

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
HENRIQUE MARINHO VAZ**

**A EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA
PÚBLICA**

**Juiz de Fora
2021**

HENRIQUE MARINHO VAZ

**A EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA
PÚBLICA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel, sob orientação do Prof. Dr. Karol Araújo Durço.

**Juiz de Fora
2021**

FOLHA DE APROVAÇÃO

HENRIQUE MARINHO VAZ

A EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel submetido à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof. Dr. Karol Araújo Durço
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. Márcio Carvalho Faria
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Ms. Rodrigo Costa Yehia Castro
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Juiz de Fora, 01 de setembro de 2021

AGRADECIMENTOS

A todos, sem exceção, que colaboraram comigo nessa jornada mais que acadêmica, mas, também, de crescimento pessoal.

"O Direito, como manifestação de cultura, caminha sempre visando a promulgação de um sistema jurídico cada vez mais perfeito, com condição de atender, em cada época, as necessidades do povo, acordado, sobretudo, para a realidade de todos os instantes e regiões."

(Vladimir Souza Carvalho)

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso trata da execução em face da Fazenda Pública e sua efetividade, dando enfoque aos procedimentos adotados pelo ordenamento pátrio, bem como das prerrogativas concedidas à Fazenda, em sede de execução. Foi realizada pesquisa bibliográfica, analisando os conceitos norteadores do tema, examinando o sistema constitucional perante a Fazenda. Por fim, entendeu-se pela incompatibilidade entre os princípios constitucionais e as prerrogativas da Fazenda Pública, que tornam a execução um procedimento moroso e ineficiente.

PALAVRAS-CHAVE: Execução. Fazenda Pública. Prerrogativas. Precatórios. Requisição de Pequeno Valor.

ABSTRACT

This course conclusion work deals with the execution in the face of the Public Treasury and its effectiveness, focusing on the procedures adopted by the national legal system, as well as the prerogatives granted to the Treasury. A bibliographical research was carried out, analyzing the guiding concepts of the theme, examining the constitutional system before the Treasury. Finally, it was understood as the incompatibility between the constitutional principles and the prerogatives of the Public Treasury, which make the execution a slow and inefficient procedure.

KEYWORDS: Legal Execution. Public Treasury. Prerogatives. Precatory. Small Value Requisition.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. FAZENDA PÚBLICA.....	9
3. EXECUÇÃO EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA.....	10
4. REGIME DE PRECATÓRIOS.....	13
5. REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR (RPV).....	16
6. PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA.....	19
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	22

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu direitos e garantias básicas para os cidadãos, incluindo o direito à justiça, ao devido processo legal e à razoável duração do processo.

No entanto, em se tratando de Direito Público, sendo aquele em que o Estado se apresenta no polo passivo da relação jurídica, há um tratamento diferenciado daquele quando a relação é composta por pessoas privadas. A base para essa situação é amparada, principalmente, sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Assim, em juízo, há a concessão de diversas prerrogativas à Fazenda Pública, o que consequentemente leva a supressão das garantias básicas do jurisdicionado, principalmente no que diz respeito à razoável duração do processo.

Nesse cenário, segundo levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), “o Poder Judiciário contava com acervo de 77 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2019, sendo que mais da metade desses processos (55,8%) se referia à fase de execução.” (CNJ, 2020, p. 150)

Além disso, “o tempo médio de tramitação do processo baixado na fase de execução passaria de 5 anos e 11 meses para 3 anos e 3 meses no ano de 2019.” (CNJ, 2020, p. 161)

Com isso, diante tais dados, podemos observar que por influência de causas que envolvem a execução de quantia certa em face da Fazenda, há em nosso país uma ineficiente e morosa execução em geral, observada a adoção de um procedimento improdutivo.

2. FAZENDA PÚBLICA

De acordo com Leonardo Carneiro da Cunha (CUNHA, 2020, p. 33), “a expressão Fazenda Pública é utilizada para designar as pessoas jurídicas de direito público que figurem em ações judiciais”.

Nesse sentido, nos termos do artigo 41, do Código Civil, são pessoas jurídicas de direito público interno, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Entes estes, que se subdividem em órgãos e compõem a administração pública direta, posto que não possuem personalidade jurídica própria. (SÁ, 2020, p. 1.494)

Ademais, no mesmo artigo, incluem-se ainda os entes que possuem personalidade jurídica própria, como as autarquias, as agências reguladoras e as fundações públicas de direito público. (RODRIGUES, 2016, p. 16)

No entanto, as pessoas jurídicas pertencentes à administração indireta e dotadas de personalidade jurídica de direito privado não integram o conceito de Fazenda Pública por isso, não gozam dos privilégios e regras especiais de execução.

Para estar em juízo é preciso possuir capacidade processual, sendo uma aptidão para praticar os atos processuais, de modo a garantir a possibilidade de, validamente, exercer a capacidade de ser parte. Nesse cenário, versa o artigo 75, do Código de Processo Civil, que a Fazenda Pública será representada em juízo, ativa e passivamente.

Contudo, as pessoas jurídicas não são incapazes processualmente, logo, não é correto falar em representação. Elas se farão presentes por intermédio dos seus representantes, por isso, correto falar que elas são apresentadas. Desse modo, por exemplo, a União é apresentada pela Advocacia Geral da União. (CUNHA, 2020, p. 38)

3. EXECUÇÃO EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA

A execução é uma atividade de natureza jurisdicional, voltada à satisfação de uma prestação líquida, certa, exigível e exequível. É o procedimento que viabiliza a realização do crédito exequendo, transformando em realidade prática o direito. (CÂMARA, 2019, p. 321)

Assim, executar é satisfazer uma prestação devida, podendo ser espontânea, em que há o cumprimento voluntário do executado, ou forçada, em que a efetivação decorre da imposição pelo Estado dos meios executivos. (DIDIER JR, 2017, p. 45)

No Direito Processual Civil, a execução se configura como uma atividade de agressão patrimonial, fundamentada em um título executivo. (CÂMARA, 2019, p. 321)

A tutela executiva tem como procedimento ordinário a execução por quantia certa, que pretende a satisfação do crédito, que pode se dar pela penhora de patrimônio do executado, através das medidas de sub-rogação, de modo a proporcionar a satisfação do crédito após sua devida adjudicação ou alienação. (SÁ, 2020, p. 1.492)

No entanto, nos ditames da Constituição Federal de 1988, o Poder Público, nos processos de execução, é dotado de determinadas prerrogativas, previstos nos artigos 100; 183, §3º e 191, p. único. Nesse sentido, os bens públicos são amparados pelo princípio de inalienabilidade, em decorrência do qual os bens dotados de finalidade pública não podem ser livremente alienados pela Administração Pública. Ademais, eles também não são passíveis de usucapião, tendo em vista a característica de serem imprescritíveis.

Por fim, há a impenhorabilidade de tais bens, de modo que, em um processo executivo em face da Fazenda, os bens de domínio público não poderão ser penhorados para a satisfação do crédito.

Desta forma, as garantias supramencionadas, com maior destaque a que se refere a impenhorabilidade dos bens, impossibilitam que a execução ocorra pelas mesmas medidas tradicionais aplicáveis aos particulares, em que o credor poderia se valer dos direitos assegurados pelo Código de Processo Civil nos artigos 523 e seguintes. Dado que, por essa razão, não é possível que os bens da Administração Pública sejam dados em garantia, de modo a serem vendidos para o pagamento da dívida.

À vista disso, foi necessário instituir uma modalidade diversa para a satisfação do credor nos casos em que a Fazenda Pública se figura como polo passivo da execução, o que culminou no surgimento dos institutos denominados Requisição de Pequeno Valor (RPV) e Regime de Precatórios.

Por outro lado, salienta-se que tais institutos somente são aplicáveis às execuções para o cumprimento de obrigação de pagar quantia certa. Sendo assim, as obrigações de fazer não se sujeitam ao precatório. Tal como:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. SISTEMÁTICA DOS PRECATÓRIOS (ART. 100, CF/88). EXECUÇÃO PROVISÓRIA DE DÉBITOS DA FAZENDA PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. SENTENÇA COM TRÂNSITO EM JULGADO. EMENDA CONSTITUCIONAL 30/2000. 1. Fixação da seguinte tese ao Tema 45 da sistemática da repercussão geral: ‘A execução provisória de obrigação de fazer em face da Fazenda Pública não atrai o regime constitucional dos precatórios’. 2. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido da inaplicabilidade ao Poder Público do regime jurídico da execução provisória de prestação de pagar quantia certa, após o advento da Emenda Constitucional 30/2000. Precedentes. 3. A sistemática constitucional dos precatórios não se aplica às obrigações de fato positivo ou negativo, dado a excepcionalidade do regime de pagamento de débitos pela Fazenda Pública, cuja interpretação deve ser restrita. Por consequência, a situação rege-se pela regra geral de que toda decisão não autossuficiente pode ser cumprida de maneira imediata, na pendência de recursos não recebidos com efeito suspensivo. 4. Não se encontra parâmetro constitucional ou legal que obste a pretensão de execução provisória de sentença condenatória de obrigação de fazer relativa à implantação de pensão de militar, antes do trânsito em julgado dos embargos do devedor opostos pela Fazenda Pública. 5. Há compatibilidade material entre o regime de cumprimento integral de decisão provisória e a sistemática dos precatórios, haja vista que este apenas se refere às obrigações de pagar quantia certa. 6. Recurso extraordinário a que se nega provimento” (RE 573.872, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 24.05.2017).

Todavia, como se pretende expor no presente trabalho, os meios instituídos para a satisfação do crédito em face da Fazenda Pública, mostram-se, na maioria das vezes, como uma modalidade mais morosa em relação às demais que ocorrem entre os particulares.

Nos parágrafos 9º e 10º do artigo 100, da Constituição Federal, previu o legislador o regime de compensação obrigatória, sendo aquele em que, antes de ocorrer o pagamento, é necessário verificar a possibilidade de compensar os créditos devidos pelo Estado com os débitos tributários do credor em face da Fazenda Pública. Nestas palavras:

Art. 100, CF - [...]

§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial.

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preenchem as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos.

Conquanto, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nas ADIs 4.425 e 4.357, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade desse regramento, facultativo e não mais obrigatório, entendendo que haveria violação do devido processo legal, contraditório, ampla defesa, autoridade da coisa julgada, isonomia e separação dos poderes. (DONIZETTI, 2020, p. 738)

No passado, ainda pairava sobre a jurisprudência o debate relativo à possibilidade de execução contra a Fazenda Pública fundada em título extrajudicial. No entanto, para pacificar o entendimento, sumulou o Superior Tribunal de Justiça: “Súmula 279, STJ – É cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública.”

Por isso, destaca-se que os títulos executivos além de servirem como condição ao procedimento executivo, também são dotados de caráter probatório, até prova em sentido contrário. (MARINONI, 2020, p. 648)

Desse modo, a execução contra a Fazenda Pública pode ser fundada em título judicial ou extrajudicial. Quando o título for judicial, há cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, em conformidade com os artigos 534 e 535, do Código de Processo Civil. Sendo extrajudicial, propõe-se a execução disciplinada nos termos do artigo 910, do Código de Processo Civil.

Com isso, pode-se pontuar que o procedimento necessário em relação ao título judicial é mais flexível e efetivo, de modo que o legislador autorizou ao detentor de um título extrajudicial a possibilidade de propor uma ação de conhecimento, visando a constituição de um título judicial. (MARINONI, 2020, p. 650)

Logo, versa o artigo 785, CPC:

Art. 785, CPC – A existência de título executivo extrajudicial não impede a parte de optar pelo processo de conhecimento, a fim de obter título executivo judicial.

Sendo assim, em ambos os procedimentos, é necessário observar o Regime de Precatórios ou da Requisição de Pequeno Valor (RPV).

4. REGIME DE PRECATÓRIOS

O precatório surge, principalmente, como uma modalidade de controle sobre as movimentações financeiras dos entes públicos, visto que, a administração pública, em geral, só paga seus débitos judiciais por força do precatório. (CARVALHO, 1982, p. 342)

Assim, em razão da sentença ou do título executivo extrajudicial, é constituída uma ordem judicial de pagamento dirigida à Fazenda Pública, determinando a alocação do montante necessário para a quitação da dívida em seu orçamento. (SÁ, 2020, p. 1.504)

Além disso, acompanhado dos documentos identificadores do processo, como o valor do crédito e os credores, ocorrerá a incorporação de fundos no orçamento do ente público devedor suficientes para honrar o débito, que ao fim será expedido pelo juízo da execução. (RODRIGUES, 2020, p. 79)

Todavia, apesar de ser expedido pelo próprio juízo da execução, a satisfação do crédito é processada diante a Presidência do Tribunal ao qual se vincula. Com isso, os atos praticados no processamento do precatório não configuram como jurisdicionais propriamente ditos, mas meros atos administrativos com fins orçamentários. No mesmo sentido, é a Jurisprudência: “Súmula 311, STJ: Os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional.”

Portanto, por não ser competente, o presidente do Tribunal não pode alterar o valor ou discutir sucessão, devendo tal matéria ser analisada pelo juízo de primeiro grau. Assim, o presidente do Tribunal, que o realiza, responde penalmente e perante o Conselho Nacional de Justiça, nos ditames do artigo 100, §7º, da Constituição Federal. (SÁ, 2020, p. 1.506)

Ademais, havendo descontentamento de alguma das partes durante o processamento, não caberá recurso, posto que, este é meio de impugnação a decisões judiciais. Quanto ao ponto, é o entendimento da Suprema Corte: “Súmula 733, STF: Não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios.”

No entanto, de todo modo, é possível se valer do remédio constitucional previsto no artigo 5, LXIX, da Constituição Federal, para a impetração de mandado de segurança contra atos da referida autoridade. Assim:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO DE PRESIDENTE DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE SEQUESTRO NO PROCESSAMENTO DE PRECATÓRIO JUDICIAL. DECISÃO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. CABIMENTO DO WRIT.

AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. É firme a jurisprudência desta Corte de que cabe a impetração de Mandado de Segurança contra ato da Presidência de Tribunal, porquanto os atos do Presidente que disponham sobre o processamento dos precatórios possuem caráter administrativo. Aplicação da Súmula 311/STJ. Precedentes: RMS 45.731/RR, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 8.10.2015; RMS 32.294/SP, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 13.10.2010. 2. Agravo Regimental do MUNICÍPIO DE MANAUS/AM desprovido. (STJ - AgRg no REsp: 1288572 AM 2011/0253219-7, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 18/10/2016, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/10/2016)

Em relação aos prazos para pagamento, o artigo 100, §5º, da Constituição Federal versa seu regramento específico, de modo que o período pode variar conforme a data de sua apresentação ao Poder Executivo. Nesse liame:

Art. 100, CF - [...]

§ 5º 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.

Por isso, ensina Leonardo Carneiro da Cunha:

[...] o precatório há de ser inscrito até o dia 1º de julho para que seja o correspondente montante inserido no próprio orçamento que ainda será aprovado, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando o crédito terá o seu valor corrigido monetariamente. Assim, sendo, por exemplo, o precatório inscrito até 1º de julho de 2017, deverá o correlato valor ser pago até o dia 31 de dezembro de 2018. Caso o precatório somente seja inscrito após o dia 1º de julho de 2017, haverá a perda de um exercício financeiro, devendo ser incluído no orçamento seguinte para ser pago até o dia 31 de dezembro de 2019 (CF, art. 100, § 5º). (CUNHA, 2020, p. 481)

Assim sendo, diz Elpídio Donizetti que:

[...] o precatório, ao chegar ao tribunal, recebe numeração sequenciada. Aliás, são estabelecidas duas ordens numéricas, duas filas para recebimento de créditos: uma para créditos de natureza alimentícia (salários, vencimentos, proventos, pensões, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil) e outra para créditos de natureza diversa. Primeiro pagam-se os créditos de natureza alimentícia, priorizando-se, ainda, dentre esses, aqueles cujos titulares tenham 60 anos ou sejam portadores de doença grave (art. 100, § 2º, da CF/1988), ainda que existam outros mais antigos. (DONIZETTI, 2020, p. 735)

Todavia, o legislador pátrio havia consignado que a preferência supramencionada, prevista no artigo 100, §2º, da Constituição Federal, somente seria válida caso fosse constatada o preenchimento dos requisitos pelo agente, no momento da expedição do precatório. Contudo, dada a morosidade da quitação dos pagamentos, podendo chegar até mesmo a anos, era comum que o credor completasse a idade de 60 anos durante a espera.

Por essa razão, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da

expressão “na data da expedição do precatório”, em palavras:

[...] No tocante ao art. 100, § 2º, da CF [...], assinalou-se que a emenda, em primeira análise, criara benefício anteriormente inexistente para os idosos e para os portadores de deficiência, em reverência aos princípios da dignidade da pessoa humana, da razoabilidade e da proporcionalidade. Entretanto, relativamente à expressão ‘na data da expedição do precatório’, entendeu-se haver transgressão ao princípio da igualdade, porquanto a preferência deveria ser estendida a todos credores que completassem 60 anos de idade na pendência de pagamento de precatório de natureza alimentícia [...] (STF, Plenário, ADI 4.357/DF, ADI 4.425/DF, ADI 4.372/DF, ADI 4.400/DF, ADI 4.357/DF, Rel. orig. Min. Ayres Britto, Red. p/ o acórdão Min. Luiz Fux, 13 e 14.03.2013).

Com isso, verificamos que, o pagamento não será realizado no ano seguinte, visto que a ordem de pagamentos e o evidente excesso de precatórios fazem com que sua legitimação demore anos para ocorrer.

Por isto, muitos credores alienaram os créditos que possuíam em título de precatório, levando o Superior Tribunal de Justiça a analisar o direito de preferência, de modo a estabelecer que em caso de cessão ou sucessão antes do pagamento, os sucessores ou herdeiros não farão jus à preferência, tendo em vista que o direito constitucional ao pagamento preferencial possui caráter personalíssimo. Nestes termos:

[...] Da análise da legislação de regência verifica-se que o direito de preferência é constitucionalmente assegurado aos "titulares que tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório" (art. 100, § 2º) e "titulares originais de precatórios que tenham completado 60 (sessenta) anos de idade até a data da promulgação desta Emenda Constitucional" (art. 97, § 18). Assim, verifica-se que a Constituição de forma clara assegura o direito de preferência somente aos credores originais do precatório, não sendo possível a sua extensão aos sucessores. No caso dos autos, cumpre esclarecer que a condição de sucessor somente foi adquirida após a expedição do precatório. Dessa forma, por não serem credores originários do precatório, mas sim sucessores, não há como se lhes aplicar o disposto na Constituição Federal, considerando que norma concessiva de privilégios, devem ser interpretada de forma restritiva, não sendo possível conceder a interpretação extensiva que os recorrentes buscam. Corroborando esse entendimento, o Egrégio Conselho Nacional de Justiça, ao regulamentar os pagamentos preferenciais do § 2º do art. 100 da Constituição da República, editou a Resolução nº 115, que prescreve: Art. 10. O pagamento preferencial previsto no § 2º do art. 100 da CF será efetuado por credor e não importará em ordem de pagamento imediato, mas apenas em ordem de preferência. § 1º (omissis). § 2º. O exercício do direito personalíssimo a que alude o § 2º do art. 100 dependerá de requerimento expresso do credor, com juntada dos documentos necessários à comprovação da sua condição, antes da apresentação do precatório ao Tribunal competente, devendo o juízo da execução processar e decidir o pedido (grifei). Assim, para aplicação do disposto na Resolução 115/2010 e do comando constitucional, não há que se verificar o momento da expedição do precatório, se antes da EC 62/2009, ou após, posto que o deve ser levado em consideração, para a sua aplicação é justamente o fato de se tratar de credor originário, considerando-se que trata-se de direito personalíssimo, não sendo cabível a sua transmissão para os herdeiros. Nesse sentido: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. PRECATÓRIO. DIREITO DE PREFERÊNCIA DE IDOSOS. ART. 100, § 2º DA CF E ART. 97, § 18 DOS ADCT COM A REDAÇÃO DA EC 62/2009. EXTENSÃO AOS SUCESSORES. IMPOSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO EM SINTONIA COM A RES. 115/2010 DO CNJ. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1. Cuida-se de recurso ordinário interposto contra acórdão que denegou a segurança ao pleito mandamental

de extensão do direito de preferência no pagamento de precatórios aos idosos; alegam os recorrentes que, por serem herdeiros e, também, idosos, possuem o mesmo direito - com base no art. 100, § 2º da Constituição Federal - outorgado ao titular falecido. 2. Os dispositivos constitucionais - introduzidos pela Emenda Constitucional n. 62/2009 - mencionam que o direito de preferência será outorgado aos "titulares que tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório" (art. 100, § 2º) e aos "titulares originais de precatórios que tenham completado 60 (sessenta) anos de idade até a data da promulgação desta Emenda Constitucional" (art. 97, § 18); bem se nota que a referência expressa somente atinge aos titulares originários dos precatórios e não aos sucessores. 3. O postulado direito de preferência no pagamento de precatórios não pode ser estendido, uma vez que possui caráter personalíssimo, tal como se infere aos dispositivos da Constituição Federal nos quais está previsto; tal interpretação encontra amparo, ainda, no art. 10, § 2º da Resolução n. 115/2010 do CNJ - Conselho Nacional de Justiça. Recurso ordinário improvido. (RMS 44.836/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2014, DJe 27/02/2014) Portanto, a disciplina normativa do postulado direito de antecipação preferencial do pagamento do precatório alimentar, impõe-lhe a natureza jurídica de direito personalíssimo, adstrito à pessoa do credor, e por isso, não prevalece a interpretação sugerida no recurso ordinário, no sentido de que, a preferência seria extensiva aos sucessores do credor idoso originário. Diante do exposto, com base no art. 557, caput, do CPC, nego seguimento ao recurso ordinário em mandado de segurança. Publique-se. Intimem-se. Brasília (DF), 30 de novembro de 2015. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES Relator. (STJ - RMS: 48681 MG 2015/0159957-7, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 02/12/2015)

Assim, o previsto no artigo 100, §2º e 3º, da Constituição Federal não se aplica ao sucessor e herdeiros, visto que a cessão ocorrerá sem as qualidades de preferência. Ademais, ela somente produz efeitos em face do juízo da execução e do ente devedor após sua comunicação por petição.

5. REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR (RPV)

A Requisição de Pequeno Valor foi instituída pela Emenda Constitucional 62/2009, tendo inserido tal regramento no artigo 100, §3º, da Constituição Federal, como caso de dispensa de precatório, nestes termos:

Art. 100, CF - Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

[...]

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

O montante, denominado como de pequeno valor, é definido em lei e estabelecido por cada ente federado. No âmbito da União, nos termos do artigo 17, §1º, da Lei 10.259/01,

corresponde a 60 salários mínimos. Nos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabe a cada um fixar o teto para a dispensa. Não havendo regramento, adota-se o previsto no artigo 87, do ADCT, o qual define o *quantum* de 40 salários mínimos aos Estados e Distrito Federal, e de até 30 salários mínimos para os Municípios. Nesse sentido:

[...] 3. Consideram-se de pequeno valor, para esse efeito, as execuções de (a) até sessenta (60) salários mínimos, quando devedora for a União Federal (Lei 10.259/2001, art. 17 § 1º); (b) até quarenta (40) salários mínimos ou o estabelecido pela legislação local, quando devedor for Estado-membro ou o Distrito Federal (ADCT art. 87); e (c) até trinta (30) salários mínimos ou o estabelecido pela legislação local, quando devedor for Município (ADCT, art. 87). Sendo a execução promovida em regime de litisconsórcio ativo facultativo, a aferição do valor, para os fins do art. 100, § 3º da Constituição, deve levar em conta o crédito individual de cada exequente (art. 4º da Resolução 373, de 25.05.2004, do Conselho da Justiça Federal) (STJ, REsp 823.293/SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Turma, jul. 25.04.2006, DJ 08.05.2006).

A título exemplificativo, no Estado de Minas Gerais o montante é calculado com base no valor da Unidade Fiscal (UFEMG), que equivale a R\$ 3,9440 (três reais, nove mil quatrocentos e quarenta décimos de milésimos), segundo a Resolução 5.525/21 da Secretaria de Estado da Fazenda, e corresponde, atualmente, a R\$ 18.627,51 (dezoito mil seiscentos e vinte e sete reais e cinquenta e um centavos). (MINAS GERAIS, 2021)

De modo diverso, no município de Juiz de Fora, os débitos judiciais da Fazenda Pública Municipal, a serem pagos mediante Requisição de Pequeno Valor - RPV - pelos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município, serão aqueles cujo montante, depois de atualizado e especificado, por beneficiário, for igual ou inferior a 10 (dez) salários mínimos, na forma da Lei 13.916 de Juiz de Fora.

Importante consignar que, nos termos do artigo 100, §4º, da Constituição Federal, as pessoas jurídicas de direito público devem respeitar um limite mínimo, de modo que não é possível estabelecer um montante inferior ao maior benefício do regime geral de previdência social. Textualmente:

Art. 100, CF - [...]

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

Nesse sentido, pontua-se que, atualmente, o montante do maior benefício do regime geral de previdência, que corresponde ao teto dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é de R\$ 6.433,57 (seis mil e quatrocentos e trinta e três reais e cinquenta e sete centavos). (BRASIL, 2021)

Contudo, apesar de se configurar como um procedimento mais célere, a execução

ainda é necessária, se tornando apenas mitigada, visto a dispensa do precatório. Desse modo, diante à execução, a Fazenda deverá ser citada para opor embargos, e somente após, ocorrerá o pagamento. (SÁ, 2020, p. 1.510)

Nesse cenário, versa a jurisprudência:

[...] A orientação desta Corte é pacífica no sentido de que: (a) em se tratando de execução contra a Fazenda Pública, impõe-se a citação da entidade devedora para opor embargos, na forma prevista no art. 730 do CPC/73, sob pena de nulidade da execução; (b) por força do princípio dispositivo, a execução não pode ser iniciada sem ato voluntário da parte. Nesse sentido: PROCESSUAL CIVIL. PROCURADOR DO ESTADO. AUSÊNCIA DE PODER PARA RECEBER CITAÇÃO. INVALIDADE DO ATO. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE CITAÇÃO. OFÍCIO REQUISITÓRIO. EXPEDIÇÃO SEM PROVOCAÇÃO DA PARTE. NULIDADE. NÃO É VÁLIDA A CITAÇÃO FEITA NA PESSOA DO PROCURADOR DO ESTADO, SE O MESMO NÃO DETÉM PODERES ESPECIAIS PARA RECEBÊ-LA, MAXIME QUANDO ESTA ATRIBUIÇÃO É EXPRESSA E EXCLUSIVAMENTE COMETIDA AO PROCURADOR GERAL DO ESTADO PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. A TEOR DO QUE PRECEITUA O ARTIGO 730 DO CPC, É IMPRESCINDÍVEL CITAR A FAZENDA PÚBLICA PARA OPOR EMBARGOS À EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA CONTRA ELA MOVIDA. A EXECUÇÃO NÃO PODE SE INICIAR SEM PROVOCAÇÃO DA PARTE, POR ISSO QUE, NO DIREITO PROCESSUAL PÁTRIO, VIGE O PRINCÍPIO DISPOSITIVO, RESUMIDO NO AFORISMO "NE PROCEDAT JUDEX EX OFFICIO". ASSIM, É INVALIDA A EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO REQUISITÓRIO SEM PRÉVIO REQUERIMENTO DE CITAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA PARA OPOR EMBARGOS. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO, POR UNANIMIDADE. (REsp 16.720/SP, Rel. Ministro DEMÓCRITO REINALDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/04/1995, DJ 08/05/1995, p. 12304) Diante do exposto, com base no art. 932, V, do CPC/2015 c/c o art. 255, § 4º, III, do RISTJ e a Súmula 568/STJ, dou provimento ao recurso especial para decretar a extinção da execução (sem ônus para o Estado do Paraná). Publique-se. Intimem-se. Brasília (DF), 1º de fevereiro de 2018. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES Relator. (STJ - REsp: 1714927 PR 2017/0245862-8, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 06/02/2018)

Ademais, impõe ainda o artigo 100, §8º, da Constituição Federal, a impossibilidade de expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe a Requisição de Pequeno Valor. Vejamos:

Art. 100, CF - [...]

§ 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo.

O regulamento em questão visou proteger a Fazenda, pois caso o ordenamento permitisse o parcelamento do precatório, parte do valor seria incluído na Requisição de Pequeno Valor, ou seja, fora da ordem do precatório, de modo que o credor receberia uma parte sem precatório e outra com. (SÁ, 2020, p. 1.509)

Nesse caso, o parcelamento constituiria um ato contrário aos requisitos

constitucionais do precatório, pois o montante da execução que ultrapassa o limite de inscrição deve necessariamente ser realizado por precatório, sendo este um procedimento mais lento e complexo. (RODRIGUES, 2016, p. 77)

Todavia, no ordenamento pátrio, não há nenhuma vedação à renúncia ao valor excedente. Sendo assim, a parte pode optar pelo pagamento do saldo mediante a Requisição de Pequeno Valor, e renunciar ao *quantum* excedente.

Por fim, sendo o caso de litisconsorte no polo ativo, deve-se considerar cada valor individualmente. Em palavras, é a posição da Suprema Corte:

O fracionamento do valor da execução, em caso de litisconsórcio facultativo, para expedição de requisição de pequeno valor em favor de cada credor, não implica violação ao art. 100, § 8º, da CF, com a redação dada pela EC 62/2009 (‘É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo’). [...]. A Corte ressaltou não ser possível prender-se à expressão ‘valor da execução’ para impedir o fracionamento. [...] Saliu que o raciocínio desenvolvido pelo recorrente levaria a inviabilizar o tratamento singularizado de cada litisconsorte facultativo, o que poderia trazer prejuízos à própria Fazenda Pública. Frisou que o caso analisado seria de litisconsórcio facultativo simples e, portanto, a execução promovida deveria considerar cada litigante autonomamente, de modo que seria dado a cada um o que lhe fosse devido segundo a sentença proferida. Enfatizou que não faria sentido interpretar um dispositivo constitucional para desestimular a salutar formação de litisconsórcios facultativos simples e fomentar a discussão judicial de pedidos idênticos, especialmente após a inserção da garantia da razoável duração do processo na Constituição (STF, RE 568.645/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 24.09.2014).

Assim, a execução pautada na Requisição de Pequeno Valor (RPV) é mais diligente em relação ao Regime de Precatórios, posto que realizada por um procedimento menos burocrático para a efetivação de seu pagamento. No entanto, ainda há a necessidade do ajuizamento da execução, o que tende a tornar o ato mais moroso que o adequado.

6. PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA

A Constituição Federal, em seu artigo 5, caput e inciso I, prevê a igualdade como uma das garantias fundamentais. Nesse sentido:

Art. 5, CF – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

Além disso, o Código de Processo Civil, no artigo 139, I, consagrou ainda como

princípio, o tratamento isonômico. Assim:

Art. 139, CPC – O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

I - assegurar às partes igualdade de tratamento;

No entanto, tais previsões não impedem a diferenciação entre os sujeitos de direito. Pelo contrário, determina que seja imposto um tratamento diferente dos iguais aos desiguais, de modo a corrigir distorções. Hans Kelsen, de longa data, já lecionava:

A igualdade dos indivíduos sujeitos à ordem jurídica, garantida pela Constituição, não significa que aqueles devam ser tratados por forma igual nas normas legisladas com fundamento na Constituição, especialmente nas leis. Não pode ser uma tal igualdade aquela que se tem em vista, pois seria absurdo impor os mesmos deveres e conferir os mesmos direitos a todos os indivíduos sem fazer quaisquer distinções, por exemplo, entre crianças e adultos, são de espírito e doentes mentais, homens e mulheres. (KELSEN, 1998, p. 99)

Assim, “a Fazenda Pública foi coroada com o prazo maior que o da parte comum, para contestar e apelar.” (CARVALHO, 1982, p. 327)

Nesse liame:

Art. 183, CPC – A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.

Para parte da doutrina, a justificativa para a dilatação dos prazos concedidos à Fazenda Pública está pautado no princípio da supremacia do interesse público, consequência do fato de que o poder público é o representante dos interesses coletivos. Assim, haja observada o número expressivo de processos, o prazo mais amplo, em tese, permitiria a elaboração da defesa adequada ao ente público.

Sobre esse princípio, define Alexandre Mazza:

A supremacia do interesse público sobre o privado, também chamada simplesmente de princípio do interesse público ou da finalidade pública, princípio implícito na atual ordem jurídica, significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares. A outorga dos citados poderes projeta a Administração Pública a uma posição de superioridade diante do particular. (MAZZA, 2019, p. 108)

Para José dos Santos Carvalho Filho:

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 115)

Acrescenta, ainda, Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Esse princípio está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.” (DI PIETRO, 2020, p. 221)

Todavia, adverte Leonardo Carneiro da Cunha que:

[...] o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular não deve ser fixado ou considerado aprioristicamente, cabendo analisá-lo em cada caso concreto. Em outras palavras, é possível que o interesse público esteja presente, exatamente, na prevalência do interesse particular. (CUNHA, 2020, p. 64)

Com isso, este procedimento tem sido apontado como uma regra única no direito comparado, visto que em países como a Alemanha, essa temática nem mesmo é considerada relevante, dada a cultura dominante da Administração Pública de que toda decisão judicial deve ser respeitada. (CJF, 2001, p. 101)

Desse modo, critica Cassio Scarpinella Bueno:

O próprio Estado, nessas condições, tem receio de sua Justiça e a torna, quando a pretensão é dirigida contra ele, inefetiva e ineficaz. Verdadeiramente vazia e inócua, porque tardia, porque perdida no tempo, sempre do aguardo do que é tão difícil de ver, o trânsito em julgado. Não se trata, destarte, da discussão quanto à existência de prerrogativas e privilégios da Fazenda Pública em juízo. O que os dispositivos aqui analisados reservam para o Poder Público é sua total e completa imunização do Poder Judiciário. É, também, agredir de morte o princípio da separação dos Poderes. (BUENO, 2008, p. 218)

Isto posto, explicita Benedicto Barros que:

[...], o descumprimento da decisão judicial que determina o pagamento de precatório, além de caracterizar ofensa à Constituição, põe em risco a igualdade dos Poderes da República, pois coloca o Poder Judiciário em situação de inferioridade perante os demais Poderes, quando suas decisões são desrespeitadas. (CJF, 2001, p. 102)

Da mesma forma, reverbera ainda Marcelo Lima Guerra que:

A conduta generalizada do descumprimento às ordens judiciais pela Administração Pública traduz-se numa das mais graves rupturas do regime constitucional, por violar os dois pilares do Estado Democrático de Direito, a independência e harmonia dos Poderes constituídos e a proteção dos direitos e garantias fundamentais, aí incluído o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional.” (CJF, 2001, p. 103)

Por isso, é importante destacar que as prerrogativas apresentadas em prol do Poder Público não podem servir como meio facilitador à sua inadimplência, pois assim, perderia a sua finalidade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após esta breve apresentação dos principais aspectos relacionados ao procedimento imposto para a execução em face da Fazenda Pública, é possível destacar algumas considerações finais acerca da temática em análise, sendo indiscutivelmente de manifesto interesse social.

Como visto, nos casos em que a Fazenda é demandada para o pagamento de quantia certa, não é possível a utilização dos mesmos meios adotados nas relações entre particulares para a efetivação do crédito, principalmente pela vedação à expropriação dos bens públicos. Além disso, o ente público é dotado de diversas prerrogativas, substanciado no princípio da supremacia do interesse público.

Por isso, os credores não conseguem possibilitar o recebimento dos créditos a que fazem jus, bem como à Fazenda, em que, através do tratamento diferenciado, o torna mais demorado.

Nesse sentido, as principais alternativas para a efetivação do procedimento de execução de determinada quantia contra a Fazenda consistem na autorização constitucional para a penhora de bens públicos dominicais e a responsabilização do servidor público que não honrar, no prazo previsto, o crédito relativo ao precatório expedido. Ademais, se sustenta uma reforma constitucional que permita que o precatório seja equiparado a outras despesas públicas no momento da orçamentação, de forma que os recursos para o das sentenças judiciais sejam antecipadamente providos pela Fazenda e os pagamentos sejam realizados quanto antes.

Além disso, no tocante às prerrogativas, se efetua necessário uma aplicação fundamentada no princípio da razoabilidade, analisado caso a caso sua necessidade. Assim, elas somente seriam invocadas quando demonstrada a necessidade de a Fazenda Pública as utilizar para exercer suas atividades, protegendo e resguardando o interesse público.

Por isso, a aplicação das prerrogativas não pode se tornar uma forma de viabilizar e justificar o descumprimento das obrigações existentes do Órgão Fazendário para com os particulares.

Por fim, entendemos como necessária uma maior busca pela harmonia dos princípios e garantias fundamentais, para equilibrar a isonomia e a supremacia do interesse público, visto que não há respaldo constitucional para a realização de qualquer violação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Governo do. **INSS: Benefícios acima do mínimo têm reajuste de 5,45%**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2021/01/beneficios-acima-do-minimo-tem-reajuste-de-5-45>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BUENO, Cassio Scarpinella. **O Poder Público em Juízo**. 04^a. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2008.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. 5^a. Ed. São Paulo, SP: Atlas, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34^a. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2020.

CARVALHO, Vladimir Souza. **Iniciação ao Estudo do Precatório**. Revista de Informação Legislativa. n76. p. 325-365. Brasília, DF: 1982.

CJF. Conselho da Justiça Federal. **Execução Contra A Fazenda Pública – Razões Políticas Do Descumprimento Às Ordens Judiciais**. Brasília, DF: CJF, 2001.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2020**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17^a. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33^a. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2020.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Execução**. 07^a. ed. Salvador, BA: JusPodivm, 2017.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso de Direito Processual Civil**. 23^a. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 06^a. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1998.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Manual de Processo Civil**. 05^a. ed. São Paulo, SP: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 09^a. ed. São Paulo, SP: Saraiva Educação, 2019.

MINAS GERAIS. Advocacia Geral do Estado de. **Requisição de Pequeno Valor**. Disponível em: <http://advocaciageral.mg.gov.br/requisicao-pequeno-valor/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

RODRIGUES, Marcos Antônio. **A Fazenda Pública no Processo Civil**. 2^a. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2016.

SÁ, Renato Montans de. **Manual de Direito Processual Civil**. 5^a. ed. São Paulo, SP: Saraiva Educação, 2020.