

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

APONTAMENTOS SOBRE A EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

**Por Eduardo Pessanha Mary**

Rio de Janeiro, 2004.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

APONTAMENTOS SOBRE A EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

**Por Eduardo Pessanha Mary**

Monografia de conclusão do  
Curso de Pós-Graduação em  
Administração Judiciária

Rio de Janeiro, 2004.

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
1. A Responsabilidade Civil .....	2
1.1. Conceito .....	2
1.2. Histórico .....	2
1.3. Responsabilidade Contratual e Extra-Contratual .....	3
1.3.1. Responsabilidade Extra-Contratual .....	3
1.3.2. Responsabilidade Contratual .....	3
1.4. O Estado e a Responsabilidade Civil .....	4
2. A Execução Contra a Fazenda Pública .....	8
2.1. Introdução .....	9
2.2. Particularidades do Processo de Execução Contra a Fazenda Pública .....	9
2.3. O Precatório Judicial .....	10
3. Dispositivos Legais Aplicáveis .....	13
3.1. Dispositivos Constitucionais .....	13
3.3. Dispositivos Processuais .....	19
3.4. Dispositivos Regimentais .....	22
4. O Precatório Judicial e as Obrigações de Pequeno Valor .....	23
5. Conclusão .....	25
6. Bibliografia .....	27

## **Introdução**

O Livro II do nosso Código de Processo Civil trata do Processo de Execução. Nele encontramos regras gerais que balizam a execução bem como a descrição das suas diversas espécies.

A execução contra a Fazenda Pública, centrada no instituto do precatório judicial e descrita nos arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil, ainda que inserida no capítulo que trata da execução contra devedor solvente, diferencia-se bastante desta, o que, a princípio pode parecer estranho, pois em o nosso arcabouço legal o Estado é sempre solvente.

Se o Estado é sempre solvente (ao menos em tese), o que justifica tal diferenciação?

O procedimento de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública difere das execuções de direito privado ante a natureza impenhorável e indisponível dos bens públicos, além do prazo que o Estado dispõe para saldar seus débitos, dezoito meses, em média, contra as vinte e quatro horas que o devedor comum dispõe, sobre pena de penhora de seus bens.

Tais peculiaridades não são aleatórias e obedecem ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de uma série de institutos jurídicos.

A melhor compreensão de tais características deve ser buscada a partir do estudo, sob o ponto de vista histórico, da evolução das teorias acerca da responsabilidade civil, do conceito de Fazenda Pública, do papel do Estado e da impenhorabilidade e indisponibilidade dos bens públicos.

## **1 - A Responsabilidade Civil**

### **1.1 - Conceito**

A responsabilidade civil pode ser entendida como a obrigação imposta a uma pessoa de reparar o prejuízo causado a outrem, prejuízo este decorrente de sua própria atuação ou em virtude de danos provocados por pessoas ou coisas dele dependentes, visando, assim, restabelecer o *status quo ante*.

### **1.2 – Histórico**

A responsabilidade civil tem sua origem em épocas remotas e apresentava um caráter de obrigação coletiva. O grupo social respondia pelo ato praticado por qualquer dos seus membros. Era a vingança privada ou tribal. Em virtude do ato de um membro, a responsabilidade (o castigo) recaía sobre todos. Bastava a constatação do fato danoso para que se desencadeasse o "processo" de vingança, ou melhor dizendo, de reparação do dano, sem maiores considerações quanto à culpa, intencionalidade ou idade do agente.

Observamos que esta concepção vai evoluindo no sentido de que cada um deveria responder pelos seus atos e, por conseguinte, a reparação, deveria ser limitada e proporcional ao dano causado; mais adiante, separou-se a responsabilidade civil da responsabilidade criminal, gerando a primeira, a indenização e a segunda, a pena.

### **1.3 – Responsabilidade Contratual e Extra-contratual**

#### **1.3.1 – Responsabilidade Extra-contratual**

A doutrina divide o estudo da responsabilidade civil em duas grandes áreas: a responsabilidade contratual e a extra-contratual ou *aquiliana*.

Encontramos no direito romano as bases da teoria da responsabilidade por violação da lei, a chamada responsabilidade "aquiliana", prevista na *Lex Aquilia*.

A *Lex Aquilia* era uma norma penal e tinha como objetivos básicos garantir um castigo à pessoa que causasse um dano a outrem, obrigando-a a indenizar os prejuízos advindos de sua conduta, bem como punir o escravo que acarretasse danos a um cidadão ou ao seu gado.

### 1.3.2 – Responsabilidade Contratual

Já a responsabilidade contratual deriva, obviamente, de uma relação dessa natureza que deve, conforme os ensinamentos doutrinários clássicos, obedecer a três princípios básicos: a) o da autonomia da vontade ( as partes são livres para convencionar o que lhes aprouver); b) o da supremacia da ordem pública ( a vontade particular está sujeita à lei e aos princípios da moral e da ordem pública); c) o da obrigatoriedade do contrato (*pacta sunt servanda* - o contrato faz lei entre as partes). Em resumo: a validade de qualquer contrato está condicionada, assim, a existência de um acordo de vontades e a observância da capacidade de contratar da partes. O contrato deve observar a forma legal e seu objeto deve, também, ser lícito, determinado e possível.

A possibilidade de contratar livremente é um desdobramento da liberdade de ação e da racionalidade humana e a responsabilidade superveniente decorre dessa faculdade de escolha. O contratante submete a si, ou o seu patrimônio, aos resultados de suas ações. Quando seus atos são contrários à ordem jurídica no geral (as leis) ou em particular (o contrato) surge, no campo civil, a obrigação de ressarcimento.

Com a evolução histórica os povos foram ampliando, consideravelmente, a noção de responsabilidade e da obrigação de indenizar, abrangendo o dano proveniente das mais diversas origens (dano material, moral, estético) e também o lucro cessante.

Concilia, hoje, o Direito moderno, a teoria subjetiva com a objetiva da responsabilidade. A primeira busca analisar o elemento culpa na conduta do agente. Seu fundamento é o direito subjetivo que possui o lesado de exigir uma indenização do causador do dano. Já a teoria objetiva tem como norte assegurar à vítima o ressarcimento do dano. Não busca investigar a existência de culpa, mas o nexo de causalidade existente entre o fato e o dano.

## 1.4 – O Estado e a Responsabilidade Civil

O Estado, como pessoa jurídica, também está obrigado a compor os danos que seus agentes, nessa qualidade, venham a causar a terceiros (particulares ou não), como faz certo, hoje em dia, o atual texto constitucional, que no art. 37, § 6º dispõe:

*As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*

Tais danos, cabe destacar, são decorrentes de atos lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, como ensina o prof. Celso Antonio Bandeira de Melo<sup>1</sup>. Essa responsabilidade é por ele denominada de responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado ou, como preferem outros autores (Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Di Pietro) de responsabilidade civil do Estado, civil, diga-se de passagem, pelo seu caráter pecuniário.

Diógenes Gasparini assim resume este importante conceito:

*Responsabilidade civil do Estado ...(é) a obrigação que se lhe atribui, não decorrente de contrato, nem da lei, para recompor os danos causados a terceiros em razão de comportamento comissivo ou omissivo, legítimo ou ilegítimo, que lhe seja imputável<sup>2</sup>*

A responsabilidade contratual do Estado, porém, se rege por princípios próprios que nos remetem ao estudo dos contratos administrativos, o que foge ao escopo do presente trabalho.

A obrigação de o Estado compor os danos causados a terceiros, idéia hoje em dia aceita sem maiores questionamentos e que em nosso país ganhou *status* constitucional, como visto, é fruto de longa evolução doutrinária no campo da responsabilidade civil.

De maneira bastante resumida, podemos dizer que esta evolução passou pelas teorias da **irresponsabilidade**, da **responsabilidade subjetiva** (ainda hoje aplicável em variadas situações) para, finalmente, chegar à teoria da **responsabilidade objetiva**.

---

1 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 8ª ed. São Paulo. Malheiros. 1998. pág. 508.

2 GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 2 ed. São Paulo. Saraiva. 1992. pág.397

A teoria da irresponsabilidade civil do Estado é decorrência da concepção absolutista do Estado que via na autoridade do rei a investidura de um poder divino. Segundo então seus mais importantes teóricos, o rei recebia seus poderes diretamente de Deus, sendo estes, portanto, incontestáveis e sem limites, suas ordens deveriam ser acatadas, mesmo quando injustas, conforme palavras de Jacques Bossuet, considerado o maior teórico do absolutismo:

*como não há poder público sem a vontade de Deus, todo governo, seja qual for sua origem, justo ou injusto, pacífico ou violento, é legítimo; todo depositário da autoridade, seja qual for, é sagrado; revoltar-se contra ele é cometer um sacrilégio*<sup>3</sup>

Assim, se negava a possibilidade de a Administração Pública indenizar os prejuízos que seus agentes, nessa qualidade, pudessem vir a causar aos particulares, isto porque *"the king can do no wrong"* (o rei não erra). Não se concebia que o soberano, encarregado de tutelar o direito, a partir de uma investidura divina, pudesse agir de forma contrária às leis.

A gritante injustiça de tal concepção só começou a ser superada a partir do século XVIII, com o conceito do Estado de direito, baseado na separação das funções legislativa, administrativa e judiciária, exercidas por Poderes harmônicos e independentes entre si. O controle recíproco que surge da tripartição das funções do Estado se materializa na *"autolimitação do Estado, mediante um conjunto de normas que reconhece e às quais voluntariamente se subordina, e na submissão de todos os poderes ao império da lei"*<sup>4</sup>

A doutrina da irresponsabilidade estatal está inteiramente superada. Os dois últimos países que a sustentavam, Inglaterra e Estados Unidos, passaram a admitir (apenas no final da primeira metade do século 20) que a Administração Pública pudesse ser diretamente acionada através de demandas indenizatórias. A primeira, em 1947, através do Crown Proceeding Act; o segundo, em 1946, com Federal Tort Claims Act.

Superada a concepção da irresponsabilidade estatal, os primeiros passos no sentido da responsabilização do Estado tiveram por base as doutrinas civilistas, apoiadas na idéia de culpa, como consagrado no art. 15 do nosso Código Civil:

*As pessoas jurídicas de Direito Público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem dano a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.*

3 BOSSUET, Jacques. Política Segundo a Sagrada Escritura apud AQUINO, Rubim Santos Leão e outros in História das Sociedades. Rio de Janeiro. Ao Livro Técnico. 1978

4 FLACKS, Milton. Precatório Judiciário na Constituição de 1988. In: Caminhos Jurídicos. Imprensa oficial- RJ. Niterói. V.5. 1990

Desta forma, o Estado tornava-se responsável e obrigado a indenizar, sempre que seus agentes atuassem com culpa ou dolo. A responsabilidade patrimonial do Estado estava, assim, condicionada à comprovação de culpa ou dolo do agente como na teoria da culpa civil:

*O Estado e o indivíduo eram, assim, tratados de forma igual. Ambos, em termos de responsabilidade, respondiam conforme o Direito Privado, isto é, se houvessem se comportado com culpa ou dolo. Caso contrário, não respondiam.*<sup>5</sup>

Embora representando um grande avanço em relação à teoria anterior, na prática tal concepção foi se mostrando insuficiente para garantir os ideais de justiça pois exigia dos administrados um grande esforço probatório: além da demonstração do dano, era necessário comprovar a culpa ou dolo do agente, tarefa de difícil execução.

Surgiu, então, a teoria da culpa administrativa, representando um estágio de transição entre a doutrina da culpa civil e a teoria objetiva (risco administrativo) que iria se desenvolver em seguida.

A teoria da culpa administrativa centra a obrigação de indenizar na culpa do serviço (*“faute du service”*) que ocorre sempre que este não funciona, funciona mal ou funciona atrasado. É a consagração do binômio falta do serviço/culpa da administração.

Ocorrendo qualquer dessas hipóteses (falta do serviço/culpa) presume-se a culpa administrativa e surge a obrigação de indenizar.

De forma diversa das teorias subjetivas, a preocupação da teoria objetiva centra-se na reparação do dano em si com base na verificação do nexo de causalidade.

Por esta teoria, a obrigação de o Estado indenizar o dano nasce exclusivamente do ato lesivo de que o Estado, por seu agente, foi causador. Neste caso, a culpa liga-se ao fato lesivo sendo consequência dos próprios riscos que a atividade pública gera para os administrados. É por isso, também, chamada de teoria do risco administrativo.

O Estado, nesta hipótese, para não se ver obrigado a indenizar deverá provar que a vítima concorreu para o evento ou que este não se relaciona com qualquer de suas atividades.

Esta teoria está consagrada em nosso país desde a Constituição de 1946 (art. 194) e foi mantida na atual Carta, em seu art. 37, §6º.

---

<sup>5</sup> Diógenes Gasparini, Op Cit. Pag. 399

## 2 - A Execução Conta a Fazenda Pública

### 2.1 – Introdução

Vimos, na primeira parte de nosso trabalho, que o Estado está obrigado a indenizar os administrados em decorrência de danos que seus agentes, nessa qualidade, venham a causar a terceiros.

Tais danos podem decorrer de atos lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.

No mundo moderno a atividade estatal abrange um incontável número de aspectos de nossas vidas. A educação, a saúde, a justiça, os transportes públicos e as comunicações são alguns aspectos desse nosso contato diário com a máquina estatal.

Em decorrência dessa complexidade, o atuar do Estado pode ferir direitos, causar danos, mesmo quando agindo dentro da estrita legalidade e prestigiando o interesse comum.

Como exemplo disso temos as hipóteses de desapropriação, em que o particular verá seu direito de propriedade revogado em nome do interesse social, necessidade ou utilidade pública.

Embora a doutrina ressalte que o pagamento de tal indenização deveria ser prévia e em dinheiro, como previsto no art 5º, XXIV, da Constituição Federal, o que a excluiria do nosso rol de exemplos, vemos que é comum permitir-se a imissão provisória do expropriante, no bem expropriado, com base no DL 1.075/70, mediante o pagamento de quantias irrisórias, que não refletem o valor real do bem. Privado de seu patrimônio, o expropriado, desta forma, buscará, através de processo próprio cobrar do Poder expropriante o ressarcimento devido

Quantas vezes, também, certas leis ou atos, editados dentro dos parâmetros legais, não acabam se revelando danosos a determinadas categorias, fato esse reconhecido pelo Judiciário? Direitos assim lesados, originarão, também, obrigação de ressarcimento dos danos causados.

A conduta imprudente de um motorista de ambulância ou de um policial, a inoperância de determinados serviços, são também exemplos de situações que ocorrem cotidianamente e geram, para o Estado, a obrigação de indenizar.

A tutela desses interesses patrimoniais lesados cabe ao Judiciário que, após apreciar os fatos trazidos aos autos, irá declarar a forma e o quantum da indenização.

Reconhecido seu direito, através do processo de conhecimento, deverá o particular buscar o recebimento do quantum judicialmente arbitrado, através de um processo de execução.

## 2.2 – Particularidades do Processo de Execução Contra a Fazenda Pública

O que observamos é que este processo de execução, quando o sujeito passivo é a Fazenda Pública difere bastante do que é aplicável quando o devedor é o particular. Tais diferenças serão adiante analisadas, sendo necessário primeiro conceituar o termo “Fazenda Pública”.

A idéia de Fazenda Pública está estreitamente ligada ao erário público, ao conjunto de bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público. Hely Lopes Meirelles ensina que:

*” a Administração Pública, quando ingressa em Juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública, porque o seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda.”*<sup>6</sup>

Em processo civil, podemos entender o termo Fazenda Pública como o “Estado em juízo”.

A demanda contra a Fazenda Pública pode decorrer de uma variada gama de situações, que poderão se resolver em obrigação de fazer, de entregar coisa, certa ou incerta ou, ainda, de pagar quantia certa.

A obrigação de fazer é situação bastante comum, sendo exemplo típico as ações em que funcionários públicos pleiteiam o reconhecimento de algum direito. Reconhecida a procedência do pedido, expedir-se-á ofício à repartição competente (após a citação prevista no art. 632 do CPC) para que se façam as devidas anotações (apostilamento dos títulos individuais) de forma a garantir a percepção dos efeitos financeiros para o futuro. A obrigação de fazer antecede, desta forma, a obrigação de pagar.

No caso de obrigação para entrega de coisa, sua execução se rege pelos arts. 621 a 631 do CPC, não apresentando qualquer problema, como bem sintetizou Vicente Grecco Filho: “No caso de execução para a entrega de coisa, o bem objeto da entrega foi reconhecido, por sentença, de propriedade do particular e, portanto, sua entrega não

---

6 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo. 16ª ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1991

*interfere no patrimônio público, seguindo, pois, as mesmas regras da execução comum dessa natureza.”<sup>7</sup>*

Em síntese, podemos dizer que, quando se tratar de obrigações não pecuniárias, um simples mandado judicial resolve a questão, à semelhança do que ocorre com o devedor particular.

Quando, entretanto, a execução visar ao pagamento de quantia certa, observar-se-á regramento específico previsto nos arts 730 e 731 do CPC, que estudaremos adiante. Tal tipo de obrigação deriva, geralmente, das ações de indenização por responsabilidade civil, de repetição de indébito, de ações movidas por servidores buscando a percepção de parcelas atrasadas advindas de direitos tardiamente reconhecidos pela Administração Pública, bem como de ações acidentárias e expropriatórias.

### **2.3 – O Precatório Judicial**

Cabe apontar que o processo de execução contra a Fazenda Pública está centrado no instituto do precatório judicial.

O termo precatório deriva do Latim *precatorius*, cujo sentido original era de prece, súplica. Os dicionários atuais apresentam-no como sinônimo de “rogatório”

Em sua acepção técnica o precatório não se distancia de suas origens etimológicas, no sentido de ele contém um pedido, uma solicitação. Hoje em dia é ele o instrumento requisitório através do qual o juiz da execução solicita à Fazenda Pública, por intermédio do presidente do Tribunal de Justiça, a verba necessária à satisfação das dívidas judicialmente reconhecidas.

A Fazenda Pública possui algumas garantias constitucionais e processuais, para que seja assegurado o interesse público, que têm por base o princípio da igualdade: tratar igualmente os iguais e, com desigualdade os desiguais.

Como ensina Seabra Fagundes, o legislador ” *ao elaborar a lei, deve reger, com iguais disposições \_ os mesmos ônus e as mesmas vantagens \_ situações idênticas, e, reciprocamente, distinguir, de sorte a aquinhoá-las ou gravá-las em proporção às suas diversidades.*<sup>8</sup>

O tratamento diferenciado concedido à Fazenda Pública, tanto no campo processual como no constitucional, não viola, assim, o princípio da igualdade. Tal tratamento

---

<sup>7</sup> GRECO FILHO, Vicente. *Da Execução Contra a Fazenda Pública*. São Paulo. Saraiva. 1986

<sup>8</sup> FAGUNDES, Seabra. *O Princípio Constitucional da Igualdade Perante a Lei e o Poder Legislativo*. RT, n.253, p3

tem por base as diferenças intrínsecas entre ela e os particulares e visa preservar o interesse coletivo e os bens públicos.

Como exemplo desses dispositivos, destacamos os artigos 475, II e III (duplo grau obrigatório) e 511 (dispensa de preparo), ambos do Código de Processo Civil.

Como visto, é o princípio da igualdade que embasa o tratamento diferenciado que é dispensado à Fazenda Pública em matéria constitucional e processual. No que se refere ao procedimento de execução contra a Fazenda Pública, veremos que o diferencial maior reside no fato de que os bens públicos são, em regra, impenhoráveis e não sujeitos a oneração.

A não onerosidade dos bens públicos é prevista no art. 756 do Código Civil, que dispõe que somente as coisas que podem ser alienadas poderão ser dadas em penhor, anticrese e hipoteca.

A compreensão da impenhorabilidade dos bens públicos requer a leitura combinada dos art.100 e 101, do Código Civil e do art. 649,I do Código de Processo Civil.

O referido artigo do Código de Processo Civil declara serem absolutamente **impenhoráveis** os bens **inalienáveis**, enquanto que o Código Civil estabelece que **os bens públicos são inalienáveis**. Desta forma, se os bens públicos são inalienáveis também serão impenhoráveis. O julgado a seguir transcrito resume, de maneira precisa tal entendimento:

*Os bens públicos são absolutamente impenhoráveis - art. 649, I,CPC - haja vista sua inalienabilidade declarada por lei - art. 67 do C.Civil. Deste modo, os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judicial, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos. O bem público é aquele que se destina ao uso comum do povo, ao serviço especial da Administração Pública, ou então, integra o patrimônio da União, do Estado, do Município e respectivas autarquias, que sobre ele exercem o direito de propriedade.*

Se a execução contra devedor solvente tem por objeto expropriar bens do devedor a fim de satisfazer o direito do credor (art 646, CPC), quando o devedor é a Fazenda Pública, cujos bens são absolutamente impenhoráveis, como proceder para transferir do patrimônio do devedor para o do credor, os bens necessários a satisfação dos créditos?

É o próprio Código de Processo Civil, no art. 730, que responde à indagação anterior. Sendo impenhoráveis os bens públicos, a execução das sentenças judiciais contra a Fazenda Pública deverá seguir o procedimento ali especificado (cuja etapa prévia é a citação para opor embargos à execução, e não pagar) qual seja, através do precatório judicial, consubstanciado na requisição que o juiz da execução dirige ao presidente do Tribunal

competente. Este, observando as disposições regimentais pertinentes, requisitará ao Ente Público devedor a verba necessária à satisfação dos débitos. A Entidade devedora incluirá, obrigatoriamente, em seu orçamento, a verba requisitada para posterior pagamento.

A Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98, que alterou a redação do art. 100 da Constituição Federal, acrescentando o § 3º, atenuou a exigência de expedição de precatório judicial, ao dispensar a sua expedição quando se tratar de débitos de pequeno valor. Desta maneira, nas causas em que o valor em discussão se adequar ao limites, ali, traçados, dispensar-se-á a expedição de precatório, bastando o Juiz intimar o ente devedor para efetuar o pagamento em prazo por ele determinado.

O orçamento público obedece a vários princípios básicos, dentre os quais o da universalidade que dispõe que todos os aspectos do programa de cada órgão deverão constar no orçamento, principalmente os que envolvam qualquer transação financeira. Assim, todas as despesas, incluídas as judiciais, deverão estar consignadas na lei orçamentária anual. Por isso, a Constituição Federal determina que todas as requisições apresentadas até 1º de julho serão incluídas no orçamento anual, para pagamento até o final do exercício seguinte. (art. 100. § 1º, CF).

Podemos concluir, aqui, que todo o arcabouço legal acima referido, que consagra diferenças várias entre a Fazenda Pública e os particulares, se justifica pela própria natureza da Fazenda Pública. A esta, como representante da Administração Pública, do próprio Estado (ou Governo) em juízo, é deferido regime próprio de execução, não se permitindo, assim, que *“o erário público - até pelo princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos - possa vir a sofrer execução comum, com penhora e praxeamento de seus bens”*<sup>9</sup>.

---

9 FEDERIGHI, José Wanderley. A Execução Contra a Fazenda Pública. São Paulo. Saraiva. 1996.

### 3 – Dispositivos Legais Aplicáveis

#### 3.1 – Dispositivos Constitucionais

Vimos que preceitos constitucionais direcionam a liquidação dos débitos da Fazenda Pública.

A Constituição de 1934 foi a primeira a tratar do tema, em seu art. 182, de vez que as anteriores (1824 e 1891) nada dispunham sobre a matéria. Introduziu-se, assim, algumas inovações importantes, destacando-se o princípio da precedência e a proibição de designação de casos ou pessoa nas verbas legais:

*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 caso ou pessoa nas verbas legais.*

*Parágrafo único. Estes 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 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 o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.*

Tal dispositivo foi reproduzido quase literalmente na Carta de 1937 e na de 1946, quando foram corrigidas algumas impropriedades técnicas, como a referência a precatória, e a cofre dos depósitos públicos:

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

*Parágrafo único. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor*

*preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito. (Constituição Federal de 1946).*

O grande aperfeiçoamento trazido pela Carta de 1946 foi a menção explícita à Fazenda Federal, Estadual e Municipal, o que anteriormente não ocorria, deixando margem a dúvidas quanto a aplicabilidade da lei às demais entidades de direito público.

Apesar do avanço, o pagamento dos credores do Estado ainda dependia da boa vontade do Executivo e do Legislativo, como já mencionado, pois não havia qualquer preceito que obrigasse a abertura de crédito suficiente ao pagamento dos débitos. Ou seja, a despeito de todo o regramento acima descrito, que foi sendo construído no sentido de se obter maior transparência e garantir o pagamento das dívidas judiciais do Estado, o credor ainda corria o risco de ver baldados seus esforços: na hora do efetivo pagamento, poderia não haver verba suficiente, pois a previsão orçamentária não contemplara a totalidade dos débitos.

Tal situação só veio a ser corrigida com a Constituição de 1967, que no §1º do art. 112 previu a obrigatoriedade da inclusão no orçamento das entidades de direito público das verbas necessárias ao pagamento de seus débitos constantes do precatórios apresentados até primeiro de julho:

*Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para 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 à repartição competente. Caberá ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento segundo as possibilidades do depósitos, 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. (Constituição Federal de 1967, art. 112 e Emenda Constitucional de 1969, art. 117).*

A menção no texto constitucional da obrigatoriedade de inclusão no orçamento das entidades públicas de verba necessária ao pagamento dos precatórios apresentados até primeiro de julho representou um grande avanço pois o não acatamento deste mandamento por parte dos responsáveis, sujeita-os à sanção, como leciona PONTES DE MIRANDA: *”O dever é do Presidente da República, do Governador do Estado-membro ou do Prefeito. Se o não faz, comete crime de responsabilidade“*<sup>10</sup>

A Constituição de 1988, em seu art. 100, trouxe três inovações:

- a) a questão dos créditos de natureza alimentícia;
- b) a atualização dos valores e
- c) a determinação de que os pagamentos fossem efetuados até o final do exercício seguinte ao da apresentação dos precatórios.

As Emendas Constitucionais nº 30/00 e nº 37/02, recentemente editadas, além de introduzirem novas mudanças na matéria, criaram, também, grandes dúvidas aos operadores do Direito, destacando-se a Ordem dos Advogados do Brasil, que ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a íntegra do art. 2º da Emenda Constitucional nº 30, que previu o parcelamento dos precatórios judiciais em 10 anos, dentre outras novidades.

A celeuma criada foi realmente grande. Não se sabe se pelas inovações introduzidas ou se pela pouca clareza da redação dos referidos dispositivos.

Assim, optamos, em nossa exposição, por analisar as modificações e as inovações trazidas pelo revisor constitucional, sempre em cotejo com o texto original do art.100, a seguir transcrito, em que destacamos os pontos já mencionados:

*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 de 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 esse fim.*

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

---

<sup>10</sup> MIRANDA, Ponte de. Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n.1 de 1969. Rio de Janeiro. 1987

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

A primeira inovação referida, o tratamento diferenciado aos créditos de natureza alimentícia, desencadeou interpretações divergentes, que chegaram ao ponto de entender que em se tratando de créditos desta natureza, seria desnecessária a expedição de precatório, fazendo-se seu pagamento de imediato.

Tal entendimento não prevaleceu, pois que tal interpretação representaria um retrocesso: se esses créditos fossem excepcionados da sistemática constitucional e processual vigente ficariam, como no passado, à mercê da boa-vontade do Executivo e do Legislativo.

A interpretação que tornou-se majoritária, após vários julgados, foi, aqui no Estado do Rio de Janeiro, traduzida pelo Ato Normativo nº 8/93, do Tribunal de Justiça, no sentido de que o objetivo do constituinte foi o de estabelecer duas classes de precatórios, privilegiando os de natureza alimentar. Foi, ali, determinado que se observassem duas ordens cronológicas de apresentação dos precatórios judiciais: uma para os de natureza alimentícia, quando expressamente neles consignada, e outra para os demais, ficando assegurada preferência para os credores das obrigações de natureza alimentícia.

A jurisprudência sempre entendeu que os créditos de natureza alimentícia vinculam-se ao pagamento de vencimentos, soldos, salários e pensões, inclusive as decorrentes de acidentes do trabalho e responsabilidade civil por danos pessoais. Tal entendimento acabou incorporado ao texto constitucional, através da Emenda Constitucional nº 30, que incluiu o § 1º A :

*§ 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.*

Tal distinção, embora meritória, na prática não se tem revelado de grande valia, pois as entidades devedoras costumam pagar seus débitos, todos eles, no último dia do prazo constitucional que lhes é facultado (final do exercício seguinte ao da apresentação dos precatórios). Significa isso dizer que todos os precatórios, alimentícios ou não, apresentados em 1º de julho de um determinado ano, acabam sendo pagos de uma só vez, 18 meses após, isto é, em 30 de dezembro do ano seguinte.

O Constituinte de 1988 manteve a possibilidade de seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito no caso, exclusivamente, de preterição do direito de precedência. A prática forense, no entanto, registra uma grande quantidade de pedidos de seqüestro de verbas públicas em caso de atraso ou não pagamento, dentro do prazo constitucional. Ora, se ninguém foi pago, não há que se falar de preterição e seqüestro. Tal hipótese configura, a nosso ver, desobediência a ordem ou decisão judicial, comportamento este que enseja medidas outras, de natureza penal (DL 201/67, art. 1º, XII) ou, ainda, a possibilidade de intervenção, conforme permissivo constitucional ( art. 34, IV e art. 35, IV).

A Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000, em seu art. 2º, introduziu, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o art. 78, cujo § 4º autoriza, também, o seqüestro, também, nas hipóteses de omissão no orçamento ou não pagamento da prestações anuais previstas no *caput* do referido artigo (78).

As demais inovações de 1988 (atualização dos valores e fixação de prazo máximo para o pagamento) guardam estreita relação entre si e devem ser analisadas em conjunto com os novos dispositivos trazidos pelas Emendas Constitucionais já mencionadas.

A situação predominante, no que se refere à execução das sentenças judiciárias contra a Fazenda Pública, era a expressa no dito popular: "devo não nego, pagarei quando puder..." O constante adiamento da data de pagamento dos precatórios ia corroendo o valor real dos créditos, pois não havia previsão legal para a atualização dos valores.

O Constituinte de 1988, atento a estes problemas, buscou, através dos referidos dispositivos, uma solução para eles, pois em uma conjuntura inflacionária, como vivia o país naquele dias, era crucial a questão da data do pagamento e a possibilidade de atualização monetária dos débitos.

Novos problemas surgiram, entretanto, apesar das boas intenções: sem uma determinação quanto a forma de atualização a ser adotada, cada Tribunal foi adotando critérios de acordo com seu entendimento e com as mudanças que se verificavam na política econômica do país. Variavam não só os índices como também as regras de aplicação dos mesmos: alguns Tribunais estaduais entenderam que a atualização dos débitos deveria avançar até o momento do efetivo pagamento dos precatórios, não se limitando ao prazo constitucional de 1º de julho.

A orientação predominante era a de que a atualização do débito deveria ser feita somente em 1º de julho, nos termos do art. 100, 1º, da Constituição Federal. Havendo resíduo inflacionário, ou decorrente do atraso no pagamento, este deveria ser objeto de novo precatório. Esta discussão acabou superada pela nova redação do § 1º do art. 100, dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 13/09/2000, que previu a atualização dos valores na data do pagamento:

*§ 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.*

Tal dispositivo é, sem sombra de dúvidas, um grande avanço e representa uma maior garantia para os credores que esperam, obrigatoriamente, um longo tempo para o recebimento de seus créditos, uma vez que a regra constitucional concede ao Poder Público, em média, 18 meses para quitar seus débitos judiciais, como já mencionado anteriormente.

Embora contando com esta condição favorável para a quitação de seus débitos, em comparação com os devedores privados, a Fazenda Pública, em sua grande maioria, atrasa, vergonhosamente, o pagamento de suas dívidas, protelando por anos a quitação de suas dívidas, isto em um cenário legal em que os meios coercitivos disponíveis ao credor são de natureza bastante complexa, como o Pedido de Intervenção no Estado ou Município inadimplente, ( artigos 34 e 35, CF) ou a responsabilização penal do dirigente da Autarquia ou Fundação devedora. Aos credores resta esperar e falar mal dos governantes.

Muitos já falaram da falta de memória que se observa em nosso país. Pois bem, aqui vai mais um exemplo: O Constituinte de 1988, no art. 33 dos Atos das Disposições Transitórias, sensível às dificuldades financeiras sempre enfrentadas pelos entes públicos, concedeu às entidades devedoras um prazo máximo de 8 anos para a quitação dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data de promulgação da Constituição.

O referido dispositivo determinava também a atualização desses débitos e, em seu parágrafo único, permitia que os referidos devedores emitissem títulos, no exato montante dos precatórios em aberto, de forma a financiar sua liquidação. Foi esse parágrafo que, combinado com a falta de fiscalização e seriedade das autoridades públicas, permitiu a formação do chamado escândalo dos precatórios: precatórios forjados, dívidas criminosamente multiplicadas, dentre outros artifícios, possibilitaram a “justificativa” necessária ao endividamento dos estados e prefeituras e à emissão e negociação fraudulenta de títulos públicos.

A situação das dívidas judiciais dos estados com seus credores não foi resolvida como o legislador imaginara. Ao contrário, a situação, ao que parece, só fez se agravar, pois verdadeira moratória foi novamente autorizada, 12 anos após a primeira que, como se viu, não apresentou bons resultados. É o que dispõe o art. 78, do ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional nº 30, de 13/09/2000, ao prever que os precatórios já expedidos e ainda não liquidados, serão pagos no prazo máximo de 10 anos!

Foram excepcionados dessa moratória os precatórios de natureza alimentícia e os definidos em lei como de pequeno valor. Em caso de desapropriação de único imóvel residencial do credor, o prazo do calote cai para módicos 2 anos.

### 3.2 – Dispositivos Processuais

Os dois únicos artigos (730 e 731) que cuidam diretamente da execução contra a Fazenda Pública encontram-se inseridos no capítulo que trata "Da execução por quantia certa contra devedor solvente" (Capítulo IV, do Título II, do Livro II, do Código de Processo Civil). O primeiro artigo deste Capítulo reza: "Art. 646. A execução por quantia certa tem por objeto expropriar bens do devedor, a fim de satisfazer o direito do credor (art.591)", enquanto que o art. 730, *caput*, dispõe que a execução contra a Fazenda Pública iniciar-se-á com a citação desta para opor embargos em 10 dias e não para pagar em 24 horas ou nomear bens à penhora, como dispõe o art. 652, do referido diploma legal, aplicável ao "devedor comum".

Reside aí o primeiro ponto de destaque: como já visto, os bens públicos são inalienáveis e impenhoráveis. A Fazenda Pública, embora sempre solvente, conta com procedimento de execução inteiramente diferenciado, conforme se depreende da leitura dos arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil:

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

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

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

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

É entendimento predominante na doutrina que esse processo, disciplinado por regras que derogam o regime comum das execuções patrimoniais, é aplicável tanto aos títulos executivos judiciais como aos títulos executivos extrajudiciais.

Após a apuração do valor devido, por intermédio do procedimento de liquidação adequado ao caso concreto, a execução contra a Fazenda Pública deverá observar as cinco fases a seguir descritas, conforme se depreende da leitura dos artigos acima transcritos.

#### a) DA CITAÇÃO

Primeiramente, faz-se necessária a citação da devedora para a oposição de embargos, sendo esta dispensável nos processos de desapropriação, uma vez que é a própria Fazenda Pública que se encontra no polo ativo.

Na prática, entretanto, observamos que, mesmo nesses casos, procede-se a referida citação, em uma tentativa, talvez, de afastar quaisquer questionamentos futuros, que possam vir a emperrar ainda mais os sempre arrastados processos de desapropriação.

#### b) DA OPOSIÇÃO DE EMBARGOS

A etapa seguinte é a oposição de embargos, ou a concordância da Fazenda com a execução.

O prazo para a interposição é de 10 dias <sup>11</sup>, não se aplicando na hipótese a regra do art. 188 do CPC, conforme entendimento já cristalizado: "o prazo do art. 730 do CPC, por ser exclusivo da Fazenda Pública, não se aplica a contagem quádrupla, prevista no art. 188 do CPC.

#### c) DO PROCESSAMENTO DOS EMBARGOS

Os embargos deverão ser processados regularmente, conforme disposições do art. 740 do CPC.

Enquanto não decididos os embargos, deverá ser suspenso o processo principal, isto é, não se deveria expedir o ofício requisitório, prática nem sempre observada.

Conforme ensina Humberto Theodoro Junior, caso a Fazenda Pública venha a ser vencida nos embargos, a sentença que assim decidir deverá ser reexaminada (art. 475, II). Verifica-se, ainda, nessa etapa a interposição freqüente de agravos, contra decisões que determinam a aplicação ou retirada de determinados índices ou parcelas nos cálculos objeto da execução.

#### d) DA DECISÃO JUDICIAL

Superada a fase dos embargos ( não interposição, não acolhida ou decisão final), o juiz, a pedido do credor, requisitará o pagamento, através de ofício requisitório, dirigido ao presidente do Tribunal competente. O conteúdo e forma desse ofício requisitório deverão estar de acordo com os requisitos determinados por cada Corte, em seus regimentos e demais disposições internas, pois nesse aspecto a legislação processual é omissa.

#### e) DA REQUISIÇÃO À ENTIDADE DEVEDORA

---

11 O prazo do artigo 730 do CPC foi alterado de 10 para 30 dias pela MP 2180-35, de 24/08/01 c/c Emenda Constitucional 32/2001

Recebido o requisitório, o presidente do Tribunal, ou a quem ele delegar tal atividade, procederá à conferência dos cálculos da execução e demais elementos formais, para, então, requisitar à entidade devedora, a verba necessária à satisfação do débito.

Embora aparentemente simples, observamos no *iter* processual acima descrito a ocorrência de uma série de incidentes processuais em que se questionam aspectos formais (falhas na citação, representação irregular, deficiência de instrução) e de "mérito" (índices de correção monetária, parcelas indevidas inseridas no cálculo). Tais questionamentos podem ser explicados pela complexidade dos cálculos envolvidos, que muitas vezes se referem a desapropriações de grandes imóveis, que se arrastam durante longos anos bem como a ações formadas por litisconsórcios, em que centenas de funcionários ou servidores públicos pleiteiam benefícios vários. Abolida que foi a liquidação por cálculos do contador, cabe, agora, ao credor apresentar tais cálculos, na forma do art. 604 do CPC, cálculos estes que nem sempre obedecem às determinações legais, gerando distorções enormes, que poderiam onerar indevidamente o erário, caso estes questionamentos, que assumem a forma de impugnação ao precatório, não fossem recebidos.

Neste ponto cabe indagar: a quem cabe decidir tais incidentes? Qual a natureza jurídica da atividade do presidente do Tribunal nessa fase: administrativa ou jurisdicional?

Reiteradas decisões do STF têm entendido que é de natureza administrativa e não jurisdicional a atividade desenvolvida pelo Presidente do Tribunal no processamento do precatório. É, desta forma, atividade complementar ao processo de execução.

Em decorrência, tem prevalecido, também, o entendimento de que cabe ao juízo de primeira instância, que decidiu a causa, apreciar esses incidentes. Dispõe ele de amplo acesso aos autos, podendo, ainda, se socorrer do contador judicial, para, enfim, elucidar as questões levantadas. Além do mais, cabe a ele dar a palavra final quanto ao encerramento ou não da execução, pois, como em qualquer processo de execução, esta só termina com o integral pagamento do débito.

Tal entendimento não afasta, entretanto, a competência do Presidente do Tribunal de Justiça para aferir os valores constantes dos Precatórios que lhe são apresentados para pagamento, pois a Medida Provisória nº 2.180-35/2001 alterou a Lei nº 9.494/97 para permitir a revisão do crédito:

*Art. 1º - E. São passíveis de revisão, pelo Presidente do Tribunal, de ofício ou a requerimento das partes, as contas elaboradas para aferir o valor dos precatórios antes de seu pagamento ao credor*

O exame dos valores requisitados através dos Precatórios Judiciais é, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, uma rotina de trabalho já antiga, que data de 1995, quando a Presidência da Casa instituiu tal procedimento, através da Resolução nº 09/95. Todos os Atos e Resoluções posteriores que trataram da matéria, mantiveram tal orientação, que acabou sendo acolhida pela legislação pátria, como visto acima.

### 3.3 - Dispositivos Regimentais

Na esfera da justiça estadual, o processamento dos precatórios judiciais encontra-se, atualmente, regulado pelo Ato Normativo nº 01/2002 da Presidência do Tribunal de Justiça, enquanto que o débitos de pequeno valor seguem a orientação do Ato Normativo nº 08/2002

O Ato nº 1/2002 teve por escopo uniformizar o processamento e tramitação dos precatórios judiciais. Além de adotar um modelo padrão de Requisitório, tornou obrigatória sua instrução com uma série de peças, indispensáveis ao exame dos valores a serem pagos, bem como a análise técnica dos mesmos, que envolve parecer contábil.

As peças tornadas obrigatórias (inicial, sentença, cálculos, laudo pericial, certidão de trânsito em julgado, citação - art. 730, entre outras) permitem que se afira se os valores que estão sendo cobrados guardam relação com os que foram concedidos na sentença. Tal zelo se justifica pela história recente do país, em que as constantes alterações do padrão monetário, aliada ao longo tempo de tramitação dos processos fazia com que, por exemplo, a inicial de uma causa mencionasse uma moeda, a sentença outra e os cálculos da execução uma terceira ou quarta.

Os precatórios judiciais, expedidos conforme determinado pelo Ato Normativo nº 01/2002, são protocolizados e autuados no Tribunal. Por determinação constitucional, cabe ao Presidente do Tribunal proceder a requisição da verba necessária ao pagamento dos precatórios às entidades devedoras. Estas, deverão, por sua vez, formalizar a correspondente previsão orçamentária para o exercício vindouro.

Dentro do prazo constitucional, tais verbas deverão ser colocadas à disposição do Tribunal de Justiça, para que este possa, finalmente, emitir as correspondentes ordens de pagamento em favor dos exequentes. Simultaneamente, o juízo de origem é comunicado acerca da liquidação do precatório, a fim de que ele possa encerrar, assim, o processo de execução.

Já o Ato Normativo nº 08/2002 visou regular o pagamento dos débitos de pequeno valor, que desde a Emenda Constitucional nº 37/02 não são pagos através de precatório, mas diretamente pelo Juízo da execução, tal como ocorre nos Juizados Especiais Federais, como veremos no próximo tópico.

#### 4. O Precatório Judicial e as Obrigações de Pequeno Valor

As reformas constitucionais relatadas no item 3.1, apesar de terem favorecido os devedores, em algumas situações específicas conseguiram amparar o pequeno credor no seu embate com a poderosa máquina estatal.

Referimo-nos à regulamentação dos chamados débitos de pequeno valor, que foram excepcionados da exigência de expedição de precatórios. A previsão constitucional de dispensa de precatório para o pagamento das pequenas dívidas, conforme já anteriormente previsto na Emenda Constitucional nº 30, de 2000, foi finalmente regulamentada pela Emenda Constitucional nº 37, de 12/06/2002, que introduziu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o art. 87, que ficou assim redigido:

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

*I - quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal;*

*II - trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.*

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

Ficou, assim, estabelecido um regime diferenciado de pagamento para os débitos de pequeno valor, vale dizer, não é mais necessário requerer a inclusão do débito no orçamento do ente público para ser pago até o final do ano seguinte.

A Lei Federal nº 10.259/01, que instituiu os Juizados Especiais da Justiça Federal, em seu art. 3º cc Art. 17, § 1º estabeleceu em 60 salários mínimos o valor limite mencionado no § 3º do art. 100 da Carta Magna.

A Previdência Social, a partir desse momento, tem considerado revogado o limite da lei nº 10099/2000, que correspondia a R\$ 5.180,25, e adotou para definição dos créditos previdenciários de pequeno valor, o teto de 60 salários mínimos das obrigações de pequeno valor para a Fazenda Federal.

Esta mesma Lei estabeleceu que, após o trânsito em julgado da sentença condenatória, o juiz deverá requisitar perante a autoridade respectiva o pagamento da quantia, no prazo de 60 dias.

No âmbito da justiça estadual, a questão foi regulada pelo Ato Normativo nº 08/2002, que seguiu os parâmetros legais acima mencionados, para traçar a orientação necessária, de forma a uniformizar os procedimentos de liquidação dos débitos de pequeno valor diretamente nos Juízos de origem, dos quais destacamos os art. 4º e 5º :

*Artigo 4º - Os precatórios de pequeno valor expedidos a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002, serão liquidados no Juízo de origem.*

*Artigo 5º - Nos débitos de pequeno valor da Fazenda Pública, citado o devedor nos termos do artigo 730, do Código de Processo Civil, e não opostos embargos à execução, ou havendo trânsito em julgado da decisão neles proferida, o Juiz, após ouvir em 10 (dez) dias o Setor de Conferência de Cálculos da Assessoria de Precatórios, requisitará o pagamento ao ente público devedor.*

*Parágrafo único – Na requisição de pagamento à pessoa jurídica de direito público deverá constar o prazo de pelo menos 60 (sessenta) dias para cumprimento da obrigação.*

## Conclusão

O regime constitucional de execução por quantia certa contra o Poder Público, excetuando-se os créditos de pequeno valor, exige a necessária formação de precatório, extraído dos autos principais (da execução) cujo pagamento deve observar a regra fundamental que outorga preferência apenas a quem dispuser de precedência cronológica (*prior in tempore, potior in jure*).

Tal critério de preferência deve ser analisado à luz dos princípios constitucionais (ético-jurídicos) da moralidade, da impessoalidade e da igualdade. Não basta que a entidade estatal pague os seus débitos, pois, afinal, todos nós estamos a tal obrigados. Este pagamento segue regras claras, impostas pela Constituição, que o Poder Público deve observar para solver suas obrigações.

O critério da precedência cronológica assegura, assim, a igualdade entre os credores, garantindo-lhes a solvência dos débitos judicialmente declarados, impede favorecimentos pessoais.

A quebra da ordem de precedência é prática de extrema gravidade, vez que configura a insubmissão do poder estatal às prescrições constitucionais, comportamento que enseja medidas de caráter processual (seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito, CF, art. 100, § 2º), de natureza penal (DL 201/67, art. 1º, XII) bem como a possibilidade de intervenção, sempre que esta medida extraordinária revelar-se essencial à execução de ordem ou decisão judicial.

A proibição de designação de casos ou pessoas (art. 100, CF, *caput*) prestigia o princípio da impessoalidade que deve reger as relações entre o Poder Público e os administrados.

O princípio da moralidade permeia todo este arcabouço legal, com destaque para a obrigatoriedade de inclusão, no orçamento da entidades de Direito Público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos judiciais. Tal comando baliza a conduta do Administrador Público que terá, assim, parâmetros concretos para conduzir os negócios das entidades sob o seu comando. Não poderá ele estabelecer prioridades aleatórias para despender as verbas públicas. Estas, devem ser aplicadas de acordo com o previsto no orçamento votado pelo Poder Legislativo competente, preservando-se, assim, a harmonia entre os poderes.

Inegavelmente, o rito do precatório, principalmente pelas deturpações que vem sofrendo por parte dos Administradores Públicos (descumprimento, atrasos, defasagem dos valores) é extremamente penoso para os credores, mormente quando se trata de crédito de natureza alimentícia. Por outro lado, como visto acima, o precatório é um instrumento moralizador, que garante a aplicação do princípio da igualdade perante a Administração Pública.

Ao longo dos últimos anos, o legislador vem procurando amenizar este sofrimento, com a introdução de várias medidas que aperfeiçoaram o sistema de

precatórios, como a preferência aos créditos de natureza alimentícia e a dispensa de expedição de precatórios para os débitos de pequeno valor.

Verifica-se que as modificações acima mencionadas são fruto de uma salutar evolução, propiciada pelo Estado Democrático de Direito, pois não faz sentido a expedição de precatórios e os seus exagerados formalismos, quando a discussão gira em torno de valores pequenos.

Se tais medidas revelam uma preocupação com o aperfeiçoamento da questão e o atendimento dos credores públicos, vemos que o legislador também rema no sentido contrário, em verdadeiro desrespeito aos direitos dos credores, quando permite o parcelamento em 10 anos das dívidas já vencidas e devidamente inscritas nos correspondentes orçamentos ( Art. 78, ADCT) e chancela, desta maneira, o comportamento reprovável do Poder Público que atrasa o pagamento de suas obrigações

Enquanto os Administradores Públicos não tomarem como ponto de honra o cumprimento de suas obrigações, todas elas, sem preferências ou exceções, o legislador, e por conseguinte o Judiciário, continuarão à frente de uma luta inglória, contornando a justificável insatisfação dos credores lesados pelo Poder Público, que aumenta a cada ano.

## 6 - Bibliografia

- BARROS, Humberto Gomes. Execução contra a Fazenda Pública. In: Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva. STJ.Brasília. V.9, N.2, 1997.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- DIAS, José de Aguiar. Da Responsabilidade Civil. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995
- FEDERIGHI, José Wanderley. A Execução Contra a Fazenda Pública. São Paulo: Saraiva, 1996
- FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988.
- FILHO, Vicente Grecco Filho. Direito Processual Civil Brasileiro. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996
- FLACKS, Milton. Precatório Judiciário na Constituição de 1988. In: Caminhos Jurídicos. Imprensa Oficial-RJ. Niterói.V.5. 1990
- GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992
- JUNIOR, Humberto Theodoro. Curso de Direito Processual Civil. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997
- JUNIOR, José Cretella. Curso de Direito Administrativo. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro.16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. O Novo Processo Civil Brasileiro. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- NEVES, Celso. Comentários ao Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

PEREIRA, Caio Mário. Responsabilidade Civil. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 1996.

SILVA, Américo Luís Martins. Do precatório-requisitório na execução contra a Fazenda Pública. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.