

REDEFINIÇÃO DE PAPÉIS NA EXECUÇÃO DE QUANTIA CERTA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA*

Ricardo Perlingeiro

RESUMO

Trata da execução de quantia certa contra a Fazenda Pública, em face do precatório judicial e dos demais meios de satisfação do título executivo. Afirma que o precatório não é um procedimento de execução, e sim administrativo, complexo e voluntário, não significando, porém, que haja impossibilidade de execução forçada contra a Fazenda Pública. Afinal, a efetividade da jurisdição só deve ceder diante da supremacia do interesse público sobre o individual, a ser apurado no caso concreto.

Sustenta que a dispensa do precatório em caso de execução de pequenas quantias, por meio de emenda constitucional, ensejou a criação das chamadas "RPVs – Requisições de Pequeno Valor", bem como a execução forçada desses créditos. No caso, a questão diz respeito ao reconhecimento da existência ou não dessa modalidade de execução contra a Fazenda Pública quando se trata de valores acima daqueles definidos como mínimos pelo legislador. Assere, por fim, que na prática ela existe e defende sua previsão em lei.

PALAVRAS-CHAVE

Fazenda Pública; execução forçada, execução por quantia certa; precatório judicial – natureza jurídica; RPV - requisição de pequeno valor; Juizados Especiais Federais.

* Conferência proferida nas Jornadas de Direito Civil, do Instituto Brasileiro de Direito Processual, realizadas entre 10 e 14 de outubro de 2005, no Blue Tree Alvorada Hotel, em Brasília-DF.

1 INTRODUÇÃO

A lei processual brasileira trata a execução de sentenças contra a Administração Pública de forma absolutamente incoerente, não considerando, na escolha do procedimento, a natureza do litígio (público ou privado) nem a qualidade da parte (ente privado, ente público ou ente privado no exercício de função pública).

De acordo com o Código de Processo Civil, por exemplo, são idênticos os procedimentos de execução de obrigação de fazer destinados ao particular e à Fazenda Pública.

Nesse mesmo diploma, a execução de quantia certa contra a Fazenda Pública é feita indistintamente por meio de precatório judicial, pouco importando ser oriunda de um crédito de direito privado.

É ainda irrelevante, pelo Código de Processo Civil, que o devedor, sendo pessoa jurídica de direito privado, esteja no exercício de função pública, realizando um serviço essencial à sociedade; nesse caso aplicar-se-ão as regras da execução contra particulares¹.

A incoerência é patente, leva à perplexidade e a um sentimento de injustiça, pois a lei ora admite de modo indevido uma execução plena, ora restringe-a desnecessariamente².

Vale refletir sobre as seguintes situações:

A execução de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública, embora envolva uma despesa milionária e com possibilidades de sacrificar o orçamento público, está sujeita a um procedimento idêntico ao da execução contra particulares, inclusive quanto aos meios de coerção psicológica do art. 461 do CPC.

Por outro lado, uma execução de quantia certa de obrigação alimentar, que, pela própria natureza, é essencial à vida, dependerá de previsão orçamentária, e o seu pagamento ocorrerá, na melhor das hipóteses, no exercício financeiro seguinte³.

É uma anomalia de raízes profundas, cercada de dogmas, e de inteira responsabilidade da doutrina brasileira, que somente há pouco despertou para a necessidade de consolidação de uma disciplina autônoma destinada ao processo civil das causas de Direito Administrativo, Direito Tributário e Direito Previdenciário, para a qual Cássio Sacarpinella Bueno utiliza a expressão "Direito Processual Público"⁴.

Porém, embora a execução de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública seja tema demasiadamente instigante, limitar-me-ei à execução de quantia certa, considerado pela legislação o único procedimento especial em relação aos particulares.

2 A NATUREZA JURÍDICA DO PRECATÓRIO E OS DEMAIS MEIOS DE REALIZAÇÃO DO TÍTULO EXECUTIVO

É tradição do Direito Constitucional brasileiro prever o precatório judicial como procedimento de pagamento de título executivo judicial contra a Fazenda Pública.

Está convencionado que o precatório judicial impede a execução forçada, sujeitando o pagamento à existência de dotação orçamentária prévia, o que depende de lei e, portanto, de vontade política.

A previsão constitucional do precatório judicial associado às regras orçamentárias é negavelmente incompatível com a expropriação judicial e já me levou a classificá-lo como uma execução impossível ou voluntária, na esteira dos ensinamentos de Liebman⁵.

Após novas reflexões, concluí que o precatório judicial não é sequer procedimento de execução, como ocorre na obrigação de fazer infungível, em que o devedor necessita ser instado, por meio de coerção, a realizar o título.

O precatório judicial é um procedimento administrativo e complexo, que externa um ato de vontade da Fazenda Pública devedora no cumprimento extrajudicial do título executivo.

É administrativo porquanto associado às regras e princípios orçamentários, internos e inerentes à Administração Pública, a quem compete, com exclusividade, gastar aquilo que prevê. É complexo porque está sujeito a etapas que transitam por órgãos do Executivo, Legislativo e até mesmo do Judiciário, em função atípica, que é a do presidente do tribunal. É voluntário porque depende de disponibilidade orçamentária em lei e é extrajudicial por ser o pagamento realizado sem que haja interferência do juiz da execução.

A natureza jurídica do precatório, tal como proposta, é o cerne da questão, tratando-se de premissa básica para todo raciocínio e compreensão do sistema brasileiro de execução de sentenças contra a Fazenda Pública.

O precatório judicial é um procedimento alheio ao processo de execução de quantia certa contra a Fazenda Pública, que sequer tem previsão no Código de Processo Civil.

O mal não está exatamente no precatório, mas na impossibilidade de execução forçada, ou, mais grave, naquela interpretação de que o precatório constitucional implica a impossibilidade de expropriação judicial da Fazenda Pública.

Na verdade, qualquer título executivo de quantia certa contra um ente particular pode ser realizado voluntária ou involuntariamente. É natural, assim, que o devedor, desejando pagar o título, procure o credor e promova a quitação extrajudicial, ou então, instado no processo de execução, o faça judicialmente.

Entretanto, não efetuando o pagamento, esse devedor estará sujeito à execução forçada, de modo a permitir a satisfação do título por meio de expropriação judicial.

É coerente e lógico que a Fazenda Pública, pagando voluntariamente suas dívidas judiciais, o faça por meio do precatório, sendo igualmente lógico que, dependendo desse ato de vontade, seja indispensável uma previsão orçamentária. Tudo aquilo que se gasta por vontade própria depende de orçamento prévio.

Incoerente e incompreensível seria se estivessemos diante de uma execução forçada e a Fazenda Pública dependesse de previsão orçamentária. Só se prevê aquilo que está no âmbito de sua disponibilidade.

Mas como o precatório é um ato de vontade, essa vontade, para ser materializada, depende de previsão.

Está, ainda, intrinsecamente vinculada ao precatório a observância à ordem de preferência, pois, se o pagamento é voluntário, em tese poderia haver escolha de credor, sem razoabilidade⁶ ou acobertando advocacia administrativa.

Entretanto, nunca é demais lembrar que não assegurar o direito à execução é o mesmo que negar o direito de ação⁷, não sendo admissível, no atual estágio da sociedade, interpretar o princípio do Estado democrático de Direito de modo a concluir que não há execução contra a Fazenda Pública⁸.

Não é o precatório que deve impedir a execução forçada contra a Fazenda Pública, mas a supremacia do interesse público sobre o individual que, à luz do caso concreto, pode

O precatório judicial é um procedimento alheio ao processo de execução de quantia certa contra a Fazenda Pública, que sequer tem previsão no Código de Processo Civil.

O mal não está exatamente no precatório, mas na impossibilidade de execução forçada, ou, mais grave, naquela interpretação de que o precatório constitucional implica a impossibilidade de expropriação judicial da Fazenda Pública.

realmente levar ao sacrifício da execução.

O precatório judicial é um procedimento de cumprimento voluntário do título executivo, sem prejuízo da execução forçada que for considerada necessária. A efetividade da jurisdição em face da Fazenda Pública deve ceder apenas nos casos em que o direito ali declarado colocar em risco um interesse maior.

No Direito português, apenas para citar um modelo mais próximo, existem as causas legítimas de descumprimento da execução, que são alegadas e provadas pela Administração Pública em processo com contraditório⁹.

O exemplo lusitano é bem interessante para compreendermos o sistema do precatório brasileiro. Em Portugal, o título executivo contra a Administração Pública pode ser realizado de duas maneiras: por procedimento administrativo, em que o orçamento prévio é condição *sine qua non*, e por execução forçada, em que apenas os bens públicos dominiais responderão¹⁰.

No Brasil já temos algo parecido. Com a Emenda Constitucional n. 30, de 2000, os créditos de pequeno valor não se sujeitam ao precatório judicial. Isso não significa que a Fazenda Pública não possa mais pagar voluntariamente suas dívidas judiciais de pequeno valor; a regra constitucional tão-somente deseja afastar a imposição de que o pagamento voluntário seja exclusivamente por meio do precatório judicial, facultando à Fazenda Pública a utilização de outros meios infraconstitucionais para realizar voluntariamente o título.

E assim tem ocorrido no âmbito da Justiça Federal, pelas deno-

minadas "Requisições de Pequeno Valor" (RPVs), procedimento com a mesma natureza jurídica dos precatórios, diferenciando-se apenas quanto ao prazo para pagamento, que é inferior.

A dispensa de precatório, prevista na Emenda Constitucional 30, por si só, não enseja um direito ao credor público, pois esse pagamento, quando voluntário, continuará a depender de previsão orçamentária e vontade política do devedor.

Na realidade, o direito do credor público à execução das sentenças é preexistente à referida Emenda Constitucional e decorre do princípio do acesso à Justiça, sendo, nesse ponto, irrelevante a Constituição dispensar o precatório.

Porém, o interessante é que, com essa alteração constitucional, foi editada a Lei n. 10.259/2001, que trata dos Juizados Especiais Federais e, no seu art. 17, prevê a execução forçada dos créditos de pequeno valor, sujeitando a Fazenda Pública ao seqüestro de numerário correspondente.

Não era nem mesmo uma seqüência lógica da nova regra constitucional, porém o seqüestro da Lei dos Juizados Especiais Federais jamais foi considerado inconstitucional, demonstração de que hoje, ao menos quanto aos créditos de pequeno valor, coexistem na lei duas maneiras de realizar títulos executivos: uma voluntária, por meio da RPV, e outra forçada, mediante o seqüestro.

De todo o exposto, permito-me uma conclusão parcial: as normas constitucionais que prevêm o precatório judicial ou a sua dispensa não afastam do legislador infraconstitucional o poder de dispor sobre a execução forçada contra a Fazenda Pú-

blica, que deve ser conduzida, no caso concreto, de modo a preservar a supremacia do interesse público.

3 DELIMITAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL E DO JUIZ DA EXECUÇÃO NO REGIME DO PRECATÓRIO

Observando o disposto no art. 730 do Código de Processo Civil, o juiz da execução deve proceder à citação da Fazenda Pública, para opor embargos, e, na ausência ou improcedência destes, requisitar o precatório.

A fase jurisdicional propriamente dita do juiz da execução esgota-se com a declaração do valor devido e com a declaração do *status* de credor e de devedor. A partir daí, já no procedimento do precatório, nada mais restará ao juiz da execução.

O meio pelo qual será elaborada a fila de credores, ou a forma de pagamento, integral ou parcelado, em fila única ou especial de credores alimentares, será ditado pela Fazenda Pública nesse procedimento administrativo complexo.

No precatório, tanto a Fazenda Pública como todos os agentes públicos que dele participam, sejam do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, no caso do presidente do tribunal, estão sujeitos às regras administrativas e orçamentárias, bem como ao imperativo constitucional da observância à ordem de preferência.

O juiz da execução apenas declara o título, apontando o credor e o devedor, e este, observando a ordem de preferência e a disponibilidade orçamentária, efetua o pagamento.

A interferência do juízo da execução no precatório é inconstitucional por ofensa ao princípio da tripartição de poderes.

Não cabe, por exemplo, ao juízo da execução: impor o processamento de precatório se não houver trânsito em julgado da sentença de embargos ou de liquidação, enquanto a lei orçamentária dispuser diferentemente¹¹; determinar que o pagamento seja integral, se a lei previr parcelamento de até 10 anos¹²; ou, ainda, decidir que o levantamento não será condicionado à apresentação de certidões negativas¹³.

Da mesma maneira, seria inconstitucional a interferência do presidente do tribunal no valor do título fixado pelo juízo da execução, pois, além de estar exercendo indevidamente uma função jurisdicional, cor-

reria o risco de quebrar a ordem de preferência no caso de a retificação ensejar um valor superior ao requisitado.

A função jurisdicional conferida ao presidente do tribunal diz respeito não somente à decisão sobre o seqüestro no caso de quebra da ordem de preferência, o qual depende de processo autônomo, garantido o direito de ampla defesa e do contraditório.

A propósito, tal processo é independente da execução e do próprio precatório, sendo curiosa a posição do presidente do tribunal, que hoje é o único a ser responsabilizado pela quebra da ordem, já que os recursos requisitados em precatórios são disponibilizados pela Fazenda Pública ao Judiciário, competindo àquele dirigente máximo a elaboração da lista e a distribuição correspondente aos credores¹⁴.

Na verdade, a competência para o processo do pedido de seqüestro será do órgão "Presidência", não podendo ser julgado pelo mesmo juiz presidente que deu causa à quebra da ordem, pois seria o caso de impedimento.

4 ASPECTOS PONTUAIS E ATUAIS DA "EXECUÇÃO" SOB REGIME DE PRECATÓRIO E RPV

O procedimento do precatório judicial, na fase perante a presidência do tribunal, deve ser regulamentado por ato administrativo-normativo que, na ausência de lei, assegure a observância à ordem de preferência e às normas orçamentárias.

O pagamento do título executivo sob a modalidade de precatório pode ser integral ou parcelado, sujeito a uma fila comum ou especial. O pagamento será integral se for de natureza alimentar, de pequeno valor ou então decorrente de ação judicial intentada a partir de 2000; será parcelado em até 10 anos se o crédito não for alimentar ou de pequeno valor e decorrer de ação intentada até 1999¹⁵.

Compete ao presidente do tribunal atribuir natureza alimentar ou comum ao título executivo, e indicar ser o pagamento parcelado ou integral, a partir de informações prestadas pelo juízo da execução.

No âmbito da Justiça Federal, a Resolução n. 438, do Conselho da Justiça Federal, de 30 de maio de 2005, dispõe sobre o precatório judicial e as requisições de pequeno valor.

A diferença entre o procedimento do precatório e o da requisição de pequeno valor reside, basicamente, no prazo do pagamento, que na RPV é de até 60 dias da data de sua apresentação no tribunal, enquanto o precatório é pago no exercício seguinte ao da apresentação. No mais são iguais: natureza de pagamento voluntário; natureza administrativa do procedimento; origem orçamentária; competência concentrada na presidência do tribunal.

Segundo a Lei n. 10.259/2001, no caso da Fazenda Pública federal, pequeno valor corresponde a 60 salários mínimos. Tratando-se de ente estadual ou distrital, pequeno valor corresponde a 40 salários mínimos e, sendo ente municipal, a 30 salários mínimos, de acordo com o art. 87 do ADCT da Constituição Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional n. 37/2002.

O valor limite a ser considerado para efeito de pagamento sem precatório é o da data da apresentação da requisição no tribunal, não se aplicando atualização monetária ou juros de mora entre a data do cálculo e a data da requisição.

No caso de litisconsórcio simples, considera-se o valor por autor ou por devedor, porém, em relação a cada autor considera-se a totalidade dos pedidos eventualmente cumulados.

Aquele que desejar a dispensa do precatório, se possuir um crédito superior ao limite, deverá renunciar expressamente ao remanescente, sendo vedado o desmembramento para o efeito de recebimento de parte por precatório e parte por RPV.

Não obstante, depois de efetuado o pagamento sem precatório, havendo ainda valores a receber por fato superveniente e do qual não tinha conhecimento o credor, será admissível o fracionamento, porém o pagamento desse remanescente será por precatório.

A cessão de créditos, seja na fase cognitiva, seja na fase executiva, ou pendente o precatório ou RPV, não é capaz de alterar a natureza do crédito (alimentar e comum), a forma de pagamento (integral e parcelado), ou, ainda, o procedimento (precatório e RPV).

Por exemplo, um crédito decorrente de desapropriação, no valor de R\$ 100.000, sujeito ao parcelamento, se for cedido a 10 pessoas, obtendo-se um valor individual de R\$ 10.000, continuará sendo pago por precatório, embora inferior ao limite.

O mesmo ocorreria com a retenção dos honorários contratuais¹⁶. Digamos que o credor dessa desapropriação autorizasse a retenção de 20% do total da execução a título de honorários contratuais, em favor do seu advogado.

Esse percentual deverá ser pago mediante precatório e no mesmo número de parcelas em que seria pago o crédito originário.

A Resolução n. 438 do CJF não exige peças ou cópias dos autos processuais, bastando informações do juiz ou do diretor de secretaria ao presidente do tribunal¹⁷, o que, além de trazer celeridade e economia processual, conduz corretamente ao juízo da execução os incidentes da execução, em relação ao valor e à titularidade do título executivo.

Dentre outras, a referida Resolução exige, como documento essencial à instrução dos precatórios, informações sobre o CPF do credor¹⁸ e sobre o trânsito em julgado da decisão de conhecimento¹⁹, da decisão que homologou os valores requisitados, ou da data em que estes se tornaram preclusos²⁰.

A exigência de CPF dos credores decorre da lei de responsabilidade fiscal, que impõe a todos os beneficiários do poder público a identificação prévia²¹.

A definitividade não só da sentença de conhecimento, mas especialmente do valor requisitado decorre de princípio orçamentário segundo o qual o poder público não deve ser instado ao desembolso de quantias ou créditos provisórios, que poderiam ser destinados a outras finalidades²².

Além disso, permitir que seja expedido um precatório em sede de execução provisória é, indiretamente, um meio de burlar a ordem de preferência, "guardando lugar na fila" para favorecer aqueles que têm expectativa de direito, em detrimento dos que já obtiveram um título definitivo.

A inobservância dos requisitos formais para instrução do precatório e da RPV é causa de cancelamento, para que não seja possível que um credor mais antigo, sem preencher os requisitos previamente estabelecidos, receba na frente de credor mais novo que cumpriu rigorosamente as regras.

A retificação é admitida apenas nos casos de erros materiais que não ensejem aumento de despesa quanto da apresentação do precatório no tribunal²³.

Quanto ao pagamento, no texto da referida Resolução n. 438, do

(...) sendo estritamente necessário o pagamento imediato, sem que haja condições de o credor aguardar o cumprimento voluntário sob o regime do precatório, é seu direito exigir do Estado uma execução forçada, em que a Fazenda Pública, quando muito, terá oportunidade para demonstrar que o desembolso da quantia acarretará dano ao interesse público.

CJF, o Tribunal solicitará à agência bancária a abertura de conta específica em nome do beneficiário e efetuará o depósito, que terá natureza extrajudicial e, portanto, não estará sujeito a alvará judicial²⁴.

A extinção dos alvarás judiciais no pagamento de valores decorrentes de precatórios e RPVs é condizente com a natureza administrativa, voluntária e extrajudicial daquele procedimento.

O saque desses valores depositados diretamente será promovido pelo próprio interessado ou por procurador, não necessariamente por procuração *ad judicia*, observando-se as regras bancárias estabelecidas pelo Banco Central²⁵.

5 A EXECUÇÃO FORÇADA DE CRÉDITO DE PEQUENO VALOR, NOS JEFS E CONTRA AS FAZENDAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

A Lei n. 10.259/2001, no seu art. 17, permite que o juízo da execução requirite da Fazenda Pública o valor devido em até 60 dias, sob pena de seqüestro.

Esse prazo começa a contar da data em que é protocolada a RPV no tribunal, que, no exercício de função administrativa, quase um *longa manus* do devedor, tem o dever de efetuar o pagamento em 60 dias.

A rigor, não sendo o pagamento efetuado no referido prazo, estariam os juizes autorizados a promover, sem a necessidade de novo procedimento requisitório, o seqüestro imposto pela Lei n. 10.259/2001, o qual é, na realidade, um arresto de natureza executiva, encerrando uma desapropriação judicial.

Apreendida a importância, não se abre prazo para defesa, mesmo

porque esta já foi exercida anteriormente, entregando-se os recursos ao credor e realizando o título.

Porém, a controvérsia maior está na execução de pequeno valor de causas não sujeitas ao procedimento especial dos Juizados Especiais federais.

No caso de o devedor ser a Fazenda federal, o cabimento do seqüestro é inquestionável, devendo, assim, haver compatibilidade entre as disposições do Código de Processo Civil e o prazo de 60 dias que a Fazenda federal possui para o pagamento sem sujeitar-se ao seqüestro.

Inicialmente, o procedimento será o mesmo, devendo a Fazenda federal ser citada para opor embargos em 30 dias. A diferença existe a partir do término do prazo para oposição dos embargos ou do seu julgamento improcedente.

Não haverá expedição de precatório, mas de RPV, para que, no prazo de 60 dias, proceda-se voluntariamente ao pagamento, sob pena de o juiz da execução determinar o seqüestro.

De fato, uma vez realizado o seqüestro, nada mais resta senão entregar a importância ao credor, da mesma maneira que adotado para o procedimento nos Juizados Especiais Federais.

No âmbito da Justiça Estadual, os limites para pagamento sem precatório foram fixados por emenda constitucional e, portanto, a RPV pode ser aplicada pelos tribunais estaduais.

Trata-se de uma faculdade do Estado, que, de acordo com sua discricionariedade política, incluirá no orçamento verba destinada ao pagamento das requisições de pequeno valor; não o fazendo, persistirá o procedimento do precatório judicial.

Assim entendo por que a Constituição Federal não prevê o valor-limite nem o prazo para o pagamento sem precatório, delegando ao legislador infraconstitucional a regulamentação, que deve ser fruto da política legislativa de cada unidade federativa²⁶.

A dúvida, entretanto, é se cabe o decreto de seqüestro caso não haja o pagamento do crédito de pequeno valor, seja por RPV, seja por outro meio qualquer.

Retorno à idéia inicial deste texto, a de que o regime do precatório imposto pela Constituição não pode jamais ser justificativa para inviabilizar uma execução forçada contra a Fazenda Pública.

Se o precatório judicial não é óbice, por que não admitirmos a execução forçada de pequeno valor contra a Fazenda estadual, distrital ou municipal?

Surge aí uma questão de Direito Constitucional e de Direito Administrativo. Qual bem público estaria sujeito à expropriação judicial? No âmbito federal, a lei considerou domínial o dinheiro.

Será que essa lei federal poderia indicar bens estaduais e municipais como dominiais para efeito de execução forçada? Creio que haveria ofensa ao princípio da federação.

Não obstante, não seria razoável concluir pela impossibilidade de execução forçada contra a Fazenda estadual, distrital ou municipal.

Na falta de lei definindo qual bem deva ser domínial, deverá o juiz da execução, após ouvir a Fazenda Pública, decidir a respeito, observando principalmente a necessidade de continuidade de serviço público essencial à coletividade, que, de fato, seria uma causa legítima de descumprimento da ordem judicial.

Nada impede, entretanto, que, ponderando valores constitucionais, o juiz opte pela execução forçada e determine o seqüestro ou a apreensão de bens públicos estaduais ou municipais necessários à satisfação do crédito²⁷.

6 A EXECUÇÃO FORÇADA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe execução forçada contra a Fazenda Pública para pagamento de valor superior ao que a legislação considera pequeno valor?

A lei tolera e todos fazem vista grossa à execução de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública. O

Código de Processo Civil, como já consignei, admite a execução de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública, indicando o mesmo procedimento dispensado a devedores particulares. Sendo assim, não é difícil imaginar a execução forçada de quantia certa contra a Fazenda Pública.

Em caso excepcional, de extrema gravidade e clamor social, reveste-se uma obrigação de pagar quantia certa em obrigação de fazer, e a solução seria encontrada. O pagamento seria feito de imediato, com utilização da força, sem que houvesse precatório. Imaginem, ainda, um pedido para pagamento de tratamento médico no exterior. Não tenho dúvidas de que a hipótese encerraria obrigação de dar dinheiro, porém, dessa forma, não seria possível o cumprimento imediato, ao menos diante de uma interpretação literal do Código de Processo Civil.

Então, vamos fazer de conta tratar-se de execução de obrigação de fazer: o pedido é para que o Estado seja obrigado a providenciar o tratamento no exterior.

Porém, o que importa, no caso, tratar-se de obrigação de fazer ou obrigação de dar dinheiro? Qual a diferença, em termos orçamentários ou de impossibilidade real de cumprimento pela Administração Pública?

Há pouco tempo, o Supremo Tribunal Federal manteve decisão que, expressamente, determinara o pagamento imediato de importância superior a R\$ 100.000,00 para assegurar tratamento médico, sob o fundamento de que as finanças públicas cedem ao direito à vida²⁸.

Não critico o fundamento de tais decisões, muito pelo contrário. Desejo somente despertar atenção sobre um fato: o de que já estamos, ainda que inconscientemente, convivendo com a execução forçada de quantia certa contra a Fazenda Pública. Ela é real e vem ocorrendo em casos excepcionais, que cada vez são mais frequentes.

O que me preocupa, contudo, é a falta de procedimento objetivo previsto em lei, que não deve tardar, sob pena de gerar grave insegurança e frustrações generalizadas.

De toda sorte, estou seguro de que, sendo estritamente necessário o pagamento imediato, sem que haja condições de o credor aguardar o cumprimento voluntário sob o regime do precatório, é seu direito exigir do Estado uma execução forçada, em que a Fazenda Pública, quando muito, terá oportunidade para demons-

trar que o desembolso da quantia acarretará dano ao interesse público.

A propósito, é importante registrar que a Fazenda Pública, ao alegar risco de ofensa à ordem pública ou ao interesse público, não deve adentrar os fundamentos da decisão questionada, mas tão-somente apontar a gravidade dos seus efeitos, devendo assim agir em processo autônomo, em que seja assegurado o contraditório e a defesa do credor.

A execução forçada contra a Fazenda Pública é um tema cercado de dogmas que não mais se sustentam. Não há argumento jurídico para que no Direito brasileiro seja desconhecida a execução forçada ou, pior, para que finjamos que ela não existe nem ocorre.

Temo que tal omissão legislativa esteja refletindo a desconfiança que se tem do Poder Judiciário, que, cometendo abusos ou distorções, extrapolaria suas funções, interferindo indevidamente nos demais Poderes de Estado.

Estou convencido, ainda assim, de que o melhor remédio para a desconfiança é a transparência e a objetividade.

A partir do momento em que existirem regras claras e a consciência de que a execução forçada é possível, desde que não atinja bens ou serviços públicos determinados, o grau de responsabilidade de todos os envolvidos aumentará: partes, juízes e administradores terão maior cautela em pedir, decidir e cumprir.

A previsão da execução forçada em lei, com limites que respeitem a supremacia do interesse público, permitirá um sistema de responsabilidades em que haverá maior respeito ao princípio do Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

- 1 A exceção, não prevista no CPC, é a do Decreto-lei n. 509/69, que assegura à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), pessoa jurídica de direito privado, o regime do precatório judicial (RE 336.214/PR, Rel. Min. Carlos Britto, DJU. 13/09/2005, p. 58). Disponível em: <<http://geminii.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=DESP&n=-julg&s1=ECT+e+precat%F3rio&l=20&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/Jurisp.asp&Sect1=IMAGE&Sect2=THESOFF&Sect3=PLURON&Sect6=DESPN&p=1&r=2&f=G>>. Acesso em: 9 out. 2005).
- 2 SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução no Código Modelo Ibero-Americano de Direito Processual e as causas de interesse público* (Inédito).
- 3 Na Reclamação n. 3884, de que foi Relator

o Ministro Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que os créditos alimentares estão sujeitos a precatório, e o seqüestro só cabe no caso de preterição: (...) no julgamento de mérito da ADI 1662-SP, que a previsão de que trata o § 4º do art. 78 do ADCT-CF/88, na redação dada pela EC 30/00, refere-se exclusivamente aos casos de parcelamento de que cuida o caput desse dispositivo. Inaplicável, portanto, aos débitos trabalhistas de natureza alimentícia. (...) Ratificação da exegese de que a única situação suficiente para motivar o seqüestro de verbas públicas destinadas à satisfação de dívidas judiciais alimentares é a ocorrência de preterição da ordem de precedência, ausente no caso concreto. (DJU. 5/10/2005, p. 42). Disponível em: <<http://geminii.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=DESP&n=-julg&s1=alimentar+e+precat%F3rio&l=20&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/Jurisp.asp&Sect1=IMAGE&Sect2=THESOFF&Sect3=PLURON&Sect6=DESPN&p=1&r=1&f=G>>. Acesso em: 9 out. 2005.

- 4 BUENO, Cássio Scarpinella; Sundfeld, Carlos Ari. *Direito Processual Público: a Fazenda Pública em juízo*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 3.
- 5 SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 235.
- 6 Um critério razoável seria o apresentado, recentemente, pelo Ministro Nelson Jobim, Presidente do Supremo Tribunal Federal, ao propor que a "fila" dos credores passasse a ser ordenada cumprindo uma função social, ou seja, ela teria ordem crescente, com os pagamentos começando pelos títulos de valores mais baixos (Jobim propõe alternativa para pagamento de precatórios judiciais. *Notícias do Supremo Tribunal Federal*, Brasília, STF, 6 set. 2005. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/noticias/impressa/ultimas/ler.asp?CODIGO=154626&tip=UN¶m=precatório%20proposta>>. Acesso em: 9 out. 2005).
- 7 ROBLES GARZÓN, Juan Antonio. In: LOPES GIL. *Avances en la ejecución de sentencias contra la Administración*. Navarra: Thompson, 2004. p. 18.
- 8 MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra, 1998. t. 4, p. 248; CAETANO, Marcelo. *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, 1994. V. 2, p. 1400.
- 9 AMARAL, Diogo Freitas do. *A execução de sentenças dos tribunais administrativos*. Coimbra, 1997. p. 223. Sobre os limites à execução forçada no Direito espanhol: López Gil, Milagros. *op. cit.*, p. 67.
- 10 Sobre a penhora de bem público: Art. 822, b, e art. 823,1, ambos do Código de Processo Civil português. No Direito espanhol, vale consultar a Sentença do Tribunal Constitucional Espanhol n. 166/1998, que trata da inconstitucionalidade de leis que vedam a penhora de bens públicos dominiais. A respeito do procedimento administrativo e judicial para realização do título executivo no Direito português: SILVA, *Execução contra...*, *op. cit.*, p. 74.
- 11 Art. 23 da Lei n. 10.934/2004.
- 12 Art. 24, I, da Lei n. 10.934/2004.
- 13 Lei n.11.033/2004.

- 14 Art. 100, §1º, da Constituição: *As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequiênda 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.*
- 15 Art. 78 do ADCT, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional n. 30/2000.
- 16 Art. 5º, §2º, da Resolução n. 438, do CJF, de 2005: *A parcela da condenação comprometida com honorários de advogado por força de ajuste contratual não perde sua natureza, e dela, condenação, não pode ser destacada para efeitos da espécie de requisição; conseqüentemente, o contrato de honorários de advogado não transforma em alimentar um crédito comum, nem substitui uma hipótese de precatório por requisição de pequeno valor.*
- 17 Art. 6º da Resolução n. 438/CJF: *O juiz da execução informará na requisição os seguintes dados constantes do processo (...).*
- 18 Art. 6º, IV.
- 19 Art. 6º, VIII.
- 20 Art. 6º, IX: *data de preclusão da oposição ao título executivo, quando este for certo e líquido, ou, se o título não for certo e líquido, a data em que, após citação regular do devedor, transitou em julgado a decisão ou a sentença de liquidação.*
- 21 Lei Complementar n. 101/2000, art. 10: *A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.*
- 22 Posição de Leonardo Santos Carvalho (*Efetividade da jurisdição em sede de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*, Monografia de Final de Curso, Rio de Janeiro, UFRJ, 2004). Hoje a questão está pacificada na jurisprudência, ante o art. 100, §1º, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional n. 30/2000, que exige o trânsito em julgado da sentença que declara valores contra a Fazenda Pública. Porém, até então vinha sendo admitida execução provisória contra a Fazenda Pública (RE. 463.936/PR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJU 05/10/2005, p. 97). Registre-se, entretanto, que a perspectiva sustentada neste ensaio é outra, a de que, não sendo o precatório uma execução, não há falar em determinação do juiz para que ele seja processado provisoriamente. O presidente do tribunal é quem definirá a situação, na qualidade de *longa manus* do devedor e observando estritamente a legislação orçamentária que, de um modo geral, exigia o trânsito em julgado.
- 23 Art. 13 da Resolução n. 438, do CJF, de 2005.
- 24 Art. 17, *caput*, da Resolução n. 438, do CJF, de 2005.
- 25 Art. 17, parágrafo primeiro, da Resolução n. 438, do CJF, de 2005.
- 26 Embora não tenha sido aprovada, serve de alerta que a Medida Provisória n. 252, conhecida como Medida Provisória do Bem, votada em 6 de outubro de 2005, acrescentava os parágrafos 5º e 6º ao art. 17 da Lei n. 10.259/2001, determinando que as requisições judiciais que não fossem atendidas por falta de disponibilidade orçamentária só poderiam ser pagas no exercício financeiro seguinte ou após abertura de crédito suplementar. Além disso, o Projeto de Lei 5.760/2001, de autoria do Senador Paulo Hartung, após sucessivas emendas, prevê a revogação do seqüestro do art. 17 da Lei n.10.259/2001.
- 27 Na Reclamação n. 3216/RN, de que foi Relator o Ministro Carlos Velloso, o Supremo Tribunal Federal, em sede de execução trabalhista de crédito de pequeno valor contra o Estado do Rio Grande do Norte, manteve decisão de juiz trabalhista que expediu a *Requisição de Pequeno Valor, estipulando prazo de 60 dias para pagamento, sob pena de bloqueio das verbas do Estado, bem como expediu o Mandado de Seqüestro*. (Disponível em: < <http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=DESP&n=-julg&s1=3216.NUME.+E+CARLOS.NORL.&l=20&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/Jurisp.asp&Sect1=IMAGE&Sect2=THESOFF&Sect3=PLURON&Sect6=DESPN&p=1&r=1&f=G> >. Acesso em: 9 out. 2005).
- 28 Suspensão de Tutela Antecipada 36-8, Rel. Min. Nelson Jobim, DJU 27/09/2005, p. 6. Disponível em: <<http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=DESP&n=-julg&s1=36.NUME.+E+NELSON.NORL.&l=20&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/Jurisp.asp&Sect1=IMAGE&Sect2=THESOFF&Sect3=PLURON&Sect6=DESPN&p=1&r=1&f=G>> Acesso em: 13 out. 2005.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (Org.). *Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV)*: manuais de procedimentos da Justiça Federal. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2005. Também disponível em: < http://www.cjf.gov.br/manuais/man_procedimentos.asp >. Acesso em: 13 out. 2005.

ABSTRACT

The author deals with the execution of sum certain against the Public Treasury, in the face of the public judicial debt titles (*precatórios*) and other means of payment of the executive draft.

He states that issuance of public judicial debt titles is not an executive proceeding, but rather an administrative, complex and voluntary one. However, it does not mean that there is an impossibility of forced execution against the Public Treasury. After all, the jurisdiction effectiveness must only surrender before the supremacy of public interest over the individual one, to be ascertained in the real case.

He sustains that discharge of such debt titles in the case of execution of small amounts, by means of constitutional amendment, stimulated the creation of the so-called “RPVs – Requests for Small Amount”, as well as the forced execution of these credits. In the mentioned case, the matter is about the acknowledgement of the existence or not of this kind of execution against the Public Treasury when dealing with amounts over those defined as minimum by the legislator. Finally, the author asserts that, in practice, the execution exists and he supports its inclusion in law.

KEYWORDS – Public Treasury; forced execution, execution for sum certain; public judicial debt titles (*precatório judicial*) – juridical nature; *RPV* - request for small amount; Special Federal Courts.

Ricardo Perlingeiro é Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, Juiz Federal na Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, mestre e doutor em Direito pela Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro-RJ.