Os pagamentos de precatórios somente ocorrerão após prévia compensação de valores nas hipóteses em que o credor originário possuir débitos inscritos em dívida ativa da respectiva Fazenda Pública.

- I - com execução fiscal não embargada.
- II - com trânsito em julgado de sentença favorável à Fazenda Pública em embargos à execução fiscal.

Dispositivo interessante é o que está contido no texto do parágrafo treze da proposta do artigo 95 do ADCT, o qual admite o desmembramento de precatórios por credor participante dos leilões. Assim, havendo precatórios com mais de um credor, cada um deles poderia habilitar-se individualmente, oferecendo deságios diferentes de acordo com seu interesse. Nessa hipótese, em consonância com a inteligência do dispositivo, o parágrafo quatorze do artigo proposto limita a dispensa prevista no parágrafo treze do artigo 100 da Constituição Federal, que exclui do âmbito do procedimento de precatórios as dívidas definidas em lei como de pequeno valor. De outro modo, a prática de retalhamento da dívida em parcelas legalmente previstas como de pequeno valor poderia desvirtuar o objetivo da norma.

§ 13. Para os fins do regime especial de pagamento, será considerado o valor do precatório, admitido o desmembramento por credor.

§14. No caso de desmembramento do precatório conforme previsto no § 13, não se aplica aos valores por credor o art. 100, § 3º, da Constituição.

O pagamento de títulos pelo valor de face obedeceria ao critério dos menores valores em primeiro lugar, e não mais pelo critério de antigüidade, como ocorre atualmente. Ao final do ano civil, os valores restantes, após a realização dos leilões, seriam destinados ao pagamento de precatórios não quitados via leilão.

Com relação à correção monetária, a proposta de Emenda Constitucional altera também a forma de atualização dos precatórios vencidos e não pagos. Os

precatórios pendentes de pagamento seriam corrigidos, a partir da data de promulgação da Emenda, pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA), acrescido de juros de 6% ao ano. Seria também excluída a incidência de juros compensatórios, uma mudança significativa em benefício do ente que opta pelo novo regime.

Outros benefícios jurídicos atribuídos ao ente federativo que adotar o novo regime referem-se à expressa suspensão dos efeitos de decisões judiciais que impliquem seqüestro financeiro de recursos da Fazenda Pública e o afastamento temporário da aplicação dos dispositivos que autorizam intervenção federal no caso de descumprimento de requisição judicial, enquanto o ente federativo estiver cumprindo com a agenda de pagamentos imposta pelo novel procedimento. O texto está transcrito a seguir.

§ 9º. A opção do Ente da Federação pelo regime especial de pagamento de precatórios prevista no caput deste artigo afasta, transitoriamente, enquanto estiver sendo cumprida a vinculação de recursos, a incidência dos arts. 34 VI; 36 II; 100, caput, §§ 1º, 1º-A, 2º, 4º e 5º da Constituição, bem como o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inclusive quanto a seqüestros financeiros já requisitados ou determinados na data da opção.

Note-se que o texto proposto, se interpretado literalmente, afasta a incidência dos artigos 34, VI e 36, inciso II da Constituição de forma genérica, não relacionando a referida suspensão da norma constitucional ao contexto dos precatórios. Ou seja, a exegese do texto proposto pode levar o intérprete à absurda conclusão de que a opção pelo novo regime de pagamento de precatórios e seu cumprimento regular afastaria a possibilidade de aplicação dos artigos 36, VI e 35, II da Constituição Federal, tornando o ente federativo, temporariamente, imune à

intervenção estatal. É óbvio que não é este o sentido do texto de *lege ferenda*, o qual deve ser interpretado sistematicamente conforme a Constituição: a opção e o cumprimento das regras impostas pelo novo regime de pagamento de precatórios afastam a hipótese de intervenção federal, exclusivamente, em relação ao descumprimento de ordem ou decisão judicial relativa às obrigações de pagamento da dívida com precatórios. (MORAIS, 2008, p. 314).

Adicionalmente, a proposta de Emenda Constitucional contém sanções aplicáveis ao Poder Público em caso de descumprimento das regras de pagamento de precatórios pelo novo regime. Ocorrendo a opção pelo novo procedimento, a não liberação tempestiva dos recursos previstos ensejará o seqüestro por ordem do Presidente do Tribunal de Justiça local ou, no caso da União, do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, até o limite do valor não liberado, caso em que o Chefe do Poder Executivo responderá por crime de responsabilidade.

§ 11. No caso de opção pelo regime especial de pagamento e de não liberação tempestiva dos recursos, haverá o seqüestro por ordem do Presidente do Tribunal de Justiça local ou, no caso da União, do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, até o limite do valor não liberado.

§12. Na hipótese do § 11, o Chefe do Poder Executivo responderá por crime de responsabilidade.

Este dispositivo tem o objetivo expresso de garantir a efetividade da norma. Contudo, ante a prática jurisprudencial atual, fica a dúvida sobre qual o tratamento que será realmente dado aos casos de violação das regras de pagamento de precatórios. Outra questão ainda mais importante é definir qual o tratamento jurídico que será aplicado aos entes federativos que não aderirem ao novo regime.

Finalmente, deve-se ressaltar que o regime especial de pagamento de precatórios será transitório e vigorará enquanto o valor dos precatórios devidos e não pagos for superior ao valor dos recursos vinculados para a quitação das dívidas pendentes. Isso significa dizer que, após a amortização da dívida de precatórios por um determinado ente federativo a níveis inferiores ao total da verba orçamentária destinada para este fim, o respectivo ente da Federação voltaria a observar o regime geral previsto no artigo 100 da Constituição Federal.

As normas jurídicas que impõem obrigações à Fazenda Pública têm mitigados os seus atributos da imperatividade e da coercitividade, aproximando-se das normas unicamente morais, afinal, descumprida a obrigação pelo Poder Público não há no sistema meios efetivos para se remediar a crise que se instaura em virtude do não atendimento ao comando normativo que se extrai daquela regra de conduta.

Permitir que o próprio Estado se aproprie de créditos decorrentes de decisões judiciais, como dito, é altamente desmoralizante para o Poder Judiciário Nacional, de modo particular, e para o país como um todo. A sociedade não mais admite este descaso observado, clamando urgentemente por providências. Não se trata de colocar o interesse privado acima do interesse público. Na verdade, o que se faz necessário é a criação de um sistema de adimplemento de precatórios que possibilite, ao mesmo tempo a efetivação da tutela jurisdicional com a realização do pagamento dos precatórios e a integridade financeira das unidades federativas com a manutenção do equilíbrio das finanças públicas calcado em fundamentos de responsabilidade fiscal.

O poder público ao não efetuar o pagamento dos precatórios não apenas aplica o “calote nos cidadãos”, mas afeta o contrapeso dos poderes tripartidos que

deverão coexistir de forma independente e harmônica como proclamado no artigo segundo da Constituição Federal. Assim o não-pagamento dos precatórios significa o descumprimento da Constituição da República, legitimamente promulgada pelo Poder Legislativo em nome do povo brasileiro.

3.3 Sanções pelo descumprimento dos precatórios

A desobediência da administração pública em cumprir com a ordem de pagamento (precatórios) pode ser enfrentada pelo credor através de medidas coativas (seqüestro ou intervenção), além de que tal fato constitui crime de responsabilidade praticado pela autoridade do executivo.

O seqüestro ocorre quando a entidade devedora quebra a ordem de pagamento dos precatórios, efetuando a liquidação a credor cujo precatório se encontra registrado em data posterior a de outros credores ou alguém que sequer obteve registro.

Esta medida é usada exclusivamente para o caso de preterição na ordem de pagamento, e encontra-se prevista na Constituição Federal, no seu artigo 100, parágrafo segundo, bem como no artigo 731 do código de processo civil.

Ante a possibilidade de seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito, pode surgir a indagação quanto à penhorabilidade ou não dos bens públicos. Porém, esta questão é facilmente superada, onde se pode afirmar que o seqüestro constitui uma exceção à regra da impenhorabilidade dos bens públicos. Em princípio este dispositivo causa repulsa aqueles que defendem categoricamente a impenhorabilidade dos bens públicos.

Digna de registro é a colocação de Assis (2006, p. 674) sobre a impenhorabilidade dos bens públicos:

Ora, a impenhorabilidade dos bens públicos não constitui dogma absoluto, porém a carta política pode levantá-la ou estabelecer exceções à regra. É o que infere do art. 100, § 2º, *in fine*, porquanto, do contrário, não se atribui à medida a finalidade de satisfazer a dívida. Por outro lado, dificilmente o engano é atribuível ao presidente do tribunal, derivando, na maioria das vezes, de transações entre particulares e a fazenda pública, apesar de previsão de responsabilidade penal daquele no art. 100, § 5º, da Constituição Federal. (Grifos do autor).

O Supremo Tribunal Federal, em decisão do pleno, no julgamento do recurso extraordinário nº 82.456-RJ, já admitiu a possibilidade de que tal medida pudesse recair diretamente sobre as rendas da Fazenda Pública infratora, em quantia suficiente para satisfazer o crédito exequendo.

Vejamos o teor do julgamento do Supremo Tribunal Federal nesse sentido:

Execução contra a fazenda pública. Pagamento com preterição da ordem cronológica dos precatórios - aplicação dos artigos 117, § 2º, da Constituição da República e art. 731 do código de processo civil - seqüestro sobre as rendas da fazenda infratora, em quantia necessária para satisfazer o débito preterido. (STF, pleno, RE 82.456/RJ, rel. Min. Soarez Muñoz, j.7.6.1979, DJ 10.8.1979, p. 5845. Decisão: por unanimidade, conheceram e deram provimento.

Hipótese diferente ocorre quando o crédito requisitado não for incluído no orçamento ou não for pago até o final do exercício correspondente. Nesses casos o credor não poderá utilizar a medida coercitiva do seqüestro, pois o mesmo só se presta quando houver preterição do credor, pressupondo a realização de pagamento pela fazenda pública em desrespeito a ordem dos precatórios.

O Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI 1662/SP, entendeu que a previsão constitucional do seqüestro deve ser interpretada restritivamente, não

podendo haver seqüestro de verbas públicas nos casos de inadimplência dos Estados e dos Municípios, e sim a intervenção.

O instituto da intervenção é previsto constitucionalmente no capítulo VI, do Título III, artigos 34 a 36, estando neles descritos às hipóteses que a justificam, entre elas há possibilidade de utilizar a medida para “Promover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial”.

Nesse contexto insere-se a possibilidade em tese da decretação da intervenção da União nos Estados ou dos Estados nos municípios objetivando compelir estes ao pagamento dos precatórios.

A respeito dessa possibilidade esclarece Viana (2004, p. 130):

Em caso de descumprimento de decisão judicial da inclusão de verba necessária no orçamento, um primeiro remédio disponível na ordem vigente é de natureza política, qual seja o pedido de intervenção, medida extrema, voltada para o equilíbrio federativo do Estado Brasileiro.

O atual quadro de descumprimento das ordens ou decisões judiciais levou ao Supremo Tribunal Federal inúmeros pedidos de intervenção, tendo àquele corte se posicionado no sentido de que esta interferência só é possível se o Estado se recusar ostensivamente a pagar, e não em casos de impossibilidade ou inadimplência, vejamos o inteiro teor de uma ementa do Egrégio Tribunal nessa diapasão:

INTERVENÇÃO FEDERAL - Precatório Judicial – Ausência de totalidade do pagamento pelo Estado – Circunstâncias em que não se verifica dolo na conduta - Empenho do ente federativo em buscar soluções para o cumprimento integral - Fatos que tornam incabíveis a decretação da medida extrema - voto vencido

Ementa da redação: Não restando dolosa a conduta do Estado de não efetuar o pagamento dos precatórios alimentares e verificando o empenho do ente federativo de buscar soluções pra o pagamento integral, é incabível a medida extrema da intervenção federal.

Ementa do voto vencido, pela redação: o não cumprimento, por Estado-membro, de ordem judicial de pagamento de precatório, existindo numerário para tanto, é suficiente para autorizar o decreto da intervenção federal, pouco importando, para a adoção da medida, perquirir-se sobre a existência de dolo ou culpa no descumprimento da decisão judicial.

Intervenção federal 2.127-8-SP – Sessão Plenária – j. 08.05.2003 – redator p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes – DJU 22.08.2003.

Apesar da previsão constitucional dessas medidas coativas a jurisprudência, como se viu supra, tem hesitado na sua aplicação, fazendo com que os entes públicos não se intimidem em descumprir as ordens judiciais, o que contribui para a trágica situação que se depara o pagamento dos precatórios.

3.4 Dos crimes de responsabilidade

O descumprimento das obrigações referentes ao pagamento dos precatórios por parte do administrador público seja quando o mesmo não inclui no orçamento as verbas necessárias para o pagamento dos precatórios ou quando deixar de efetuar o pagamento dessas despesas, caracteriza-se como crime de responsabilidade nas três esferas de governo.

A Lei nº 1.079/50 definiu os crimes de responsabilidade do Presidente da República.

Analisando a referida lei constata-se que implica em crime de responsabilidade, conforme o artigo 10, inciso IV, o desvio de verba destinada para

pagamento de precatórios, quando utilizado para outros fins, ressaltando que tal destinação financeira já deva está prevista na lei orçamentária anual.

Conforme o artigo 10, inciso I e IV da Lei nº 1.079/50 c/c o artigo 35, parágrafo segundo, inciso III, do ADCT, constitui crimes de responsabilidade do Presidente da República, dentre outros atos, deixar de apresentar ao Congresso Nacional a proposta orçamentária anual até o dia 30 de agosto de cada ano, e infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária. A apresentação de proposta orçamentária anual, obviamente, deverá ser feita de conformidade com os artigos 22 e 31 da Lei nº 4.320/64; e artigo quinto e parágrafos da Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal - o que pressupõe a inclusão de despesas para pagamento de precatórios entregues até 1º de julho, mesmo porque a Constituição Federal determina no parágrafo primeiro do art.100 sua inclusão obrigatória. Uma vez aprovada a lei orçamentária anual, com a fixação de despesas para satisfação de débitos oriundos de sentenças judiciais, as verbas consignadas a esse título deverão ser integralmente utilizadas no pagamento de precatórios, até o dia 31 de dezembro. Qualquer desvio dessa verba, para pagamento de outras despesas, por mais relevante que sejam, implica crime de responsabilidade, nos termos do artigo. 85, inciso VI da Constituição Federal e artigo 10, inciso IV da Lei nº 1.079/50.

Os crimes de responsabilidade dos Governadores estão disciplinados no artigo. 74 da Lei nº 1.079/51. Assim, de acordo com a referida lei, qualquer cidadão poderá denunciar o Governador perante a Assembléia Legislativa, por crime de responsabilidade, na forma do artigo 75. O dispositivo legal supra, descreve no seu artigo 77 que, apresentada a denúncia e julgado o objeto de deliberação, se a Assembléia Legislativa por maioria absoluta decretar a procedência da acusação,

será o Governador imediatamente suspenso de suas funções. Aquele será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição Estadual e poderá ser condenado a perda do cargo, com inabilitação até cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

Em relação aos Prefeitos incidem as disposições previstas na Lei nº 1.079/50 em perfeita sintonia com o Decreto-Lei nº 201/67, que prevê os crimes de responsabilidade destes. A Lei nº 1.079/50 descreve que:

Art. 4º - São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: [...]

V - deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;

VI - descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;

VII - praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática.

Entretanto, a definição dada por esse artigo quarto não prevalecerá nos Municípios, onde a respectiva Lei Orgânica tenha definido de forma diferente.

O Decreto-Lei nº 201/67 no artigo primeiro, inciso III, prescreve por sua vez que o desvio ou a aplicação indevida de rendas ou verbas públicas, constitui crime de responsabilidade dos prefeitos municipais com pena de detenção, de 3 meses a 3 anos.

Os crimes definidos no artigo primeiro do referido diploma legal, apesar de rotulados de responsabilidade dos Prefeitos são crimes comuns, sujeitos ao julgamento pelo Poder Judiciário. Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: HC nº 70.671-PI, Rel. Min. Carlos Velloso; HC nº 76.852-RS, Rel. Min. Sydney Sanches; RHC nº 80.711-PE, Rel. Min. Sydney Sanches.

Trata-se de crimes de ação pública, porém, nada obsta a representação ao Ministério Público por quem tenha conhecimento das infrações.

Constitui também atos de improbidade administrativa não consignar na lei orçamentária anual o montante requisitado pelo Judiciário, bem como não efetuar o pagamento dos requisitórios no prazo constitucional, ou promover o desvio de verbas consignadas, nos termos do artigo onze, inciso I e II da Lei nº 8.429/92.

As penalidades previstas para essas hipóteses consistem na perda de função pública, na suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, na multa de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente infrator, e no ressarcimento integral dos danos, se houver, em conformidade com o artigo doze, inciso III da referida lei.

Qualquer pessoa é parte legítima para formular representação ao Ministério Público. O Órgão Ministerial poderá instaurar a investigação de ofício ou por representação, e no seu curso, requerer medidas cautelares. A perda de função pública e a suspensão de direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As normas jurídicas que impõem obrigações à Fazenda Pública têm mitigado os seus atributos da imperatividade e da coercitividade, aproximando-se das normas unicamente morais, pois, uma vez descumprida a obrigação pelo Poder Público, não há no sistema meios efetivos para se remediar a crise que se instaura em virtude do não atendimento ao comando normativo que se extrai daquela regra de conduta.

Nesta pesquisa buscou-se demonstrar, através de uma análise minuciosa do processo de execução contra a Fazenda Pública, a cultura do descumprimento dos precatórios. Quando a Fazenda Pública figura como executada num processo executivo objetivando a solução dessa crise de inadimplemento fica difícil falar-se em tutela jurisdicional efetiva, ficando o exeqüente-credor à mercê do cumprimento voluntário da obrigação pelo Poder Público. Tal conjuntura é motivo de desprestígio do Poder Público, especialmente do Poder Judiciário.

Diante do exposto, alcançaram-se os objetivos propostos, uma vez que a pesquisa desenvolveu-se numa estrutura lógica, tendo adotado os métodos bibliográficos, teórico-sistemático, exegético-jurídico e comparativo. A pesquisa estruturou-se em três capítulos. No primeiro foi apresentado o conceito e a abrangência da expressão Fazenda Pública, bem como comentários a respeito do Princípio da Isonomia Processual. No segundo foi feita a caracterização da tutela executiva, prolongando-se até o procedimento da execução contra a Fazenda Pública. No terceiro e último capítulo, foi realizada uma análise sobre a cultura do descumprimento dos precatórios, abordando-se também as sanções e os crimes de responsabilidade pelo seu descumprimento.

Os resultados ensejados através dos objetivos foram alcançados, pois, que foi explanada a cultura do descumprimento dos precatórios na execução contra a Fazenda Pública; demonstrando-se a falta de meios efetivos e coercitivos para se remediar a crise que se instaura em virtude do não cumprimento a ordem judicial, trazendo à baila a necessidade de uma reforma que venham solucionar tal problema.

Além do que, comprovou-se o problema e a hipótese formulados, o primeiro verificou-se no questionamento adiante indicado: o Poder Público vem realizando o pagamento dos precatórios? E, posteriormente a hipótese: Não, pois diuturnamente a dívida fazendária aumenta em um volume assustador, não sendo verificada nenhuma medida por parte dos entes públicos no intuito de saldar a dívida.

Verificou-se por fim, que o poder público ao não efetuar o pagamento dos precatórios não apenas aplica o "calote nos cidadãos", mas afeta o contrapeso dos poderes tripartidos que deverão, pois, coexistir de forma independente e harmônica como proclamado no artigo segundo da Constituição Federal. Assim o não-pagamento dos precatórios significa o descumprimento da Constituição da República, legitimamente promulgada pelo Assembléia Nacional Constituinte em nome do povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken. *Manual do Processo de execução*. 6. ed. São paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ALEXANDRINO; Marcelo; PAULO; Vicente. *Direito constitucional descomplicado*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

BRASIL. *Código de processo civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Constituição Federal da República Federativa de 1988*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CINTRA; Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER; Ada Pellegrini; DINAMARCO; Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CUNHA, Alexandre Sanches. *As constituições brasileiras*. São Paulo: Bookler, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 7. ed. São paulo: Malheiros, 2006.

DONIZETTI, Elpídio. *Curso didático de direito processual civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2008.

FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria geral do processo*. 5. ed. rev. e amplia. São Paulo: Thomson-IOB, 2004.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 10. ed. São Paulo: Método, 2006.

MARINONE, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MARINONE, Luiz Guilherme; ARENHARDT, Sérgio Cruz. *Manual do processo de execução*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. *Dos prazos processuais*. Disponível em: <<http://www.juristantum.hpg.com.br>. Acesso em: 15 out. 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MONTENEGRO FILHO; Misael. *Curso de direito processual civil*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2004.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ROCHA, José Albuquerque da. *Teoria geral do processo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

THEODORO JUNIOR, Humberto. *Princípios gerais do direito processual civil*, v.34, XII, jul, Porto Alegre: Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (Ajuris), 1985.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Dialética, 2004.

WAMBIER; Luiz Rodrigues (coord.); ALMEIDA; Flávio Renato Correia de; TALAMANI; Eduardo. *Curso avançado de direito processual civil*. v. 1. 8. ed. rev. atual. ampla. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.