



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

JOSÉ GUTEMBERG GOMES LACERDA

EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA:
CONTORNOS DO SISTEMA ATUAL DE COBRANÇA PERANTE O
ESTADO

SOUSA - PB
2005

JOSÉ GUTEMBERG GOMES LACERDA

EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA:
CONTORNOS DO SISTEMA ATUAL DE COBRANÇA PERANTE O
ESTADO

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Processual Civil, 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.

Orientadora: Professora Esp. Maria Marques Moreira Vieira.

SOUSA - PB
2005

JOSÉ GUTEMBERG GOMES LACERDA

EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA: CONTORNOS DO SISTEMA
ATUAL DE COBRANÇA PERANTE O ESTADO

Monografia do Curso de Especialização apresentada em, _____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Esp. Maria Marques Moreira Vieira
Orientadora

Examinador (a)

Examinador (a)

Sousa - PB
Dezembro-2005

Dedico

A todos que compõem a UFCG – Campus
de Sousa.

Agradeço

A todos que proporcionaram a realização
deste trabalho.

Não há nenhum vento favorável para
aquele que não sabe o porto a se dirigir.

Arthur Schopenhauer

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
CAPÍTULO 1 O CREDOR PERANTE A FAZENDA PÚBLICA.....	11
1.1 Jurisdição e execução.....	11
1.2 Definição de Fazenda Pública.....	14
1.3 Adimplemento do crédito pecuniário pela Fazenda Pública.....	16
CAPÍTULO 2 EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA	19
2.1 Títulos que embasam a execução.....	19
2.2 Procedimento e embargos à execução.....	21
2.3 Execução provisória.....	23
2.4 Requisição de pagamento.....	24
2.4.1. Formação do precatório.....	24
2.4.2. Ordem de pagamento dos precatórios e créditos alimentares.....	26
2.4.3. Atualização dos precatórios.....	28
2.4.4. Suspensão do pagamento dos precatórios por mais de dois anos.....	29
CAPÍTULO 3 CRÉDITOS DE PEQUENO VALOR.....	31
3.1 Conceito.....	31
3.2 Procedimento.....	31
CAPÍTULO 4 EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO.....	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
REFERÊNCIAS.....	36

RESUMO

Este trabalho analisa os meios processuais disponíveis para a satisfação de crédito pecuniário perante as pessoas jurídicas de direito público. Apresenta a execução como uma das acepções da jurisdição; define Fazenda Pública e discorre sobre os títulos embasadores da execução contra Fazenda Pública. Da mesma forma, há uma preocupação com o rito adotado para a execução e seus embargos. Examina-se, também, a possibilidade de execução provisória contra a Fazenda e a forma pela qual os precatórios são requisitados. No estudo dos precatórios há uma preocupação com a observância da ordem de preferência, sua atualização e as conseqüências do seu inadimplemento por mais de dois anos. Por fim, conceituam-se os créditos de pequeno valor, recentemente inseridos no nosso ordenamento jurídico por meio de emenda à constituição e aponta-se a necessidade de um ato formal (sentença) para extinção do processo de execução.

Palavras-chave: jurisdição. execução. fazenda pública. crédito. satisfação. precatórios.

ABSTRACT

This work analyzes the available procedural ways for the satisfaction of financial credit before the legal entities of public right. He presents the execution as one of the meanings of the jurisdiction; it defines Public Finance and it discourses on the titles of the execution against Public Finance. In the same way, there is a concern with the procedure adopted for the execution and your seizures. It is examined, also, the possibility of temporary execution against Finance and the form for the which the payment request is requested. In the study of the payment request there is a concern preferably with the observance of the order, your updating and the consequences of your non payment for more than two years. Finally, the credits of small value are considered, recently inserted in our juridical order through amendment to the constitution and the need of a formal act is appeared (sentence) for extinction of the execution process.

Word-key: Jurisdiction. Execution. Finance Public. Credit. Satisfaction.

INTRODUÇÃO

A Fazenda Pública possui uma gama de privilégios, ou prerrogativas como alguns preferem, insculpidos no ordenamento jurídico, a exemplo do reexame necessário de decisões condenatórias contrárias às pessoas jurídicas de direito público; prazos diferenciados; intimação sempre pessoal, entre outros.

No processo de execução por quantia certa, onde figura a Fazenda Pública no pólo passivo, a legislação foi ainda mais graciosa. Estabeleceu um procedimento todo distinto do normal e de pouquíssima eficácia.

O credor perante a Fazenda Pública se sujeita ao sistema de precatórios que, se fosse cumprido à risca, ainda seria moroso. No entanto, temos observado um total desrespeito por parte, principalmente, dos Estados e Municípios, embasados no frágil argumento da impossibilidade de pagamento e na adoção pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da *relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes*.

Diante dessa problemática, busca este trabalho, utilizando-se do método bibliográfico, exegético-jurídico e histórico-evolutivo, esclarecer os contornos do sistema atual de cobrança contra a Fazenda Pública, necessários ao operador do direito, haja vista a atual carência de sistematização e doutrina sobre assunto.

Com esse objetivo, o trabalho foi dividido em quatro capítulos: *O credor perante a Fazenda Pública*, que apresenta a execução como uma das facetas da jurisdição, define Fazenda Pública e indica os meios de obtenção do crédito pecuniário perante a Fazenda Pública; *Execução contra a Fazenda Pública*, onde se fala sobre os títulos embasadores da execução, procedimento e precatórios, em todas suas nuances; *Créditos de pequeno valor*, inovação recentemente

introduzida no nosso ordenamento jurídico, caracterizados pela dispensa de precatórios e, por fim, *Extinção da execução*, fase final do processo executivo, muitas vezes esquecida pelos sujeitos processuais.

CAPÍTULO 1 O CREDOR PERANTE A FAZENDA PÚBLICA

1.1 Jurisdição e execução

Desde que o Estado assumiu o monopólio da resolução das demandas que surgem da vida em sociedade, subrogando-se aos litigantes, o conceito de Jurisdição e as formas pelas quais ela se materializa tem possuído grande relevância.

Para Theodoro Júnior (1999, p. 34) a jurisdição consiste:

No poder que toca ao Estado, entre suas atividades soberanas, de formular e fazer atuar praticamente a regra jurídica concreta que, por força do direito vigente, disciplina determinada situação jurídica.

De forma simples, a jurisdição deve ser entendida como o poder-dever do Estado de solucionar litígios, pactuado por uma sociedade que vive sobre regras minimamente comuns.

Evidentemente, esta atividade estatal não é absoluta, consagrando o próprio ordenamento jurídico hipóteses de *autotela*, a exemplo do *desforço imediato*, previsto no art. 1.210, § 1º, do novo Código Civil (CC), conforme se observa:

Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.
§ 1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

Além das exceções onde se permite a autotutela, existem como alternativas à atividade a autocomposição e a arbitragem.

Segundo Araújo Cintra, Pellegrini e Dinamarco (2001, p. 29):

A autocomposição, que não constitui ultraje ao monopólio estatal da jurisdição, é considerada legítimo meio alternativo de solução dos conflitos, estimulado pelo direito mediante as atividades consistentes na conciliação.

Por seu turno, a arbitragem¹ tem recebido grande importância na resolução de contendas comerciais. Em linhas gerais, consiste na designação de um *árbitro* pelos litigantes, através de cláusula inserida em contrato (cláusula compromissória) ou de acerto posterior (compromisso arbitral), para decidir questões relativas a direito patrimonial, com a possibilidade de fixação das regras a serem aplicadas.

A atividade jurisdicional não só é uma imposição do Estado, mas também um direito fundamental consagrado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), precisamente no art. 5º, XXXV, *in verbis*:

Art. 5.º [...] [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Inclusive, atualmente, ante a recente Reforma do Poder Judiciário introduzida pela Emenda Constitucional n.º 45, constitui direito fundamental não somente a prestação jurisdicional, mas também seu exercício de forma eficiente,

¹ Disciplinada pela Lei 9.307/96.

célere, compatível com a exigência objetiva da causa, conforme art. 5.º, LXXVIII, CF/88:

Art. 5.º [...]

[...]

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A jurisdição se materializa através do *processo*, que consiste na forma pela qual a jurisdição é prestada, ou seja, é o instrumento viabilizador da aplicação do direito ao caso concreto. Tradicionalmente, com base no tipo de prestação jurisdicional que concede, encontramos três espécies: processo cognitivo ou de conhecimento; processo cautelar e *processo de execução*.

O processo cognitivo objetiva conhecer da causa, ou seja, decidir uma determinada questão que foi levada a juízo, a exemplo de um pedido de indenização por danos morais. Entretanto, com ressalva das decisões autoexecutáveis, como as liminares, sentenças mandamentais e sentenças executivas *lato sensu*, o processo de conhecimento limita-se a manifestar um juízo de valor sobre um caso concreto, sem alterar o mundo dos fatos.

Por outro lado, o processo cautelar interfere na realidade fática, mas sem o caráter de satisfatividade. Ele exerce função estritamente *instrumental*, visando garantir a efetividade do processo principal, seja de conhecimento ou mesmo de execução, desde que haja plausibilidade do direito pleiteado combinada com risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

Deste modo, pela regras clássicas do processo civil, a jurisdição somente será efetivamente prestada, com solução concreta do litígio, através do processo de execução, cuja missão é exatamente esta: materializar uma decisão abstrata,

trazendo a solução do litígio para o mundo real e palpável. Quando, a exemplo, o Juiz condena uma empresa aérea a pagar uma indenização por danos causados por perda de bagagem, a realidade dos fatos será alterada, apenas, no momento em que, por meio da execução forçada, o jurisdicionado ver-se ressarcido do prejuízo. Até então, a sentença condenatória, para o jurisdicionado, não será mais do que uma esperança de ver seu prejuízo ressarcido.

Com efeito, é de extrema importância destacar que, hodiernamente, com a moderna classificação *quinária* das sentenças, teremos provimentos jurisdicionais autoexecutáveis, conforme dito anteriormente, sentenças mandamentais e executivas *lato sensu*.

Por fim, não podemos esquecer que não interessa ao jurisdicionado, a forma pela qual seu problema será resolvido, se por sentença ou por decisão interlocutória. Interessa-lhe exclusivamente sua resolução, destarte, o instituto da tutela antecipada, em suas várias formas, apresenta-se como instrumento indispensável à implementação da Justiça exigida pelo texto constitucional.

1.2 Definição de Fazenda Pública

A conceituação de Fazenda Pública tem sido motivo de equívocos e controvérsias, ante o tratamento especial que a legislação lhe confere.

Wambier (2000, p. 367) apresenta o tema da seguinte forma:

A Fazenda Pública, assim conceito relativo às entidades de direito público interno (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios, além das autarquias e fundações cujos bens estejam sujeitos ao regime de direito público), tanto pode ser credora como devedora. Na primeira hipótese, a cobrança de seus créditos segue o lineamento da execução fiscal, traçado pela Lei 6.830/80.

Quando, todavia, se tratar de débito da Fazenda Pública, a execução se dará pelas regras dos arts. 730 e 731 do CPC.

No sentido comum, Fazenda Pública consiste no acervo de bens públicos. No entanto, salvo algumas exceções (espólio, por exemplo) não há litígios contra bens, ante a ausência de personalidade jurídica. Na realidade, o termo transformou-se em praxe, para se referir às entidades de direito público interno. Assim, figura no pólo passivo das execuções contra a Fazenda Pública as pessoas jurídicas enumeradas no art. 41 do CC, expressamente:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Não podemos esquecer que, na obra de Meyrelles (2001, p. 337), afirma-se que:

O Poder Público pode criar, por lei, fundação com personalidade de Direito Público – *fundação pública* -, e, neste caso ela é uma espécie de autarquia; mas também pode determinar a criação de fundação com personalidade de Direito Privado – *fundação privada*.

Por último, existe o caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) que, apesar de ser pessoa jurídica de direito privado, nos termos do art. 12 do Decreto-Lei n.º 509/69, equipara-se à Fazenda Pública para fins de impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços, foro, prazos e custas

processuais, tendo sido o referido dispositivo recepcionado pela Constituição da República de 1988, conforme reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal.

1.3 Adimplemento do crédito pecuniário pela Fazenda Pública

Os bens públicos, em regra são inalienáveis (art. 100 do CC), à exceção dos dominicais, observadas as exigências legais (art. 101 do CC), expressamente:

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Em decorrência disso são eles, naturalmente, impenhoráveis, exigindo-se um procedimento especial para pagamento de débitos pecuniários, ante a impossibilidade de expropriação pela forma comum. Em razão disso, lembra Theodoro Júnior (1997, p. 261) que:

Prevê o Código de Processo Civil, por isso, um procedimento especial para as execuções por quantia certa contra a Fazenda Pública, o qual não tem a natureza própria da execução forçada, visto que se faz sem penhora e arrematação, vale dizer, sem expropriação ou transferência forçada bens. Realiza-se por meio de simples requisição de pagamento, feita entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, conforme dispõem os artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil.

A expedição de precatórios consiste na fase final do processo de execução contra a Fazenda (que será detalhado mais adiante) que, nos moldes do art. 100,

caput e § 1º, da Constituição da República, obriga a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, *in verbis*:

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

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

Esses débitos terão seus valores atualizados monetariamente, observando-se, para pagamento, exclusivamente a *ordem cronológica* de apresentação dos precatórios.

Por essa razão, não pode a Fazenda Pública transacionar, ainda que em seu benefício, promovendo pagamento de débitos que se sujeitariam a *precatórios*, sob pena de caracterização de *quebra* da ordem cronológica mencionada. O Supremo Tribunal Federal apreciou a matéria recentemente:

O pagamento antecipado de credor mais recente, em detrimento daquele que dispõe de precedência cronológica, não se legitima em face da Constituição, pois representa comportamento estatal infringente da ordem de prioridade temporal, assegurada, de maneira objetiva e impessoal, pela Carta Política, em favor de todos os credores do Estado. (STF – Rcl-AgR 2143 – SP – TP – Rel. Min. Celso de Mello – DJU 06.06.2003 – p. 00030).

Por outro lado, pode a Fazenda Pública transacionar nos limites dos créditos de pequeno valor, haja vista a dispensabilidade dos precatórios, nos termos do art. 100, § 3º, da CF/88:

Art. 100. [...]

[...]

§ 3º O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

Assim, por exemplo, o Município que tenha estabelecido crédito de pequeno valor as obrigações pecuniárias de até dez salários mínimos, poderá transacionar, sem quebra da ordem cronológica, sobre os dez salários mínimos.

A Lei n.º 10.259/2001, que instituiu os juizados especiais federais e definiu os limites dos débitos considerados de pequeno valor para a União, fixando-o em sessenta salários mínimos por beneficiário, *reflexamente* autorizou a União a transacionar nos limites dos sessenta salários mínimos.

CAPÍTULO 2 EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

2.1 Títulos que embasam a execução

O art. 100, *caput*, da Constituição Federal prevê que os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, *em virtude de sentença judiciária*, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

Por lógica, decisões judiciais, com trânsito em julgado, permitem a execução contra a Fazenda Pública. Apesar disso, a menção expressa à sentença judiciária provocou uma enorme celeuma no mundo jurídico, autorizando alguns doutrinadores a interpretarem a norma constitucional como impeditiva de execuções com base em títulos extrajudiciais.

A legislação ordinária, especialmente o art. 730 do Código de Processo Civil não faz qualquer referência à natureza do título embasador da execução, conforme pode ser conferido:

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

- I - o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;
- II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.

Greco Filho (2000, p. 95) defende com veemência esta ilação, chegando a afirmar que “o detentor de título extrajudicial, como uma exceção à sistemática

geral do Código, mas justificada pela peculiaridade do direito público, deve propor ação de conhecimento para obtenção do título judicial”.

Ao contrário, Araken de Assis (2002, p. 883) compreende que:

Somente interpretação estreita do texto constitucional conduziria ao duplo absurdo de mutilar a pretensão a executar, que deles emerge em favor do particular, remetendo este a demandar a condenação da obrigada, ou de acomodar dita pretensão ao rito comum expropriatório.

A doutrina, majoritariamente, tem dado razão ao último.

De início, não deve ser esquecido que a execução contra a Fazenda Pública é utilizada como *meio ordinário* de adimplemento de débitos pecuniários *não* previstos no orçamento praticado, ou seja, débitos sem dotação orçamentária. Assim, constitui ela um caminho a ser seguido por quem possui créditos perante a Fazenda Pública.

O art. 100 da CF/88 fala em “sentença judiciária”, contudo, sabemos que as decisões de segunda grau substituem as sentenças por acórdão¹, deste modo, se seguirmos uma interpretação literal, os acórdãos, por não serem “sentenças”, não autorizariam execuções contra a Fazenda Pública.

Além disso, a solução apontada por Greco Filho esbarra na absoluta falta de interesse processual do credor. Não há litígio para se buscar condenação, haja vista que os títulos extrajudiciais gozam da presunção *juris tantum* de validade.

Ademais, a interpretação apresentada seria mais uma pedra no caminho do credor, na difícil caminhada para receber seus haveres perante o Estado.

¹ Efeito substitutivo.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou entendimento pela possibilidade da execução contra a Fazenda Pública ser embasada em título executivo extrajudicial, *in verbis*:

AGRAVO NO RECURSO ESPECIAL – PROCESSUAL CIVIL – EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA – TÍTULO EXTRAJUDICIAL – POSSIBILIDADE – Admite-se, pelo sistema processual vigente, a execução contra a Fazenda Pública fundada em título executivo extrajudicial. Agravo a que se nega provimento. (STJ – AGRESP 255161 – SP – 2ª T. – Relª Minª Nancy Andrighi – DJU 11.09.2000 – p. 00247)

2.2 Procedimento e embargos à execução

A execução contra Fazenda Pública possui regulamentação procedimental nos arts. 730 e 731 do CPC. Logicamente, estamos falando de execuções por quantia certa, pois as demais espécies de obrigação (dar, fazer ou não fazer) são adimplidas pelos meios ordinários.

A petição inicial deve observar os requisitos do art. 282 do CPC, naquilo que em for compatível, ou seja, deve haver endereçamento da petição, com indicação do Juízo a que é dirigida; qualificação das partes; sintética referência ao título executivo que, obrigatoriamente, deve instruir a exordial; o pedido, de requisição de precatório ou adequado ao regime dos créditos de pequeno valor; valor da causa e requerimento intimação da Fazenda Pública para embargar.

Evidentemente, não deve haver protesto por provas, ante a desnecessidade, haja vista que o título executivo acompanha a petição inicial.

Observe-se que o exeqüente deve requerer a *intimação* da Fazenda Pública para, se assim desejar, *embargar* a execução, pois não há *citação* para *pagar ou nomear bens à penhora* como acontece com os devedores comuns.

Caso a petição inicial não observe essas regras, deve o juiz mandar emendar a exordial ou trazer os documentos imprescindíveis à propositura da ação, aplicando o art. 284 do CPC.

Estando a petição apta deve o juiz intimar a Fazenda Pública para em 30 (trinta) dias (art. 730, CPC)² para opor embargos, pois não pode a Fazenda Pública, via de regra³, pagar os débitos sem previsão orçamentária; nomear bens à penhora ou ter bens arrestados, ante a impenhorabilidade de seus bens. É importantíssimo destacar que esse prazo não se sujeita às regras do art. 188 do CPC, por não se enquadrar em qualquer das espécies previstas (*numerus clausus*).

Os embargos à execução são processados normalmente. Submetem-se ao rito ordinário e suspendem a execução, com a diferença da dispensa do juízo estar seguro, pela impossibilidade de penhora.

Caso os embargos não sejam opostos, o juiz requisitará o pagamento, por meio do Presidente do Tribunal, que será efetuado por precatório, segundo a ordem de apresentação e à conta do respectivo crédito (art. 730, I e II, CPC).

Igualmente, se os embargos forem rejeitados liminarmente, ou julgados improcedentes, mesmo pendendo recurso, pode ser providenciada a requisição do pagamento, haja vista que a existência de recurso não descaracteriza a execução como definitiva, conforme apregoadado pelo STJ:

O título base é que confere definitividade à execução. Assim, se a execução inicia-se com fulcro em título executivo, quer judicial, quer extrajudicial, e os embargos oferecidos são julgados improcedentes, havendo interposição pelo executado de apelação sem efeito suspensivo, prossegue-se, na execução, tal como ela

² O art. 1.º-B da Lei n.º 9.494/97, acrescentado pela MP n.º 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, aumentou o prazo de que trata este artigo de 10 (dez) para (trinta) dias.

³ A exceção são os créditos de pequeno valor.

era; vale dizer: Definitiva (STJ – RESP 510171 – SP – 1ª T. – Rel. Min. Luiz Fux – DJU 29.09.2003 – p. 00167).

Assim sendo, se o recurso contra a decisão que rejeitou liminarmente ou julgou os embargos improcedentes receber provimento, o exeqüente se sujeitará ao disposto no artigo 574 do CPC, caso já tenha recebido o dinheiro.

2.3 Execução provisória

Os doutrinadores têm travado um acirrado debate sobre a possibilidade de execução provisória contra a Fazenda Pública.

A execução é definitiva quando fundada em sentença transitada em julgado ou título extrajudicial, e *provisória* quando a sentença for impugnada por recurso recebido, somente, no efeito devolutivo (art. 587, CPC).

A execução provisória não é outra espécie de execução, mas forma de promover a execução. Diferencia-se da execução definitiva, na essência, por possuir fatores de risco. Caso a sentença recorrida seja anulada ou reformada o exeqüente responsabiliza-se a reparar os prejuízos sofridos pelo devedor, além de exigir caução idônea para levantamento de dinheiro e atos de alienação de domínio (art. 588, incisos I e II, CPC).

Discute-se muito na doutrina a possibilidade, ou não, de execução provisória contra a Fazenda Pública.

Com efeito, na hipótese de estarmos diante sentença contra a Fazenda Pública, cuja a apelação seja recebida somente no efeito devolutivo (art. 520, VII, CPC, por exemplo), ou de acórdão pendente de recurso, compreendo totalmente

possível a execução provisória contra a Fazenda Pública, contudo, limitada pela impossibilidade de expedição de precatório.

Ocorre que a Constituição Federal, em seu art. 100, § 1º, *exige* o trânsito em julgado da sentença para inclusão do débito no orçamento. Diante disso, a execução provisória é admissível, mas possui processamento parcial. Pode ser intimada a Fazenda Pública para opor embargos; podem os embargos serem processados e julgados, porém, em virtude da exigência constitucional, o *precatório somente poderá ser requisitado com o trânsito em julgado da decisão*.

Nesse norte, tem se posicionado o Superior Tribunal de Justiça:

Nada impede que se promova, na pendência de recurso com efeito apenas devolutivo, a liquidação da sentença, e que a execução (provisória) seja processada até a fase dos embargos (CPC, art. 730, primeira parte) ficando suspensa, daí em diante, até o trânsito em julgado do título executivo, se os embargos não forem opostos, ou forem rejeitados. (STJ – RESP 331460 – SP – 1ª T. – Rel. Min. Teori Albino Zavascki – DJU 17.11.2003 – p. 00203)

2.4 Requisição de pagamento

2.4.1 Formação do precatório

Leciona Frederico Marques (1997, p. 249):

A requisição é o ato executivo que o Judiciário pratica para compelir a devedora a pagar. Quem a expede o presidente do tribunal, federal ou estadual, aquele quando devedora a Fazenda Federal, este se a execução se dirigir contra a Fazenda do Estado ou do Município.

Como já dito, transcorrendo *in albis* o prazo de embargos ou sendo eles resolvidos contra a Fazenda Pública, o juiz requisitará o precatório, por meio do Presidente do Tribunal.

Na lição de Costa Machado (2004, p. 1.094/1.095):

Precatório é o documento que instrumentaliza a ordem de pagamento dirigida à Fazenda Pública, valer dizer, o veículo formal da determinação do Presidente do Tribunal competente no sentido de que a Fazenda realize o adimplemento de sua obrigação.

O precatório será processado no Tribunal, seguindo as regras previstas em seu Regimento Interno⁴.

No Regimento Interno do Tribunal de Justiça da Paraíba, como exemplificação, exige-se para a *formação* do precatório, nos moldes do art. 333, I, expressamente:

Art. 333. Os precatórios conterão, por traslado:

I - Se decorrentes de título judicial:

- a) a sentença condenatória e o acórdão que tenha sido proferido em grau de recurso;
- b) a conta de liquidação;
- c) a decisão que se tiver pronunciado sobre essa conta e o acórdão, no caso de ter havido recurso;
- d) certidão de que as decisões mencionadas nas letras a e c transitaram em julgado;
- e) indicação da pessoa ou pessoas a quem deva ser paga a importância requisitada;
- f) procuração com poderes expressos para receber e dar quitação, no caso de pedido de pagamento a procurador.

II - Se decorrente de título extrajudicial:

- a) petição inicial da execução;
- b) procuração, nos moldes previstos na alínea f do inciso anterior;
- c) título executivo;

⁴ "Observadas as balizas constitucionais e legais, cabe ao Tribunal, mediante dispositivos do Regimento, disciplinar a tramitação dos precatórios, a fim de que possam ser cumpridos." (ADI 1.098, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 25/10/96)

d) certidão da inexistência da oposição de embargos ou que, se opostos, já foram julgados, casos em que integrará o precatório a sentença e, se for o caso, o acórdão que tenha sido proferido em grau de recurso, com certidão do trânsito em julgado.

No caso específico do Estado da Paraíba, chama a atenção as exigências constantes das alíneas “b” e “c” do art. 333, inc. I, do Regimento Interno (conta de liquidação e decisão que se tiver pronunciado sobre essa conta e o acórdão, no caso de ter havido recurso). O Regimento Interno constitui resolução editada pelo plenário do Tribunal em Justiça, no final de 1996, entretanto, desde 1994⁵ essa exigência foi mitigada na legislação.

A execução contra a Fazenda Pública consiste em execução por quantia certa, outrossim, se sujeita, no que couber, as regras para ela estabelecidas. Ambas as execuções devem ser instruídas com simples memória de cálculo atualizada quando o valor puder ser obtido por simples cálculo aritmético (art. 604, CPC).

Não há mais, a princípio⁶, a execução por cálculo do contador, deste modo, não se pode exigir para a formação do precatório *julgamento* sobre cálculo. Esta exigência se justifica, somente, quando os cálculos forem impugnados.

2.4.2 Ordem de pagamento dos precatórios e créditos alimentares

Conforme visto, à exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a

⁵ Lei 8.898, de 29 de junho de 1994.

designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

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

A doutrina por muito tempo discutiu quais créditos teriam natureza alimentícia. Este debate se esvaziou com a definição através da edição do art. 100, § 1º-A, da Constituição da República:

Art. 100. [...]

§ 1º-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado.

Assim, buscando dar tratamento igualitário aos credores da Fazenda Pública⁷ o legislador estabeleceu que os pagamentos seguirão uma estrita ordem cronológica (o mais antigo antes) de pagamento.

Também, em razão da necessidade de previsão orçamentária, terão dotação orçamentária para pagamento no ano seguinte, somente, os precatórios apresentados até 1º de julho.

⁶ Exceção: art. 604, § 2.º, CPC.

⁷ "A norma consubstanciada no art. 100 da Carta Política traduz um dos mais expressivos postulados realizadores do princípio da igualdade, pois busca conferir, na concreção do seu alcance, efetividade à exigência constitucional de tratamento isonômico dos credores do Estado. (STF, ADI 584-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/05/92).

Note-se que até mesmo os *créditos alimentares* devem ser pagos conforme uma ordem cronológica, entretanto, desvinculados dos créditos comuns. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal pacificou a questão, tornando a matéria sumulada:

SÚMULA 655: A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza.

Havendo a quebra da *ordem de preferência*⁸ pode o credor manejar pedido de "seqüestro"⁹ das quantias necessárias à satisfação do seu crédito, perante o Presidente do Tribunal competente, com espeque no art. 731 do CPC.

2.4.3 Atualização dos precatórios

Segundo o art. 100, § 1º, da Constituição Federal vigente os precatórios judiciais serão atualizados monetariamente por ocasião de seu pagamento.

Essa regulamentação consiste em inovação e foi introduzida pela Emenda Constitucional n.º 30, resolvendo o antigo problema da perda de valor econômico

⁸ "Seqüestro de rendas públicas legitimamente efetivado – Medida constritiva extraordinária justificada, no caso, pela inversão da ordem de precedência de apresentação e de pagamento de determinado precatório – Irrelevância de a preterição da ordem cronológica, que indevidamente beneficiou credor mais recente, decorrer da celebração, por este, de acordo mais favorável ao Poder Público – Necessidade de a ordem de precedência ser rigidamente respeitada pelo Poder Público – Seqüestrabilidade, na hipótese de inobservância dessa ordem cronológica, dos valores indevidamente pagos ou, até mesmo, das próprias rendas públicas (...)." (STF, Rcl 2.143-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 06/06/03)

⁹ Na realidade estamos diante de arresto, haja vista que não há objeto em torno do qual se litiga, mas apreensão de valor suficiente à satisfação do crédito do credor.

dos precatórios, haja vista que os créditos eram atualizados somente até o dia 1º de julho e pago no ano seguinte.

Araken de Assis (2002, p. 881) concordando com a modificação introduzida, acrescenta, ainda, que “É hora de pôr cobro a tais normas benevolentes que, ao invés de o protegerem, estimulam o inadimplemento e criam a odiosa imunidade da Administração”.

2.4.4 Suspensão do pagamento dos precatórios por mais de dois anos

Pelo texto da Constituição da República, a suspensão, por dois anos consecutivos, do pagamento da dívida fundada, dentre a qual se inclui os precatórios, autoriza a intervenção federal nos Estados (art. 34, V, “a”, CF/88) e a intervenção estadual nos Municípios (art. 35, I, CF/88).

Infelizmente o texto constitucional, nessa matéria, tem se mostrado letra morta.

O Supremo Tribunal Federal reiteradamente vem indeferindo pedidos de intervenção, sob o argumento da ausência de dolo, ou seja, o STF tem compreendido que o Estado não paga em razão de dificuldades financeiras, que não há a intenção do inadimplemento. Assim, sob a rubrica da *relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes*¹⁰ a Suprema Corte tem considerado que a Administração Pública possui obrigações diversas de idêntica hierarquia. Assim, necessário se faz garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de

¹⁰ (STF, IF 298, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27/02/04).

serviços públicos. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade.

Na prática, embasada em argumento vago e impreciso, esvaziou-se o ordenamento jurídico de meios de *efetivar* os créditos perante a Fazenda Pública.

CAPÍTULO 3 CRÉDITOS DE PEQUENO VALOR

3.1 Conceito

Conforme visto, a execução contra a Fazenda Pública é tradicionalmente regulada pelos arts. 730 e 731 do CPC e o débito submetido ao pagamento através de precatório.

Não obstante, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais de n.º 30 e 37, os créditos contra a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal até quarenta salários mínimos e em face da Fazenda Municipal de até trinta salários mínimos¹, *até a edição das leis definidoras pelos entes da Federação*, são considerados créditos de pequeno valor e não estão mais sujeitos à precatórios.

Por sua vez, a União definiu na Lei n.º 10.259/02 os créditos de até sessenta salários mínimos como de pequeno valor. Inclusive, o Conselho Justiça Federal editou a Resolução CJF n.º 306, de 28.02.2003, que instituiu um *manual de procedimentos para apresentação e pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor (RPV)*.

3.2 Procedimento

Esqueceu o legislador, todavia, de regular o procedimento para a cobrança desses créditos constitucionalmente classificados como de pequeno valor.

¹ Art. 87, I e II, ADCT.

Deste modo, diante da lacuna observada na legislação quanto ao procedimento a ser adotado, devemos nos utilizar do primeiro modo de integração do direito, ou seja, a analogia, conforme determina o art. 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil.

No ordenamento jurídico pátrio, as chamadas requisições de pequeno valor, de forma genérica, foram reguladas apenas pela Lei n.º 10.259/02 (Lei dos Juizados Especiais Federais), expressamente:

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

[...]

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

[...]

§ 4º Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido no § 1o, o pagamento far-se-á, sempre, por meio do precatório, sendo facultado à parte exeqüente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma lá prevista.

A legislação transcrita deve ser aplicada nas execuções contra a Fazenda Municipal e Estadual, apenas no que couber, ou seja, naquilo que não está regulamentado.

A CF/88, em seu art. 100, § 3.º dispensa aos créditos de pequeno valor apenas a expedição de precatórios, deste modo, a Lei dos Juizados Federais deve ser utilizada apenas para atender a este mandamento constitucional. Em decorrência disso, permanece a obrigatoriedade de citar a Fazenda Estadual e Municipal para opor embargos, no prazo legal, nos termos do art. 730, caput, do CPC.

Não opostos os embargos, rejeitados liminarmente ou julgados improcedentes definitivamente deverá ser requisitado à Fazenda Pública o pagamento do débito, em sessenta dias, sem expedição de precatório, sob pena de bloqueio das quantias necessárias ao adimplemento.

Havendo o bloqueio (arresto) os valores serão liberados através de simples alvará judicial, independente de requerimento da parte interessada.

O legislador, acertadamente, buscou evitar manobras para configuração de qualquer crédito como de pequeno valor, razão pela qual o crédito *não pode ser fracionado* para se configurar como crédito de pequeno valor². Em contrapartida, permitiu a *renúncia*³ aos créditos excedentes por parte do credor, para que eles se enquadrem na definição de créditos de pequeno valor.

² Art. 100, §4º, CF/88.

³ Art. 87, parágrafo único, ADCT.

CAPÍTULO 4 EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO

A execução contra a Fazenda Pública, pela forma tradicional ou pelo procedimento dos créditos de pequeno valor, materialmente, chega ao fim com a satisfação do crédito do exequente. Apesar disso, a relação processual exige uma sentença para chegar ao fim (art. 162, § 1º c/c art. 794, CPC), expressamente:

Art. 162. Os atos do juiz consistirão em sentenças, decisões interlocutórias e despachos.

§ 1º Sentença é o ato pelo qual o juiz põe termo ao processo, decidindo ou não o mérito da causa.

[...]

Art. 794. Extingue-se a execução quando:

I - o devedor satisfaz a obrigação;

II - o devedor obtém, por transação ou por qualquer outro meio, a remissão total da dívida;

III - o credor renunciar ao crédito.

Podemos questionar a falta de praticidade desta regra, contudo, pelo atual Código de Processo Civil, expedida a solicitação de requisição de precatório, devem os autos principais *hibernar* enquanto os precatórios são cumpridos.

Observe-se que na execução contra a Fazenda Pública tradicional não há condenação em honorários de advogado, haja vista que ela não possui outra opção, pois deve sempre pagar através de precatório.

Por outro lado, no procedimento dos créditos de pequeno valor se a Fazenda Pública não adimplir seu débito no prazo anotado (sessenta dias), deverá ser condenada em honorários, considerando-se que existe a possibilidade de pagar em prazo razoável, sem a necessidade de determinação de bloqueio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo a qual este trabalho se propôs foi alcançado.

Foi feita a sistematização do sistema atual de cobrança contra a Fazenda Pública, com enfrentamento das principais questões que afligem os operadores do direito, condição indispensável à boa utilização do instituto.

Não obstante, o processo de execução contra a Fazenda Pública necessita de uma ampla reforma, se desejar cumprir sua missão de efetivar as decisões contra as pessoas jurídicas de direito público.

Apesar dessa constatação, nem mesmo os mais otimistas apostam nessa possibilidade. Pelo contrário, cada vez mais se tem estabelecido barreiras protetoras ao redor do Estado, transformando-o no maior inadimplente da nossa sociedade.

O único passo na direção certa que observamos nos últimos anos foi a criação dos créditos de pequeno valor, apesar do equívoco de transferido às unidades federativas a possibilidade de regular, sem restrições, a sua definição.

A sociedade brasileira, nos próximos anos, deve rediscutir a forma pela qual o Estado deve pagar seus débitos. Inclusive, como forma de redistribuir a riqueza no país, tão centralizada nas mãos dos entes públicos.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken de. *Manual do processo de execução*. 8. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 1997.

BRASIL. Código Civil. *Constituição federal, código civil e código de processo civil*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 261/539.

_____. Código de processo civil. *Constituição federal, código civil e código de processo civil*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 785/960.

_____. Constituição Federal de 1988. *Constituição federal, código civil e código de processo civil*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 19/165.

_____. Decreto-Lei n.º 509/69. *Constituição federal, código civil e código de processo civil*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 964/970.

_____. Lei 10.259/01. *Constituição federal, código civil e código de processo civil*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 1.385/1.389.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AGRESP n. ° 255161. Rel^a. Min^a. Nancy Andrighi. DJU 11.09.2000. p. 00022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RESP n. ° 510171. Rel. Min. Luiz Fux. DJU 29.09.2003. p. 00167.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. ° 1098. Rel. Min. Marco Aurélio. DJU 25.10.1996. p. 000567.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI n. ° 584. Rel. Min. Celso de Mello. DJU 22.05.1992. p. 000161.

_____. Supremo Tribunal Federal. AgR. n. ° 2143. Rel. Min. Celso de Mello. DJU 06.06.2003. p. 000469.

_____. Supremo Tribunal Federal. IF n. ° 298. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJU 27.02.2004. p. 000152.

_____. Supremo Tribunal Federal. Rcl-AgR n. ° 2143. Rel. Min. Celso de Mello. DJU 06.06.2003. p. 00030.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula 655. *Constituição federal, código civil e código de processo civil*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 1414.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. V. 3. 14. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *Código de processo civil interpretado: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. 4. ed. Barueri, SP: Manole, 2004.

MARQUES, José Frederico. *Manual de direito processual civil*. V. 4. ed., atual por Wilson Rodrigues Alves. Campinas: Ed. Bookseller, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MONIZ DE ARAGÃO, Egas Dirceu. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Vol. II. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O novo processo civil brasileiro*. 22. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PARAÍBA (Estado). Tribunal de Justiça. *Regimento interno*. Resolução n.° 40, publicada no DJ de 29-08-1996.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. V. 1. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

_____. *Curso de direito processual civil*. V. 2. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

WAMBIER, Luiz Rodrigues (coord.). *Curso avançado de processo civil*. 3. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, V. 2, 2000.