Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"

AMANDA CRISTINA FURLAN

O SEQUESTRO DAS VERBAS PÚBLICAS

Assis

2014

AMANDA CRISTINA FURLAN

O SEQUESTRO DAS VERBAS PÚBLICAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis, como requisito do Curso de Graduação.

Orientadora: Prof. Ms. Fernando Antônio Soares de Sá Júnior _____

Área de Concentração: Direito Constitucional

Assis

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

CRISTINA FURLAN, AMANDA
O sequestro das verbas públicas / Amanda Cristina Furlan. Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA – Assis, 2014.
62 p.

Orientador: Fernando Antônio Soares de Sá Júnior
Trabalho de Conclusão de Curso – Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA.

1. Fazenda Pública. 2. Execução em face à Fazenda Pública. 3. O sequestro das verbas públicas.

CDD: 340
Biblioteca da FEMA

O SEQUESTRO DAS VERBAS PÚBLICAS

AMANDA CRISTINA FURLAN

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis, como requisito do Curso de Graduação, analisado pela seguinte comissão examinadora:

Orientador: Profº Ms. Fernando Antonio Soares de Sá Junior_____

Analisador: Profº _____

Assis
2014

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, primeiramente a Deus, pois, sem ele nada é possível; aos meus pais por todo o ensinamento que me passaram e pelo apoio incondicional; ao meu irmão e também melhor amigo; ao meu namorado Gregory, por toda a paciência, e ajuda em todos os aspectos da minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me fortalecer nos momentos de fraqueza me mostrando que está sempre presente em minha vida.

Aos meus pais, pelos ensinamentos que me proporcionaram em todos os aspectos da minha vida, e pelo apoio incondicional em todos os momentos.

Ao meu irmão por todo o apoio em minha vida, e, ao meu namorado Gregory Nicholas Moraes Braga, com quem eu espero compartilhar todos os momentos futuros da minha vida, por toda paciência, dedicação e apoio nesta jornada.

Ao meu orientador, Profº. Ms. Fernando Antônio Soares de Sá Junior, pelo incentivo, dedicação e paciência em todos os momentos de incerteza.

Aos meus colegas de estágio por toda paciência e pelo aprendizado que me proporcionaram e proporcionam em minha infinita jornada do saber.

E por fim, a todos os meus amigos com quem pude compartilhar os momentos de incerteza e de alegria.

RESUMO

Neste trabalho será abordada a forma como a Fazenda Pública realiza o pagamento de suas dívidas judicias, bem como o modo como este valor é cobrado, uma vez que, as ações de execução promovidas em face deste seguem um rito especial, distinto do aplicado nas demandas judiciais promovidas entre pessoa física ou pessoa jurídica de direito privado.

Igualmente, serão abordadas as Emendas Constitucionais 30/2000 e 62/2009.

Entretanto, tais pontos não são a essência desta monografia, mas sim o sequestro das verbas públicas, medida aplicável contra a Fazenda Pública.

Portanto, o objetivo deste trabalho é abordar no que consiste o sequestro das verbas públicas, qual o motivo ensejador desta medida e consequentemente sua aplicação.

Palavras-chave: Fazenda Pública; execução; sequestro.

ABSTRACT

This work piece will address the way that the public treasury performs the payment of its legal debts, as well as the way that this amount is charged, once those enforcement sues have a special rite, unlike of those which are applied in lawsuits among a legal entity and a individual.

Likewise, this work will address the Constitutional amendments, as the 30/2000 and the 62/2009.

However, this points are not the essence of this monograph, but the sequestration of public funds, which is a applicable action against the public treasury.

Therefore, the main goal in this task is treat about the meaning of sequestration on public funds, and the reason which entails of this act and consequently its applicability.

Keywords: Public treasury; enforcement; sequestration

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
RPV	Requisição de Pequeno Valor
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
DEPRE	Diretoria de Execução de Precatórios
ART.	Artigo
CC	Código Civil

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 11

2. FAZENDA PÚBLICA..... 13
2.1. DEFINIÇÃO 13
2.2. CAPACIDADE POSTULATÓRIA 17
2.3. PRERROGATIVAS PROCESSUAIS..... 19
2.4. A ATUAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA NO POLO PASSIVO 21

3. EXECUÇÃO EM FACE À FAZENDA PÚBLICA 24
3.1. FORMAS DE PAGAMENTO DA CONDENAÇÃO DA AÇÃO DE EXECUÇÃO..... 27
3.2. PRECATÓRIO 29
3.3. REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR – RPV 34
3.4. O PARCELAMENTO DOS DÉBITOS DA FAZENDA PÚBLICA 36

4. O SEQUESTRO DAS VERBAS PÚBLICAS 39
4.1. CONCEITO E FINALIDADE 39
4.2. HIPÓTESES DE APLICAÇÃO DA MEDIDA 43
4.3. COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO..... 51
4.4. A IMPENHORABILIDADE DOS BENS PÚBLICOS X O SEQUESTRO DAS VERBAS PÚBLICAS 55

5. CONCLUSÃO 59

REFERÊNCIAS..... 60

1. INTRODUÇÃO

Aqueles que possuem um título executivo extrajudicial, certo líquido e exigível em aberto, que atendam os requisitos previstos na lei, poderão utilizar-se dos Órgãos Judiciais para buscar o adimplemento da obrigação junto ao patrimônio do devedor.

Nestes casos, as pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito privado detentoras dos mencionados títulos executivos extrajudiciais, via de regra utilizarão das disposições previstas no Titulo II, Das Diversas Espécies de Execução previstas no Código de Processo Civil até a Subseção IV, ou dos artigos 612 ao 724 em suas demandas.

As ações de execução têm por objetivo expropriar o patrimônio do devedor até a satisfação da dívida, e, por essa razão tais demandas tendem a ser mais rápidas do que as demais ações, como as de conhecimento, já que é desnecessário provar em juízo que a obrigação existe e sua origem, se os requisitos que regem os títulos executivos estiverem presentes.

Assim, após a citação do devedor têm-se o inicio efetivo da ação de execução, com a aplicação das medidas passíveis, como penhora online, livre penhora e outras que poderão ser arguidas pelo credor.

Quando o titulo que fundar a demanda tiver origem em sentença judicial, será invocado o previsto no artigo 475-A ao 475-R Código de Processo Civil, todavia, o exequente também utilizará de recursos como os citados acima, penhora online, livre penhora e outros para que seu crédito seja satisfeito.

A distinção consiste na forma de emissão dos títulos, que são diferentes, ou seja, um destes têm origem em obrigação contraída entre credor e devedor, na qual o devedor garante com o documento adequado para o momento o cumprimento da dívida contraída na data e forma pactuadas.

Para que exista o título executivo judicial é necessário que o título postulado tenha sido emitido em juízo, sendo este a própria sentença condenatória, ou, o formal e a certidão de partilha, logo, não fará parte do rol previsto no artigo 585 do Código de Processo Civil, mas estará descriminado no artigo Art. 475-N do referido Código.

Entretanto, as regras de execução não serão impostas a todos, sendo a exceção a tal forma de execução todos os entes integrantes da Federação, bem como dois dos integrantes da administração indireta, as Autarquias e Fundações Públicas.

De igual modo, os bens pertencentes a estes não poderão sofrer o ônus do inadimplemento de seus representantes, mas como toda regra esta também comporta exceção, sendo que esta exceção é o sequestro das verbas públicas.

Assim, esta é a razão do presente estudo acerca de tal instituto, que faz com que o Ente Público sofra as consequências de seus atos ilegais e abusivos.

2. FAZENDA PÚBLICA

2.1. DEFINIÇÃO

A medida de sequestro dos bens da Fazenda Pública é tema que demanda conhecimento a respeito do significado do que se deva compreender como Fazenda Pública, eis que tais termos são usados, corriqueiramente com diferentes enfoques.

Nas palavras de CUNHA (2011, p. 15) acerca do que seria a expressão Fazenda Pública salienta o mesmo que:

> Em outras palavras, Fazenda Pública é expressão que se relaciona com as finanças estatais, estando imbricada com o termo Erário, representando o aspecto financeiro do ente público.

Seguindo ainda o entendimento empossado pelo autor (2011, p. 15), o termo Fazenda Pública foi tão empregado que isto acabou repercutindo em seu significado, o tornando mais amplo, logo, passando-se a utiliza-lo até mesmo nas demandas em que alguma pessoa jurídica de direito público figurasse no polo passivo.

> Na verdade, a expressão Fazenda Pública representa a personificação do Estado, abrangendo as pessoas Jurídicas de direito público. No processo em que haja a presença de uma pessoa Jurídica de direito público. Esta pode ser destinada, genericamente, de Fazenda Pública.

Até mesmo dentro do Código de Processo Civil, nos artigos 20, 27, 141, 730 e o artigo 100 da Constituição Federal, dentre outros, é adotada a expressão Fazenda Pública para tratar de forma geral da pessoa jurídica do direito público.

Em sintonia ao referido acima, pode ser observado que segundo ASSIS (2007, p. 960), o emprego desta denominação é utilizada de forma conexa nos artigo 730 do Código de Processo Civil, no caput do artigo 100 e § 3º da Constituição Federal:

> O art. 730, caput, legitima, passivamente, a "Fazenda Pública". Por sua vez, o art.700 caput, utiliza a fórmula explicativa "Fazenda Federal, Estadual ou Municipal", rol aumentado, no § 3°, com a redação da EC 30/2000, para abranger a "Fazenda Distrital".

Seja de forma indireta ou direta, é indiscutível que esta expressão é utilizada apenas para os Entes Federados que fazem parte da administração direta, pois, como denota BUENO (2014 p. 374) não é correto o emprego desta expressão para fazer menção as agências reguladoras, uma vez que estas não integram a administração direta, mas tão somente são dirigidas pelo direito público.

De acordo com MEIRELLES (1998, p. 590), essa denominação genérica é em consequência da responsabilidade que irá recair sobre o Tesouro Nacional, quando uma entidade estatal for condenada, uma vez que o valor para pagamento do débito será retirado do orçamento do ente devedor, o qual por sua vez recebe o valor para administrar as obrigações pecuniárias da União que é a responsável pelo caixa único do tesouro, como descrito no artigo 92 do Decreto Lei nº 200 de 1967.

> A Administração Pública. quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública, porque seu eráno é que suporta os encargos patrimoniais da demanda.

A referida denominação poderá ser utilizada quando a questão versar sobre a União, Estados, Distrito Federal e Município, pois, em nossa Constituição, mas precisamente no artigo 18, do Título III, é definido que estes integram a República Federativa do Brasil, logo, tornam-se pessoas jurídicas de direito público.

Não obstante, podemos observar no já citado Decreto Lei nº 200 de 1967, em seu artigo 4º que a Administração Pública se desenvolve por meio da administração direta e indireta.

Na doutrina e no mundo jurídico a administração direta também é denominada como centralização, como se verifica no entendimento de ALEXANDRINO et al. (2011 p. 23):

> Ocorre a chamada centralização administrativa quando o Estado executa suas tarefas diretamente, por meio dos órgãos e agentes integrantes, da denominada, administração direta.

A administração indireta que por sua vez é identificada como descentralização, na mesma obra de ALEXANDRINO et al. (2011, p.23):

> Ocorre a chamada descentralização administrativa quando o Estado desempenha algumas de suas atribuições por meio de outras pessoas que não pela sua administração direta.

Através do artigo 4º, inciso I do Decreto Lei nº 200 de 1967, também é possível observar no que a administração direta se da por meio das atividades realizadas pelos próprios órgãos públicos de forma direta.

A indireta por sua vez está prevista no artigo 4º, inciso II, e, é exercida por intermédio das Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e

Fundações Públicas, cada uma destas desempenhado diferentes funções em nome e para o Estado.

Muito embora as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista desempenhem atividades em nome do Estado, à estas não poderá ser empregada a nomenclatura Fazenda Pública, como esclarece CUNHA em sua obra (2011 p. 18):

> Então, quando se alude à Fazenda Pública, na expressão não estão sendo inseridas as sociedades de economia mista nem as empresas públicas, sujeitas que são ao regime geral das pessoas jurídicas de direto privado.

O mesmo define ASSIS em sua obra (2007, p. 960):

> Ao invés, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, porque subordinadas “ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”, a teor do art.173 § 1o ,II da CF/1988, se ostentam alheias ao regime executivo especial.

Note-se que a razão pela qual tais empresas, embora detenham capital público em sua formação, não possam ser designadas como Fazenda Pública reside no regime jurídico ao qual pertencem, de direito eminentemente privado e não público, fazendo com que elas embora intimamente ligadas ao Estado não possam se valer das prerrogativas especiais que o mesmo goza no âmbito público, mas devendo portar-se como um particular.

2.2. CAPACIDADE POSTULATÓRIA

A capacidade postulatória é concedida pela Lei 8.906 de 04 de Julho de 1994, nos artigos 1º e 3º, aos advogados devidamente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil.

Em referidos artigos, é definido que o advogado regularmente inscrito poderá postular demandas nos órgãos do Poder Judiciário e Juizados Especiais, bem como prestar serviços referentes a consultoria e assessoria.

Desta forma, para que possa ser iniciada uma demanda no Judiciário e Juizado é evidente que primeiramente será necessário que a pessoa jurídica de direito privado ou física esteja representada por um patrono.

Mas, existe uma exceção a regra, pois, esta previsto no artigo 9 da Lei 9.099 de 26 de setembro de 1995, que em demandas de até 20 salários mínimos propostas perante os Juizados Especiais Cíveis e Criminais a parte poderá comparecer em juízo desacompanhada de advogado.

Contudo, não é apenas na mencionada situação que é dispensada a figura do advogado para se ingressar com uma ação ou apresentar a defesa, mas, também quando a Fazenda Pública estiver em juízo.

Entretanto, não é permitido ao ente público realizar sua defesa ou ingressar com um processo desacompanhado, como no caso das pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, mas sim através de procurador judicial.

O procurador judicial é um patrono, que prestou e obteve a nota necessária para passar no concurso público de procurador judicial, investindo-se assim do cargo público e tornando-se competente para representar a Fazenda Pública, como se verifica no trecho abaixo transcrito extraído do site www.procuradoria.al.gov.br (acesso em 15 jul. 2014):

> Compete à Procuradoria Judicial a representação judicial do Estado, com exclusividade, em qualquer ação, foro, tribunal, juizado ou instância, e das

> autarquias que a lei tenha cometido essa atribuição à Procuradoria Geral do Estado, exceto nas matérias de competência da Procuradoria da Fazenda Estadual.

É neste sentido a definição trazida por CUNHA (2011, p. 20/21) ao tratar da forma como se dá a representação processual da Fazenda Pública, na mesma oportunidade é esclarecido por este autor que cada ente público é representado por sua procuradoria:

> Em se tratando da Fazenda Pública, sua representação é feita, via de regra por procuradores Judiciais que são titulares de cargos públicos privativos de advogados regularmente inscritos na OAB detendo, portanto, capacidade postulatória. (...) Cada pessoa Jurídica de direito público tem sua própria representação. (...)

Em decorrência desta circunstância os atos praticados por advogados em nome dos Entes Federados serão inválidos, como denota NEGRÃO et al.(2012 p. 123):

> Apenas os procuradores das pessoas jurídicas de direito público referidas no art. 12 do CPC estão credenciados a defendê-las em juízo. Assim: “Não se conhece de recurso manejado em nome de Estado federado por advogado não integrante do respetivo quadro de procuradores”

Referida invalidez dos atos praticados por advogado não integrante do quadro de procuradores, mostra-se em consonância com o fato de que a representação das Entidades Pública deve ser feita exclusivamente pelos procuradores desta, afinal, criar um cargo público constituir alguns indivíduos com a capacidade necessária e ao final não permitir que desenvolvam suas funções mostra-se ilógico e irracional.

2.3. PRERROGATIVAS PROCESSUAIS

É possível verificar que no ordenamento jurídico brasileiro é atribuído ao Ente Público um tratamento diferenciado quando este integrar o polo passivo ou ativo de demandas a judiciais.

Alguns doutrinadores, como CUNHA, consideram esses benefícios decorrentes das atividades desenvolvidas pelas pessoas jurídicas de direito publico, uma vez que, a estas cabe salvaguardar o interesse público. Segundo ele (2011, p. 35):

> Em razão da própria atividade de tutelar o interesse público, a Fazenda Pública ostenta condição diferenciada das demais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Assim, se ao Ente Público foi atribuída toda a proteção e regularização dos interesses públicos, nada mais justo que permitir que em certas circunstâncias o tratamento concedido aos Entes Federados seja diferenciado daquele aplicado de forma geral.

Por esta razão, um dos motivos apontados por CUNHA (2011 p.34) para defender as prerrogativas da Fazenda Pública é o fato desta administrar o patrimônio público:

> Não que a Fazenda Pública seja titular do interesse público, mas se apresenta como o ente destinado a preservá-lo. Diferentemente das pessoas jurídicas de direito privado, a Fazenda Pública não consiste num mero aglomerado de pessoas. com personalidade jurídica própria: é algo a mais do que isso, tendo a difícil incumbência de bem administrar a coisa pública.

A mesma posição é de ASSIS (2007, p. 952), ao definir que o regime especial conferido aos Entes Públicos é decorrente do regime especial previsto para os bens públicos, já que estes serão os atingidos em uma medida executória:

> A causa de procedimento especial repousa no regime especial dos bens do domínio nacional e do patrimônio administrativo. É disciplina usual em vários ordenamentos jurídicos. Em razão desse regime, a constrição imediata e incondicional dos bens públicos se revela inadmissível, em principio, e inoperante, por decorrência, a técnica expropriatória genérica prevista nos arts. 646 e 647 do CPC e aplicável aos particulares. E, de fato, conforme o art. 100 do cc-02, os bens de uso comum do povo e os de uso especial- definido nos incisos I e II do precedente art. 99 -, são inalienáveis , "enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar" .

Em adição, pode ser citado o trecho da obra de CUNHA (2011, p. 35), que menciona a dificuldade encontrada pela Fazenda Pública em ter acesso aos fatos, elementos e dados das causas, em razão da grande quantidade de demandas que existem em face às Entidades Públicas e por estas movidas:

> Ora, a Fazenda Pública, que é representada em juízo por seus procuradores, não reúne as mesmas condições que um particular para defender seus interesses em JUÍZO. Além de estar defendendo o interesse público, a Fazenda Pública mantém uma burocracia inerente à sua atividade, tendo dificuldade de ter acesso aos fatos, elementos e dados da causa. O volume de trabalho que cerca os advogados públicos impede, de igual modo. o desempenho de suas atividades nos prazos fixados para os particulares.

Se tais argumentos, são insuficientes para extinguir qualquer dúvida quanto a importância de conferir aos "zeladores" do bem público benefícios quando estes postularem em ao juízo, deverá ser observado que as condenações pecuniárias

impostas a Fazenda Pública, repercutem no tesouro nacional e consequentemente na forma como é feita a distribuição dos ativos financeiros aos Entes Federados, como bem ressalta CUNHA (2011, p. 34/35):

> (...) quando a Fazenda Pública está em juízo, ela está defendendo o erário. Na realidade, aquele conjunto de receitas públicas que pode fazer face às despesas não é de responsabilidade, na sua formação, do governante do momento. É toda a sociedade que contribui para isso. (...) Ora, no momento em que a Fazenda Pública é condenada. Sofre um revés, contesta uma ação ou recorre de uma decisão, o que se estará protegendo, em última análise, é o eráno. E exatamente essa massa de recurso que foi arrecadada e que evidentemente supera, aí sim, o interesse particular. Na realidade, a autoridade pública é mera administradora.

Mas, é indiscutível que se o Ente Público atua de forma ilegal, e contrária ao seu principal objetivo, de resguardar o patrimônio da sociedade e trabalhar em beneficio desta, as devidas medidas deverão ser tomadas para punir aqueles que se utilizaram da personalidade jurídica pública de forma avessa a devida, bem como deverão ser tomadas para que tais condutas sejam inibidas.

Afinal, o coletivo deve sempre ser priorizado.

2.4. A ATUAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA NO POLO PASSIVO

Ao ingressar com uma ação ou quando figurar no polo passivo, irremediavelmente, a Fazenda Pública, aqui incluídos a União, Distrito Federal, Estados e Municípios, gozarão de benéficos em razão de sua condição.

Tais benefícios, conferidos aos entes públicos da administração direta, na opinião de BUENO (2014, p. 374) serão estendidos a determinadas figuras que compõem a administração indireta, sendo estas as autarquias e fundações:

> Também estão sujeitas à sistemática de pagamentos imposta pelo art. 100 da Constituição Federal as pessoas administrativas que compõem a chamada administração indireta, quando instituídas e regidas por regras de direito público, assim entendidas as autarquias e as fundações de direito publico (art.6º, caput, da Lei nº 9.469/1997 e artigo 8º, caput, da lei nº 8.620/1993, expresso quanto à impenhorabilidade dos bens do INSS, uma autarquia federal).Por analogia, não há como excluir desse rol as agências reguladoras (ANEEL, ANATEL) todas regidas também pelo direito publico.

Porém, também poderão utilizar os dispositivos previstos no ordenamento jurídico para os entes públicos, as sociedades de economia mista e pública, as quais não são consideradas integrantes da Fazenda Pública, muito embora desenvolvam atividades em nome desta. Todavia, esse direito decorre das mudanças trazidas pela jurisprudência, como ensina BUENO (2014, p.374):

> Em diversos outros julgamentos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (por todos, v. o RE 220.906/DF, rel. Min. Mauricio Corrêa, j.m.v 16.11.2000, DJ 14.11.2002, p. 15, e, aplicando aquele precedente, STF, 1ª Turma, AI-AgR 395.654/ MG, rel. Min Cezar Peluso, j.un. 14.2.2006, DJ 17.3.2006, p. 11, e STF, 2ª Turma RE-Agr 344.975/RJ, rel. Min. Gilmar Mendes, j.un. 29.11.2005, DJ 16.12.2005, p.106) entendeu que os bens da empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) são impenhoráveis, porque vinculados a serviço público (CF,art.21, X), embora títularizados por empresa pública, regida pelo direito privado (CF, art.173, § 1º, II). Do reconhecimento da impenhorabilidade daqueles bens (devida tão somente pela prestação de serviço público), entendeu-se que o procedimento executivo contra a ECT devia pautar-se no art. 100 da Constituição Federal e no art. 730 do Código de Processo Civil. A prevalecer este entendimento, todas as pessoas estatais, mesmo que regidas pelo direito privado (sociedade de economia mista, empresas públicas e, de forma geral as empresas sob controle acionário do Estado), estariam sujeitas à incidência daquela disciplina normativa desde que, por força da lei, prestadoras de serviço público razão que a maioria votante do Supremo Tribunal Federal

> entendeu suficiente para indisponibilizar a totalidade de seus bens, justificando-se consequentemente, a execução nos moldes constitucionais aqui examinados.

A título de exemplo, pode ser destacada a forma como se dá a citação da Fazenda Pública, prevista no art. 222 do Código de Processo Civil, que via de regra será realizada através de oficial de justiça, e, especificamente será citada na pessoa do seu representante legal, ou de forma eletrônica nos termos da Lei 11.419/2006.

Outro benefício concedido aos integrantes da administração direta e indireta é o previsto no artigo 188 do Código de processo Civil, que fornece a estes o prazo em quádruplo nos casos em for necessário a apresentação da contestação e em dobro para interposição de recursos.

Até mesmo no tocante às custas recursais as entidades públicas são beneficiadas com a isenção, o que é contrario ao procedimento adotado de forma geral.

Os artigos aqui citados servem apenas para demonstrar de forma singela as prerrogativas conferidas aos Entes Públicos, para que este de acordo com a moral, bons costumes e pela primazia do bem público atue no judiciário, como já explanado anteriormente.

Afinal, se estes administram os bens públicos é necessário que tais benefícios sejam concedidos para proteção dos interesses da sociedade de forma geral, mas, desde que o Ente Público não utilize estes meios concedidos pelo ordenamento jurídico de forma contraria ao que se destina, ou seja, trazendo danos a sociedade e não benefícios.

3. EXECUÇÃO EM FACE À FAZENDA PÚBLICA

Muito embora o objetivo principal do presente trabalho não seja explanar de forma precisa e ampla os meios utilizados pela Fazenda Pública para pagamento de suas condenações judiciais, é fundamental que se faça certas explanações acerca destes institutos, por essa razão neste capítulo estes serão abordados de forma concisa sem delongas.

As ações de execução em que a Fazenda Pública figurar no polo passivo seguirão o rito especial previsto nos artigos 730, 731 e 741 do Código de Processo Civil, bem como no artigo 100, da Constituição Federal e em regras do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Diferentemente do que ocorre com as demais execuções em que o executado é citado para cumprir a obrigação constante do título, nas execuções contra a Fazenda Pública ela será citada para opor embargos no prazo de trinta dias e não para realizar o pagamento da quantia, em decorrência do previsto na lei 9.494 de 10 de setembro de 1997 e do rito especial.

De acordo com DIDIER JR. (2012, p. 723/724), não se aplica nas execuções contra a Fazenda Pública os procedimentos expropriatórios próprios às demais execuções, veja-se:

> Sendo o devedor a Fazenda Pública, não se aplicam as regras próprias da execução por quantia certa contra devedor solvente, não havendo a adoção de medidas expropriatórias para a satisfação do crédito. Os pagamentos feitos pela Fazenda Pública são despendidos pelo erário, merecendo tratamento especifico a execução intentada contra as pessoas jurídicas de direito público.

De acordo com o mesmo autor, esta situação se dá em razão da indisponibilidade do interesse público que verte na inalienabilidade e impenhorabilidade dos bens públicos:

> Quando a Fazenda Pública é o devedor, as regras gerais de expropriação não têm aplicação, porquanto os bens públicos são impenhoráveis e inalienáveis. (DIDIER JR., 2012, p. 723)

Portanto, o fato da Fazenda Pública ser citada para apresentar somente a defesa deve-se ao principio da impenhorabilidade dos bens públicos, o que obstrui a expropriação dos bens públicos em razão do inadimplemento deste, sendo que este fato repercute até mesmo na forma adotada para realizar os pagamentos das execuções, o qual será analisado posteriormente.

Importa salientar neste momento que as execuções contra a Fazenda Pública, processam-se de modo absolutamente diverso do que ocorre no rito comum das execuções por quantia certa em geral, uma vez que o não pagamento gera a possibilidade de o credor utilizar o instituto da penhora em face ao devedor, alcançando os bens do mesmo, os quais serão passíveis de arrematação, expropriação e transferência, até que o valor em aberto seja satisfeito.

No rito especial ocorre o oposto ao adotado nos procedimentos de cumprimento de sentença, que podem seguir o rito previsto no artigo 475-J do Código de Processo Civil. A mesma diferença ocorre quando da citação do ente estatal, pois como já demonstrado este é citado para apresentar a defesa cabível.

Há de se observar que o título que funda a ação não irá influenciar no rito a ser seguido nas demandas propostas em face da Fazenda Pública, a qual via de regra continuará sendo o previsto nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil, conforme a súmula 279 do Superior Tribunal de Justiça:

> Superior Tribunal de Justiça, Súmula 279 **-** É cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública.

No mesmo sentido é o pensamento de DIDIER JR. (2012, p. 724), que diz:

> Na execução proposta em face da Fazenda Pública, não há essa variação independentemente de o título ser judicial ou extrajudicial o procedimento é o mesmo: A Fazenda Pública é, nos termos do art. 731 do CPC, citada para opor embargos.

No que diz respeito ao reexame necessário, cabe destacar o ponto de vista de NEVES (2013, p. 1097/1098), que declara ser desnecessário que seja realizado o reexame da matéria já julgada em sede dos embargos, uma vez que este procedimento procrastina o andamento do feito e retarda o recebimento do título.

> Compreendo que o entendimento defendido encontrará diversas dificuldades. Para a doutrina que defende a necessidade de reexame necessário da sentença que julga os embargos é evidente a impossibilidade de expedição de precatório antes da decisão do tribunal. Ainda que não se admita a ausência de efeito suspensivo dos embargos na execução contra a Fazenda Pública, nada justifica a necessidade de reexame necessário contra a sentença dos embargos, sendo esse o entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça.

A sujeição da matéria julgada em primeiro grau ao reexame necessário do Tribunal de Justiça apenas retarda a expedição do título competente, pois, somente após o trânsito em julgado do acordão este poderá ser expedido.

Afinal, como é possível de forma imediata definir que a sentença proferida pelo juiz monocrático não está apta, ou que deve ser revista, seria isto apenas mais uma

forma de beneficiar o Ente Público devedor, sobre o frágil argumento de que o objetivo é resguardar o patrimônio público.

3.1. FORMAS DE PAGAMENTO DA CONDENAÇÃO DA AÇÃO DE EXECUÇÃO

Está previsto no texto constitucional, no artigo 100 da Constituição Federal que os entes federados deverão utilizar o precatório e a requisição de pequeno valor, ou também conhecida como RPV, para pagamento das condenações oriundas de sentença judiciária.

O critério a ser observado para definição de qual meio será utilizado, será qual ente figura no polo passivo e o valor da obrigação a ser adimplida.

Isso ocorre em razão das modificações trazidas pela Emenda Constitucional, 62/2009, pois, foi a partir de sua promulgação que foi facultado aos entes estatais definirem de acordo com sua receita o valor teto para pagamento de condenações judiciais através de RPV, e, consequentemente o valor mínimo para expedição de precatório, bem como revogou as demais leis que definiam um valor aquém do maior beneficio do regime geral da previdência social.

Entretanto, segundo NEVES (2013, p. 1102) a referida faculdade foi permitida num prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data da publicação da mencionada emenda constitucional nº 62 de 09 de dezembro de 2009, art. 97, § 12 e incisos:

> O “pequeno valor” apontado pelo dispositivo constitucional deverá ser indicado por cada entidade federada, por meio de legislação especifica, segundo previsão do art. 100, § 4.°, da CF. O art. 97, § 12.°, do ADCT (incluído pela EC 62/2009) dispõe que, se a lei referida no art. 100, § 4.°, da CF, não tiver sido publicada em ate 180 dias contados da publicação da emenda constitucional, para os Estados e Municípios o valor será de 40 salários-mínimos e para os Municípios de 30 salários-mínimos. No âmbito federal, o pequeno valor foi determinado pelo art. 17, § 1.°, da Lei dos

> Juizados Especiais Federais (Lei 10.257/2001) e confirmado pelo art. 2.° da Resolução 373/2004 do Conselho da Justiça Federal em 60 salários-mínimos (art. 17, § 1.°).

Na mesma linha é o entendimento demonstrado por DIDIER JR. (2012, p. 741), em sua obra, quando este categoricamente informa que ao não estabelecer um valor próprio para dispensar o pagamento de suas obrigações através de precatório a Entidade Pública terá de seguir o valor já fixado em lei:

> Aos Estados, Municípios e Distrito Federal cabe fixar o limite considerado de pequeno valor para que seja dispensada a expedição do precatório. Enquanto não editados os respectivos diplomas legais, deve prevalecer o teto estabelecido no art. 87 do ACDT da Constituição Federal, acrescido pela Emenda constitucional n37/2002 para as condenações impostas as fazendas dos Estados e do Distrito Federal, o limite fixado e de 40 (quarenta) salários mínimos, sendo de ate 30 (trinta) salários mínimos para as condenações impostas as Fazenda Municipais.

Desta forma, aquele que deixou transcorrer o prazo quando da publicação da Emenda Constitucional 62/2009 sem definir através de leis próprias o valor máximo e mínimo para pagamento de suas condenações, ficará sujeito ao montante fixado em lei, no artigo 87 e seus incisos, e, artigo 97, § 12, ambos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No dispositivo supracitado é definido que para os Estados e Distrito Federal o valor máximo para pagamento através de RPV é até 40 (quarenta) salários-mínimos, para municípios será expedido RPV para pagamento das obrigações que o valor não seja superior a 30 (trinta) salários-mínimos.

Já as condenações impostas à União, a quantia máxima será de até 60 (sessenta) salários mínimos para quitação da obrigação por meio do RPV, conforme estipulado na Lei n. 10.259 de 12 de julho de 2001.

Deste modo, se o valor da condenação for superior ao estabelecido no artigo 97, § 12, parágrafos I e II do ADCT, ou em legislação própria de ente devedor, será emitido precatório para que a obrigação seja quitada.

O objetivo de possibilitar ao ente público estabelecer os valores máximo e mínimo para pagamento de suas condenações, logo, o regime em que essas serão pagas, é permitir a este que dentro de sua dotação orçamentária verifique a melhor forma para pagamento de suas obrigações.

A fim de se verificar as diferenças no regime de pagamento do precatório e RPV, cada um destes será analisado a seguir.

3.2. PRECATÓRIO

Em nossa Carta Magna está previsto que após o trânsito em julgado da demanda que condenou o Ente Público ao pagamento de uma obrigação, ou, caso este não apresente sua defesa cabível, deverá ser requisitado pelo juiz da causa ao Presidente do Tribunal competente, o qual de acordo DIDIER JR. (2012, p. 725/726) deverá realizar a expedição de uma ordem de pagamento contra o devedor, a qual se denomina como precatório:

> Determinada a expedição do precatório pelo juiz, deverá o cartório judicial providenciar sua autuação com cópia das principais peças dos autos originários, dentre elas a certidão de transito em julgado, bem como devera ser informada a natureza jurídica do crédito (requisito relevante diante do § 5º do art. 100 da CF/88).

Após os referidos atos, o precatório será encaminhado para o Presidente do Tribunal competente, momento no qual deve ser realizado o registro e a distribuição do título.

Sendo este o entendimento de FURTADO (2006):

> Precatório é o instrumento que representa uma requisição judicial de pagamento, consubstanciado no ofício requisitório expedido pelo juiz da execução de sentença ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda, em face de a Fazenda Pública ter sido condenada ao pagamento de determinada soma em processo transitado em julgado.

No texto do art. 100, § 5º da Constituição Federal está descrito que os precatórios deveram ser apresentados até o dia 1º de Julho.

O precatório será apresentado no Tribunal competente, e, ficará a cargo do Presidente responsável requisitar ao ente público devedor a inclusão do valor necessário no orçamento deste, para que o pagamento do título seja providenciado até o final do exercício subsequente, de acordo com sua apresentação cronológica, o que é esclarecido na obra de BUENO (2014, p. 382):

> Importa esclarecer que a data de 1º de Julho a que alude o dispositivo constitucional não se refere ao envio da requisição ao ente público responsável pelo pagamento, mas sim traduz o limite temporal de apresentação dos precatórios aos Tribunais, para que seus Presidentes requisitem às entidades públicas devedoras sua inclusão no orçamento do exercício seguinte.

Contudo, muito embora esteja definido que o pagamento se dará da forma mencionada, deve ser levado em consideração a quantidade de ações demandas em face ao Estado, uma vez que, em decorrência disto torna-se dificultoso que o pagamento da condenação seja realizado no exercício subsequente.

Logo, é imprescindível que o ofício requisitório seja apresentado até o dia 1º de Julho, mas, para que este seja incluído na ordem de pagamentos a serem realizados, não significando de forma precisa que este será pago no exercício seguinte, o que acarreta ao credor uma longa espera na fila dos precatórios.

Ainda, no art.100 da CF, é possível identificar até mesmo a essência do princípio da isonomia, haja vista que é vedada a inclusão de casos ou pessoas na dotação orçamentária.

Isso pode ser afirmado em razão do objetivo do princípio da isonomia, que consiste na ideia de que todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção, logo, tendo em vista que todos são iguais não é possível admitir que se faça qualquer tipo de favorecimento em relação a alguns e em detrimento de outros.

É desta forma que o doutrinador MORAES (2003, p. 488) define ao tratar do disposto no artigo 100 da Constituição Federal:

> A Constituição Federal, em seu art. 100, disciplina os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual e Municipal, em virtude de sentença judiciária, com a finalidade de assegurar a isonomia entre credores, impedindo dessa forma, em consonância com o princípio da impessoalidade, consagrado, no art. 37 do Texto Magno, qualquer espécie de favorecimento, seja por razões políticas, seja por razões pessoais.

Entretanto, em virtude da Emenda Constitucional n° 62 de 2009, será conferido tratamento especial aos titulares de precatórios de natureza alimentícia, que irão gozar de preferência em face dos demais precatórios, sendo desnecessário que se sujeitem a mesma ordem cronológica de apresentação dos precatórios não alimentares.

Ainda consoante os parágrafos primeiro e segundo, do artigo 100, da Constituição Federal, existirá a preferência dos precatórios alimentares cujos titulares tenham idade superior a 60 (sessenta) anos, bem como os que os titulares forem portadores de alguma doença grave prevista em lei, sendo que o valor do precatório poderá ser até três vezes maior que o previsto em lei para as requisições de pequeno valor, sendo que nesta hipótese é permitido o fracionamento do valor a ser pago.

> Art. 100 – (...)
>
> § 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.
>
> § 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

A ordem de pagamento dos precatórios pode ser divida em quatro, sendo que os primeiros a receberem os valores oriundos de precatórios alimentares serão os idosos acima de 60 (sessenta) anos, em segundo os portadores de doença grave estabelecida em lei.

E após estes serão aqueles que possuírem crédito alimentar, mas que não fazem parte do grupo mencionado anteriormente, e, os últimos a receberem serão aqueles que não possuírem crédito alimentar.

Existem também em nossos Tribunais, entendimento consolidado em súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça neste sentido, veja-se:

> Supremo Tribunal Federal 655 Exceção - Créditos de Natureza Alimentícia - Dispensa de Precatório. A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza.

> Superior Tribunal de Justiça, Súmula 144: OS CREDITOS DE NATUREZA ALIMENTICIA GOZAM DE PREFERENCIA, DESVINCULADOS OS PRECATORIOS DA ORDEM CRONOLOGICA DOS CREDITOS DE NATUREZA DIVERSA.

Porém, é afirmado por CANTOARIO (2013, p. 195) que, a referida preferência não irá ocorrer nos casos em que o Estado, Distrito Federal e Município, figurarem como devedoras do título judicial condenatório em mora até o ano de 2009, ou anos subsequente, em decorrência do previsto no art. 97 do ADCT, que exclui a preferência acima explanada e institui um regime especial para pagamento das obrigações:

> Em razão da nova metodologia extraída das normas que regulamentam a cobrança das dívidas em face dos entes públicos, é possível concluir pelo cabimento da constrição quando não observada a preferência dos créditos alimentícios cujos titulares forem maiores de sessenta anos ou portadores de doença grave (art. 100, § 2.º, da CF/1988. Afinal, o desrespeito a essa preferência também implica violação à ordem de pagamento. Não obstante, tal medida não será aplicada na vigência do regime especial para os Estados, Distrito Federal e Municípios, pois o caput do art. 97 do ADCT desautorizou a aplicação do § 2.º do art. 100 da CF/1988, Sequestro de verbas públicas após as decisões do STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.362, 4.357, 4.372, 4.400 e 4.425, justamente a norma a partir da qual se extrai a precedência destes créditos sobre os demais.

Todavia, as citadas pessoas jurídicas de direito público podem optar se seguirão o regime especial previsto no artigo 97 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias, ou se criarão um regime próprio para pagamento de suas condenações judiciais.

Ao realizar esta divisão entre títulos, nota-se que o objetivo é dar preferência para aqueles que necessitam com urgência receber o valor que lhes é devido, mas, em razão de sua idade ou estado de saúde.

Esta divisão mostra-se correta, afinal a espera para recebimento destes títulos pode perdurar por anos.

3.3. REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR - RPV

O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará divulga em seu sitio de forma clara e concisa em que consiste a requisição de pequeno valor, ao narrar que está nada mais é do que um pedido de pagamento de pequeno valor, realizado pelo magistrado da causa, após o trânsito em julgado da sentença condenatória:

> É uma espécie de requisição de pagamento que faz o juiz que condena, sem mais possibilidade de recurso, um Estado ou Município, a pagar uma determinada quantia.

Tal como ocorre nos precatórios, será possível realizar a divisão das requisições de pequeno de valor, no tocante a sua natureza, que também são dividas em dois grupos, os alimentares e os não alimentares, como ensina ASSIS (2007, p. 957).

Como já narrado, a requisição de pequeno valor é emitida nos casos em que o débito junto ao ente Federado devedor não ultrapassa o montante estipulado por este através de lei própria, ou o já fixado no artigo 97, § 12º da ADCT.

Porém, cumpre ressaltar que os valores fixados para expedição de RPV no dispositivo informado acima, é de 40 (quarenta) salários mínimos para os Estados e Distrito Federal, de 30 (trinta) salários mínimos para os Municípios.

Quanto ao processo, o doutrinador CUNHA (2011, p. 333), confirma que este deverá seguir os termos dos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil, uma vez que, o

devedor da obrigação é um ente público, a defesa a ser apresentada também será os Embargos à Execução, em razão de todo informado anteriormente:

> Embora não haja previsão legal nesse sentido, parece que se deve aplicar, de forma mitigada, os arts. 730 e 731 do CPC, ou seja, a Fazenda Pública será citada para oferecer embargos. Não oferecidos ou rejeitados os que tenham sido apresentados. Deverá ser expedida ordem de pagamento, em vez de se expedir um precatório.

De acordo com CUNHA (2011, p. 334) a competência para emissão da requisição de pequeno valor é do Presidente do Tribunal de Justiça, a que o magistrado da causa está subordinado, da mesma forma como ocorre com o precatório.:

> Enfrentando essa questão. o Superior Tribunal de Justiça, a partir de uma interpretação sistemática dos arts. 100. parágrafo 3, da Constituição Federal e 730, I e II, do CPC, concluiu que "A requisição de pagamento das obrigações devidas peta Fazenda Pública é de competência exclusiva do Presidente do Tribunal a que está vinculado o juízo da execução. cabendo a este o cumprimento do disposto no artigo 730 do CPC, tanto nos pagamentos realizados por meio de precatórios corno por requisições de pequeno valor.

Conforme NEVES (2013, p. 1102) menciona em sua obra: “A execução por RPA (requisição de pagamento autônoma) não tem propriamente um procedimento executivo”, a execução ou cumprimento de sentença cujo objeto incide em receber uma RPV, não irão seguir nenhum procedimento especifico, pois, este inexiste no ordenamento jurídico.

De acordo com CUNHA (2011. P. 333) caso o pagamento não ocorra é facultado ao credor solicitar a realização do sequestro do valor correspondente junto às contas

pertencente ao ente devedor, mas, referida medida será analisada no capitulo seguinte, já que este é o tema principal do presente trabalho:

> Emitida a ordem de pagamento, cabe à Fazenda Pública creditar o valor respectivo, no prazo assinalado pelo juiz. Não o fazendo, caberá o sequestro ou o bloqueio de verbas públicas, no valor suficiente para o cumprimento da ordem.

Portanto, diante da constatação dos requisitos para expedição do RPV bem como da forma como o pagamento desta se dá, é evidente que em teoria o procedimento a ser adotado nestes casos é mais célere do que o aplicado nos pagamentos realizados através de precatório.

Todavia, em razão do pagamento deste crédito ser realizado de acordo com sua ordem de apresentação, isto acaba afetando a agilidade com que o pagamento é realizado.

3.4. O PARCELAMENTO DOS DÉBITOS DA FAZENDA PÚBLICA

Existem Emendas Constitucionais que possibilitam ou possibilitaram a Fazenda Pública realizar o adimplemento de seus precatório ou requisições de pequeno valor de forma parcelada.

A primeira modificação acerca de pagamentos parcelados sobreveio da Emenda Constitucional 30/2000, que por sua vez fez modificações no artigo 100 da carta Magna e adicionou o artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Para melhor entendimento das mudanças realizadas no caput do art. 100 da Constituição Federal, deve ser observado o descrito por JUNIOR (2007, p. 4) acerca das mudanças que foram sobre a não aplicação das mesmas regras aplicadas nos precatórios quando a obrigação tratar dos pagamentos das requisições de pequeno

valor, a fixação de valores máximos distintos para cada entidade pública do que será considerado RPV e as mudanças trazidas sobre a competência do Chefe do Poder Judiciário:

> Com a nova redação foram acrescentados cinco parágrafos ao art. 100 da CF/88. O disposto no caput do referido artigo, quando se tratar de expedição de precatórios, não será aplicado aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado, fixando valores distintos, segundo as diferentes capacidades das entidades devedoras de direito público. E ainda, que o Presidente do Tribunal competente, que por ato comissivo ou omisso, retardar ou ainda, tentar frustrar a liquidação regular de precatórios, incorrerá em crime de responsabilidade.

A criação do art. 78 do ADCT, já citado anteriormente, permitiu que os pagamentos ainda pendentes e os que tivessem origem de demandas ajuizadas até a data de 31 de dezembro de 1999, fossem pagos de forma parcelada no prazo de 10 (dez) anos, o que se corrobora com o alegado por NEVES (2013, p. 1099):

> Tome-se, por exemplo, a iniciativa infeliz do Poder Legislativo resultante na Emenda Constitucional 30/2000, ao determinar um parcelamento de débitos da Fazenda Pública em prestações anuais num prazo de dez anos.

A já citada Emenda Constitucional 62/2009, também é conhecida como a Emenda do calote, isso porque ele traz certas vantagens ao poder público em detrimento de seus credores.

Esta Emenda permite a entidade devedora realizar o pagamento de seus débitos em até 15 (quinze) anos, bem como realizarem leilões, nos quais o credor que ofertar um maior desconto em seu título terá seu crédito pago, dentre outras modificações

no artigo 100, acrescentou o artigo 97 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sendo este o entendimento demonstrado por CANTOARIO (2013, p. 08):

> A Constituição estabeleceu, tanto em sua redação originária quanto em razão das reformas promovidas pelo poder constituinte derivado, algumas hipóteses de parcelamento. A primeira é aquela decorrente do art. 33 do ADCT, que parcelou os débitos dos entes públicos em oito anos. Após esse parcelamento, que nasceu junto com a Constituição de 1988, a EC 30/2000 inseriu o art. 78 do ADCT, que trouxe novo parcelamento, no ano de 2000. Por fim, o art. 97 do ADCT, inserido pela EC 62/2009, trouxe novo parcelamento, que poderia ser pelo prazo fixo de 15 anos ou sem limite determinado, sendo necessário apenas o depósito de quantias vinculadas à receita corrente líquida do ente público devedor. Dessas modalidades de parcelamento apenas os dois últimos comportam o sequestro em decorrência do inadimplemento dos depósitos anuais.

Também, foi em decorrência do artigo 97 do Ato das Disposições transitórias instituído por esta Emenda que foi criado o regime especial para pagamento das condenações judicias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, permitindo a estes depositar um montante já estabelecido no próprio artigo. A título de exemplo pode ser mencionado o valor previsto para a região Sudeste de 2%, sendo que este percentual deverá ser retirado da receita liquida corrente do Ente devedor.

As modificações realizadas por esta Emenda trouxeram demasiados benefícios as Entidades Devedoras, e em decorrência disto prejuízo aos credores.

4. O SEQUESTRO DAS VERBAS PÚBLICAS

4.1 CONCEITO E FINALIDADE

O Sequestro das verbas públicas é uma medida prevista no artigo 100, § 6.º Constituição Federal e no artigo 731 do Código de Processo Civil, que deverá ser empregada em detrimento da Fazenda Pública.

A referida medida consiste em tornar indisponível um determinado montante do valor existente na conta bancária do Ente Público devedor, todavia, isso ocorrerá em duas hipóteses, que serão analisadas em momento oportuno.

Como visto, ao contrário do sequestro cautelar previsto no artigo 821 do Código de Processo Civil, que tem por objetivo atingir bens específicos para que a dívida líquida e certa seja garantida, o objetivo do sequestro definido no artigo 731 do Código de Processo Civil e estudo do presente trabalho é tão somente buscar junto a conta pertencente ao Ente Público devedor a satisfação do valor em aberto, não sendo definido de qual parte do orçamento público o valor será retirado.

Como determinado no próprio artigo 731 do Código de Processo Civil e artigo 100, § 6º da Constituição Federal, esta medida é passível de utilização apenas pelos credores da Fazenda Pública, que possuem um título a receber de uma Pessoa Jurídica de Direito Público, consubstanciado no precatório ou na requisição de pequeno valor.

Embora nos entendimentos citados não exista divergência no tocante ao conceito de sequestro, o mesmo consenso não impera acerca da natureza jurídica desta medida.

Sendo assim para uma parte da doutrina como CANTOARIO (2013, p. 1/2), a natureza deste meio não é assecuratória, mas, sim satisfativa, pois esta traz ao preterido e primeiro na fila de recebimentos o direito de receber o valor que não lhe foi repassado, ao passo que esta ferramenta está a disposição apenas dos credores da Fazenda Pública:

> O sequestro é medida de natureza jurisdicional e satisfativa, que se destina a permitir o recebimento do valor consubstanciado no precatório pelo credor preterido (art. 100, § 6.º, CF/1988).

No mesmo sentido é encontrada a voz de ASSIS e FRANCO (apud BUENO, 2014, p. 390):

> Outros destacam a natureza satisfativa do sequestro, apta, portanto, à transferência compulsória do numerário não pago par o exequente (é o entendimento de Araken de Assis, Comentários ao Código de Processo Civil, vol.9, p. 418-419, e Fernão Borba Franco, Execução em face da fazenda pública, p. 181). É este o entendimento que tem o apoio deste curso.

Todavia, para o Ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça, NETTO (1999, p. 39), a natureza do instituto está ligada a posição ocupada pelo credor do título na fila dos precatórios, de modo que se esta medida for utilizada pelo titular do 1º precatório ou RPV cadastrado para pagamento, sua natureza será satisfativa, pois, através desta medida o credor receberá o valor que lhe é devido.

Isto pode ser verificado em sua obra “Notas sobre o precatório na execução contra a Fazenda Pública” (1999, p. 39), pois, ao citar a nota de Nery este se mostra adepto do mesmo entendimento, vejamos: “Ajuizado pelo credor primeiro da fila, a medida de sequestro será satisfativa porque visa entregar-lhe a quantia sequestrada para a satisfação de seu crédito (CF 100 § 2.º)”.

Ato contínuo, NETTO ainda na citada obra justifica que a qualidade de medida assecuratória do sequestro seria em razão deste reorganizar a ordem cronológica de pagamento dos títulos.

> Ajuizado por qualquer outro credor preterido, mas que não seja o que deva receber em primeiro lugar, a medida será cautelar (CPC. 822 IV), incidente do processo de execução contra a Fazenda Pública, porque visa à recomposição da ordem cronológica e de preferência dos precatórios.

Neste sentido a natureza do sequestro será cautelar quando esta for utilizada por credor que não ocupe o primeiro lugar na fila de pagamentos, e, por consequência, seu efeito será reorganizar a ordem de pagamento da forma como prevista no ordenamento jurídico, de acordo com a ordem cronológica de apresentação.

De igual modo, é o entendimento demonstrado por OLIVEIRA, em seu artigo precatório: analise da Emenda Constitucional 30/2000, quando este declara que o intuito do sequestro não seria receber o valor que lhe é devido, mas assegurar que os pagamentos dos títulos serão realizados de acordo com a ordem cronológica de apresentação.

> O sequestro é determinação moralizadora e acauteladora do direito de preferência. Não é satisfativa, porque não objetiva o pagamento do credor prejudicado, mas busca resguardar, apenas e tão-somente, a ordem dos precatórios. Daí por que é inviável qualquer acordo que possa prejudicar ou frustrar o pagamento na ordem estabelecida.

Para esta corrente o sequestro das verbas públicas possui uma natureza dupla, satisfativa e cautelar, pois, estaria essa condicionada a posição daquele que a utilizar.

Ao analisar tais posicionamentos, mostra-se plausível o entendimento daqueles que definem a natureza do sequestro como dupla e vinculada à posição daquele que a utilizar.

Uma vez que, como já citado, se o primeiro credor da fila de créditos a receber da Fazenda Pública requerer a utilização deste meio, ele receberá o valor que lhe é devido e consequentemente reorganizará a fila de pagamentos.

Porém, se a realização do sequestro for solicitada por outro credor cujo titulo esteja entre os últimos da fila a receber, apenas se terá a reorganização da fila de pagamentos no tocante ao solicitante, pois, o montante sequestrado será repassado para a conta do primeiro credor.

Afinal, se cada credor preterido solicitar a utilização deste instituto, nunca será possível reorganizar o sistema para que então os pagamentos sejam feitos como determinado em lei, logo, se isto ocorrer o sistema de organização de pagamento das condenações judiciarias se tornará uma anarquia.

Também, deve ser levado em conta que o patrimônio atingindo com esta medida é o patrimônio do povo, e, que a utilização do sequestro de forma desmedida trará em um longo período desvantagens ao coletivo, já que o sequestro é aplicado sobre numerário público destinado a uma área distinta da judiciária, como educação ou saúde.

Portanto, não restam dúvidas de que o sequestro em sua natureza poderá ser uma forma de satisfação do débito em aberto, bem como um meio viável para organizar a ordem de pagamento dos títulos, a depender da situação daquele que se vale do referido meio.

Ante os entendimentos acerca do conceito e da natureza do sequestro, é evidente que a finalidade deste instituto no tocante a Fazenda Pública, é garantir que os pagamentos devidos pela mesma em virtude de sentença condenatória, e, incluídos em seu orçamento, sejam realizados de acordo com a forma prevista em lei.

Quanto ao credor, o objetivo é assegurar a este que caso o Ente Público devedor realize os pagamentos de seus débitos de forma contrária a prevista em lei, ou até mesmo deixando de fazê-lo, será permitido a ele utilizar deste meio para ter seu crédito adimplido da forma correta.

Por fim, por meio do sequestro das verbas publicas é possível assegurar que o principio da isonomia, que visa garantir o tratamento igualitário a todos não será violado.

4.2. HIPÓTESES DE APLICAÇÃO DA MEDIDA

As causas que permitem a utilização e consequentemente a aplicação do sequestro são as previstas no art. 100, § 6º da carta magna, sendo estas o pagamento de forma distinta da ordem cronológica de apresentação dos títulos e quando o devedor não destinar em seu orçamento o valor necessário para pagamento da obrigação.

> § 6º 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 integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

No mesmo sentido DIDIER JR. (2012, p. 737), informa que todo pagamento feito em desacordo com o modo previsto em lei causa a preterição na ordem de pagamento:

> Com efeito, o sequestro, a partir da Emenda Constitucional nº 62/2009, passou a ser possível somente para o caso de preterição na ordem de inscrição do precatório.

Em resumo, para que o pagamento do título devido pela Fazenda Pública seja realizado como previsto no ordenamento jurídico, é necessário que o precatório que possui natureza alimentar seja pago antes do precatório que não possui natureza

alimentar, mesmo que a apresentação deste tenha sido realizada antes do crédito especial no mesmo exercício.

Sendo assim o pagamento do precatório realizado de forma distinta da exposta caracterizará a primeira hipótese de aplicação do sequestro das verbas públicas, o preterimento da ordem de pagamento.

Ato contínuo, para corroborar o entendimento acima explanado merece ser observado o exposto pelo doutrinador BUENO (2014, p. 389), que define de forma incontroversa o que seria a preterição no pagamento, e, de igual modo menciona que para evitar a quebra da ordem de pagamento basta ser observada e respeitada a natureza do crédito a ser adimplido:

> A preterição no pagamento se dá quando não há observância dessa ordem, isto é, quando um credor da fazenda é pago antes de outro que ocupava na "fila" um lugar na frente. Para evitar a preterição, deve ser considerada não só a "fila" propriamente dita mas também a natureza do crédito, isto é, os credores alimentares devem ser pagos antes dos não alimentares.

Destarte, este ato ilegal afronta o principio da isonomia, uma vez que, para a ocorrência da quebra da ordem de pagamento é necessário que a Fazenda Pública tenha beneficiado a um titular de requisição de pagamento em detrimento de outros, sendo este o entendimento de CANTOARIO (2013, p.195):

> O fundamento desta proteção conferida aos credores é o princípio da igualdade, na medida em que impede que alguns credores, com maior capacidade de articulação perante os entes públicos, possam se beneficiar de pagamentos realizados com maior rapidez.

É possível observar no próprio caput do artigo 100, da Constituição Federal a preservação do principio da isonomia quando o legislador estipula que é proibida a designação de pessoas ou casos nas dotações orçamentarias.

Afinal, o principio da isonomia ou da igualdade prega que todos são iguais perante a lei, por consequência o tratamento atribuído a toda a sociedade será igual, como se verifica no artigo 5º da Constituição Federal:

> Art. 5º 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:

No entanto, embora o referido artigo não atribua qualquer exceção a uma parcela da população, mas, tão somente defina que todos são iguais, é primordial que ao interpretar este artigo toda a circunstância apresentada seja analisada, para que caso a situação comporte e justifique sejam atribuídas prerrogativas àqueles que necessitam.

Assim dispõe CANTOARIO (2013, p.195):

> A igualdade, como princípio estruturante do Estado, exige que os jurisdicionados em situação semelhante recebam o mesmo tratamento, apenas sendo possível tratamento diferenciado quando presente uma justificação finalista.

Portanto, ao proibir a concessão de benefícios à pessoas que não possuem a competência para receber o valor que lhe é devido, uma vez que, ainda não é o momento de quitar a obrigação para com esta, está sendo resguardado o principio

da isonomia, de igual modo resguarda-se a forma como deve ser realizado o pagamento das dívidas do poder público.

No que versa sobre a segunda causa ensejadora da aplicação deste instituto, a não alocação orçamentaria da quantia necessária para liquidação do valor devido, pode ser considerado como um ato falho da administração pública.

A falha do Ente Público pode ser imputada à má gestão pública do orçamento repassado pela União, para fins de pagamento dos débitos judiciais.

Isso é afirmado em razão do procedimento interno adotado no Tribunal de Justiça de São Paulo, que criou a Diretoria de Execução de Precatórios (DEPRE), para verificar o valor total devido pelo Ente Público e para informá-lo, possibilitando a este reservar o montante necessário para pagamento dos seus débitos, logo, não pode ser aceito que Fazenda Pública alegue desconhecimento do montante que deve ser pago.

Deste modo é justa a aplicação desta medida, quando a Fazenda Pública em virtude de má gestão não realiza os devidos pagamentos de suas obrigações, sendo este o entendimento demonstrado por FRIAS (2008, p.19).

> Como se mencionou ter dito Caio Mário da Silva Pereira (cf. n. 1.2), dificuldade própria não retira culpa pelo inadimplemento tempestivo daquele que "... não sabe medir as suas forças ou conservar os meios de cumprir o obrigado". A omissão da Fazenda não elimina, pois, sua culpa pela falta de pagamento do que deve.

Para BUENO (2014, p. 392/393) os responsáveis pela má organização também devem ser punidos, afinal o não apagamento resulta muitas vezes da vontade destes:

> Não à razão para descartar, outrossim, que ,à falta de justificação idônea ao juízo da execução quanto a falta de pagamento tempestivo dos valores devidamente requisitados, mesmo sobre a égide da EC nº 62/2009, siga-se a apenação da entidade devedora, bem assim dos responsáveis pela não liberação das verbas nos termos dos arts. 14 parágrafo único, 18 e 601, todos do Código de Processo Civil.

A postura do doutrinador BUENO se justifica em virtude de a pessoa jurídica pública ser administrada por pessoas físicas, que exercem cargo junto ao poder executivo, e, assim definem o que será feito com o valor recebido da União.

Portanto, o administrador que recebe o numerário suficiente para pagamento da obrigação, mas deixa de fazê-lo apenas em razão de seu desejo, para BUENO deve ser responsabilizado, visto que sua conduta é distinta da esperada.

A possibilidade de aplicação do sequestro dos numerários públicos nesta hipótese deve-se a modificação trazida pela Emenda Constitucional do calote.

Possivelmente dentre as mudanças trazidas Emenda Constitucional 62/2009, a inclusão da possibilidade de realizar o sequestro das verbas públicas quando a Fazenda Pública devedora não reservar o valor necessário para pagamento de suas obrigações judiciárias foi a mais bem recepcionada pela doutrina e pelo mundo jurídico, o que se verifica no entendimento do doutrinar BUENO (2014, p. 391).

> A EC nº 62/2009 inovou no sistema constitucional brasileiro ao generalizar, expressamente, o cabimento do sequestro também no caso de “não alocação orçamentaria do valor necessário à satisfação do seu debito” (artigo 100, § 6º, da Constituição Federal), colocando fim a tormentosa questão, enfrenta anteriormente pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que o negava (ADI 1.662/SP, rel. Min. Mauricio Corrêia, j.m.v. 30.08.2001, DJ 19.09.2003, p. 14, e Rcl 3.197/SP, rel. Joaquim Barbosa, j.un.25/10/2006, DJ 20.4.2007, P.88)

Em sua obra o doutrinador DIDIER JR. (2012, p.738) também disserta acerca da importante modificação trazida por essa Emenda Constitucional do calote:

> A Emenda Constitucional nº62/2009 transportou a previsão contida no então § 2º para o atual § 6º do art. 100 da Constituição Federal, incluindo, ao lado da preterição da ordem cronológica de inscrição, a não alocação orçamentaria do valor necessário à satisfação débito, como causa para o requerimento – e seu consequente deferimento – do sequestro da correspondente verba pública, necessária e suficiente ao pagamento do crédito inscrito no precatório.

Entretanto, não é apenas a falta do pagamento do titulo integral, ou a falta de verbas destinadas para quitação da obrigação que tornarão possível a aplicação do sequestro, mas também quando o pagamento da obrigação parcelada anualmente deixar de ser concretizado.

É importante observar que, a forma como se dará o pagamento, parcelado ou à vista, não interfere na utilização deste meio.

Consequentemente, nos casos em que o recebimento do titulo é feito por meio de parcelas, será possível a realização do sequestro apenas dos valores das parcelas a serem adimplidas, desde que a situação se encaixe nas hipóteses de aplicação, como descrito por CANTOARIO (2013 p. 10):

> Assim, caso não seja realizado um dos depósitos referentes ao parcelamento, os credores poderão valer-se dessa medida. Deve-se ressaltar a particularidade de que o presidente do tribunal é que deve escolher se deverá ser realizado o sequestro ou compensação.

Assim sendo, o ente público devedor não pode se valer da faculdade a ele concedida de realizar determinados pagamentos de forma parcelada para causar danos indevidos aos seus credores.

Ao estabelecer duas situações distintas como ensejadoras do sequestro, as quais são restritas aos atos praticados ou não pelo Ente Público devedor, o legislador demonstra que embora a Fazenda Pública goze de certas prerrogativas, esta estará sempre sujeita ao interesse da sociedade.

Todavia, embora seja permitido ao titular de crédito parcelado ou integral devido pela Fazenda Publica a utilização desta ferramenta assecuratória e satisfativa, o mesmo não será facultado aos credores da Fazenda Pública que celebraram junto a mesma acordo judicial.

Tal como ocorre nas relações jurídicas entre particulares, é permitido aos membros da Federação celebrar junto aos seus devedores que ingressaram com ação judicial um instrumento de acordo, ato o qual está relacionado a esfera administrativa da Entidade devedora.

Para melhor compreensão deve ser observado o posicionamento de WILLEMAN (apud CANTOARIO, 2013, p. 04):

> Contudo, o aludido autor admite a celebração de acordo entre ente público e credor em duas hipóteses: após o ajuizamento da ação, mas antes de prolatada a sentença; e após a sentença, mas antes do trânsito em julgado. A primeira hipótese decorreria da prerrogativa da Administração de resolver administrativamente questões que são objeto de ação proposta perante o Poder Judiciário.

Deste modo, como demonstrado, a permissão de celebrar acordo judicial com a parte autora existirá apenas nos três casos acima mencionados, mas, observa-se que é aceita a composição amigável apenas se não houver ocorrido o trânsito em julgado da demanda.

Através de uma breve análise das condições permissivas de acordo, é possível constatar que o objetivo é evitar o trânsito em julgado da demanda e a consequente expedição dos títulos executivos utilizados pelos Entes Públicos devedores.

Evitando a expedição destes títulos evita-se a inclusão do credor na fila de pagamento dos precatórios, tornando possível o pagamento deste antes dos demais credores, sem qualquer alteração na ordem de pagamento das obrigações judicias.

Entretanto, apenas evitar a inclusão do título na ordem de pagamento das condenações judiciais não basta para evitar que sujeitos estranhos ao acordo, mas, credores da pessoa jurídica de direito público utilizem a medida legal cabível.

Para que não seja possível a aplicação do sequestro no numerário público, por parte dos demais credores detentores dos títulos executivos do ente Público, é essencial que a quantia necessária para pagamento do acordo não seja retirada do montante previsto para pagamento dos precatórios e requisições de pequeno valor, como aduz CANTOARIO (2013, p. 4):

> Para que tal solução não viole o princípio da isonomia, como bem pontua Flávio Willeman, é importante que os recursos utilizados para cobrir as despesas com o acordo administrativo não sejam objeto de rubricas orçamentárias destinadas para pagamento de precatórios judiciais.

No entanto, aquele que celebra acordo judicial junto ao Ente Público não estará apto a valer-se do sequestro das verbas públicas, tão pouco é possível que o credor da Fazenda Pública detentor de instrumento de acordo judicial, alegue o acontecimento das hipóteses previstas no artigo 100, § 6º da Constituição Federal, uma vez que o titulo deste não constitui o tipo previsto no caput do citado artigo.

A restrição da utilização desta ferramenta decorre do fato que esta é destinada apenas para os credores da Fazenda Pública, detentores de um dos tipos de títulos executivos expedidos pelo ora devedor, em virtude de sentença condenatória transitada em julgado, precatório ou requisição de pequeno valor.

Ao constituir ao credor o direito de utilizar do sequestro das verbas públicas, observa-se que o Legislador, foi preciso ao definir as causas permissivas de utilização deste meio, empregando até mesmo a palavra “exclusivamente” no art. 100, § 6º da carta magna.

Evidente que, ao empregar a palavra “exclusivamente” o objetivo deste era de não deixar dúvidas àqueles que visam utilizar deste meio para ter seu crédito adimplido, que para sua utilização é indispensável à ocorrência da quebra da ordem de pagamento, ou, a omissão do Ente Público devedor ao incluir os valores necessários para pagamento de seus débitos em seu orçamento, não permitindo interpretação extensiva.

Ao inibir que a aplicação deste instituto seja realizada de forma corriqueira e sem fundamentos o legislador resguarda o erário público, garantido que o coletivo seja priorizado, mas, permitindo exceções quando o Ente Público age de forma oposta a prevista no ordenamento jurídico.

Em razão de toda a matéria já vista é irrefutável que o pagamento dos débitos oriundos de sentença condenatória realizados em desacordo com a forma descrita em lei causa a quebra da ordem de pagamento dos precatórios e requisições de pequeno valor, incorrendo na exceção prevista em lei.

4.3. COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO

Embora a competência para definir os atos a serem realizados no processo via de regra pertença ao Magistrado da causa, isto não ocorrerá quando a decisão a ser proferida for acerca da realização do sequestro das verbas públicas.

A competência para determinar a aplicação deste instituto pode ser verificada no artigo 731 do Código de Processo Civil, que atribui expressamente ao Presidente do Tribunal de Justiça a responsabilidade de decidir sobre a aplicação do sequestro das verbas públicas.

Para que seja apreciado o pedido do credor preterido, é necessário que este se socorra do judiciário e solicite por meio de seu patrono ao Presidente do Tribunal de Justiça, a aplicação desta ferramenta, o que se deve ao principio da inércia.

Cabe trazer á baila o entendimento de CANTOARIO (2013, p. 04):

> Os precatórios com a nova alteração pode o credor requisitar ou determinar ao presidente do Tribunal competente o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação, no caso de omissão no orçamento ou preterição do direito de precedência.

No tocante a necessidade de advogado, nos autos segundo ASSIS (2007 p.970), esta se deve ao fato de que o pedido de utilização deste instituto seguirá os termos do artigo 282 do Código de Processo Civil, sendo endereçada a peça para o Presidente do Tribunal de Justiça,

Após a realização do pedido, em respeito ao principio da ampla defesa e do contraditório, bem como do acesso à justiça será aberto vista ao procurador do Ente Público devedor e ao Ministério Público na qualidade de fiscal da lei, para que ambas as partes tenham a oportunidade de manifestar-se acerca do pedido do autor.

O prazo concedido a ambas as partes para manifestação acerca do pedido realizado pelo credor será de 5 (cinco) dias, como articula ASSIS (2007, p. 970):

> Revela-se conveniente assinar o prazo de cinco dias (art.185) para manifestação da Fazenda Pública, bem como, antes do exame do pedido, se impõe colher o parecer do Ministério Público.

Posteriormente a manifestação das partes será proferida a decisão acerca da consumação do sequestro das verbas públicas.

Embora a decisão sobre a aplicação desta ferramenta pertença ao Presidente do Tribunal de Justiça, a execução da medida não ficara a cargo do mesmo, mas, sobre os cuidados do juiz da causa, segundo afirma ASSIS (2007, p. 970):

> Manifestando-se, ou não, a Fazenda Pública, caberá ao Presidente do Tribunal conceder ou rejeitar a medida, cujo cumprimento tocará ao juízo de primeiro grau. O art. 100 § 2º, da CF/1988 limita a competência do Presidente a "autorizar" a medida. Assim, em primeiro grau se resolverão os incidentes da execução da providência, cujo cumprimento toca ao oficial de justiça (art.577).

Não obstante, a partir deste entendimento é possível verificar que o fato de recair sobre o magistrado da causa o encargo de realizar os devidos andamentos na fase de cumprimento da decisão, demonstra uma atuação meramente administrativa por parte do Presidente do Tribunal, sendo está expressamente prevista na lei.

O mesmo é o entendido por CANTOARIO (2013, p. 13), que vai além do doutrinador Assis, declarando que contra o prolator da decisão é incabível recurso:

> A jurisprudência, em razão desse entendimento sedimentado nas referidas súmulas, compreende o ato do presidente do tribunal que ordena o sequestro de verbas públicas como meramente administrativo.80 É dizer, o sequestro de verbas públicas, cuja competência é do presidente do Tribunal (art. 100, § 6.º, da CF/1988 (LGL\1988\3), de acordo com a posição que prevalece nos tribunais superiores, não tem o condão de jurisdicionalizar o processamento do precatório, e contra ele não caberão os recursos inerentes à atividade jurisdicional.

Inclusive, a fim de evitar divergência sobre a atuação do Presidente do Tribunal nos procedimentos adotados no tocante a organização e pagamento dos precatórios foi criada súmula que versa sobre este ato pelo Superior Tribunal de Justiça:

> Superior Tribunal de Justiça, Súmula 311- Os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional.

Desta forma, não é possível imputar natureza distinta da administrativa à decisão do Presidente do Tribunal.

Aduz NEVES (2013, p.1098):

> Ainda assim, segundo o art. 100, § 7.°, da CF (redação dada pela Emenda Constitucional 62/2009), incorre em crime de responsabilidade, respondendo também ao Conselho Nacional de Justiça o Presidente de Tribunal que por ato comissivo ou omissivo retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório.

Embora sua atuação seja meramente administrativa ao prolatar a decisão sobre a realização do sequestro das verbas públicas, é preciso que o Presidente do Tribunal opere de forma imparcial, não concedendo benéficos a qualquer uma das partes, bem como evitando realizar atos omissos que causem aos mesmos prejuízos, ou que dificulte a busca pelos seus direitos.

Deste modo, ao Presidente do Tribunal de Justiça compete tão somente proferir sentença que se mostre adequada ao caso apresentado ao mesmo.

Entretanto, o obstáculo para satisfação dos créditos da Fazenda Pública em sua maioria não é o Presidente do Tribunal que tão somente decreta a realização do sequestro, mas, sim os governadores e prefeitos, que muitas vezes apenas deixam de fazer os pagamentos dos títulos.

4.4 A IMPENHORABILIDADE DOS BENS PÚBLICOS X O SEQUESTROS DAS VERBAS PUBLICAS

São considerados bens públicos, na concepção de MEIRELLES (2005, p. 501):

> (...) em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas e incorpóreas, imóveis, móveis ou semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais.

Assim, não são apenas os bens físicos de fácil constatação que são considerados integrantes do patrimônio público, mas também os imóveis incorpóreos, as ações e créditos que pertencem a Fazenda Pública.

Em consonância com o entendimento citado, pode ser trazido o previsto no artigo 98 do Código Civil, que define de forma categórica que todos os bens que integram o patrimônio da pessoa jurídica de direito público, bem como as autarquias e fundações, são considerados bens públicos, e, a tais bens são atribuídas as características da inalienabilidade e impenhorabilidade.

A inalienabilidade dos bens públicos decorre da própria importância deste para a coletividade, e perdurará enquanto sua natureza for mantida, como previsto no artigo 100 do Código Civil, todavia, quando o bem não possuir mais importância para a população, será afastado deste o manto da inalienabilidade que incialmente lhe foi atribuído (NEVES, 2006, p. 161).

Já a impenhorabilidade do patrimônio pertencente à Fazenda Pública como descrito no artigo 649, I, do Código de Processo Civil, nasce da própria inalienabilidade atribuída aos bens.

Os bens públicos são divididos em três categorias no artigo 99 do Código Civil, sendo que esta distinção é feita de acordo com a destinação dos bens, assim tem se os bens de uso comum, uso especial e dominicais.

Constituem bens de uso comum os rios, mares, estradas, praças e ruas, os quais podem ser utilizados de forma livre pela coletividade.

São considerados de uso especial os edifícios ou terrenos, que são necessários para a realização de um serviço, ou para o funcionamento de um estabelecimento que pertença a um dos integrantes da administração, como a federal ou estadual, mas sua utilização visa o interesse público.

E integram os bens dominicais os que não são utilizados para atender a necessidade da população, mas, apenas fazem parte do próprio patrimônio do Ente Público devedor, podendo até mesmo ser utilizado para auferir renda.

Assim, denota-se que os bens de uso comum e especial são aqueles que a coletividade pode utilizar de forma prática, como ruas e estradas, e, especial são aqueles utilizados para atender uma necessidade da própria população, como creches para um bairro carente, já os dominicais apenas integram o patrimônio da pessoa jurídica de direito público e não visam atender nenhuma necessidade da população.

Logo, evidente que a isto se deve a criação do regime especial para pagamento das condenações judiciais dos Entes Públicos devedores.

Entretanto, toda regra comporta exceção, e isto no tocante aos bens públicos pode ser verificado no artigo 100 do Código Civil, o qual define que a inalienabilidade e consequente impenhorabilidade dos bens de uso comum do povo e os de uso simples, perduram enquanto estes atenderem ao interesse da coletividade.

Por sua vez os bens dominicais podem ser alienados, pois previsto no artigo 101 Código Civil, e, por consequência é passível de penhora.

Sobre este prisma, verifica-se que outra circunstância que permite de forma expressa na lei a penhora sobre os bens públicos é o sequestro das verbas públicas.

Como já explanado, esta medida é prevista no artigo 100, § 6º, da CF/88**,** que define como objeto do sequestro ativos financeiros do poder público, nos casos em que este descumpre as leis previstas no ordenamento jurídico, no tocante ao pagamento das condenações judiciais.

A exceção prevista na constitucional não permite apenas que os bens públicos sejam utilizados para pagamento das obrigações em aberto, mas, define que o objeto suscetível é o próprio dinheiro que pertence aos cofres públicos.

Para os doutrinadores ALEXANDRINO et al. (2008) a única medida capaz de eliminar a proteção jurídica que repousa sobre o patrimônio público é o sequestro previsto na constituição.

Para ASSIS (2007 p. 970):

> Assim, o 'sequestro" envolve rendas publicas- quais qualquer recursos públicos, exceto os depositados "para o efeito de pagamento dos precatórios"-, pertencentes à "Fazenda Publica infratora, em quantia necessária para satisfazer o débito preterido" conforme assinalou o Pleno do STF. Aprender-se-à o valor necessário a satisfação do credito do autor da medida, e não o equivalente à soma aritmética dos créditos preteridos.

No entanto, é possível constatar que apenas em razão da prática de atos contrários ao regime de pagamento das condenações judicias é que se permite o acesso ao patrimônio público.

Pois, via de regra o objetivo é proteger os bens públicos, e, não permitir que em razão de obrigações entre um Ente Público e um particular estes sejam perdidos em benefícios de um único sujeito, afetando outras áreas que não possuem relação com as condenações judiciais.

Afinal, como aduz ASSIS, o valor para pagamento do titulo preterido ou não incluído no plano de orçamentário, não poderá ser o destinado para pagamento das condenações judiciárias.

Se não é possível que o valor a ser transferido para o credor seja aquele destinado para pagamento dos precatórios e requisições de pequeno valor, por obvio que será

o destinado para pagamento de outras necessidades públicas, tais como os destinados a educação e saúde pública.

Portanto quando a Fazenda Pública não satisfizer suas obrigações da forma devida, ou, por realizar os pagamentos fora da ordem correta, poderá o credor prejudicado utilizar o sequestro das verbas públicas para receber o valor que lhe é devido, ou para reorganizar a fila de pagamento das condenações judicias, mas, de qualquer modo a coletividade será afetada pelos atos ilegais.

5. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, no tocante as prerrogativas concedidas à Fazenda Pública nas ações de execução, verifica-se que ao prever um rito próprio a ser seguido nas ações em que esta figurar no polo passivo, o objetivo em um plano de ideias era promissor, o mesmo pode ser dito acerca da criação do precatório e da requisição de pequeno valor.

Afinal, ao coibir a expropriação dos bens públicos em demandas judiciais é possível resguardar o patrimônio público, e, impedir que este venha ser desfeito conforme o deleite dos particulares e em decorrência de má administração, pois, o coletivo não deve sofrer em razão do privado.

Mas, o objetivo que era assegurar o recebimento dos títulos aos credores foi corrompido através de certas modificações realizadas no texto constitucional, tal como as oriundas da Emenda Constitucional 30/2000 e a 62/2009, ou Emenda do Calote.

Pois, em virtude de tais modificações a espera dos credores pelo pagamento dos precatórios tornou-se massacrante e prolongada, já que os pagamentos são feitos de acordo com a ordem de apresentação, e, como se não bastasse ainda é facultado ao Ente Público devedor realizar o parcelamento do débito em até 15 anos.

Tais faculdades concedidas a Fazenda Pública possuem o condão de causar ao particular uma grave afronta, porém, não são apenas tais circunstâncias que causam prejuízos aos credores, mas, também as práticas decorrentes da má administração pública e dos famosos favorecimentos.

Todos os atos que favorecem de forma indevida uma parte da população em razão de relações afetivas, ou de relações pecuniárias são contrarias ao principio da isonomia, que define que todos devem ser tratados de forma igualitária dentro de suas diferenças.

E por essa razão o instituto do sequestro das verbas públicas é imprescindível, afinal está é a única forma que traz benefícios aos credores e sanções passiveis de causar algum dano aos entes públicos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**, 16ª Edição, Editora Método, 2008.

AMORIM, Gustavo Henrique Pinheiro de. **Para aprender direito - Direito Administrativo** 1ª Edição, 2006.

ASSIS, Araken de. **Manual da Execução**, Revista dos Tribunais, 11ª Edição 2006/2007.

BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar; FONSECA, João Francisco Naves Da; GOUVÊA, José Roberto Ferreira; NEGRÃO, Theotonio. **Código de Processo Civil e Legislação Processual Em Vigor**, Editora Saraiva, 44ª Edição, 2014.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil**, Editora, 7ª Edição, 2014.

CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. **Sequestro de verbas públicas após as decisões do STF nas ações diretas de inconstitucionalidade 2.362, 4.357, 4.372, 4.400 e 4.425**, Revista de Processo, vol. 226, p. 195, Dez / 2013.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**, 9ª Edição, Editora Dialética, 2011.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. **O Sistema Do Precatório**, Revista dos Tribunais, vol. 754, p. 72, Ago / 1998.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil vol. 5 – Execução**, 4ª Edição, Editora Jus Podivm, 2012.

FRIAS, Jorge Eustácio da Silva. **Juros De Mora Na Tramitação Do Precatório,** Revista dos Tribunais, vol. 872, p. 43, Jun / 2008.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **O Regime dos precatórios**, Jus Navigandi (disponível em http://jus.com.br/artigos/8079/o-regime-dos-precatorios - acesso em 20 mai. 2014).

GIORA JUNIOR, Romeu. **Os Precatórios**, Revista Tributária e de Finanças Públicas, vol. 76, p. 226, Set / 2007.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. **Direito Processual Civil Esquematizado**, 2ª Edição, Editora Saraiva, 2012.

LIMA, Ricardo Seibel de Freitas. **A Execução Contra A Fazenda Pública - Questões Polêmicas Nos Tribunais**, Revista dos Tribunais, vol. 818, p. 95 Dez / 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª Edição, Malheiros, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, Editora Atlas S.A., 13ª Edição, 2003.

NETTO, Domingos Franciulli. **Notas sobre o Precatório na Execução Contra a Fazenda Pública**, Revista dos Tribunais, vol. 768, p. 39, Out / 1999.

NETTO, Nelson Rodrigues. **Reflexões Sobre A Cumulação De Execuções Fundadas Em Títulos Executivos Judicial E Extrajudicial**, Revista de Processo , vol. 107, p. 64, Jul / 2002.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil,** Editora Método, 2013.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Precatório: Análise da EC 30/2000**, Revista dos Tribunais, vol. 794, p. 111, Dez / 2001.

http://stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=94692 (acesso em 03 jul. 2014).

http://www.tjse.jus.br/pgrau/consultas/exibirIntegra.wsp?tmp.numProcesso=201284001343&tmp.dtMovimento=20121205&tmp.seqMovimento=1&tmp.codMovimento=/305&tmp.tipoIntegra=1&tmp.acao (acesso em 03 jul. 2014).

http://www2.tjce.jus.br:8080/precatorios/?page_id=73 (acesso em 04 jul. 2014).

http://www2.tjce.jus.br:8080/precatorios/?page_id=73 (acesso em 04 jul. 2014).

http://jus.com.br/artigos/8079/o-regime-dos-precatorios (acesso em 07 jul. 2014).

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm (acesso em 10 jul. 2014).

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (acesso em 10 jul. 2014).

http://www.procuradoria.al.gov.br/institucional/estrutura/procuradoria-judicial-1 (acesso em 15 jul. 2014).

http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/precatorios/ (acesso em 15 jul. 2014).

http://www.tjsp.jus.br/Institucional/CanaisComunicacao/Noticias/Noticia.aspx?Id=16166

http://www.tjsp.jus.br/Institucional/Depre/Pagamentos/EvolucaoAnualPagamentos/Default.aspx?f=2 (acesso em 28 jul. 2014).

http://www.tjsp.jus.br/Shared/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=51652 (acesso em 30 jul. 2014).

http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/precatorios/ (acesso em 30 jul. 2014)

http://www.tjsp.jus.br/Institucional/Depre/AtosNormativos/AtoNormativo.aspx?Id=4817&f=2 (acesso em 01 ago. 2014).

http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/precatorios/manual.htm (acesso em 02 ago. 2014).