

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

*Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva***

RESUMO: Este trabalho é uma reflexão sobre os procedimentos de execução contra a Fazenda Pública, concentrando-se na execução por quantia certa, considerado pela legislação o único procedimento especial em relação aos particulares.

ABSTRACT: This paper is a consideration on the execution proceedings against the public treasure, concentrating on the judgement execution of determined amounts, considered by the legislation the only special proceeding in face of private individuals.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A natureza jurídica do precatório e os demais meios de realização do título executivo. 3. Delimitação de atribuições do Presidente do Tribunal e o do juiz da execução no regime do precatório. 4. Aspectos pontuais e atuais da “execução” sob regime de precatório e RPV. 5. A Execução forçada de crédito de pequeno valor, nos JEFs e contra as Fazendas estaduais e municipais. 6. A execução forçada contra a Fazenda Pública e considerações finais.

* Texto da palestra proferida nas Jornadas de Direito Processual Civil, do Instituto Brasileiro de Direito Processual, realizadas entre 10 e 14 de outubro de 2005, em Brasília-DF. Publicado na Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, vol. 31, Brasília, CJF, dez. 2005.

**Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense. Juiz Federal no Rio de Janeiro. Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho. Membro do IBDP, do Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, e da Sociedade Brasileira de Direito Internacional.

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, a título de exemplo, são idênticos os procedimentos de execução de obrigação de fazer destinado ao particular e à Fazenda Pública.

Nesse mesmo diploma, a execução de quantia certa contra a Fazenda Pública é 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; neste caso aplicar-se-ão as regras da execução contra particulares.¹

A incoerência é patente, leva à perplexidade e a um sentimento de injustiça, ora admitindo indevidamente uma execução plena ora restringindo-a desnecessariamente.²

Vale refletir sobre as seguintes situações.

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

¹ A exceção, não prevista do CPC, é do Dec.-lei 509/69, que assegura à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), pessoa jurídica de direito privado, o regime do precatório judicial, cf. AgIn 561.641/RS, Rel. Min. Cezar Peluso, DJU em 17.10.2005, p. 74 (Disponível no site do STF – Jurisprudência – Decisão monocrática).

² V. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva. *Execução no Código Modelo Ibero-Americano de Direito Processual e as causas de interesse público* (Inédito).

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 seguinte.³

É, a meu ver, uma anomalia de origem profunda, cercada de dogmas, e de inteira responsabilidade da doutrina brasileira, que somente há pouco desperta 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 seja a execução de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública 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.

³ Na Reclamação 3.350, de que foi relator o Min. Celso de Mello, 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 ADIn 1.662-SP, que a previsão de que trata o § 4.º do artigo 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”. (Disponível no site do STF – Jurisprudência – Decisão monocrática. DJU em 08.03.2006, p. 52)

⁴ *Direito Processual Público*. Malheiros, 2003, p. 31.

Está convencionado entre nós 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 e política.

A previsão constitucional do precatório judicial associado às regras orçamentárias é inegavelmente incompatível com a expropriação judicial e já me levou a classificá-lo como uma execução impossível ou voluntária, na esteira dos ensinamentos de Liebman.⁵

Após novas reflexões, arrisco afirmar que o precatório judicial sequer é procedimento de execução, como ocorre na obrigação de fazer infungível, em que o devedor necessita ser instado por meios de coerção para 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 devido ao pagamento ser realizado sem que haja interferência do juiz da execução.

A natureza jurídica do precatório, tal como proposta, consiste no cerne da questão, tratando-se de premissa básica para todo raciocínio e compreensão do sistema

⁵ PERLINGEIRO, Ricardo . *Execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 235.

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 sim na impossibilidade de execução forçada, ou mais grave, naquela interpretação de que o precatório constitucional implica na 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 às vezes, 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 esse 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 estivéssemos 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, esta 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 ação,⁷ 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 Pública.⁸

Não é o precatório que deve impedir a execução forçada contra a Fazenda Pública, mas sim a supremacia do interesse público sobre o individual que, à luz do caso concreto, pode 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 contraditório.⁹

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, 06.09.2005. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>> Acesso em: 09.10.2005.

⁷ ROBLES GARZÓN, Juan Antonio. *Avances en la ejecución de sentencias contra la Administración*. Navarra, 2004. p. 18.

⁸ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*, t. IV. Coimbra, 1998. p. 248; CAETANO, Marcelo. *Manual de direito administrativo*. Almedina, 1994. p. 1.400, v. II.

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: *Milagros López Gil, Avances en la ejecución de sentencias contra la Administración*. Navarra, 2004. 67.

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, uma por procedimento administrativo, em que o orçamento prévio é condição *sine qua non*, e outra por execução forçada, em que apenas os bens públicos dominiais responderão.¹⁰

No Brasil já temos algo parecido.

Com a Emenda Constitucional 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.

Em absoluto; o que a regra constitucional deseja é afastar tão-somente 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, por meios das denominadas Requisições de Pequeno Valor (RPV), que nada mais são do que procedimentos 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, continuaria a depender de previsão orçamentária e vontade política do devedor.

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: PERLINGEIRO, Ricardo. *Execução contra a Fazenda Pública*. Malheiros, 1999. p. 74.

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 nisso tudo é que, com essa alteração constitucional, foi editada a Lei 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 conseqüência lógica da nova regra constitucional, porém o seqüestro da Lei dos Juizados Especiais Federais jamais foi considerado inconstitucional, o que é 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 por meio do seqüestro.

De todo o exposto, permito-me a 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 Pública, que deve ser conduzida, no caso concreto, de modo a preservar a supremacia do interesse público.

3. Delimitação de atribuições do Presidente do Tribunal e o 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.

Os deveres da Fazenda Pública no precatório, incluindo-se todos 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, e 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 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: (a) impor o processamento de precatório enquanto não houver trânsito em julgado da sentença de embargos ou liquidação, enquanto a lei orçamentária dispuser diferentemente;¹¹ (b) determinar que o pagamento seja integral, se a lei previr parcelamento de até 10 anos;¹² ou, ainda, (c) decidir que o levantamento não será condicionado à apresentação de certidões negativas.¹³

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

¹¹ Art. 23 da Lei 10.934/2004.

¹² Art. 24, I, da Lei 10.934/2004.

¹³ Lei 11.033/2004.

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

A função jurisdicional conferida ao Presidente do Tribunal diz respeito tão-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 posição a 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 credores.¹⁴

Na verdade, a competência para o processo do pedido de seqüestro será do órgão "Presidência", não podendo o ser julgado pelo mesmo juiz presidente que dera 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 modalidade de precatório, pode ser integral ou parcelado, sujeito a uma fila comum ou especial.

¹⁴ Art. 100, § 2.º, da CF/88: "As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, 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".

O pagamento será integral se for de natureza alimentar, 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 1999.¹⁵

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 que são prestadas pelo juízo da execução.

No âmbito da Justiça Federal, a Resolução 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 da requisição de pequeno valor reside, basicamente, no prazo do pagamento, que na RPV é de até 60 dias da data da apresentação no Tribunal, enquanto que o precatório é pago no exercício seguinte ao da apresentação.

No mais é tudo igual: natureza de pagamento voluntário; natureza administrativa do procedimento; origem orçamentária; competência concentrada na Presidência do Tribunal.

Segundo a Lei 10.259/2001, sendo a Fazenda Pública ente federal, pequeno valor corresponde a 60 salários mínimos.

Tratando-se de ente estadual ou distrital, pequeno valor corresponde a 40 salários mínimos e, no caso de ente municipal, a 30 salários mínimos, de acordo com o art. 87 dos ADCT da Constituição Federal, com a redação conferida pela emenda Constitucional 37/2002.

O valor do limite a ser considerado para o efeito de pagamento sem precatório é o da data da apresentação da requisição no Tribunal, não se aplicando atualização

¹⁵ Art. 78 do ADCT da CF/88, com redação da EC 30/2000.

monetária ou juros de mora, entre a data do cálculo e a data da requisição.

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

Aquele que desejar a dispensa do precatório, embora possua um crédito superior ao limite, deverá renunciar expressamente ao remanescente, sendo vedado o desmembramento para o efeito de recebimento de parte por precatório e de 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, ensejando um valor individual de R\$ 10.000, continuará sendo pago por precatório, embora inferior ao limite.

O mesmo ocorreria com a retenção dos honorários contratuais.¹⁶ 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.

¹⁶ Art. 5.º, § 2.º, da Resolução 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".

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

A Resolução 438, do CJF, não exige peças ou cópias dos autos processuais, bastando informações do Juiz ou do Diretor de Secretaria ao Presidente do Tribunal,¹⁷ o que, além de trazer celeridade e economia processual, conduz corretamente ao juízo da execução os incidentes da execução, relativamente ao valor e titularidade do título.

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 conhecimento,¹⁹ da decisão que homologa os valores requisitados, ou da data em que estes se tornaram preclusos.²⁰

A exigência de CPF dos credores decorre de lei de responsabilidade fiscal, que impõe a todos beneficiários do poder público a identificação prévia.²¹

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 finalidades.²²

¹⁷ Art. 6.º da Resolução 438/CJF: "O juiz da execução informará na requisição os seguintes dados constantes do processo (...)".

¹⁸ Art. 6.º, IV.

¹⁹ Art. 6.º, VIII.

²⁰ Art. 6.º, 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 LC 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 conclusão de curso. Rio de Janeiro, UFRJ, 2004). Hoje a questão está pacificada na jurisprudência, ante a redação do art. 100, § 1.º, da CF/88, com a redação

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 aos 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 Tribunal.²³

Quanto ao pagamento, no texto da referida Resolução 438, do 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 judicial.²⁴

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 judicium*,

da EC 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. Joaquim Barbosa, DJU em 05.10.2005, p. 97. Disponível no site do STF – Jurisprudência – Decisão monocrática). Registre-se, entretanto, que a perspectiva sustentada neste ensaio é outra, a de que o precatório não sendo uma execução, não há que se falar em determinação do juiz para que seja processado precatório 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 438, do CJF, de 2005.

²⁴ Art. 17 *caput* da Resolução 438, do CJF, de 2005.

observando-se as regras bancárias estabelecidas pelo Banco Central.²⁵

5. A Execução forçada de crédito de pequeno valor, nos JEFs e contra as Fazendas estaduais e municipais

A Lei 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 promoverem o seqüestro imposto pela Lei 10.259/2001, sem que haja necessidade de novo procedimento requisitório.

O seqüestro a que se refere 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 fora 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 do devedor ser 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 no prazo de 30 dias.

²⁵ Art. 17, § 1.º, da Resolução 438, do CJF, de 2005.

A diferença será a partir do término do prazo para oposição dos embargos ou do seu julgamento improcedente.

Não haverá expedição de precatório, mas sim de RPV, para que, no prazo de 60 dias, seja procedido voluntariamente o pagamento, sob pena do juiz da execução determinar o seqüestro.

De fato, uma vez realizado esse 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.

Penso, todavia, que se trata de uma faculdade do Estado, que, de acordo com sua discricionariedade política, irá incluir no orçamento verba destinada ao pagamento das requisições de pequeno valor; não o fazendo, persistiria o procedimento do precatório judicial.

Assim entendo porque a Constituição Federal não prevê o valor do 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 federativa.²⁶

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.

²⁶ Embora não tenha sido aprovada, serve de alerta que a MedProv 252, conhecida como "MP do Bem", votada em 06.10.2005, acrescentava os §§ 5.º e 6.º ao art. 17 da Lei 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 10.259/2001.

Retorno às idéias iniciais 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 Direito Administrativo. Qual bem público estaria sujeito à expropriação judicial? No âmbito federal, a lei considerou dominial o dinheiro.

Será que essa lei federal poderia indicar bens estaduais e municipais como dominiais para o 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 dominial, 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 à 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 crédito.²⁷

²⁷ Na Reclamação 3.216/RN, de que foi relator o Min. 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 (sessenta) dias para pagamento, sob pena de bloqueio das verbas do Estado, bem como expediu o Mandado de Seqüestro”. Disponível no site do STF – Jurisprudência – Decisão monocrática.

6. A execução forçada contra a Fazenda Pública e considerações finais

Cabe execução forçada contra a Fazenda Pública para pagamento de valores superiores 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 contra a Fazenda Pública.

Em um caso excepcional, de extrema gravidade e clamor social, reveste-se uma obrigação de pagar quantia certa como sendo de 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, desta 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 naquele caso ser obrigação de fazer ou obrigação de dar dinheiro? Qual a diferença em termos orçamentários ou de impossibilidade real de cumprimento pela Administração Pública? Não será a mesma?

Recentemente, 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 vida.²⁸

Adianto que não estou a criticar o fundamento de tais decisões, muito pelo contrário.

O que desejo é 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 freqüentes.

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, não tenho dúvidas de que sendo estritamente necessário o pagamento imediato, sem que haja condições do 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.

A propósito, é importante registrar que a Fazenda Pública, ao alegar risco de ofensa à ordem pública ou ao interesse público, não deve adentrar nos fundamentos da decisão questionada, mas tão-somente quanto à impossibilidade dos seus efeitos, devendo assim proceder 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.

²⁸ Suspensão de tutela antecipada 36-8, Rel. Min. Nelson Jobim, *DJU* em 27.09.2005. p. 6.

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

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

A partir do momento que existirem regras claras 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 em lei da execução forçada, com limites que observem a supremacia do interesse público, permitirá um sistema de responsabilidades, em que haverá maior respeito ao princípio do Estado de Direito.

Referências:

AMARAL, Diogo Freitas do. *Execução das sentenças dos tribunais administrativos*. Coimbra: Almedina, 1997.

CARRVALHO, Leonardo Santos. *Efetividade da jurisdição em sede de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. Monografia de Final de curso.

BRASIL. Câmara Federal. Projeto de Lei 5760/2001.

BUENO, Cássio Scarpinella; SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito processual público*. A Fazenda Pública em juízo. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAETANO, Marcelo. *Manual de direito administrativo*. v. II. Coimbra: Almedina, 1994.

JOBIM, Nelson. *Alternativa para pagamento de precatórios judiciais*. Notícias do Supremo Tribunal Federal, Brasília, STF, 6 set. 2005. Disponível em: < <http://www.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/ler.asp?CODIGO=154626&tip=UN¶m=precatório%20proposta> > Acesso em: 9 out. 2005.

LÓPES GIL, Milagros. *Avances em la ejecución de sentencias contra la Administración*. Navarra: Thomson, 2004.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. t. IV. Coimbra: 1998.

ROBLES GARZÓN, Juan Antonio. Prólogo. In: LÓPES GIL, Milagros. *Avances em la ejecución de sentencias contra la Administración*. Navarra: Thomson, 2004.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. *Execução no Código Modelo de Processo Coletivo para Ibero-América e as causas de interesse público*. Trabalho apresentado nas Jornadas Especiais de Processo Coletivo do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, realizadas em Barcelona, 2005, com apoio da Fundação Capes. Inédito.

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.