



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PROCESSUAL CIVIL

ANA VALDENICE PRAXEDES LEITE

A (IN)EFETIVIDADE DO PROCESSO DE EXECUÇÃO CONTRA
A FAZENDA PÚBLICA

SOUSA - PB
2005

ANA VALDENICE PRAXEDES LEITE

A (IN)EFETIVIDADE DO PROCESSO DE EXECUÇÃO CONTRA
A FAZENDA PÚBLICA

Monografia apresentada a Coordenação de Pós-Graduação do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Processual Civil.

Orientador: Professor Dr. José Idemário Tavares de Oliveira.

SOUSA - PB
2005

ANA VALDENICE PRAXEDES LEITE

**A (IN)EFETIVIDADE DO PROCESSO DE EXECUÇÃO
CONTRA A FAZENDA PÚBLICA**

BANCA EXAMINADORA



Ms. José Idemário Tavares de Oliveira
Orientador:



Geórgia Graziela Aragão
Membro:



Raimundo José da Silva Júnior
Membro:

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

"Na medida do que for praticamente possível, o processo deve proporcionar a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter." Cfr. Giuseppe Chiovenda, *Dell'azione nascente dal contratto preliminare. Saggi di diritto processual civile*. Milano: Giuffrè, 1993. Vol. 1, n. 3, p. 110.

RESUMO

A garantia constitucional de acesso à justiça pressupõe a existência de um processo efetivo patrocinando a quem tem razão tudo aquilo que teria recebido se o adversário tivesse cumprido espontaneamente sua obrigação. Há atualmente uma crise no cumprimento das decisões emanadas do Poder Judiciário que não conseguem garantir a efetiva e prática concretização da tutela jurisdicional, sendo que o processo de execução contra a fazenda pública vem sendo considerado nesse contexto o que mais perece de efetividade. A fazenda pública com suas prerrogativas, com seus recursos protelatórios, aliados à irresponsabilidade dos gestores públicos inviabiliza uma prestação jurisdicional satisfatória. O credor fazendário é vítima da irresponsabilidade do Estado ficando anos na fila de espera, sendo que muitos morrem antes de receberem o tão sonhado precatório. As medidas coercitivas disponibilizadas pelo legislador para patrocinar o cumprimento dessas ordens de pagamento não conseguem compelir o administrador a satisfazer os créditos em prazos mais exíguos. Esse quadro de desmoralização do judiciário levou algumas instituições jurídicas, como a Associação dos Magistrados Brasileiros, Ordem dos Advogados do Brasil e o Instituto Brasileiro de Direito Processual a denunciarem a situação caótica e proporem alterações na legislação, que resultaram na elaboração de projetos de leis em tramite no Congresso Nacional. É inegável a segurança proporcionada pela existência de mecanismo diferenciado no pagamento das condenações judiciais contra entes públicos, que deve primordialmente obedecer aos princípios da publicidade, impessoalidade e da moralidade, sendo nessa acepção indispensável à manutenção do instituto dos precatórios, mas que está a exigir alterações pontuais capazes de propiciarem efetividade à prestação da tutela jurisdicional nas execuções contra a fazenda pública.

Palavras-chave: justiça – crise - efetividade – execução – fazenda pública – precatório.

ABSTRACT

The constitutional warranty of access to the justice presupposes the existence of an effective process sponsoring to who he/she is right all that that would have received the opponent it had executed its obligation spontaneously. There is a crisis now in the execution of the emanated decisions of the Judiciary Power that don't get to guarantee the effective and practical materialization of the it tutors jurisdicional, and the execution process against the public farm comes being considered in that context that more it perishes of effectiveness. The public farm with its prerogatives, with its resources protelatórios, allies to the public managers' irresponsibility make unfeasible an installment satisfactory jurisdicional. The accrediting fazendário is victim of the irresponsibility of the State being years in the wait line, and many die before they receive the such dreamed precatório. The measures coercive disponibilizadas for the legislator to sponsor the execution of those payment orders don't get to compel the administrator to satisfy the credits in periods more exíguos. That picture of desmoralização of the judiciary took some juridical institutions, as the Association of the Magistrates of Brazil, Order of the Lawyers from Brazil and Brazilian Institute of Processual Right they denounce it the chaotic situation and proporem alterations in the legislation, that you/they resulted in the elaboration of projects of laws in it processes in the National Congress. It is undeniable the safety provided by the existence of differentiated mechanism of payment of the judicial condemnations against public entities, that owes primordialmente to obey to the beginnings of the publicity, impessoalidade and of the morality, being in that indispensable meaning to the maintenance of the institute of the precatórios, but that is to demand punctual alterations capable of they propitiate effectiveness to the installment of the it tutors jurisdicional in the executions against the public farm.

Word-key: justice – crisis – effectiveness – execution – public farm – precatório.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO I EFETIVIDADE PROCESSUAL	12
1.1 A significação do vocábulo “Efetividade”.....	12
1.2 O acesso à justiça e a efetividade	13
1.3 A efetividade frente o processo de execução	16
CAPÍTULO II DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA	21
2.1 Conceito e abrangência da expressão “Fazenda Pública”	21
2.2 Princípio da isonomia processual frente aos privilégios da Fazenda Pública	22
2.3 A execução contra a Fazenda Pública e o Estado Democrático de Direito	26
2.4 Observações do direito comparado	28
CAPÍTULO III ASPECTOS PROCEDIMENTAIS DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA	31
3.1 Evolução histórica do instituto dos precatórios	31
3.2 O rito diferenciado	36
3.3 Requisições de pequeno valor	38
CAPÍTULO IV QUESTÕES DIVERSAS SOBRE O PRECATÓRIO	41
4.1 Sanções pelo o descumprimento dos precatórios: seqüestro e intervenção	41
4.2 Dos crimes de responsabilidade	44
4.3 A cultura do descumprimento dos precatórios	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	50
ANEXOS	52

INTRODUÇÃO

O processo civil moderno tem como o seu maior desígnio a efetividade, enquanto instrumento de realização da justiça, devendo ser o processo um instrumento de realização efetiva dos direitos subjetivos violados ou ameaçados.

2º Neste contexto de busca de eficácia da tutela jurisdicional deparamos-nos com 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 efetivas o cumprimento das obrigações.

O presente trabalho se propõe a abordar a efetividade processual frente às execuções contra a fazenda pública, /conjunção de dois fatores de estrangulamento processual, de um lado a execução com sua timidez secular, e de outro lado à presença da poderosa fazenda, com suas prerrogativas e com suas reiteradas práticas protelatorias, impertinentes e supérfluas.

4º A questão suscitada nesta ^{RECIBO} ~~monografia~~ não é novidade para a comunidade jurídica, aliás, a problemática da não efetividade nas execuções contra a fazenda pública, principalmente no maior momento da efetivação da prestação jurisdicional que é o pagamento do credor, já vem de longa data atormentando a todos que litigam contra o Estado.

Entretanto a atual conjuntura de desrespeito às decisões judiciais condenatórias cíveis por parte do executivo (não pagamentos dos precatórios), tornou-se ares de uma verdadeira endemia, levando inclusive a deflagração de campanhas moralizadoras por parte de algumas instituições democráticas tais como a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), o Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Atento à ordem jurídica processual, limitar-se-á o campo de abrangência deste trabalho a analisar inicialmente o fenômeno da efetividade do processo, partindo da premissa da sua

imprescindibilidade enquanto instrumento de realização da justiça, para em segundo plano analisar a efetividade em face o processo de execução.

Foi feito um estudo comparativo de algumas legislações alienígenas a respeito do procedimento da execução contra a fazenda pública, verificando suas particularidades, diferenciações, acertos e desacertos.

Os aspectos procedimentais da execução contra a fazenda pública no nosso ordenamento jurídico são abordados, com destaque a evolução do instituto do precatório, desde o tempo em que a execução contra a fazenda pública era feita nos moldes da execução comum sem nenhuma diferenciação processual, até as recentes emendas que alteraram os dispositivos constitucionais atinentes à matéria, enfatizando o surgimento das requisições de pequeno valor.

Por fim, serão levantadas questões diversas sobre o instituto do precatório, especificamente sobre as sanções pelo o seu descumprimento e a cultura nacional do descumprimento dessas ordens de pagamento.

A metodologia utilizada neste estudo foi de natureza descritiva e foi desenvolvido a partir de técnica de pesquisa bibliográfica, pesquisa jurisprudencial e análise de projetos-lei que prevê alterações pontuais em artigos no Código de Processo Civil, com escopo de viabilizar a efetivação da prestação jurisdicional em apoio ao cidadão-litigante contrário ao Poder Público.

O interesse nesse estudo se dá pelo o fato de atuarmos na área jurídica, especificamente auxiliando na prestação jurisdicional, pois como servidora da Justiça Estadual do Ceará, verificamos a *via crucis* percorrida por alguns jurisdicionados no exercício de seus direitos, certamente este trabalho será de grande valia para o aprimoramento do conhecimento desta pesquisadora, bem como daqueles que se interessam pelo o assunto.

9º O tema suscitado é de grande dimensão, portanto, não temos a pretensão de esgotá-lo, pretendemos mostrar as mazelas do processo executivo contra a fazenda pública, com ressalva da imperiosa necessidade de assegurar ao cidadão-litigante a efetividade processual.

10º Ressaltamos 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 na prática, o bem jurídico que lhe foi atribuído pelo direito.

CAPÍTULO I A EFETIVIDADE PROCESSUAL

1.1 A significação do vocábulo “Efetividade”

Refletamos, inicialmente, sobre o que seja efetividade. Segundo os dicionários, efetividade é a qualidade do que é efetivo, do que se manifesta por um efeito real, o que realmente existe. Se consultarmos sobre o termo eficácia, também lhe vemos associado àquilo que produz o resultado desejado, que dá bom resultado; e quando se vai ao vocábulo eficiência, encontramos-lo vinculado à virtude de produzir certo efeito.

Em verdade, eficiência, eficácia e efetividade se imbricam em torno da mesma realidade - a dos efeitos ou conseqüências de algo. No nosso linguajar técnico dogmático-conceitual, firmou-se a distinção entre eficácia (aptidão para produzir determinado efeito) e efetividade (a concreta produção de efeitos). Decorreria, assim, a efetividade do mero confronto entre o decidido e o concretamente obtido, a título de exemplo, carecerá de efetividade, entretanto, se, concretamente, não for o demandante, caso vencedor, restabelecido materialmente na posse da coisa de que foi esbulhado, ou ainda carecerá de efetividade a sentença de que não resulte para o réu, caso vencedor, a segurança de não ser molestado em sua posse pelo autor.

A palavra efetividade advém do latim 'efficere', o qual significa produzir, realizar, estar ativo de fato.

Podemos atestar que a efetividade é a realização de algo preexistente no mundo das aspirações ou mesmo no plano concreto, ponto finalizado por algum evento do mundo exterior que veio tornar possível sua concretização e suas naturais conseqüências.

Precisamente nessa perspectiva é que se evidencia o princípio da efetividade da jurisdição, significando em síntese que o processo civil deve gerar resultados práticos e

concretos para aqueles que procuram o Estado-juiz para resolução de seus conflitos de interesses, assegurando o máximo de resultado com o mínimo de dispêndio de tempo e energias.

Portanto, o Estado tem o dever de garantir a utilidade prática dos seus provimentos judiciais, efetivando a tutela do direito ameaçado ou lesionado, de maneira célere e sem dilações indevidas.

1.2 O acesso à justiça e a efetividade

O processo civil contemporâneo vem sendo enfrentado sob o prisma da garantia constitucional do acesso à justiça, alçada à altitude constitucional (artigo 5º, XXXV), no rol dos direitos individuais e coletivos, traduzindo a idéia de garantia, tanto ao titular do direito violado ou ameaçado de lesão, quanto aquele contra quem se deduz a pretensão punitiva.

A origem do acesso à justiça no constitucionalismo brasileiro, remonta à Constituição de 1946, que recitava em seu artigo 141, § 4º, *verbis*: “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”. De lá para cá, esta garantia manteve-se incólume, com exceção às restrições que lhe foram impostas pela Emenda Constitucional nº 7/77, próprias do regime de exceção.

O acesso à justiça tornou-se um verdadeiro princípio que antecede em importância aos demais em matéria de direitos humanos, porque sem ele nenhum outro pode ser legitimamente garantido. Representa, pois no Estado Democrático de Direito, “a base de sustentação de todos os demais princípios”. E, como tal se apresenta, porque o acesso à justiça significa muito mais de que o mero direito às partes de propor e contestar a ação, garantido constitucionalmente.

O jurista italiano Mauro Cappelletti destaca com maestria a importância do acesso à justiça com os seguintes comentários:

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para a sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

O enfoque sobre o acesso – o modo pelo qual os direitos se tornam efetivos – também caracteriza crescentemente o estudo do moderno processo civil. (...) o acesso não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica.¹

Enfoca-se o acesso à justiça sob os ângulos dos princípios da instrumentalidade e da efetividade, o que, em última razão, vai significar, concretamente, que o processo deve ser o instrumento disponível para a proteção de interesses violados ou ameaçados de violação, tornando-os efetivos.

Quando não se consegue promover um processo efetivo, haverá o rompimento da garantia constitucional do acesso à justiça, pois o direito ao processo quer dizer, nada mais nada menos, que o direito a um processo cujo resultado seja útil em relação à realidade dos fatos.

Neste prisma a efetividade é tida como o maior objetivo do processo moderno, como bem esclarece Humberto Theodoro Júnior:

O processo hoje, não pode ser visto como mero rito ou procedimento. Mas igualmente não pode reduzir-se a palco de elucubrações dogmáticas, para recreio de pensadores esotéricos. O processo de nosso final de século é sobretudo um instrumento de realização efetiva dos direitos subjetivos violados ou ameaçados. E de realização pronta, célere e pouco onerosa. Enfim um processo a serviço de metas não apenas legais mas, também, sociais e políticas. Um processo que além de processo legal dos tempos de João Sem Terra tornou-se, em nossa época, o processo justo.²

¹ CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Fabris Editor, 1988, p. 11-13.

² THEODORO JÚNIOR, Humberto. Execução. Rumos atuais do Processo Civil em face da busca de efetividade na prestação jurisdicional. Gênesis - Revista de Direito Processual Civil, pag. 112.

Na obra "A instrumentalidade do Processo", Cândido Rangel Dinamarco fundamenta:

A força das tendências metodológicas do direito processual civil na atualidade dirige-se com grande intensidade para a efetividade do processo, a qual constitui expressão resumida da idéia de que o processo deve ser apto a cumprir integralmente toda a sua função sócio-político-jurídica, atingindo em toda plenitude todos os seus escopos institucionais.³

Para a consecução da efetividade processual à doutrina fixou quatro "pontos sensíveis" do processo ou seja salientou a existência de quatro aspectos fundamentais a serem observados e garantidos, que são: a admissão ao processo, o modo-de-ser do processo, a justiça das decisões e a utilidade das decisões.

A admissão no processo (ingresso em juízo) – consiste na eliminação de todos os obstáculos que impeçam ou desanimem as pessoas de recorrer ao judiciário para pacificação dos conflitos sociais existentes, garantindo o acesso amplo e irrestrito à todos.

No Brasil podemos destacar os seguintes óbices limitadores ao ingresso na justiça: a ausência de um pleno patrocínio técnico gratuito, pois as Defensorias Públicas ainda não foram criadas em alguns Estados e nos Estados que existem funcionam com deficiência; o custo do processo é alto e a miserabilidade das pessoas entrava o ingresso em juízo, portanto, necessário se faz que a oferta constitucional de assistência jurídica integral e gratuita (artigo 5º, inciso LXXIV), seja cumprida na sua plenitude.

O modo-de-ser do processo - o processo deve observar a ordem legal de seus atos (princípio do devido processo legal), garantindo as partes a oportunidade de participar em diálogo com o juiz (princípio do contraditório).

No sistema processual da atualidade não se tolera dos juízes mais atitudes de mero expectador e sim que sejam os condutores do processo, com uma participação mais efetiva.

³ DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo. 7. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1999, p. 270.

A justiça das decisões – o escopo maior de toda a atividade jurisdicional é a realização da justiça, por conseguinte o juiz deve pautar-se sempre pelos os critérios da justeza, seja na apreciação das provas, na interpretação dos textos de direito material ou no enquadramento dos fatos com as normas legais.

A utilidade das decisões – o processo deve dar a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter, portanto, constatamos por essa máxima chiovendiana que a efetividade processual não se resume em garantir o acesso à justiça à todos, nem tampouco ao modo-de-ser do processo e a justiça das decisões, se faz necessário que as decisões judiciais sejam úteis e hábeis à conduzir as pessoas à uma ordem jurídica justa.

O direito à efetividade do processo é um dos corolários lógico do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (artigo 5º, XXXV - CF/88), pois de nada adiantaria o direito de acesso ao Judiciário se suas decisões não tivessem o condão de atuar, com eficácia, no plano dos fatos. Assim, temos que uma tutela ineficaz implica, diretamente a ausência da própria justiça.

Portanto, o processo e os provimentos dele emanados devem ser necessariamente dotados de condições intrínsecas que os façam respeitados (vale dizer obedecidos) por todos quantos sejam os destinatários do comando judicial.

1.3 A efetividade frente o processo de execução

Superada a demanda de conhecimento, no caso específico da execução de título judicial, ocorrida geralmente de forma lenta, dispendiosa e incerta, o vitorioso deparar-se-á com outra demanda, mais demorada e complexa, postergando sua almejada satisfação, trata-se da tutela executiva.

A tutela executiva cuja disciplina legal encontra-se traçada basicamente no Livro II do Código de Processo Civil, objetiva a proporcionar ao credor da obrigação consagrada em título executivo, seja judicial ou extrajudicial, um resultado prático idêntico, ou mais equivalente possível, ao que lhe adviria do cumprimento dessa mesma obrigação pelo o respectivo devedor.

Evidencia-se atualmente uma enorme resistência ao cumprimento das decisões do Poder Judiciário, sendo um problema que assume “ares” de verdadeira epidemia, existindo uma crise na função executiva, que não consegue garantir a efetiva e prática concretização da tutela jurisdicional.

Neste contexto destacam-se as colocações de Ada Pellegrini Grinover, que afirma ser verdadeiramente “inconcebível que o Poder Judiciário destinado à solução dos litígios, não tenha o condão de fazer valer os seus julgados”. Em seu entendimento, de nenhuma utilidade seriam as decisões judiciais, sem o seu cumprimento e efetividade, pois, “negar instrumento de força ao judiciário é o mesmo que negar sua existência.”⁴

Há um consenso entre os profissionais do direito de que a grande deficiência da distribuição da justiça no Brasil é a ineficácia das decisões judiciais condenatórias, especialmente daquelas que determinam o pagamento de dinheiro.

A Escola Nacional da Magistratura e o Instituto Brasileiro de Direito Processual desenvolvem estudos que se propõem fundamentalmente a modernizar o sistema processual brasileiro, tais iniciativas proporcionaram reformas setoriais efetivadas no Código de Processo Civil, algumas já consubstanciadas através das Leis nº 10.352/01, 10.358/01 e 10.444/02.

Em relação especificamente ao ineficaz processo executivo o Instituto Brasileiro de Direito Processual, através de uma Comissão capitaneada pelos Ministros Athos Gusmão

⁴ Ética, abuso de processo e resistência às ordens judiciais: RePro. V. 102. São Paulo. RT, p. 222.

Carneiro e Sálvio de Figueiredo Teixeira, elaborou um anteprojeto de reforma do Código de Processo Civil, já encaminhado ao Ministério da Justiça e transformado no Projeto de Lei n. 3.253/2004, que cuida do chamado “cumprimento da sentença”.

O referido projeto lei prevê alterações substanciais na forma de execução das sentenças cíveis, as quais destacamos os principais pontos defendidos, quais sejam: alteração na sistemática da liquidação da sentença, que passaria a ser uma fase do processo de conhecimento e não mais um novo processo; ênfase ao cumprimento da sentença, onde seria permitido ao magistrado, no caso de sentença que determine o pagamento de soma, estabelecer multa para a hipótese de não pagamento e a extinção dos embargos do executado, valendo-se o réu do mero incidente de impugnação.

Digna de registro é a opinião de Teresa Arruda Alvim Wambier, sobre a nova proposta de reforma do Código de Processo Civil, onde esclarece especificamente sobre os objetivos almejados pela a referida reforma, vejamos:

A discussão a respeito das propostas contidas no projeto, já amadurecidas no seio da doutrina, deverá tomar corpo no Congresso Nacional que, afinal, é a Instituição encarregada de promover a efetiva alteração da lei. O que se espera, como resultado desse esforço conjunto de estudiosos, muitos deles de algum modo vinculados à operação do Direito pelo Poder Judiciário, quer como advogados, quer como magistrados, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, é que a sociedade possa contar, ainda, mais uma vez, com um resultado satisfatório no sentido da busca de maior efetividade do processo e de todo o sistema de prestação de tutela jurisdicional⁵.

Vislumbramos que o objetivo primordial do projeto lei n. 3.253/2004 é proporcionar respostas satisfatórias aos que buscam a tutela jurisdicional, eliminando os entraves dos procedimentos executivos, que permanece sendo o ‘calcanhar de Aquiles’ do processo, como bem ressaltou o Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, in Mensagem nº 00034-MJ.

Deve-se entender que ao publicar a sentença de mérito, o juízo não cumpre e nem tampouco acaba o ofício jurisdicional, como dita o artigo 463 do Código de Processo Civil,

⁵ WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. A nova proposta de reforma do CPC. Revista Jurídica Consulex, Brasília, ano VIII, n. 169, p. 46-47, jan.2004.

pois dentro da nova diretriz constitucional do processo civil, a jurisdição não consiste em só declarar ou reconhecer direitos, é torná-los concretos.

Adentrando para o estudo da efetividade frente às execuções contra a fazenda pública, objeto de estudo desta monografia, constatamos que no âmbito da ineficácia do processo executivo é este o tipo de execução que mais falece de efetividade, onde por vezes o exeqüente não consegue obter a satisfação do seu direito.

Como bem afirma o ilustrado Carlos Alberto Carmona, *in litteris*: "O leigo chega a acreditar que as sentenças judiciais proferidas, quando envolvem a Administração Pública, não passam de meros convites ou cordiais sugestões ao Estado para o cumprimento de suas obrigações"⁶.

Há vários aspectos ou particularidades que concorrem para essa inefetividade, podendo ser citados inicialmente os privilégios processuais concedidos às fazendas públicas; o rito diferenciado dessas execuções; a impenhorabilidade dos bens públicos e a generalizada irresponsabilidade dos administradores públicos, amparados ou protegidos pela ineficácia das sanções disponibilizadas pela a Constituição para a hipótese de descumprimento das ordens de pagamento, que seriam o seqüestro e a intervenção.

A execução contra a fazenda pública com a sua morosidade paquidérmica do regime dos precatórios, é também objeto de propostas de reformas, já encaminhadas ao Congresso Nacional pela Associação dos Magistrados Brasileiro e Instituto Brasileiro de Direito Processual, que apresentam como objetivo fundamental a efetividade da justiça.

Entre essas propostas destaca-se a enviada pela Associação dos Magistrados do Brasil, que dita substancial alteração no artigo 100 da Constituição Federal, conferindo ao Presidente do Tribunal que profere a decisão contra o Estado poderes para determinar o seqüestro, independentemente de requerimento do credor, em dois casos: quando a verba necessária à

⁶ CARMONA, Carlos Alberto. Prefácio. Execução em face da fazenda pública. Editora Juarez de Oliveira. 2002.

quitação não for incluída no orçamento e quando o pagamento do precatório não ocorrer até o final do exercício seguinte de sua apresentação.

Essa proposta prevê ainda alteração no parágrafo 6º do artigo 100, incluindo as autoridades dos poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário como passíveis de cometerem crime de responsabilidade pelo retardamento na liquidação regular do precatório.

CAPÍTULO II DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

2.1 Conceito e abrangência da expressão “Fazenda Pública”

Ditam os dicionaristas que a fazenda pública é o “conjunto de bens patrimoniais, públicos e privados, da União, Estado ou município e dos seus órgãos arrecadadores, fiscalizadores, administrativos e distribuidores; erário; tesouro público”⁷; sendo também conhecida a sua definição como “conjunto de órgãos da administração destinados à arrecadação e fiscalização tributárias. Fisco, erário”⁸.

Constata-se que a idéia de “fazenda pública” é ligada primordialmente ao erário público, entendido como o conjunto de bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público.

É preciso diferenciar a noção administrativa que se dá ao termo fazenda pública, entendida como: o erário, o setor de finanças do Estado, da noção técnico-processual que o Código de Processo Civil empresta ao termo e particularmente nos interessa.

A Processualista Civil utiliza o termo fazenda pública de forma ampla, significando “o Estado em juízo”⁹, dessa forma usa a expressão “Fazenda Pública” quando se refere à União, ao Estado, ao Município, bem como às autarquias e às fundações públicas, quando na defesa de seus interesses em juízo.

Di Pietro define a autarquia como “pessoa jurídica de direito público, o que significa ter praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração direta; o seu regime jurídico pouco difere do estabelecido para esta, aparecendo, perante terceiros como a própria

⁷ HOLANDA, Aurélio de Holanda. Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987. p. 541

⁸ Dicionário Jurídico da Academia de Letras Jurídicas, p. 253.

⁹ Cf. Candido Rangel Dinamarco, Fundamentos do Processo Civil, p. 136.

Administração Pública;”¹⁰ por sua vez as fundações públicas por conta de seu caráter autárquico¹¹ também são consideradas como verdadeiro prolongamento do próprio Estado.

Portanto, o termo “fazenda Pública” abrange as autarquias e as fundações públicas, notadamente no que se refere a sujeição ao rito diferenciado das execuções por quantia certa contra elas, cujos procedimentos encontram-se ditados no artigo 100 da Constituição Federal e nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil.

2.2 Princípio da isonomia processual frente aos privilégios da Fazenda Pública

Os princípios constituem-se em fontes basilares para qualquer ramo do direito, influenciando tanto em sua formação como em sua aplicação. Em relação ao Direito Processual Civil não poderia ser diferente, já que os princípios estão presentes naqueles dois instantes, em sua formação e na aplicação de suas normas.

O mestre Plácido e Silva, estudioso dos vocábulos jurídicos, ensina que:

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. E, nesta acepção, não se compreendem somente os fundamentos jurídicos, legalmente instituídos, mas todo axioma jurídico derivado da cultura, jurídica universal. Compreendem, pois, os fundamentos da Ciência Jurídica, onde se firmaram as normas originárias ou as leis científicas do Direito, que traçam as noções em que se estrutura o próprio Direito. Assim nem sempre os princípios se inscrevem nas leis. Mas, porque servem de base ao Direito, são tidos como preceitos fundamentais para a prática do Direito e proteção aos direitos.¹²

Corroborando ainda, podemos citar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello de que:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia 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

¹⁰ DI PIETRO, Maria Syllvia Zanell. Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 316.

¹¹ Neste sentido ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, que as fundações são “pura e simplesmente autarquias, às quais foi dada a designação correspondente à base estrutural que têm”.

¹² SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. V. III. Rio de Janeiro: Forense. 1989. P. 447

confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento do princípio que preside a intelecção das diferentes partes componentes 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 representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.¹³

Portanto, conclui-se pelas definições trazidas à colação que os princípios são os pontos básicos e que servem de base para a elaboração e aplicação do direito, sendo que ao desobedecer uma norma, diretamente estar-se-á desobedecendo um princípio daquele sistema, que na sua essência estaria embutido.

No âmbito da processualista civil os seus princípios norteadores encontram-se inseridos tanto na Constituição Federal, constituindo o denominado direito processual constitucional¹⁴, bem como na legislação ordinária principal que o regulamentar (Código de Processo Civil).

São princípios processuais constitucionais, admitidos pela doutrina os seguintes: princípio do devido processo legal, da isonomia processual, do contraditório e ampla defesa, do juiz natural, da inafastabilidade da jurisdição, da publicidade dos atos processuais, da motivação das decisões, do duplo grau de jurisdição e proibição da prova ilícita; neste trabalho nos interessa analisar fundamentalmente o princípio da isonomia, para que possamos 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 insculpido no caput do artigo 5º e no inciso I, bem como vem positivado no art. 125, I, do Código de Processo Civil.

¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Elementos de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1999. p. 230.

¹⁴ Sobre a distinção entre direito processual constitucional e direito constitucional processual, esclarece Nelson Nery Júnior "é comum dizer-se didaticamente que existe um Direito Constitucional Processual, para significar o conjunto de normas de Direito Processual que se encontra na Constituição Federal, ao lado de um Direito Processual Constitucional, que seria a reunião dos princípios para o fim de regular a denominada jurisdição constitucional." (Princípios do processo civil na Constituição Federal, 5ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 20-21).

Para COUTURE, o princípio da igualdade domina todo o processo civil e, por força da isonomia constitucional de todos perante a lei, impõe que ambas as partes da lide possam desfrutar, na relação processual, de iguais faculdades e devam se sujeitar a iguais ônus e deveres¹⁵.

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 oportunidades de fazer valer em juízo as suas alegações.

É importante distinguimos 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, independentemente de sua posição social, com o advento do Estado Social, surgiu a igualdade material, trazendo a noção moderna de que para se alcançar a igualdade deveria tratar-se desigualmente aos desiguais na medida em que se desigualem.

Considerando que essa busca pela igualdade material também se manifesta no plano do processo, justificaria, portanto, a aparente quebra da isonomia, já que se visa exatamente ao princípio da igualdade real e proporcional, impondo tratamento desigual para os desiguais, para que eliminadas as diferenças se atinja enfim a igualdade substancial¹⁶.

Neste contexto ensina Juvêncio Vasconcelos Viana que:

Como visto, buscar-se a igualdade tão-somente no plano da lei não basta. Impõe-se a busca incessante pela igualdade no plano material ("tratar desigualmente os desiguais"), isso, porque, nesta hora, quando se está tratando "desigualmente", não se está ferindo a isonomia, ao contrário, está-se 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 (retrocedendo-se no tempo, à época do Estado Liberal) e, pior que tudo, comprometendo o contraditório e possibilidade de reação do Poder Público nas lides¹⁷.

No que diz respeito à fazenda pública o tratamento processual diferenciado é justificado e defendido por alguns doutrinadores com sustentáculo nesta suposta busca da

¹⁵ COUTURE, Eduardo. Apud THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Princípios Gerais de Direito Processual Civil*. Revista de Processo, São Paulo, ano 6, nº 23, 1981. P. 182.

¹⁷ Nesse sentido, Cintra, Grinover e Dinamarco, *Teoria Geral do Processo*, 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993. P. 51-52.

igualdade material, pois se estaria apenas concedendo tratamento isonômico as partes, haja vista que vislumbram realidades diversas ao se confrontar o Estado e o particular; ademais, afirmam, que tais prerrogativas foram instituídas com vistas ao interesse público e em razão da natureza e organização do Estado.

É aceitável e admissível o tratamento processual diferenciado entre o Estado e o particular, visto que o Estado possui características peculiares que o distingue dos demais consumidores da justiça, todavia é insustentável o excesso de prerrogativas que transcendem o equilíbrio entre as partes, agredindo à essência do Estado Democrático de Direito.

Como bem ilustra Maurício Giannico, in verbis:

O excesso de prerrogativas processuais do Estado, justificável apenas sob a ótica de uma inaceitável filosofia política totalitária, remete-nos a uma concepção ultrapassada, nociva e contrastante com as já conhecidas tendências da universalização da jurisdição, da efetividade do processo e da pacificação social com justiça. Esses privilégios são, no mais das vezes, indesejáveis resquícios advindos dos sistemas antidemocráticos que regeram o contexto nacional vivido nas décadas de 30 e 40 (Estado Novo) e, na prática, subsistem por uma mera comodidade institucional¹⁸.

No processo de execução contra a fazenda pública o tratamento diferenciado por si só não consubstancia excesso de prerrogativas do ente público, uma vez que a especial impenhorabilidade dos bens do Estado afasta a possibilidade de adoção do procedimento de execução comum, entretanto, a prerrogativa de pagamento por meio de precatórios não pode chegar a ponto de se admitir que ele se faça de forma parcelada (moratória constitucional) ou fique a mercê de administradores inescrupulosos que nunca os incluem nos orçamentos, fatos estes sim que afrontam substancialmente o princípio constitucional da isonomia processual em detrimento aos credores públicos.

¹⁸ GIANNICO, Maurício. Remessa Obrigatória e o princípio da isonomia. Revista de Processo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, pag. 53

2.3 Execução contra a Fazenda Pública e o Estado Democrático de Direito

A Constituição da República Federativa do Brasil, adotou o princípio do Estado Democrático de Direito (artigo 1º), funcionado como verdadeiro "conceito-chave" do regime adotado.

O Estado de Direito emergiu de um conceito tipicamente liberal, daí falar-se em Estado Liberal de Direito, onde a sua principal característica é a idéia de uma limitação do atuar do Estado pelo Direito¹⁹, onde a sua essência é a lei.

Descreve José Afonso da Silva, como características básicas do Estado de Direito:

(a) submissão ao império da lei, que era a nota primária de seu conceito, sendo a lei considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo, mas do povo-cidadão; (b) divisão de poderes, que separe de forma independente e harmônica os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como técnica que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; (c) enunciado e garantia dos direitos individuais. Essas exigências continuam a ser postulados básicos do Estado de Direito, que configura uma grande conquista da civilização liberal.²⁰

A democracia por sua vez possui um conceito mais abrangente do que o de Estado de Direito; o termo democracia é proveniente do grego "*demos*", povo e "*kratos*", poder. Sinteticamente podemos dizer que democracia é a forma de governo em que há participação dos cidadãos. É o sistema que busca igualar as liberdades públicas e implantar o regime de representação política popular, é o Estado político em que a soberania pertence à totalidade dos cidadãos.

Norberto Bobbio, afirma preliminarmente sobre democracia que:

¹⁹ A propósito, ensina Norberto Bobbio, "... Retomo a minha velha idéia de que o direito e o poder são as duas faces de uma mesma moeda: só o poder pode criar direito e só o direito pode limitar o poder." Norberto Bobbio. O futuro da Democracia - uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986. P. 18.

²⁰ José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. P. 112-113.

O único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.²¹

O Estado Democrático de Direito não se caracteriza apenas pela fusão das noções de Estado de Direito e Estado Democrático, na realidade é um conceito novo, que leva em consideração os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*.

As duas principais características do Estado Democrático de Direito são: o princípio da legalidade e a submissão do Estado ao controle judiciário.

Ao adotar a República Federativa do Brasil o paradigma do Estado Democrático de Direito, com suas características já descritas, que se submete primordialmente à lei, e, portanto, em última análise às decisões advindas do Poder Judiciário, não seria um contrassenso falarmos em uma execução contra o Estado que se afirma de direito?

Neste sentido observa Hugo de Brito Machado:

Se o Estado é aquele que se submete às decisões judiciais - com essa idéia, com esse conceito, não se compatibiliza a idéia de Execução contra a Fazenda. Exatamente porque a execução é o processo que tende a utilizar, quando necessário, a força para compelir a parte a se submeter a decisão. Mas o Estado é o maior centro de força institucionalizado da face da terra. É absolutamente incongruente falar-se de execução contra a Fazenda Pública... O Estado que pretende ser de Direito tem de submeter-se à lei pela sua própria vontade.²²

Teoricamente um Estado que se afirma de Direito deveria cumprir voluntariamente com suas obrigações, observando os comandos advindos do Poder Judiciário, mas não é o que se evidencia na prática.

O Direito como conjunto de normas é sempre reflexo da realidade cultural do agrupamento social que visa organizar, ante a nossa realidade sócio-cultural verificamos a

²¹ BOBBIO, Norberto. Idem, apud. p. 18.

²² MACHADO, Hugo de Brito. Conferência sobre o tema "Execução Contra a Fazenda Pública", proferida no VII Fórum de Debates sobre Direito Público, realizado pelo Centro de Treinamento da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará - CETREI/PGE, aos 13.10.97, em Fortaleza/CE (consult. Arquivos CETREI/PGE).

priori que se faz necessário e imprescindível a existência de normas jurídicas específicas para a executar o Estado, já que o mesmo vem se omitido em cumprir voluntariamente com as suas obrigações.

Neste contexto a existência de processo de execução contra a fazenda pública, surgiu como fórmula de emprestar efetivação aos direitos dos credores, para que não ficassem à mercê da boa vontade do Executivo.

2.4 Observações do 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 analisamos alguns textos normativos alienígenas, constatamos que em muitos países, não há sequer trato constitucional sobre o tema, nem tampouco existem regras especiais para o pagamento pelo executivo de suas condenações judiciais.

As Constituições das Repúblicas de Cuba, S. Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Moçambique e Cabo Verde, nada dispõem sobre o assunto.

A Constituição do Japão, prevendo a todos os direitos de acesso à jurisdição (artigo 32), estabelece a regra da responsabilidade civil do Estado por ato de seus agentes²³ e, importante destacar, no capítulo das finanças públicas, diz que nenhum dinheiro será gasto sem autorização da Dieta - mais alto órgão do poder estatal, dotado de função legislativa (artigos 41 e 85) -, o que mostra claramente a necessidade de um meio de inclusão da condenação no orçamento, após a provação do órgão do Poder Legislativo.

²³ Art. 17. Todos poderão mover ação judicial pedindo reparação, de conformidade com o que estipula a lei, do Estado ou de uma entidade pública, desde que tenha havido dano decorrente de ato ilegal praticado por qualquer funcionário público".

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 efetivação 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.

Há nos Estados Unidos um conflito entre o judiciário e a administração, face a negativa da administração em cumprir com as decisões judiciais proferidas em seu desfavor.

Ao comentar episódio na história judiciária americana referente ao cumprimento de decisões judiciais em face do Executivo, Bernard Schwartz, relata que em certa ocasião, o Presidente Jackson, tomando conhecimento de decisão da Supreme Court, disse: "Jonh Marshall deu sua decisão, agora ele que a execute"²⁴.

A Constituição mexicana nada diz sobre o tema²⁵. Entretanto, prevê o artigo 464 do Código Federal de Processos Civis do México:

Se se trata 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 o seu cumprimento sem que, em caso algum, possa expedir-se mandado de execução ou providência de embargo.

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 em orçamento. Todavia, não havendo o depósito da quantia requisitada dentro do prazo previsto em regulamento, após a publicação do orçamento, a cobrança da condenação pode seguir o procedimento da execução forçada.

Ante esta perfunctória análise do tema em algumas legislações alienígenas podemos concluímos 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 constitui uma fórmula genuinamente brasileira.

²⁴ In American Constitutional Law, Cambridge at the University Pres. 1955, p. 146.

²⁵ CARVALHO, Vladimir Souza. Iniciação ao Estudo do Precatório, p. 355.

Ademais, constatamos que os entraves emergentes da "execução" perante as entidades e órgãos do Poder Executivo não é fenômeno exclusivo do sistema brasileiro, pois em muitos países não existem mecanismos capazes de dar concretude às decisões condenatórias da Fazenda Pública.

CAPÍTULO III ASPECTOS PROCEDIMENTAIS DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

3.1 Evolução histórica do instituto do precatório

A execução contra a fazenda pública no regime das Ordenações Manuelinas e Filipinas, era processada da mesma forma que contra qualquer pessoa, principalmente em relação à 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 justiça para segurança da execução, portanto, não havia qualquer privilégio a proteger os bens do Estado.

Assim, nos termos dessas Ordenações, a penhora deveria ser feita, sem exceção quanto à natureza dos bens, com efetiva apreensão dos bens e entrega à justiça ou a quem esta o mandava entregar (aí temos a figura do depositário). Não deveriam permanecer em poder do devedor para que este não os escondesse, consumisse ou os alienasse, considerando-se que embora não perdesse, 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 serem alienados e penhorados por decreto da Assembléia Geral, vindo, finalmente a constar no artigo 15, § 15, da Constituição do Império, o princípio da impenhorabilidade dos bens públicos.

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 republicana.

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 da fazenda pública, ficando na dependência 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 a fazenda pública. Se os fundamentos não agradavam, negava-se o crédito solicitado.

Somente com o disciplinamento constitucional em 1934, os pagamentos dos créditos contra a fazenda, através de precatórios puderam ser cumpridos, sem as ingerências do poder legislativo com suas exigências desacabidas diante da *res judicata*.

Como bem expressa Vladimir Souza Carvalho:

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 judiciárias contra a Fazenda Pública, que, por ser órgão do governo, portanto, de um dos Poderes da República, deveria dar o exemplo no fiel e imediato cumprimento às ordens da Justiça²⁶.

O texto constitucional de 1934, que regulava o instituto dos precatórios tinha a seguinte redação:

Art. 182. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas legais. Parágrafo único. Esses créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazer, depois de ouvido o Procurador- Geral da República.

Vislumbramos pela dicção do artigo supracitado que 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,

²⁶ Iniciação ao Estudo do Precatório, pp. 332-333.

sendo esse os primeiros passos moralizados da situação caótica que reinava entre a administração e seus credores.

Quando se indaga qual a justificativa para a criação dos precatórios e por que da proibição da designação de casos ou de pessoas? Encontramos as respostas através das palavras de Wagner Barreira:

Não há dificuldade de responder a essas indagações. Na verdade antes de julho de 1934, campeava no país, no tocante à execução das sentenças condenatórias da Fazenda Pública, o mais escandaloso dos abusos. Vigorava, como lembra Pontes Miranda, uma das formas mais correntes da advocacia administrativa. Passadas em julgado as decisões que condenavam a Fazenda a pagamentos em dinheiro, um enxame de pessoas prestigiadas e ávidas do recebimento de comissões passava a rondar os corredores das repartições fiscais. Nelas se digladiavam, como autênticos abutres, e com feroz avidez, para arrancar a verba de seus clientes. Esta – pelo poderio dos advogados administrativos – saía para os *guichets* de pagamento com designação dos beneficiários e alusão expressa a seus casos. Com isso se infringia a precedência a que tinham direitos titulares sem melhor amparo, de pagamentos que se deviam ter realizado anteriormente.²⁷

A Constituição Federal de 1937 (Estado Novo), também conhecida por Constituição “Polaca”, nada inovou, limitou-se a confundir as palavras usando a expressão “precatórias”, ao invés de “precatórios”, como seria o correto.

O primeiro Código unitário de Processo Civil Brasileiro (Decreto-Lei Federal n. 1.608, de 18.09.1939), disciplinou no art. 918, parágrafo único, os pagamentos de créditos devidos pela fazenda pública, nos seguintes termos:

Os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as requisições e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados àquele fim. As verbas orçamentárias e os créditos votados 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. 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.

Constatamos pela redação do artigo supracitado que o Código de Processo Civil de 1939, circunscrevia a repetir, quase, as disposições da Constituição Federal (1937), sem

²⁷ BARREIRA, Wagner. *Precatório*, Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva, 1977. Vol. 60, p. 03.

estabelecer normas procedimentais, mas não podemos olvidar alguns méritos, como o de não se referir a "precatórias", como o fez erroneamente a Constituição então vigente, teve, ainda, o mérito de ter objetivo mais amplo, na medida em que se referiu a "Fazenda Pública", e não apenas à "Fazenda Federal", ademais, incluiu observação a respeito do poder do Presidente do Tribunal de Apelação em expedir as ordens de pagamento.

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

Veio a Constituição Federal de 1967 e disciplinou o instituto nos seguintes termos:

Art. 112. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim. § 1º. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até primeiro de julho. § 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Caberá ao Presidente do Tribunal, que proferir a decisão exequenda, determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

Constata-se pelo o enunciado do artigo supracitado como a principal inovação da CF/1967 o fato de tornar obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público da verba necessária ao pagamento dos precatórios e sua efetiva utilização durante o respectivo exercício financeiro.

Ao dissertar sobre a Constituição de 1967, aduz o imortal Pontes de Miranda:

O art. 117, parágrafo 1º, da Constituição de 1967 cria o dever de inclusão no orçamento da verba para o pagamento dos débitos constantes das cartas precatórias, apresentadas até 1º de julho. O dever é do Presidente da República, do Governador do Estado-membro ou do Prefeito. Se o não faz, comete crime de responsabilidade.²⁸

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

²⁹ Pontes de Miranda. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969, t. 3, p. 648.

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 arts. 730 e 731.

Constata-se que o novo código adjetivo não se circunscreve a repetir as disposições da Constituição, como vez o anterior, mais teve o mérito de estabelecer as normas procedimentais para a execução contra a fazenda pública.

Na Constituição Federal em vigor, o instituto encontra-se previsto no art. 100, alterado pelas emendas n. 20 de 15.12.1998, 30 de 13.9.2000 e 37 de 12.06.2002.

Em termos comparativos entre o disciplinamento constitucional atual e o anterior, verificamos *a priori* as seguintes modificações:

- a) houve um tratamento diferenciado para os créditos de natureza alimentícia, excluindo do regime geral dos demais créditos;
- b) omitiu-se, para os fins de seqüestro, a expressão "ouvido o chefe do Ministério Público";
- c) substituiu-se a adjectivação créditos "extraorçamentários" por "adicionais";
- d) Os valores dos precatórios serão atualizados monetariamente na data máxima de sua apresentação.

No que diz respeito ao dispositivo constitucional emanado no art. 100, referente a exclusão dos créditos de natureza alimentícia, houve divergência doutrinária e jurisprudencial na sua interpretação, para uns doutos como Ernane Fidélis dos Santos, José Augusto Delgado e Osvaldo Flávio Degnazia estaria afastado *in totum* a forma procedimental do precatório para o pagamento de débitos daquela natureza, enquanto que outros estudiosos como José Cretella Júnior, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Nelson Nery Júnior apregoaram a

indispensabilidade do precatório, sendo que haveria apenas o surgimento de uma nova ordem de precatórios, que seriam pagos preferencialmente aos demais.

Os tribunais pátrios, chamados a aplicar a regra do artigo 100 da Constituição Federal/88, manifestaram-se no sentido de que a preferência prevista para os créditos de natureza alimentícia não obriga a Fazenda Pública a dispensa de precatório, devendo esses créditos ser pagos através de precatórios, porém sem a observância da ordem cronológica daqueles referentes às dívidas de natureza diversa.²⁹

É de bom alvitre esclarece que o § 1º-A, do artigo 100 da Constituição Federal, elenca os créditos que possuem natureza alimentar, quais sejam aqueles decorrentes de salário, vencimentos, proventos, pensões, benefícios previdenciários, indenizações por morte ou invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado. Esse rol constitucional, todavia, não é exaustivo. Ao contrário, deve ser compreendido de forma a abranger todos os bens indispensáveis à sobrevivência do ser humano, como moradia, saúde, educação.

3.2 O rito diferenciado

O trato procedimental na execução contra a fazenda pública como já salientado é disciplinado basicamente pela Constituição Federal (artigo 100) e pelo o Código de Processo Civil (artigos 730/731). Destina-se esta via especial às obrigações de pagar quantia certa, já

²⁹ O Tribunal Federal da 1ª Região proferiu o enunciado (Súmula nº 04): "a preferência prevista no art. 100, caput, da Constituição Federal não obriga a Fazenda Pública a dispensar a expedição de precatório no pagamento dos créditos de natureza alimentícia". No mesmo sentido, Súmula nº 01, do TRF da 5ª Região.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, decidiu: "os créditos de natureza alimentícia são pagos através de precatórios, mas sem observância da ordem cronológica daqueles referentes às dívidas de natureza diversa" (Ac. un. da 5ª T/STJ, publicado em 7.11.94, REsp 55.103-0-SP. rel. Min. Costa Lima.

O Supremo Tribunal Federal, editou a Súmula nº 655, como seguinte enunciado: "A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-lo da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza".

que em relação às obrigações de fazer, não fazer e de entrega de coisa não se adotou nenhum trato diferenciado para o seu cumprimento pela fazenda pública.

O credor, por intermédio de petição lastreada em título executivo judicial ou extrajudicial, requererá a citação da fazenda pública (compreendidas, nesse conceito, além do Estado, União e Municípios, as autarquias e fundações públicas), essa inicial conterà os requisitos legais mínimos (artigo 614, Código de Processo Civil) e em especial a memória de cálculo.

Citada a Fazenda, seus embargos poderão ser apresentados no prazo de 30 (trinta) dias - artigo 1º -B da Lei 9.494/97 - com a redação determinada pela Medida Provisória nº 2180-35, contados da juntada nos autos do mandado, anteriormente esse prazo era de dez dias.

O supracitado prazo é de natureza peremptória, ou seja, a sua inobservância implicará à parte – no caso a Fazenda Pública – a perda do poder de praticar o ato.

Na interposição de embargos pela fazenda pública não há exigência ou requisito de segurança do juízo (artigo 737, Código de Processo Civil), pois sua solvabilidade é garantida pelo erário público.

Não opostos ou sendo rejeitados os embargos, será expedido o precatório, pelo qual o juiz, por intermédio do Presidente do Tribunal competente, requisita o pagamento, fazendo na ordem da apresentação.

O precatório constitui uma "carta de sentença" que contará, regra geral, com as cópias da procuração, da sentença ou acórdão condenatório da Fazenda, certidão do trânsito em julgado - requisito que ganhou relevância com a atual redação do artigo 100 e seus parágrafos da Constituição Federal, conta de liquidação ou memória discriminada do cálculo do valor requisitado. Ante o tratamento diferenciado, dado ao crédito de natureza alimentícia, convém também que conste no precatório a referência à natureza do seu crédito, se alimentício ou não.

Atualmente há uma tendência de simplificação das formalidades do precatório, para que este passe a ser um simples ofício à Presidência do Tribunal com os dados e certidões necessárias, sem que haja a extração de cópias do processo.

O Presidente do Tribunal competente, na ordem de apresentação do precatório requisitará o pagamento do *quantum* ao Executivo, devendo ser pago em ordem cronológica, sob pena de seqüestro de quantia necessária para satisfação do débito (Código de Processo Civil, artigo 731).

O precatório recebe no órgão devedor um tratamento de descaso, sendo recebido quase sempre com repulsa, pois representa uma obrigação imposta e incômoda, embora já seja de conhecimento prévio da devedora a existência deste crédito, já que é resultante de uma ação judicial onde a mesma figurou como parte.

Manoel da Cunha faz a seguinte ponderação sobre o descaso com o precatório no órgão devedor:

O descaso com o precatório é tão grande que, em algumas dessas entidades, não sabem bem o que fazer com ele: umas o mandam arquivar no setor jurídico, outras no de finanças, outras mais o metem num arquivo “morto” do gabinete do chefe, e ele ali fica esquecido, até que o infeliz interessado vá reclamar o seu pagamento. Não há quase sempre, uma organização racional e um tratamento responsável em relação aos precatórios.³⁰

3.3 Requisições de pequeno valor (RPV)

A Emenda Constitucional n. 30/2000, introduziu alterações no artigo 100 da CF/88, sendo de repercussão a inovação trazida referente à dispensa de expedição de precatórios para pagamento de valores definidos em lei como de pequeno valor, excluindo-os esses pagamentos do sistema tradicional de precatório.

³⁰ CUNHA, Manoel da. *Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores*. São Paulo: LTr. 2000. P. 59.

Ocorre que a emenda constitucional referenciada não declarou quais seriam esses pequenos valores, tal lacuna foi suprida com o advento da Emenda Constitucional n. 37/2002, que definiu os valores máximos de débitos em sentenças transitadas em julgados abaixo do qual se dispensaria o regime dos precatórios.

Interpretando literalmente a Emenda Constitucional n. 37/2002, podemos compreender como sendo dívidas de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis pelos entes da federação, aqueles que sejam igual ou inferior a quarenta salários mínimos para a fazendas dos Estados e do Distrito Federal e, de trinta salários mínimos, para a fazenda dos Municípios; em relação a União o legislador omitiu-se, pois a Lei dos Juizados Especiais Federais já havia definido em sessenta salários mínimos.

O procedimento para o pagamento desses débitos de pequena monta encontra-se previsto para as dívidas da fazenda federal, porém, para as dívidas das Fazendas Estaduais e Municipais não foi normatizado o procedimento, ante a omissão deverá o intérprete utiliza-se do princípio da analogia, utilizando-se do procedimento previsto no artigo 17 da Lei dos Juizados Especiais Federais para efetivação das Requisições de Pequeno Valor em âmbito estadual e municipal, até que advenha norma legal pertinente.

Digna de registro é a previsão legal inserida no § 2º do artigo 17 da Lei dos Juizados Especiais Federais que prevê que, não pagos os valores diretamente requisitados pelo juiz da causa, determinara ele o seqüestro de numerário suficiente ao cumprimento da decisão, portanto, disponibilizou-se uma medida de caráter satisfativo para assegurar o pagamento das Requisições de Pequeno Valor (RPV).

Superficialmente observa-se que a intenção da dispensa do regime de precatórios dos débitos de pequeno valor, teve como escopo maior à promoção de um esvaziamento dos precatórios de pequenos valores, que se encontravam acumulados nas fileiras dos tribunais

aguardando solução, sendo que muitos deles tinham de somar milhares para dar equivalência a um único de valor elevado.

CAPÍTULO IV QUESTÕES DIVERSAS SOBRE O PRECATÓRIO

4.1 - Sanções pelo descumprimento do precatório: seqüestro e intervenção

A desobediência da administração pública em cumprir com a ordem de pagamento (precatório) 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 o pagamento a credor cujo precatório se encontra registrado em data posterior a de outros credores ou a alguém que sequer obteve o registro.

Esta medida exclusiva para o caso de preterição encontra-se prevista constitucionalmente (§ 2º, artigo 100), bem como no artigo 731 do Código de Processo Civil.

Ante a essa possibilidade de seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito, indaga-se os bens públicos são ou não penhoráveis?

O seqüestro é uma exceção a regra da impenhorabilidade dos bens públicos. Em princípio este dispositivo causa repulsa àqueles que defendem categoricamente a impenhorabilidade dos bens públicos.

Digna de registro é a colocação de Araken de Assis 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. E o que se infere do art. 100, § 2º, in fine, porquanto, do contrário, não se atribuiria 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 (art. 100, § 5º).³¹

O Supremo Tribunal Federal, em decisão do pleno, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 82.456-RJ, já admitiu a possibilidade de que tal seqüestro pudesse recair diretamente sobre as rendas da fazenda pública infratora, em quantia suficiente para satisfazer o crédito exequendo.

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

Execução contra a fazenda pública. Pagamento com preterição da ordem cronológica dos precatórios – Aplicação dos artigos 117, parágrafo 2º, da Constituição da República e 731 do Código de Processo Civil – seqüestro sobre as rendas da fazenda infratora, em quantia necessária para satisfazer o débito pretérito. (STF, Pleno, RE 82456/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 da 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 à ordem dos precatórios.

O Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar a ADI 1662/SP, entendeu que a previsão constitucional do seqüestro deve ser interpretada restritivamente, não podendo haver seqüestro de verbas 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 descritas as hipóteses que a justificam, entre elas a possibilidade de utilizar a medida para “prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial”.

³¹ASSIS, Araken de. Manual do Processo de Execução. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997, p. 674-675.

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

À respeito dessa possibilidade esclarece Juvêncio Vasconcelos:

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.³²

Em virtude de manifesta relevância na exata compreensão jurídica e desfecho do tema debatido, imperiosa a focalização de algumas particularidades referente a intervenção, vejamos:

A primeira delas refere-se a possibilidade do prejudicado (credor fazendário) requerer diretamente a intervenção federal ou estadual, representando diretamente ao Presidente do Tribunal de Justiça.

Aliás, tal remate deriva da análise dos artigos 350 a 354, do próprio Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, em sua atual redação, *verbis*:

Art. 350. A requisição de intervenção federal, prevista no art. 34, incisos IV (req. STF: coação ao PJ); VI (prover execução de decisão judicial) e, VII (rep.PGR p/ assegurar princípios constitucionais) da Constituição, será promovida:

I. omissis;

II. omissis;

III. De ofício, ou mediante pedido da parte interessada, quando se tratar de prover a execução de ordem ou decisão do Supremo Tribunal Federal;

Uma segunda particularidade refere-se ao fato de havendo o descumprimento da ordem por parte de autoridade federal, não se tem na constituição remédio eficiente, pois não há a possibilidade de intervenção contra a União, havendo nessa hipótese o crime de responsabilidade do Presidente da República.

Outro ponto a ser ressaltado é que a intervenção não é medida executiva e sim uma

³² VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Idem, apud. P. 130.

sanção política, logo não tem fundo satisfativo, podendo ocorrer a intervenção em determinado ente federativo e o credor da respectiva fazenda permanecer insatisfeito, caso o interventor não pague nem inclua a verba necessária para este fim.

O atual quadro de descumprimento das ordens ou decisões judiciais, levou ao Supremo Tribunal Federal inúmeros pedidos de intervenção, tendo àquela corte se posicionado no sentido de que esta intervenção só é possível se o Estado se recusa 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 – Circunstância 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 para o cumprimento integral, é incabível a medida extrema da intervenção federal.

Ementa do voto vencido, pela Redação: O não cumprimento, por Estado-membro, de ordem judicial determinando o 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.

Constata-se que a munição dos credores fazendários foi inutilizada pelo o Supremo Tribunal Federal, ao exigir a conduta dolosa do Estado para a decretação da intervenção, e não nos casos de impossibilidade ou inadimplência do Estado.

4.2 Dos crimes de responsabilidade

O descumprimento das obrigações referente 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 deixa de efetuar o pagamento dessas despesas, caracteriza crimes de responsabilidade nas três esferas de governo.

A Lei nº 1.079/50, definiu os crimes de responsabilidade do Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-geral da República, Governadores e Secretários de Estados.

Analisando a referida lei constata-se que implicara em crime de responsabilidade (artigo 10, inciso IV), o desvio de verba destinado para pagamento de precatórios, quando utilizado para outros fins, ressaltando que tal destinação financeira já deva está prevista na Lei Orçamentária Anual.

Em relação aos Prefeitos incide as disposições previstas no Decreto-lei nº 201/67, que prevê os crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores.

A Lei de Improbidade Administrativa tipifica como ato de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública (artigo 11, I e II), a ação ou omissão do administrador que não consigna na lei orçamentária anual o montante requisitado pelo judiciário, não efetua o pagamento dos requisitórios no prazo constitucional ou promove o desvio de verbas consignadas.

As penalidades previstas para essas hipóteses consistem na perda da função pública, na suspensão dos direitos políticos de 03 a 05 anos, na multa de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente infrator e no ressarcimento integral dos danos se houver.

Há proposta tramitando no Congresso Nacional prevendo modificação do artigo 11 da Lei nº 8.429/92, para qualificar como ato de improbidade administrativa, o retardamento ou não pagamento dos precatórios.

Quando o ato comissivo ou omissivo que venha retardar ou frustrar a regular liquidação do precatório for praticado pelo o Presidente do Tribunal, configurará crime de responsabilidade ditado pelo o § 6º do artigo 100 da CF/88.

Ressalta-se que não é suficiente a mera previsão constitucional ou infraconstitucional das infrações cometidas por entes públicos e seus agentes em relação ao descumprimento dos

pagamentos dos precatórios, se faz necessário responsabilizar efetivamente os infratores nos limites legais nos campos político, administrativo, funcional e penal.

4.3 A cultura do descumprimento dos precatórios

O descumprimento de precatórios judiciais tornou-se uma rotina, após o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, já trazido à baila, onde se assentou a tese de que a medida excepcional de intervenção se limita à hipótese de atuação dolosa e deliberada do ente devedor de não efetuar o pagamento, não bastando a simples demora de pagamento na execução de ordem ou decisão judicial, por falta de numerário.

Além do mais não se tem notícia de que os administradores públicos venham sendo penalizados por crimes de responsabilidade em decorrência de não inclusão no orçamento das verbas necessárias para o pagamento dos precatórios ou por deixar de efetuar o pagamento dessas despesas.

Segundo estimativa da Ordem dos Advogados do Brasil seccional paulista, o valor total de precatórios existente no país no ano de 2004, alcançava o montante de 100 bilhões de reais, somente o Estado de São Paulo devia 2 bilhões de reais em precatórios alimentares, o Distrito Federal - que não paga sua dívida há uma década - tinha uma dívida calculada em 1,2 bilhão de reais e o Estado do Rio Grande do Sul, de precatórios trabalhistas, possuía uma dívida de 347 milhões de reais.

Em relação aos municípios a situação ainda é mais alarmante, para termos uma idéia da imensidão do calote, conforme informou a 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.

Constata-se que há inúmeros credores nas filas dos precatórios, aguardando há anos, não

faltando casos em que o credor morre antes de receber o pagamento³³, por isso se diz que a vitória contra a fazenda é uma vitória de pirro: ganha e não leva.

O precatório transformou-se numa forma de enrolar, de dizer devo não nego, pago quando puder, protegendo o caloteiro oficial, por essas razões apregoam a extinção dos precatórios, como acirradamente defendeu o ex-Presidente do Tribunal Superior do Trabalho o Ministro Francisco Fausto que lançou uma cruzada nacional para acabar com os precatórios.

No mesmo sentido sobre a extinção do regime dos precatórios, manifestou-se o Ministro do Supremo Tribunal de Justiça Humberto Gomes de Barros que:

... o instituto do precatório é o maior fator de ineficácia do Poder Judiciário. O art. 100 da Constituição Federal, de fato, esvazia e desmoraliza o Judiciário, como poder estatal. Para aprimoramento do Poder Judiciário, a alteração desse dispositivo é a única reforma constitucional necessária e urgente. Por sugestão minha, o Superior Tribunal de Justiça ofereceu projeto que extingue o instituto do precatório...³⁴

O rito do precatório, mormente pelas deturpações que vem sofrendo, descumprimento, atrasos, inexatidões, defasagens de valores, etc., é por demais cruel para com o credor da fazenda pública, particularmente quando se cogita de crédito de natureza alimentícia. Mas, por outro lado, o precatório é necessário, como medida moralizadora e tradutora do princípio da igualdade perante a administração pública.

É certo que correções se fazem necessárias, no sentido de estabelecer meios de compelir o administrador a satisfazer os créditos em prazos mais exíguos, assegurando efetividade nas execuções contra a fazenda pública, ressaltando que o sistema reclama tais correções pela pouca cultura de nossos administradores, que insistem em desobedecer às ordens de pagamento e maltratar os princípios a que estão adstritos por mandamento constitucional.

³³ Um grande escritório de advocacia da capital paulista contabiliza 1.700 precatórios emitidos em favor de seus clientes desde 1998, só que 988 deles tiveram um beneficiário morto durante o processo. Mas da metade morreu depois que a sentença judicial foi proferida, quando estavam na fila de espera pelo pagamento.

³⁴ BARROS, Humberto Gomes de. Execução contra a fazenda pública, artigo, *Advocacia Pública e Sociedade*, ano II, n. 2, 1998, anais do 1º Congresso Brasileiro de Advocacia Pública, São Paulo: Max Limonad, p 32.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demonstramos no trabalho que a execução contra a fazenda pública com a morosidade no pagamento dos precatórios, não consegue proporcionar uma resposta satisfatória ao credor fazendário, inviabilizando uma prestação jurisdicional eficiente, eficaz e célere.

Essa ineficiência do judiciário no trato do processo executivo tem uma utilidade, ela serve aos maus pagadores, àqueles que não querem cumprir à sua obrigação, e, nesse caso específico favorece a própria administração pública federal, estadual e municipal, que utiliza inúmeras manobras para desviar-se de seus deveres.

Há inúmeras propostas de reformas legislativas tramitando no Congresso Nacional, que visam resolver a questão dos precatórios, algumas dessas propostas são criativas como foi demonstrado no decorrer do trabalho, mas não conseguiriam resolver o problema atual.

Analisando, teoricamente, o vigente processo de execução contra a fazenda pública, verificamos ser o mesmo apto a fazer com que o Estado cumpra suas obrigações, faltando para que dê resultados efetivos, a coragem para implementá-los.

Essa coragem encontra-se ausente nos credores, que não têm nas maiorias das vezes consciência da existência desses meios legais, logo não exercitam com plenitude o direito; falta ânimo aos juízes, que conduzem o processo como meros expectadores, não tomando atitudes positivas na condução do processo; e ânimo dos administradores da coisa pública que devem maior respeito às ordens judiciais.

É imperioso remover a cultura da impunidade em matéria de descumprimento de precatório judicial, exigir maior respeito às determinações emanadas do Poder Judiciário, para tanto necessário se faz que sejam exercitadas medidas coercitivas contra os maus administradores.

A sociedade precisa reagir, a cidadania deve ser fazer presente. Todas às pessoas honestas devem lutar e exigir respeito às determinações emanadas do Poder Judiciário, especificamente para o pagamento dos precatórios judiciais, pois, de nada adianta a existência de uma prestação jurisdicional se ela não consegue assegurar a eficácia de suas decisões.

Enfim, concluímos afirmando que o sistema possui garantias suficientes para patrocinar efetividade à prestação da tutela jurisdicional, entretanto é necessário que se passe de imediato do plano teórico para o prático, para que finalmente seja dado a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Araken de. **Manual do Processo de Execução**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

BARROS, Humberto Gomes de. **Execução contra a fazenda pública**. Artigo, *Advocacia pública e sociedade*, ano II, n. 2, 1998, anais do 1º Congresso Brasileiro de Advocacia Pública, São Paulo: Max Limonad.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2001.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

↳ CUNHA, Alexandre Sanches. **Todas as Constituições Brasileiras - Edição Comentada**. São Paulo. Bookseller: 2001.

✦ CUNHA, Manoel da. **Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores**. São Paulo: LTr, 2000.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1999.

HOLANDA, Aurélio de Holanda. **Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

GIANNICO, Maurício. **Remessa obrigatória e o princípio da isonomia**. *Revista de Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os princípios constitucionais e o código de processo civil**. São Paulo: Bushatsky, 1975.

GUERRA, Marcelo Lima. **Execução Indireta**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

FEDERIGHI, Wanderley José. **A execução contra a fazenda pública**. São Paulo: Saraiva, 1996.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

NASCIMENTO, Carlos Vander do. **Execução contra a fazenda pública: sua inversão no pólo processual em razão de erro material**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. V. III. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

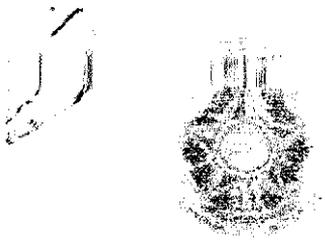
SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. **Execução contra a fazenda pública e os precatórios**. Ensaios Jurídicos. Brasília: Editora Consulex, 2003.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos, **Execução contra a fazenda pública**. São Paulo: Dialética, 1998.

_____, **Novas considerações acerca da execução contra a fazenda pública**. Revista Dialética de Direito Processual. São Paulo: Dialética, 2003.

VICENTE, Juraci Inês Chiarini. **Execução contra a fazenda pública fundada em título extrajudicial**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.



EM nº 00034 - MJ

Brasília, 18 de março de 2004

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submeto à consideração de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei que "altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil", relativamente ao cumprimento da sentença que condena ao pagamento de quantia certa.

2. Trata-se de proposta originária do Anteprojeto de Lei elaborado pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual, com objetivo de alterar dispositivos do Código de Processo Civil, atinentes ao cumprimento da sentença que condena ao pagamento de quantia certa, para possibilitar que a execução da sentença ocorra na mesma relação processual cognitiva.

3. Como fundamento de iniciativa, transcrevo a Exposição de Motivos que acompanhou o Anteprojeto de Lei elaborado pelo Instituto de Direito Processual, da qual são signatários o Sr. Ministro Athos Gusmão Carneiro, Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Processual, o Sr. Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, o Sr. Petrônio Calmon Filho, e a Sra. Ministra Fátima Nancy Andrighi, a qual denota a necessidade da adoção das normas projetadas:

1. "Na Exposição de Motivos do vigente Código de Processo Civil, o eminente professor ALFREDO BUZAID expôs os motivos pelos quais, na trilha de modelos europeus, propugnava pela unificação das execuções da sentença condenatória e dos títulos extrajudiciais, ficando destarte suprimidos a antiga 'ação executiva' do diploma processual de 1939 (com base em título extrajudicial) e o executivo fiscal "como ações autônomas" (o executivo fiscal, diga-se, retornou à sua 'autonomia' com a Lei nº 6.830, de 22.09.1980).

Como magnífica obra de arquitetura jurídica, o Código de 1973 pouco terá deixado a desejar. A prestação jurisdicional, no entanto, tornou-se sempre mais célebre e eficiente. BARBOSA MOREIRA, escrevendo sobre as atuais tendências do direito processual civil, a esse respeito referiu que "*O trabalho empreendido por espíritos agudíssimos levou a requintes de refinamento a técnica do direito processual e executou sobre fundações sólidas projetos arquitetônicos de impressionante majestade. Nem sempre conjurou, todavia, o risco inerente a todo labor do gênero, o deixar-se aprisionar na teia das abstrações e perder o contato com a realidade cotidiana (.....) Sente-se, porém, a necessidade de aplicar com maior eficácia à modelagem do real as ferramentas pacientemente temperadas e polidas pelo engenho dos estudiosos*" (*RePro'm 31/199*).

2. As várias reformas setoriais efetivadas no CPC sob iniciativa da ESCOLA NACIONAL DA MAGISTRATURA e do INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL, já lograram, em termos gerais, bons resultados. Basta, por exemplo, considerar o progresso, não só pragmático mas também em nível teórico, trazido pelo instituto da antecipação dos efeitos da tutela ('novo' apenas em termos de sua generalização), pela célere sistemática do agravo de instrumento (que inclusive muitíssimo reduziu o uso anômalo e atécnico do mandado de segurança), pela maior eficiência dada à ação de consignação em pagamento, pela introdução da ação monitória, pela ampliação do elenco dos títulos executivos extrajudiciais, pela eficácia potencializada das sentenças voltadas ao cumprimento das obrigações de fazer e também das obrigações de entregar coisa, e assim por diante.

Além disso, três novos projetos de lei, após anos de debates e de análise de sugestões, vieram a ser aprovados e sancionados, com algumas alterações e vetos, dando origem à Lei nº 10.352, de 26.12.2001, à Lei nº 10.358, de 27.12.2001 e à Lei nº 10.444, de 07.05.2002. Entre os pontos mais relevantes, foram limitados os casos de reexame necessário, permitida a fungibilidade entre as providências antecipatórias e as medidas cautelares incidentais, reforçada a execução provisória com a permissão de alienação de bens sob caução adequada, atribuída força executiva *lato sensu* à sentença condenatória à entrega de bens, permitido que o relator proceda à conversão do agravo de instrumento em agravo retido, limitados os casos de cabimento do recurso de embargos infringentes, melhor disciplinada a audiência preliminar, instituída multa ao responsável (pessoa física) pelo descumprimento de decisões judiciais etc.

3. É tempo, já agora, de passarmos do pensamento à ação em tema de melhoria dos procedimentos executivos. A execução permanece o 'calcanhar de Aquiles' do processo. Nada mais difícil, com freqüência, do que impor no mundo dos fatos os preceitos abstratamente formulados no mundo do direito.

Com efeito: após o longo contraditório no processo de conhecimento, ultrapassados todos os percalços, vencidos os sucessivos recursos, sofridos os prejuízos decorrentes da demora (quando menos o 'damno marginale in senso stretto' de que nos fala ÍTALO ANDOLINA), o demandante logra obter alfim a prestação jurisdicional definitiva, com o trânsito em julgado da condenação da parte adversa. Recebe então a parte vitoriosa, de imediato, sem tardança maior, o 'bem da vida' a que tem direito? Triste engano: a sentença condenatória é título executivo, mas não se reveste de preponderante eficácia executiva. Se o vencido não se dispõe a cumprir a sentença, haverá iniciar o processo de execução, efetuar nova citação, sujeitar-se à contrariedade do executado mediante 'embargos', com sentença e a possibilidade de novos e sucessivos recursos.

Tudo superado, só então o credor poderá iniciar os atos executórios propriamente ditos, com a expropriação do bem penhorado, o que não raro propicia mais incidentes e agravos.

Ponderando, inclusive, o reduzido número de magistrados atuantes em nosso país, sob índice de litigiosidade sempre crescente (pelas ações tradicionais e pelas decorrentes da moderna tutela aos direitos transindividuais), impõe-se buscar maneiras de melhorar o desempenho processual (sem fórmulas mágicas, que não as há), ainda que devamos, em certas matérias (e por que não?), retomar por vezes caminhos antigos (e aqui o exemplo do procedimento do agravo, em sua atual técnica, versão atualizada das antigas 'cartas diretas' ...), ainda que expungidos rituais e formalismos já anacrônicos.

4. Lembremos que Alcalá-Zamora combate o tecnicismo da dualidade, artificialmente criada no direito processual, entre processo de conhecimento e processo de execução. Sustenta ser mais exato falar apenas de fase processual de conhecimento e de fase processual de execução, que de processo de uma e outra classe. Isso porque "a unidade da relação jurídica e da função processual se estende ao longo de todo o procedimento, em vez de romper-se em dado momento" (Proceso, autocomposición y autodefensa, UNAM, 2ª ed., 1970, n. 81, p. 149).

Lopes da Costa afirmava que a intervenção do juiz era não só para restabelecer o império da lei, mas para satisfazer o direito subjetivo material. E concluía: "o que o autor mediante o processo pretende é que seja declarado titular de um direito subjetivo e, sendo caso, que esse direito se realize pela execução forçada" (Direito Processual Civil Brasileiro, 2ª ed., v. I, n. 72).

As teorias são importantes, mas não podem se transformar em embaraço a que se atenda às exigências naturais dos objetivos visados pelo processo, só por apelo ao tecnicismo formal. A velha tendência de restringir a jurisdição ao processo de conhecimento é hoje idéia do passado, de sorte que a verdade por todos aceita é a da completa e indispensável integração das atividades cognitivas e executivas. Conhecimento e declaração sem execução - proclamou COUTURE, é academia e não processo (*apud* HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, *A execução de sentença e a garantia do devido processo legal*, Ed. Aide, 1987, p. 74).

A dicotomia atualmente existente, adverte a doutrina, importa na paralisação da prestação jurisdicional logo após a sentença e na complicada instauração de um novo procedimento, para que o vencedor possa finalmente tentar impor ao vencido o comando soberano contido no decisório judicial. Há, destarte, um longo intervalo entre a definição do direito subjetivo lesado e sua necessária restauração, isso por pura imposição do sistema procedimental, sem nenhuma justificativa, quer que de ordem lógica, quer teórica, quer de ordem prática (ob. cit., p. 149 e *passim*).

5. O presente Anteprojeto foi amplamente debatido em reunião de processualistas realizada nesta Capital, no segundo semestre de 2002, e buscou inspiração em muitas críticas construtivas formuladas em sede doutrinária e também nas experiências reveladas em sede jurisprudencial.

As posições fundamentais defendidas são as seguintes:

a)

b) a 'efetivação' forçada da sentença condenatória será feita como etapa final do processo de conhecimento, após um *'tempus iudicati'*, sem necessidade de um 'processo autônomo' de execução (afastam-se princípios teóricos em homenagem à eficiência e brevidade); processo 'sincrético', no dizer de autorizado processualista. Assim, no plano doutrinário, são alteradas as 'cargas de eficácia' da sentença condenatória, cuja 'executividade' passa a um primeiro plano; em decorrência, 'sentença' passa a ser o ato "de julgamento da causa, com ou sem apreciação do mérito";

c) a liquidação de sentença é posta em seu devido lugar, como Título do Livro I, e se caracteriza como 'procedimento' incidental, deixando de ser uma 'ação' incidental; destarte, a decisão que fixa o *'quantum debeatur'* passa a ser impugnável por agravo de instrumento, não mais por apelação; é permitida, outrossim, a liquidação 'provisória', procedida em autos apartados enquanto pendente recurso dotado de efeito suspensivo;

d) não haverá "embargos do executado" na etapa de cumprimento da sentença, devendo qualquer objeção do réu ser veiculada mediante mero incidente de 'impugnação', à cuja decisão será oponível agravo de instrumento;

e)

f) a alteração sistemática impõe a alteração dos artigos 162, 269 e 463, uma vez que a sentença não mais 'põe fim' ao processo".

4. Assim, Senhor Presidente, submeto ao elevado descortino de V. Excelência o anexo projeto de lei, acreditando que, se aceito, estará o Brasil adotando uma sistemática mais célere, menos onerosa e mais eficiente às execuções de sentença que condena ao pagamento de quantia certa.

Respeitosamente,

MÁRCIO THOMAZ BASTOS
Ministro de Estado da Justiça

Página Anterior



PROJETO DE LEI

Art. 1º da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 603, 604, 606, 607, 608, 609 e 610 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, ficam renumerados como arts. 475-A, 475-B, 475-C, 475-D, 475-E, 475-F e 475-G, respectivamente, passando a integrar o Livro I, Título VIII, compondo o Capítulo IX, "DA LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA", mantidas as suas redações, exceto quanto aos arts. 475-A, 475-B, 475-D, e 475-F, que passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 475-A. Quando a sentença não determinar o valor devido, procede-se à sua liquidação.

§ 1º Do requerimento de liquidação de sentença será a parte intimada, na pessoa de seu advogado.

§ 2º A liquidação poderá ser requerida na pendência de recurso, processando-se em autos apartados, no juízo de origem, cumprindo ao liquidante instruir o pedido com cópias das peças processuais pertinentes.

§ 3º Nos processos sob procedimento comum sumário, referidos no art. 275, inciso II, alíneas "d" e "e", é defesa a sentença ilíquida, cumprindo ao juiz, se for o caso, fixar de plano, a seu prudente critério, o valor devido." (NR)

"Art. 475-B. Quando a determinação do valor da condenação depender apenas de cálculo aritmético, o credor requererá o cumprimento da sentença, na forma do art. 475-J, instruindo o pedido com a memória discriminada e atualizada do cálculo.

§ 2º Poderá o juiz valer-se do contador do juízo, quando a memória apresentada pelo credor aparentemente exceder os limites da decisão exequenda e, ainda, nos casos de assistência judiciária.

§ 3º Se o credor não concordar com os cálculos feitos nos termos do § 2º, far-se-á a execução pelo valor originariamente pretendido, mas a penhora terá por base o valor encontrado pelo contador." (NR)

"Art. 475-D

Parágrafo único. Apresentado o laudo, sobre o qual poderão as partes manifestar-se no prazo de dez dias, o juiz proferirá decisão ou designará, se necessário, audiência." (NR)

"Art. 475-F. Na liquidação por artigos observar-se-á, no que couber, o procedimento comum (art. 272)." (NR)

Art. 2º Fica acrescido ao Capítulo IX do Título VIII do Livro I da Lei nº 5.869, de 1973 - Código de Processo Civil o seguinte artigo:

"Art. 475-H. Da decisão de liquidação caberá agravo de instrumento." (NR)

Art. 3º Ficam acrescidos ao Título VIII do Livro I da Lei nº 5.869, de 1973 - Código de Processo Civil os seguintes Capítulo e artigos:

"CAPÍTULO X
DO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA

Art. 475-I. O cumprimento da sentença far-se-á conforme os arts. 461 e 461-A ou, tratando-se de obrigação por quantia certa, por execução, nos termos do demais artigos deste Capítulo.

§ 1º É definitiva a execução da sentença transitada em julgado e provisória quando se tratar de sentença impugnada mediante recurso ao qual não foi atribuído efeito suspensivo.

§ 2º Quando na sentença houver uma parte líquida e outra ilíquida, ao credor é lícito promover simultaneamente a execução daquela e, em autos apartados, a liquidação desta.

Art. 475-J. Caso o devedor, condenado ao pagamento de quantia certa ou já fixada em liquidação, não o efetue no prazo de quinze dias, o montante da condenação será acrescido de multa no percentual de dez por cento e, a requerimento do credor e observado o disposto no art. 614, inciso II, expedir-se-á mandado de penhora e avaliação.

§ 1º Do auto de penhora e de avaliação será de imediato intimado o executado na pessoa de seu advogado (arts. 236 e 237), ou, na falta deste, ao seu representante legal ou pessoalmente, por mandado ou pelo correio, podendo oferecer impugnação, querendo, no prazo de quinze dias.

§ 2º Caso o oficial de justiça não possa proceder à avaliação, por depender de conhecimentos especializados, o juiz, de imediato, nomeará avaliador, assinando-lhe breve prazo para a entrega do laudo.

§ 3º O exequente poderá, em seu requerimento, indicar desde logo os bens a serem penhorados.

§ 4º Efetuado o pagamento parcial no prazo previsto no **caput**, a multa de dez por cento incidirá sobre o restante.

§ 5º Não sendo requerida a execução no prazo de seis meses, o juiz mandará arquivar os autos, sem prejuízo de seu desarquivamento a pedido da parte.

Art. 475-L. A impugnação somente poderá versar sobre:

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

II - inexigibilidade do título;

III - penhora incorreta ou avaliação errônea;

IV - ilegitimidade das partes;

V - excesso de execução;

VI - qualquer causa impeditiva, modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que superveniente à sentença.

§ 1º Para efeito do disposto no inciso II deste artigo, considera-se também inexigível o título judicial fundado em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, ou em aplicação ou interpretação tidas por incompatíveis com a Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Quando o executado alegar que o exequente, em excesso de execução, pleiteia quantia superior à resultante da sentença, cumprir-lhe-á declarar de imediato o valor que entende correto, sob pena de rejeição liminar dessa impugnação.

Art. 475-M. A impugnação não terá efeito suspensivo, podendo o juiz atribuir-lhe tal efeito desde que relevantes seus fundamentos e o prosseguimento da execução seja manifestamente suscetível de causar ao executado grave dano de difícil ou incerta reparação.

§ 1º Mesmo se atribuído efeito suspensivo à impugnação, é lícito ao exequente requerer o prosseguimento da execução, oferecendo e prestando caução suficiente e idônea, arbitrada pelo juiz e prestada nos próprios autos da execução.

§ 2º Deferido efeito suspensivo, a impugnação será instruída e decidida nos próprios autos e, caso contrário, em autos apartados.

§ 3º A decisão da impugnação é recorrível mediante agravo de instrumento, salvo quando importar extinção da

execução, caso em que caberá apelação.

Art. 475-N. São títulos executivos judiciais:

I - a sentença condenatória proferida no processo civil;

II - a sentença penal condenatória transitada em julgado;

III - a sentença homologatória de conciliação ou de transação, ainda que inclua matéria não posta em juízo;

IV - a sentença arbitral;

V - o acordo extrajudicial, de qualquer natureza, homologado judicialmente;

VI - a sentença estrangeira, homologada pelo Supremo Tribunal Federal;

VII - o formal e a certidão de partilha, exclusivamente em relação ao inventariante, aos herdeiros e aos sucessores a título singular ou universal.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos II, IV e VI, o mandado inicial (art. 475-J) incluirá a ordem de citação do devedor, no juízo civil, para liquidação ou execução, conforme o caso.

Art. 475-O. A execução provisória da sentença far-se-á, no que couber, do mesmo modo que a definitiva, observadas as seguintes normas:

I - corre por conta e responsabilidade do exeqüente, que se obriga, se a sentença for reformada, a reparar os danos que o executado haja sofrido;

II - sobrevindo acórdão que modifique no todo ou em parte, ou anule a sentença objeto da execução, serão as partes restituídas ao estado anterior, e eventuais prejuízos liquidados por arbitramento, nos mesmos autos;

III - o levantamento de depósito em dinheiro e a prática de atos que importem alienação de propriedade ou dos quais possa resultar grave dano ao executado dependem de caução suficiente e idônea, arbitrada de plano pelo juiz e prestada nos próprios autos da execução;

IV - quando o exeqüente demonstrar situação de necessidade, a caução (inciso III) pode ser dispensada nos casos de crédito de natureza alimentar ou decorrente de ato ilícito, até o limite de sessenta vezes o valor do salário mínimo;

V - igualmente é dispensada a caução nos casos de execução provisória na pendência de agravo de instrumento ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça (art. 544), salvo quando da dispensa possa manifestamente resultar risco de grave dano de difícil ou incerta reparação.

Parágrafo único. Ao requerer a execução provisória, o exeqüente instruirá a petição com cópias autenticadas das seguintes peças do processo, podendo o advogado valer-se do disposto no art. 544, § 1º, **in fine**:

I - sentença ou acórdão exeqüendo;

II - certidão de interposição do recurso não dotado de efeito suspensivo;

III - procurações outorgadas pelas partes;

IV - decisão de habilitação, se for o caso;

V - facultativamente, de peças processuais que o exeqüente considere necessárias.

Art. 475-P. O cumprimento da sentença efetuar-se-á perante:

I - os tribunais, nas causas de sua competência originária;

II - o juízo que processou a causa no primeiro grau de jurisdição;

III - o juízo civil competente, quando se tratar de sentença penal condenatória, de sentença arbitral ou de sentença estrangeira.

Parágrafo único. No caso do inciso II, o exeqüente poderá optar pelo juízo do local onde se encontram bens sujeitos à expropriação ou pelo do atual domicílio do executado, casos em que a remessa dos autos do processo será solicitada ao juízo de origem.

Art. 475-Q. Quando a indenização por ato ilícito incluir prestação de alimentos, o juiz, quanto a esta parte, poderá ordenar ao devedor constituição de capital, cuja renda assegure o pagamento do valor mensal da pensão.

§ 1º Este capital, representado por imóveis, títulos da dívida pública ou aplicações financeiras em banco oficial, será inalienável e impenhorável enquanto durar a obrigação do devedor.

§ 2º O juiz poderá substituir a constituição do capital pela inclusão do beneficiário da prestação em folha de pagamento da entidade de direito público ou da empresa de direito privado de notória capacidade econômica, ou a requerimento do devedor, por fiança bancária ou garantia real em valor a ser arbitrado de imediato pelo juiz.

§ 3º Se sobrevier modificação nas condições econômicas, poderá a parte requerer, conforme as circunstâncias, redução ou aumento da prestação.

§ 4º Os alimentos podem ser fixados tomando por base o salário mínimo.

§ 5º Cessada a obrigação de prestar alimentos, o juiz mandará liberar o capital, cessar o desconto em folha ou cancelar as garantias prestadas.

Art. 475-R. Aplicam-se subsidiariamente ao cumprimento da sentença, no que couber, as normas que regem o processo de execução de título extrajudicial." (NR)

Art. 4º A denominação do Capítulo II do Título III do Livro II da Lei nº 5.869, de 1973 - Código de Processo Civil, passa a ser "DOS EMBARGOS À EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA" e seu art. 741 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 741. Na execução contra a Fazenda Pública, os embargos só poderão versar sobre:

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

IV - excesso de execução;

V - qualquer causa impeditiva, modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que superveniente à sentença.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II deste artigo, considera-se também inexigível o título fundado em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, ou em aplicação ou interpretação tidas por incompatíveis com a Constituição Federal pelo Supremo Tribunal Federal." (NR)

Art. 5º Os arts. 162, 269 e 463 da Lei nº 5.869, de 1973 - Código de Processo Civil, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 162.

§1º Sentença é o ato do juiz proferido conforme os arts. 267 e 269.

....." (NR)

"Art. 269. Haverá julgamento de mérito:

....." (NR)

"Art. 463. Publicada a sentença, o juiz só poderá alterá-la." (NR)

Art. 6º Os atuais arts. 640, 639 e 641 são renumerados, respectivamente, como arts. 466-A, 466-B e 466-C, passando a integrar o Livro I, Título VIII, Capítulo VIII, Seção I, da Lei nº 5.869, de 1973 - Código de Processo Civil, mantidas as suas redações.

Art. 7º O art. 1.102 c da Lei nº 5.869, de 1973 - Código de Processo Civil passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1.102-C. No prazo previsto no art. 1.102-B, poderá o réu oferecer embargos, que suspenderão a eficácia do mandado inicial. Se os embargos não forem opostos, constituir-se-á, de pleno direito, o título executivo judicial, convertendo-se o mandado inicial em mandado executivo e prosseguindo-se na forma do Livro I, Título VIII, Capítulo X.

§ 3º Rejeitados os embargos, constituir-se-á, de pleno direito, o título executivo judicial, intimando-se o devedor e prosseguindo-se na forma prevista no Livro I, Título VIII, Capítulo X." (NR)

Art. 8º O Poder Executivo fará publicar no Diário Oficial União, no prazo de trinta dias, a íntegra da Seção III do Capítulo I do Título V; do Capítulo III do Título VI e dos Capítulos VIII, IX e X, todos do Livro I do Código de Processo Civil, com as alterações resultantes desta Lei.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor seis meses após a data de sua publicação.

Art. 10. Ficam revogados o inciso III do art. 520, e os arts. 570, 584, 588, 589, 590, 602, 605, 611, suprimindo-se o Capítulo VI do Título I do Livro II, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.

Brasília,

Página Anterior
Página 1 de 1

PROJETO DE LEI Nº Nº , DE 2003

Altera o inciso I do art. 730 da Lei nº nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O inciso I do art. 730 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil terá a seguinte redação:

“Art. 730.....

I – o juiz requisitará o pagamento correspondente;”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário

JUSTIFICATIVA

Que o atual sistema de requisição de precatórios é ineficiente não constitui novidade.

O modelo administrativo previsto no art. 730, inciso I, do Código de Processo Civil, em que o juiz de primeiro grau de jurisdição requisita, por intermédio do Presidente do Tribunal, o pagamento de valores à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios é burocrático, desvinculando o juízo da execução no maior momento da efetivação da prestação jurisdicional que é o pagamento do credor.

Hoje vige o sistema da irresponsabilidade processual pelo pagamento dos valores devidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, onde se observa a seguinte sistemática: por parte do juízo da execução, porque cumpriu o seu papel emitindo a requisição do pagamento, por meio do Presidente do Tribunal; por parte Presidente do Tribunal, porque não foi o juízo da execução e apenas requisita o pagamento, acreditando

AMB

ASSOCIAÇÃO DOS
MAGISTRADOS
BRASILEIROS

não possuir responsabilidade pela efetivação da jurisdição com o pagamento do credor; por parte do Chefe do Executivo, porque alega não ter verbas orçamentárias ou não ter sido o débito contraído no período de sua gestão. Isto precisa ter um fim.

Manter o juízo da execução como responsável direto pela requisição do pagamento apresenta-se como alternativa de concretude da prestação jurisdicional.

Não há justificativa prática ou processual para manter a emissão da requisição dos precatórios no segundo grau de jurisdição.

Para a parte credora, a mudança do juízo da execução para a instância administrativa da requisição dos precatórios, localizada nos tribunais, significa sempre um transtorno material, pois terá ela que acompanhar o processo em outra instância e, às vezes, fora da sede do juízo onde se processou a execução, no caso das comarcas do interior.

Do ponto de vista processual, os transtornos não são menores, pois a distância do juízo da execução permite, muitas vezes, que o processo tramite lentamente, dependendo sempre do impulso de ofício das Presidências dos Tribunais, o que nem sempre ocorre no tempo adequado, em face dos inúmeros afazeres que circundam as Presidências das Cortes.

Outro fato que se observa é que a automaticidade esperada na emissão e inscrição dos precatórios, não acontece pela proximidade e dependência política-administrativa entre os Chefes dos poderes Executivo e Judiciário, no que é pertinente ao orçamento, ao repasse de verbas entre outras dependências administrativas. À evidência, mais concreta desta afirmação reside na Emenda Constitucional nº 30, de 13-9-2000, que impõe ao Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório, crime de responsabilidade.

A concentração de todos os atos no juízo da execução evitaria o transtorno do deslocamento da parte credora para fora de seu domicílio, no caso das execuções que se processam fora da capital, permitiria uma maior fiscalização por parte dos advogados no andamento das requisições e eliminaria a lentidão de conveniência política-administrativa existente nos tribunais.

Os argumentos de conveniência da concentração das requisições e hierarquia administrativa para sua realização não se sustentam: a uma, porque as Presidências de Tribunais não possuem o menor controle sobre a cronologia da inscrição das requisições; a duas, porque não existe nenhuma hierarquia na prática de atos jurisdicionais entre o magistrado de primeiro grau e o chefe do Poder Executivo da União, Estados, Distrito Federal ou municípios.

A alteração legislativa deve contemplar ainda o dever do Poder Executivo publicar, no mês de janeiro de cada ano, a ordem cronológica da inscrição das requisições de pagamento e, mensalmente, a lista dos precatórios liquidados e dos remanescentes.

Esta atitude conferiria maior transparência na cronologia da lista, possibilitando às partes o acompanhamento dos pagamentos e a eventual inversão na sua

AMB

ASSOCIAÇÃO DOS
MAGISTRADOS
BRASILEIROS

ordem, propiciando, de imediato, a interposição da medida judicial cabível para corrigir a distorção.

Brasília, de de 2003.

AMB

ASSOCIAÇÃO DOS
MAGISTRADOS
BRASILEIROS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2003

Altera o art. 100 da Constituição Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os parágrafos 2º e 6º do art. 100 da Constituição Federal terão a seguinte redação:

“Art. 100.

.....

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao juízo de primeiro grau de jurisdição requisitar ao Presidente do Tribunal competente a emissão de alvará, para determinar o pagamento segundo as possibilidades do depósito, cabendo ainda ao juízo de primeiro grau de jurisdição autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

.....

§ 6º A autoridade do Poder Executivo, do Legislativo ou do Judiciário que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade.”

Art. 2º Acrescente-se, após o parágrafo 6º do art. 100 da Constituição Federal, os seguintes dispositivos:

“Art. 100.

.....



ASSOCIAÇÃO DOS
MAGISTRADOS
BRASILEIROS

§ 7º Anualmente, no mês de janeiro, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade, os Chefes do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios farão publicar, no órgão oficial de imprensa, a relação contendo a ordem cronológica das requisições de precatórios.

§ 8º Mensalmente, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade, os Chefes do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios farão publicar, no órgão oficial de imprensa, a relação contendo os precatórios liquidados e os remanescentes.”

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Que o atual sistema de requisição de precatórios é ineficiente não constitui novidade.

O modelo administrativo previsto no art. 730, inc. I do Código de Processo Civil, em que o juiz de primeiro grau de jurisdição requisita, por intermédio do Presidente do Tribunal, o pagamento de valores à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios é burocrático, desvinculando o juízo da execução no maior momento da efetivação da prestação jurisdicional que é o pagamento do credor.

Hoje vige o sistema da irresponsabilidade processual pelo pagamento dos valores devidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, onde se observa a seguinte sistemática: por parte do juízo da execução, porque cumpriu o seu papel emitindo a requisição do pagamento, por meio do Presidente do Tribunal; por parte Presidente do Tribunal, porque não foi o juízo da execução e apenas requisita o pagamento, acreditando não possuir responsabilidade pela efetivação da jurisdição com o pagamento do credor; por parte do Chefe do Executivo, porque alega não ter verbas orçamentárias ou não ter sido o débito contraído no período de sua gestão. Isto precisa ter um fim.

Manter o juízo da execução como responsável direto pela requisição do pagamento apresenta-se como alternativa de concretude da prestação jurisdicional.

Não há justificativa prática ou processual para manter a emissão da requisição dos precatórios no segundo grau de jurisdição.

Para a parte credora, a mudança do juízo da execução para a instância administrativa da requisição dos precatórios, localizada nos tribunais, significa sempre um transtorno material, pois terá ela que acompanhar o processo em outra instância e, às vezes, fora da sede do juízo onde se processou a execução, no caso das comarcas do interior.

Do ponto de vista processual, os transtornos não são menores, pois a distância do juízo da execução permite, muitas vezes, que o processo tramite lentamente, dependendo

AMB

ASSOCIAÇÃO DOS
MAGISTRADOS
BRASILEIROS

sempre do impulso de ofício das Presidências dos Tribunais, o que nem sempre ocorre no tempo adequado, em face dos inúmeros afazeres que circundam as Presidências das Cortes.

Outro fato que se observa é que a automaticidade esperada na emissão e inscrição dos precatórios, não acontece pela proximidade e dependência política-administrativa entre os Chefes dos poderes Executivo e Judiciário, no que é pertinente ao orçamento, ao repasse de verbas entre outras dependências administrativas. À evidência, mais concreta desta afirmação reside na Emenda Constitucional nº 30, de 13-9-2000, que impõe ao Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório, crime de responsabilidade.

A concentração de todos os atos no juízo da execução evitaria o transtorno do deslocamento da parte credora para fora de seu domicílio, no caso das execuções que se processam fora da capital, permitiria uma maior fiscalização por parte dos advogados no andamento das requisições e eliminaria a lentidão de conveniência política-administrativa existente nos tribunais.

Os argumentos de conveniência da concentração das requisições e hierarquia administrativa para sua realização não se sustentam: a uma, porque as Presidências de Tribunais não possuem o menor controle sobre a cronologia da inscrição das requisições; a duas, porque não existe nenhuma hierarquia na prática de atos jurisdicionais entre o magistrado de primeiro grau e o chefe do Poder Executivo da União, Estados, Distrito Federal ou municípios.

A alteração legislativa deve contemplar ainda o dever do Poder Executivo publicar, no mês de janeiro de cada ano, a ordem cronológica da inscrição das requisições de pagamento e, mensalmente, a lista dos precatórios liquidados e dos remanescentes.

Esta atitude conferiria maior transparência na cronologia da lista, possibilitando às partes o acompanhamento dos pagamentos e a eventual inversão na sua ordem, propiciando, de imediato, a interposição da medida judicial cabível para corrigir a distorção.

Brasília, de de 2003.