

## Execução Contra a Fazenda Pública

Antonio Cesar Barros de Lima\*

Em face do conceito de Fazenda Pública, advindo com o Código de Processo Civil - CPC/1973, é necessário afastar-se da noção meramente administrativa do termo “fazenda”, para interpretá-la como sendo a Administração Pública em juízo, encerrando esta concepção desde entidades da Administração Direta, tais como a União (e Territórios como autarquias territoriais), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até os entes da Administração Indireta, a exemplo das autarquias e fundações públicas (de caráter autárquico).

Continuam válidas as prerrogativas processuais da Fazenda Pública no pólo passivo da relação processual (executada). Sob a égide da Constituição Federal de 1988, especificamente consoante o dispositivo expresso no art. 5º, não se faz possível avaliar a igualdade apenas no plano formal. No momento da interpretação, ao buscar a igualdade em um plano material, “tratando desigualmente os desiguais”, ao invés de violar, está-se resguardando o citado princípio constitucional. As especificidades intrínsecas à estrutura dos entes da Fazenda Pública e também o interesse pretendido nos litígios legitimam o tratamento distinto em juízo.

As entidades que compõem a definição de Fazenda Pública apresentam personalidade, e destarte, capacidade para ser parte, pressuposto subjetivo básico do processo. Apenas excepcionalmente, em casos específicos, poderá ocorrer que órgãos da Administração, portanto entes despersonalizados, ocupem um pólo da relação jurídica processual.

A regra do art. 188 do CPC aplica-se, conforme a lei, à contestação e, ainda, às exceções instrumentais e à reconvenção, haja vista que esta última, apesar de não ser modalidade de defesa, por força do art. 299 do mesmo diploma, deve ser oferecida simultaneamente com aquela primeira. O prazo é em dobro para recorrer, para interpor o recurso. Não são dilatados os prazos de resposta aos recursos. A seguir a redação legal dos dispositivos citados:

Art. 188. Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.

Art. 299. A contestação e a reconvenção serão oferecidas simultaneamente, em peças autônomas; a exceção será processada em apenso aos autos principais.

Frequente e indevidamente denominado “recurso ex officio”, a remessa obrigatória ou reexame necessário constitui exigência legal para conferir eficácia e executoriedade à sentença prolatada contra a Fazenda Pública.

Em decorrência do regime jurídico especial dispensado aos bens da Fazenda Pública, dentre cujas características deste destacam-se a inalienabilidade e a impenhorabilidade, ergue-se um impedimento à sujeição da mesma ao rito comum por quantia certa do CPC, não se aplicando, na prática, os meios coercitivos geralmente utilizados, como por exemplo a penhora. Como resultado do prestígio da doutrina italiana, é habitual cognominar-se tal procedimento de “execução falsa” ou “execução aparente”.

A técnica conjeturada no art. 100 da Constituição, com a previsão de pagamento por sistema de precatório, não implica, conquanto existente divergência de respeitável doutrina, execução forçada contra o Poder Público. As medidas previstas no ordenamento, para a hipótese de desobediência à decisão judicial que ordena pagar quantia certa, não são executivas, menos ainda coativas, mas políticas na verdade. Eis o texto legal do artigo citado:

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

No sistema de nosso ordenamento jurídico vigente, a única medida efetivamente de força contra a Fazenda Pública devedora é o seqüestro, mas apenas excepcionalmente, ocorrendo este somente quando houver preterição da ordem cronológica dos pagamentos.

A grande maioria das Constituições e codificações processuais estrangeiras nada dispõem, com raras exceções, sobre uma “execução” contra a Administração Pública e constitui a impenhorabilidade dos bens públicos o ponto central dos diversos sistemas de Direito Administrativo, representando por esta razão regra geral a impossibilidade de execução forçada contra a Fazenda Pública.

O procedimento para pagamento de créditos líquidos e certos em favor de particulares contra a Administração foi inserido a nível constitucional a partir da Carta Magna de 1934. Daquela época até hodiernamente, surgiram sucessivos aprimoramentos, todavia o sistema, em sua essência, se manteve: expede-se precatório, em caso de inoposição de embargos pela Fazenda devedora ou, se opostos, não tendo sido aceitos.

O trecho constante do art. 100/CF – “...à exceção dos créditos de natureza alimentícia” – não implica dispensa do precatório para o recebimento de tais créditos (salários, vencimentos, soldos etc.), mas apenas isenta-os da observância da cronologia comum. Haverá, então, duas ordens cronológicas. Uma dos créditos de natureza alimentícia e a outra, dos créditos comuns.

Quanto às autarquias, nas execuções de crédito acidentário, afastada a regra do art. 128 da Lei 8213/1991, face sua inconstitucionalidade, estas devem ser realizadas na forma do art. 730 e seguintes do CPC, independentemente de seu valor. Segue a redação dos dispositivos citados:

Lei 8213/1991 (Planos de Benefícios da Previdência Social e outras providências.):

Art. 128. As demandas judiciais que tiverem por objeto o reajuste ou a concessão de benefícios regulados nesta Lei cujos valores de execução não forem superiores a R\$ 5.180,25 (cinco mil, cento e oitenta reais e vinte e cinco centavos) por autor poderão, por opção de cada um dos exequentes, ser quitadas no prazo de até sessenta dias após a intimação do trânsito em julgado da decisão, sem necessidade da expedição de precatório." (Redação dada pela Lei nº 10.099, de 19.12.2000)

CPC:

Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras: (Vide Lei nº 9.494, de 10.9.1997)

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

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

Os bens e rendas das sociedades de economia mista e das empresas públicas – entes tratados pelas normas de direito privado – sujeitam-se à via comum de execução por quantia certa, com possibilidade, inclusive, de penhora, devendo-se, entretanto, atender à regra do art. 678 do CPC:

Art. 678. A penhora de empresa, que funcione mediante concessão ou autorização, far-se-á, conforme o valor do crédito, sobre a renda, sobre determinados bens ou sobre todo o patrimônio, nomeando o juiz como depositário, de preferência, um dos seus diretores.

Parágrafo único. Quando a penhora recair sobre a renda, ou sobre determinados bens, o depositário apresentará a forma de administração e o esquema de pagamento observando-se, quanto ao mais, o disposto nos arts. 716 a 720; recaindo, porém, sobre todo o patrimônio, prosseguirá a execução os seus ulteriores termos, ouvindo-se, antes da arrematação ou da adjudicação, o poder público, que houver outorgado a concessão.

O título executivo constitui condição necessária ao processo de execução, é requisito para o credor ter acesso à via executiva. Com as reformas do CPC, além de novas modalidades de títulos extrajudiciais, surgiu também a possibilidade de dar-se ensejo às execuções comuns (por quantia certa, entrega de coisa e obrigação de fazer e não fazer) com base em qualquer daqueles títulos executivos (judiciais ou extrajudiciais).

A possibilidade de execução contra a Fazenda Pública com base em título extrajudicial, portanto, deflui do próprio sistema jurídico. Impossível negar que a Administração Pública, no desempenho de suas atividades, em diversas oportunidades figura de forma ativa ou passiva em documentos (contratos, notas promissórias) que são,

por sua vez, títulos extrajudiciais, constantes da relação do art. 585, CPC. Seria inadmissível conceber que o credor de um título dessa natureza tivesse de submeter-se ao amplo e demorado contraditório de um processo de cognição comum, para, somente depois, obter um título hábil – sentença judicial – a promover sua execução. Admitido o título executivo extrajudicial contra a Fazenda Pública, o procedimento a ser seguido será especificamente o dos arts. 730 e 731 do CPC. O contraditório estará plenamente assegurado à Fazenda devedora com a possibilidade de interposição dos embargos, ressaltando-se, inclusive que, neste caso, a defesa será ampla, por força do art. 745 do CPC. Teor dos artigos citados:

Art. 585. São títulos executivos extrajudiciais: (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque; (Redação dada pela Lei nº 8.953, de 13.12.1994)

II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor; o documento particular assinado pelo devedor e por duas testemunhas; o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelos advogados dos transatores; (Redação dada pela Lei nº 8.953, de 13.12.1994)

III - os contratos de hipoteca, de penhor, de anticrese e de caução, bem como de seguro de vida e de acidentes pessoais de que resulte morte ou incapacidade; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

IV - o crédito decorrente de foro, laudêmio, aluguel ou renda de imóvel, bem como encargo de condomínio desde que comprovado por contrato escrito; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

V - o crédito de serventuário de justiça, de perito, de intérprete, ou de tradutor, quando as custas, emolumentos ou honorários forem aprovados por decisão judicial; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

VI - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, Estado, Distrito Federal, Território e Município, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei; (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

VII - todos os demais títulos, a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva. (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

§ 1º A propositura de qualquer ação relativa ao débito constante do título executivo não inibe o credor de promover-lhe a execução. (Redação dada pela Lei nº 8.953, de 13.12.1994)

§ 2º Não dependem de homologação pelo Supremo Tribunal Federal, para serem executados, os títulos executivos extrajudiciais, oriundos de país estrangeiro. O título, para ter eficácia executiva, há de satisfazer aos requisitos de formação exigidos pela lei do lugar de sua celebração e indicar o Brasil como o lugar de cumprimento da obrigação. (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)

Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras: (Vide Lei nº 9.494, de 10.9.1997)

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

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

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

Art. 745. Quando a execução se fundar em título extrajudicial, o devedor poderá alegar, em embargos, além das matérias previstas no art. 741, qualquer outra que lhe seria lícito deduzir como defesa no processo de conhecimento.

Art. 741. Na execução fundada em título judicial, os embargos só poderão versar sobre: (Redação dada pela Lei nº 8.953, de 13.12.1994) (Vide MP nº 2.180-35, de 24.8.2001)

I - falta ou nulidade de citação no processo de conhecimento, se a ação lhe correu à revelia;

II - inexigibilidade do título;

III - ilegitimidade das partes;

IV - cumulação indevida de execuções;

V - excesso da execução, ou nulidade desta até a penhora;

VI - qualquer causa impeditiva, modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação com execução aparelhada, transação ou prescrição, desde que supervenientes à sentença;

VII - incompetência do juízo da execução, bem como suspeição ou impedimento do juiz.

Não cabe o procedimento monitório contra a Fazenda Pública, haja vista que, tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, seria completamente ineficaz a expedição de um mandado de pagamento imediato do montante, que somente poderia ser atendida mediante o sistema de precatório. O pagamento simplesmente implicaria em desobediência a fila de espera dos demais credores.

Apresentada a petição inicial, que seguirá com o quadro demonstrativo do crédito atualizado (art. 614, II, CPC), será a Fazenda devedora citada para oferecer embargos no prazo de dez dias. Tal medida de reação tem natureza jurídica de autêntica ação de conhecimento, com eficácia suspensiva da execução. As inovações introduzidas pela reforma do CPC no plano dos embargos, quanto à suspensividade parcial destes (§§ 2º e 3º do art. 739, CPC) , também aplicam-se ao procedimento do art. 730 (artigo reproduzido anteriormente) do CPC. Texto legal:

Art. 614. Cumpre ao credor, ao requerer a execução, pedir a citação do devedor e instruir a petição inicial:

II - com o demonstrativo do débito atualizado até a data da propositura da ação, quando se tratar de

execução por quantia certa; (Redação dada pela Lei nº 8.953, de 13.12.1994)

Art. 739. O juiz rejeitará liminarmente os embargos:

I - quando apresentados fora do prazo legal;

II - quando não se fundarem em algum dos fatos mencionados no art. 741;

III - nos casos previstos no art. 295.

§ 2º Quando os embargos forem parciais, a execução prosseguirá quanto à parte não embargada.

§ 3º O oferecimento dos embargos por um dos devedores não suspenderá a execução contra os que não

embargaram, quando o respectivo fundamento disser respeito exclusivamente ao embargante.

O precatório é o ato pelo qual o juiz requisita ao presidente do Tribunal competente a ordem de pagamento à Fazenda Pública, para efetuar-lo no processo executivo em lhe seja movido. Implica verdadeira sentença, composta por requisitos normalmente definidos pelos regimentos internos dos tribunais, tais como a indicação do quantum, o nome do credor; cópia da sentença, bem como do acórdão que julgou a apelação ou a remessa confirmatória da decisão etc. A jurisprudência das Cortes Superiores do país vedou a prática de expedição do precatório em valores variáveis, indexados em ORTN's, OTN's (Obrigações do Tesouro Nacional) ou BTN's (Bônus do Tesouro Nacional). O precatório não pode vir expedido apenas em títulos da dívida pública, mas sim, para fins de inclusão no orçamento, em moeda corrente. Tal restrição conduz ao dispositivo dos denominados "precatórios complementares".

A atividade da presidência do Tribunal no procedimento é de índole jurisdicional, haja vista que o precatório é ato próprio do desenrolar dessa peculiar execução e, no seu cumprimento, poderão ainda advir as providências previstas no § 2º, art. 100, CF e no art. 731 do CPC.

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

Redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 13/09/00:

§ 2º 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.

Caberá à Presidência do Tribunal o exame dos requisitos formais do precatório, tal como a realização da remessa necessária. Ao juízo da execução competirá a solução de outros incidentes, por exemplo quanto a forma de reajustamento do montante devido (quantum debeatur), sobre o índice a ser aplicado, a complementação do depósito e a própria extinção da execução.

O seqüestro previsto no art. 731 do CPC não é medida cautelar. Não se confunde com a providência prevista nos arts. 822 a 825 do CPC. A medida tem caráter executivo (natureza satisfativa do crédito beneficiando, naturalmente, o credor) e dar-se-á apenas a requerimento do credor, em caso de preterição, podendo incidir sobre rendas públicas da Fazenda (STF, RTSTF 96/651) e a importância seqüestrada será entregue ao credor.

Art. 822. O juiz, a requerimento da parte, pode decretar o seqüestro:

I - de bens móveis, semoventes ou imóveis, quando lhes for disputada a propriedade ou a posse, havendo fundado receio de rixas ou danificações;

II - dos frutos e rendimentos do imóvel reivindicando, se o réu, depois de condenado por sentença ainda sujeita a recurso, os dissipar;

III - dos bens do casal, nas ações de separação judicial e de anulação de casamento, se o cônjuge os estiver dilapidando;

IV - nos demais casos expressos em lei.

Art. 823. Aplica-se ao seqüestro, no que couber, o que este Código estatui acerca do arresto.

Art. 824. Incumbe ao juiz nomear o depositário dos bens seqüestrados. A escolha poderá, todavia, recair:

I - em pessoa indicada, de comum acordo, pelas partes;

II - em uma das partes, desde que ofereça maiores garantias e preste caução idônea.

Art. 825. A entrega dos bens ao depositário far-se-á logo depois que este assinar o compromisso.

Parágrafo único. Se houver resistência, o depositário solicitará ao juiz a requisição de força policial.

É possível a execução provisória contra a Fazenda Pública. Defender, de forma absoluta, que inexistente execução provisória contra os entes que integram o conceito de Fazenda Pública seria ignorar situações previstas pela ordem jurídica ou inviabilizar o novo instituto da antecipação de tutela (art. 273, CPC) contra a Fazenda Pública. Superada a fase do reexame obrigatório da sentença condenatória da Fazenda Pública, detentora de suspensividade que lhe é inerente, desaparece o impedimento à execução provisória do acórdão que estará sujeito, doravante, apenas a recursos especial e extraordinário, desprovidos de efeito suspensivo. Eis o texto do artigo citado:

Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e: (Redação dada pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994) = \*

I - haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação;\* ou

II - fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu. \*

§ 1º Na decisão que antecipar a tutela, o juiz indicará, de modo claro e preciso, as razões do seu convencimento. \*

§ 2º Não se concederá a antecipação da tutela quando houver perigo de irreversibilidade do provimento antecipado. \*

§ 3º A efetivação da tutela antecipada observará, no que couber e conforme sua natureza, as normas previstas nos arts. 588, 461, §§ 4º e 5º, e 461-A. (Redação dada pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002) = \*\*

§ 4º A tutela antecipada poderá ser revogada ou modificada a qualquer tempo, em decisão fundamentada. \*

§ 5º Concedida ou não a antecipação da tutela, prosseguirá o processo até final julgamento. \*

§ 6º A tutela antecipada também poderá ser concedida quando um ou mais dos pedidos cumulados, ou parcela deles, mostrar-se incontroverso. \*\*

§ 7º Se o autor, a título de antecipação de tutela, requerer providência de natureza cautelar, poderá o juiz, quando presentes os respectivos pressupostos, deferir a medida cautelar em caráter incidental do processo ajuizado. \*\*

Arguir o reexame obrigatório do art. 475 do CPC como obstáculo à concessão da antecipação de tutela contra a Fazenda Pública é argumentação improcedente para a negativa de eficácia do instituto neste caso. A antecipação dos efeitos da tutela pretendida pelo promovente dar-se-á por decisão interlocutória, não estando, portanto, sujeito à remessa necessária, produzindo efeitos imediatamente e em caráter provisório. A natureza do direito em questão ou mesmo a qualidade da parte, não devem gerar, de per si, óbice à aplicação da providência do art. 273 do CPC. Todavia, admitir a efetividade do processo contra a Fazenda Pública para pagamento de quantia certa não implica dispensa da exigência constitucional do precatório, que deve funcionar como instrumento operacionalizador da antecipação.

## Bibliografia

CÂMARA, Alexandre Freitas. Lições de Direito Processual Civil, 7ª ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil, Vol. IV. 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MARCATO, Antonio Carlos. Código de Processo Civil Interpretado, 1ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. O Procedimento de Execução contra a Fazenda Pública, Fortaleza-CE: UFC, 1998.

Fortaleza, 25 de Outubro de 2004

\*Estudante de Direito da Universidade Federal do Ceará - UFC

E-Mail: [kzzarlima@yahoo.com.br](mailto:kzzarlima@yahoo.com.br)

Disponível em: < [http://www.pesquisedireito.com/exe\\_c\\_faz\\_public.htm](http://www.pesquisedireito.com/exe_c_faz_public.htm)  
>. Acesso em: 09 jul. 2007.