EDISON RIBEIRO DOS SANTOS

**A EXECUÇÃO DE CRÉDITOS TRABALHISTAS CONTRA A
FAZENDA PÚBLICA**

Mestrado em Direito do Trabalho

**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
SÃO PAULO – 2008**

A EXECUÇÃO DE CRÉDITOS TRABALHISTAS CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

Dissertação apresentada ao Departamento de
Direito do Trabalho da Faculdade de Direito
da Universidade de São Paulo, como exigência
parcial para a obtenção do título de mestre em
Direito do Trabalho, sob a orientação do
Professor Doutor Antônio Rodrigues de Freitas
Júnior.

**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
SÃO PAULO – 2008**

AGRADECIMENTOS

Externo meus sinceros agradecimentos ao Professor Antônio Rodrigues de Freitas Júnior, pela confiança em mim depositada e pelo estímulo ao aprendizado durante todo o curso e nas aulas da FEA, onde pude me certificar que estava diante de um ser humano especial e de um jurista singular.

Agradeço ao Professor Ari Possidonio Beltran, pelo apoio prestado na definição do tema desta dissertação.

Agradeço aos meus pais e às minhas irmãs, pelo estímulo que deles sempre recebi.

Agradeço, ainda, a todos aqueles que de alguma forma colaboraram com a realização deste trabalho.

Dedico estes estudos aos meus filhos, Felipe e Joshua, para que lhes sirvam de incentivo em suas vidas acadêmicas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. Delimitação do tema	8
2. Justificativa e importância do tema	8
3. Métodos e técnicas de pesquisa	11
4. Resumo dos capítulos	12
 PRIMEIRA PARTE.....	 14
1 TRIPARTIÇÃO DAS FUNÇÕES ESTATAIS	15
1.1 O Estado Democrático de Direito	15
1.2 O diálogo entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário	15
2 CONTROLE DA ATIVIDADE LEGISLATIVA	19
2.1 Do controle de constitucionalidade e da justiça constitucional	22
2.2 O controle jurisdicional da atividade administrativa	26
2.2.1 Da unicidade de jurisdição	27
2.2.2 Da duplicidade de jurisdição	29
2.2.3 Do sistema adotado no Brasil	32
 SEGUNDA PARTE.....	 36
1 DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS	37
1.1 Da declaração universal dos direitos do Homem	43
2 EFETIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS	46
2.1 Da finalidade do processo	46
2.2 Efetividade das decisões judiciais	48
2.3 O Estado em Juízo	50
3 DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA	53

3.1	A Administração Pública e a Fazenda Pública	53
3.2	A natureza jurídica da execução da dívida passiva.....	55
3.3	Créditos trabalhistas caracterizados como créditos alimentícios.....	56
3.4	Da necessidade de expedição de precatório alimentício.....	57
3.5	Da disciplina constitucional dos precatórios	59
3.5.1	Créditos alimentares de pequeno valor	59
3.5.2	Créditos comuns de pequeno valor	60
3.5.3	Créditos comuns e créditos alimentares de maior valor.....	60
3.6	Cabimento de seqüestro	61
3.6.1	Seqüestro: pequeno valor	61
3.6.2	Seqüestro: créditos não alimentícios	61
3.6.3	Seqüestro: créditos alimentícios.....	62

TERCEIRA PARTE 63

1.	EFETIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS E O DESEQUILÍBRIO DE TRATAMENTO DISPENSADO AOS CIDADÃOS	64
1.1	Da efetividade das decisões judiciais.....	64
1.2	Princípio da igualdade.....	67
1.2.1	O princípio da igualdade e a ordem cronológica de pagamento.....	67
1.3	Da coexistência de diversas ordens cronológicas	69
2.	A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.662-7 EM CONFRONTO COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30/2000.....	75
3.	PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	79
4.	A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2002 EM CONFRONTO COM A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 32/2007	84
4.1	Da positivação no âmbito constitucional	84
5.	CONCILIAÇÃO EM PRECATÓRIOS.....	88

QUARTA PARTE 100

1	COLONIZAÇÃO DO SISTEMA JURÍDICO PELO SISTEMA POLÍTICO	101
	CONCLUSÕES	113
	SUGESTÕES.....	115

RÉSUMÉ	116
RELAÇÃO DE AUTORES CONSULTADOS	118

INTRODUÇÃO

1. DELIMITAÇÃO DO TEMA

A execução trabalhista contra a Fazenda Pública é tema que impõe para o seu estudo o manejo de institutos cujos contornos estão situados para além das fronteiras do direito material e do direito processual do trabalho.

A presente dissertação tem por objeto de estudo a investigação da possibilidade de se conferir eficácia à execução de créditos trabalhistas diante da Fazenda Pública. Busca também a compreensão dos reflexos multidisciplinares decorrentes do diálogo que se estabelece entre os Poderes quando um credor socorre-se do Judiciário para perseguir direitos trabalhistas que acredita terem sido desrespeitados pela Administração Pública.

O tema será analisado sob a perspectiva de diferentes ramos do Direito, à luz da Teoria Geral do Estado, do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e também sob a óptica dos Direitos Humanos.

2. JUSTIFICATIVA E IMPORTÂNCIA DO TEMA

A Justiça do Trabalho se desenvolveu no Brasil em meio à desconfiança, sendo alvo das mais duras e variadas críticas desferidas por diversos setores da sociedade e do mundo acadêmico, onde se defendeu inclusive a possibilidade ou imperatividade de sua extinção.

Quiçá prova de que a adversidade pode resultar em estímulo para o aprimoramento, de um lado pressionado por agentes políticos dos meios de produção e de outro defrontado com a massa de trabalhadores que, o mais das vezes, desempregados, batem à sua porta à guisa de alguma Justiça, logrou referido Órgão do Poder Judiciário interpretar, desenvolver e aplicar as regras e princípios inerentes ao processo do trabalho permitindo que o direito material do trabalho sobrevivesse a diversos ataques que objetivaram o retrocesso dos direitos sociais.

No campo das relações humanas, a realidade fenomênica vem demonstrando que é a Justiça do Trabalho o órgão que melhor responde aos anseios de pacificação social com justiça, e não é exagerado asseverar que isto tem assegurado alguma contenção dos conflitos sociais, que eclodiriam com proporções danosas à sociedade caso o Estado oferecesse apenas o formalismo tecnicista em resposta aos pleitos dos trabalhadores.

A compulsoriedade da busca da solução amigável dos conflitos imposta aos magistrados trabalhistas, o estímulo à oralidade, algum investimento em novas tecnologias e a adoção de medidas processuais tendentes à concreta efetivação das decisões judiciais são alguns exemplos elucidativos do dinamismo que esta vertente do Poder Judiciário logrou desenvolver.

De significativo impacto foi o convênio com o Bacen e, posteriormente, a inclusão do Código de Processo Civil do art. 655-A, para possibilitar que o juiz, a requerimento do exequente, requirite à autoridade supervisora do sistema bancário a penhora de dinheiro em depósito ou aplicação financeira, ou ainda a existência de ativo em nome do executado, indisponibilizando valores até o montante da execução. Agora, estimulados os devedores pela possibilidade de terem suas contas bancárias bloqueadas e seu numerário penhorado, os acordos judiciais têm se multiplicado em sede trabalhista.

A classe empresarial, parcela importante que é da sociedade, já foi impactada pelo renovado perfil assumido pela Justiça do Trabalho em busca da efetividade de suas decisões.

Remanesce, entretanto, um grande devedor que, apesar de primar pelo desrespeito às garantias sociais pelas quais ele próprio deveria zelar, segue ileso em sua trajetória inadimplente. Trata-se da Administração Pública enquanto Estado-Empregador.

A respeito do tema o TRT da 2ª Região inseriu em seu site oficial um artigo denominado A Guerra dos Precatórios¹ no qual sua então Presidenta externou inconformismo com a decisão do Supremo Tribunal Federal que, por maioria de votos, julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1662/97, que apreciou itens da Instrução Normativa n.º 11 do TST, ação esta movida pelo então governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin. Por conta dessa decisão, prevaleceu o entendimento de que mesmo em relação aos créditos de natureza alimentícia a Constituição somente prevê o seqüestro se a ordem cronológica de pagamento for descumprida – vencidos o ministro que presidia aquela Corte, Marco Aurélio de Mello e o ministro Sepúlveda Pertence.

Desta forma, por força da interpretação que se deu às normas que regem o tema, diante da redação de dispositivos da Constituição da República e com o advento da Lei 10.259/2001, somente estão sujeitos a seqüestro os créditos comuns ou de natureza

---

¹ Disponível em: <http://www.trt02.gov.br>, acessado em 04/02/2007.

alimentícia que forem preteridos em seu direito de precedência, os créditos não alimentícios que deixarem de ser pagos nos termos dos parcelamentos previstos em artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e os exequíveis por meio de Requisição de Pequeno Valor (R.P.V.), sejam eles de natureza alimentícia ou créditos comuns.

Segundo entendimento corrente no Supremo Tribunal Federal, no Tribunal Superior do Trabalho e em Tribunais Regionais do Trabalho, os exequentes que foram mais lesados pela Administração Pública (quais sejam, aqueles cujos direitos trabalhistas foram mais subtraídos e que, por isso, têm créditos de maior valor para receberem), estes, segundo a interpretação majoritária do sistema normativo vigente, estariam excluídos da possibilidade de serem portadores do direito de requerer e obter o seqüestro de numerários para a satisfação da execução.

Haveria mesmo um hiato na legislação a impedir a efetividade das decisões judiciais trabalhistas no caso de ser a Fazenda Pública a devedora?

Verifiquei haver poucas obras analisando a questão proposta e em menor número são aquelas que tratam o tema atentando para a relevância dos direitos sociais. Os manuais de processo do trabalho tratam do tema de modo meramente perfunctório, dando muito mais atenção aos meios de efetivação das decisões judiciais contra empresas e particulares em geral e apenas reproduzindo o texto constitucional que versa sobre precatórios.

Observei que, especificamente acerca de precatórios, a maior parte dos autores que se aventuraram por tal seara são estudiosos vinculados doutrinariamente a outros ramos do Direito e dão ênfase em seus estudos a questões afeitas ao Direito Público, ao Direito Constitucional, ao Direito Processual Civil, ou ainda mais especificamente ao estudo do Direito Administrativo, ora objetivando justificar a supremacia do princípio da prevalência do interesse público sobre todos os demais, ora para ressaltar a impenhorabilidade dos bens públicos, ou para limitar o alcance da efetividade da execução por meio do seqüestro judicial.

Entendo atual e doutrinariamente pertinente pesquisar e analisar se é possível a preservação dos ideais de um Estado Democrático de Direito enquanto tais aspirações são maculadas pelo desprezo que o Estado-Empregador tem demonstrado pelos direitos dos trabalhadores.

O direito material do trabalho estaria relegado à existência meramente formal, se

inexistissem garantias de restauração da ordem legal violada, independentemente de quem fosse o autor da violação. Por seu turno, o processo do trabalho cumprirá apenas parcialmente a sua missão se houver devedores que estejam para além do alcance do comando jurisdicional que resulte na concretização e efetividade dos direitos sociais e humanos.

O inadimplemento de créditos trabalhistas torna a Administração Pública agente violador de direitos sociais? Qual a correlação e o impacto disto sobre os direitos humanos?

Mesmo diante da Administração Pública, estaria o processo trabalhista dotado de princípios e instrumentos capazes de garantir a concretização dos direitos humanos?

As normas escritas regulam de forma coerente e satisfatória o tema, ou a questão da efetividade das decisões trabalhistas em face da Administração Pública no Brasil demanda que sejam pesquisadas outras fontes de direito?

É possível que o Estado Democrático de Direito resista sem que haja na realidade fenomênica efetivo equilíbrio entre as funções estatais exercidas pelos órgãos do Legislativo, do Executivo e do Judiciário?

Seria possível à Administração Pública conviver em harmonia com o trabalhador-credor, pagando a este verbas trabalhistas apuradas no curso do devido processo legal? Representaria tal postura significativo avanço ético capaz de repercutir na conduta da sociedade, tendente ao incremento do respeito aos direitos sociais?

São estas algumas das questões que inquietam este pesquisador que insiste em divisar o interesse geral nas normas reguladoras da vida social e que vislumbra que o Estado teria por função a busca da redução, e não da expansão, das desigualdades sociais.

Em linhas gerais, a presente pesquisa será desenvolvida em campos multidisciplinares para buscar respostas a essas questões, primordiais do Estado Democrático de Direito e para a concretização dos direitos humanos.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Na elaboração deste trabalho será aplicada a técnica da pesquisa bibliográfica, mediante a análise de livros, periódicos, artigos científicos e base de dados da internet.

Será também utilizado o método indutivo para possibilitar sejam estabelecidas relações funcionais entre as informações colhidas ao longo da pesquisa, no afã de possibilitar a elaboração das conclusões a respeito dos assuntos que venham a ser abordados no curso do desenvolvimento do projeto. O método dedutivo será utilizado na busca por soluções para suprir lacunas no ordenamento jurídico no tocante ao tema em estudo.

O método expositivo também será utilizado para a identificação da produção legislativa concernente ao tema objeto da pesquisa.

4. RESUMO DOS CAPÍTULOS

A primeira parte do trabalho será dedicada à pesquisa dos fundamentos jurídicos da vida em sociedade, o objetivo e a forma da repartição das funções estatais entre os poderes e do diálogo que esses reciprocamente mantêm, a partir da perspectiva da Teoria Geral do Estado e do Direito Constitucional.

Nela haverá também a análise de aspectos específicos do subsistema jurídico constituído pelo Direito Administrativo, que exerçam influência sobre os agentes públicos, em especial no que se refere à verificação dos atos por estes praticados no exercício de suas atribuições conferidas pelo Estado.

A correlação com o tema central da dissertação se estabelece pela intrincada relação entre os poderes quando se tem por objeto a execução de créditos assegurados por normas jurídicas de direito material elaboradas pelo Legislativo, convertidas pelo Judiciário em decisão jurisdicional aplicável ao caso concreto e exequível contra a Fazenda Pública.

Na segunda parte do trabalho, a pesquisa sobre a efetividade das decisões judiciais será efetuada a partir do ponto de vista de um observador situado no subsistema jurídico dos Direitos Fundamentais. O escopo será o de identificar de que forma referido subsistema legitima a atuação Estatal em meio ao diálogo entre os agentes públicos que exerçam atividades primordialmente legislativas, executivas ou judiciárias.

Esta parte será também destinada ao estudo da natureza jurídica e da execução dos créditos oriundos de decisões judiciais proferidas por órgão da Justiça do Trabalho no curso de ações em que a Administração Pública figure no pólo passivo.

Os precatórios, as requisições de pequeno valor, as diversas ordens cronológicas e as consequências jurídicas do não pagamento do crédito exequendo também serão objeto de análise nesta parte do trabalho.

A terceira parte será dedicada à análise de jurisprudência dos tribunais, de Emendas Constitucionais e da eventual incoerência sistêmica entre as múltiplas ordens de precatórios. A possibilidade de conciliação em precatórios também será objeto de estudo crítico.

O que se ambiciona na quarta parte deste trabalho é a realização de pesquisa que ultrapasse os limites impostos pelo sistema jurídico e permita a verificação da forma como se desenvolve suas comunicação com outros sistemas que compõem ou caracterizam a vida em sociedade.

A relevância desta parte da dissertação reside na característica multidisciplinar da execução trabalhista contra o Estado e das suas implicações para além do sistema jurídico, em face de sua repercussão nas esferas política e econômica.

PRIMEIRA PARTE

1 TRIPARTIÇÃO DAS FUNÇÕES ESTATAIS

1.1 O Estado Democrático de Direito

O Estado político que pretende que suas instituições sejam fortalecidas, preservadas e aperfeiçoadas busca organizar-se democrática e constitucionalmente para a concretização dos interesses comuns da sociedade que representa. O faz repartindo, tanto quanto se pode fazê-lo, as atividades estatais segundo atribuições de competência dos órgãos de Governo.

O Estado de Direito está assentado numa tríade composta pela submissão ao império da lei – sendo esta emanada formalmente do Poder Legislativo, composto por representantes indicados pelo povo; pela divisão de poderes de forma independente e harmônica entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, de modo que reste assegurada a produção de leis ao Legislativo e a independência e imparcialidade ao Judiciário; e pelo enunciado e garantia dos direitos individuais.

O desvirtuamento da concepção do Estado de Direito tem na Alemanha Nazista seu marco mais característico, posto que a chegada ao poder do líder do Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei) seguiu toda a trajetória formal vigente naquele lugar e tempo, sob a égide da Constituição de Weimar.

A percepção da importância da inclusão do predicado “democrático” nas estruturas do Poder fez com que a sociedade ocidental do pós-guerra procurasse aprimorar a concepção de seus órgãos e instituições, delineando-se o Estado Democrático de Direito alicerçado sobre os princípios da constitucionalidade, da democracia, da justiça social, da igualdade, da divisão de poderes e da independência do juiz, da legalidade, da segurança jurídica e sobre o princípio do sistema de direitos fundamentais².

1.2 O diálogo entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário

As diversas atividades estatais podem ser agrupadas de modo a serem classificadas segundo a natureza preponderante de suas atribuições. Os autores da obra *Teoria Geral do*

---

² SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional Positivo*. 9ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1993, pp. 110/111.

Processo³ explicam que a função jurídica do Estado se desenvolve através de duas ordens de atividades, consistentes na legislação e na jurisdição.

Desta forma, o Legislativo e o Judiciário podem ser categorizados segundo o desempenho de atividades inerentes à função jurídica do Estado, sendo esta destinada a disciplinar a cooperação entre os indivíduos e a dirimir os conflitos entre as pessoas. Sob tal prisma, a função jurídica consistiria na atuação estatal tendente a reger as relações subjetivas através de dois grupos de atividades distintas, mas intimamente relacionadas: a legislação e a jurisdição⁴.

José Afonso da Silva informa que sistemas de governo são técnicas que regem as relações entre o Legislativo e o Executivo ao exercerem suas funções governamentais⁵. Tendo em vista a opção que o Brasil fez pelo sistema presidencial há regras correspondentes que regulam a atuação dos órgãos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário no exercício de suas atribuições, com os diversos mecanismos de freios e contrapesos.

Há regras que regem a relação dos respectivos poderes e elas devem ser utilizadas quando houver atuação em desconformidade com os fins colimados pela sociedade.

O Judiciário possui também papel relevante em meio às forças políticas do Estado e tem que se relacionar com os demais Poderes para que o equilíbrio de forças possa ser mantido.

Segundo Manoel Gonçalves⁶ o constitucionalismo tem que encarar o Estado como um potencial inimigo, isto para evitar que os integrantes de seus órgãos se afastem do respeito aos direitos do Homem. Seu objetivo maior é o de assegurar os direitos fundamentais contra o Poder, cabendo ao Judiciário o importante papel de arauto na defesa dos direitos fundamentais contra o legislador ou contra o administrador membro do executivo.

---

³ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*, 21^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 40.

⁴ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. *Idem*, p. 40.

⁵ SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*. 9^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1993, pp. 441/442.

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 5^a ed., São Paulo: Saraiva, 2002, pp. 73/75, 85/86.

Se contra o Legislativo a proteção está na exigência da constitucionalidade de seus atos, a proteção contra o Administrador encontra-se confiada ao Poder Judiciário, dotado de instrumentos que possibilitam corrigir e, em certa medida, até prevenir essas violações.

Os itens que imediatamente se seguem serão dedicados ao estudo dos meios de controle da atividade legislativa e da atividade administrativa. É claro que há também meios de controle da atividade judicial, sendo que referido tema ganhou recentemente novos contornos e relevância com a constituição do Conselho Nacional de Justiça.

Para explicar minha opinião sobre tais controles, insistirei em acompanhar a trajetória delineada por Hans Kelsen em duas de suas obras. Apesar de a *“Teoria Pura do Direito”* ser considerada sua mais significativa contribuição para o positivismo jurídico, foram a *“Teoria Geral do Direito e do Estado”* e a *“Justiça Constitucional”* as obras que serviram de linha mestra para a parte propedêutica deste estudo, não porque concorde integralmente com o que está nelas impresso, nem porque sirvam ambas exatamente e sem recortes para explicar as relações entre os Poderes, segundo o modelo (ou a ausência dele) adotado no Brasil, mas porque foi com Kelsen que o controle da constitucionalidade passou a ser importante para o mundo jurídico.

Enquanto Kelsen criou e defendeu a implantação do controle concentrado de constitucionalidade, o Brasil optou por adotar nos tempos atuais um sistema híbrido que mescla os controles difuso e concentrado. Acertada ou não esta sistemática de controle, ela somente pôde ser desenvolvida porque foi com Kelsen que o controle de constitucionalidade passou a ser tido como um ponto do Direito. Antes de sua delinação teórica e concretização pragmática na Áustria, havia – mormente nos EUA – práticas jurisprudenciais que declaravam o princípio da nulidade absoluta de uma lei declarada inconstitucional, sem indicar os fundamentos.

Outro ponto distintivo entre a formulação teórica e o que se verifica atualmente no Brasil, é que Kelsen acreditava no parlamento como instituição nuclear da democracia representativa. Em sua perspectiva, a constituição democrática não possui donos, não é filha de um sujeito ou de um poder, mas de um processo que a produz na medida em que é capaz de mediar, compor e representar em seu interior a pluralidade de forças e de seus concretos interesses existentes. Os grupos sociais representados no parlamento procurariam encontrar não verdades absolutas, mas verdades relativas, que gerariam compromissos de

fazer prevalecer os pontos convergentes da sociedade⁷.

Apesar da grande importância dada por ele ao parlamento, tal modelo estaria longe de assegurar uma soberania parlamentar, quanto menos poderia ser tida como a justificativa teórica da ditadura da maioria, haja vista que Kelsen insere as leis emanadas numa rígida estrutura escalonada em que estas estão abaixo e por isso, sob dependência da Constituição. Cuidou, ainda, de esclarecer que uma das funções da Justiça Constitucional é justamente a defesa das minorias.

Foi o caráter generalista e teórico das referidas obras que fez com que eu me convencesse serem elas de fundamental relevo para delinear um esboço de compreensão das estruturas e instituições essenciais a um Estado Democrático de Direito.

Apesar de ser considerado muitas vezes artífice de uma teoria que põe o Direito em território distante da manifestação fenomênica, vejo em referidas obras muito mais que ilações entre o mundo do ser e do dever-ser, já que uma Teoria Geral do Estado há de reconhecer, incluir e pensar acerca das relações com o sistema político. É confessadamente na contramão das ondas pós-positivistas do Direito que os tópicos que imediatamente seguem serão desenvolvidos.

---

⁷ BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. *Controle concentrado de constitucionalidade*. Revista de Informação Legislativa, Ano 41, nº 164, Brasília, 2004, pp. 87/103.

2 CONTROLE DA ATIVIDADE LEGISLATIVA

Analizando a concordância ou discordância entre a decisão judicial e a norma geral a ser aplicada pelos tribunais, Hans Kelsen⁸ cita Bishop Hoadly, para quem o verdadeiro Legislador é aquele que tenha uma autoridade absoluta para interpretar quaisquer leis e também dizer o que é o Direito⁹.

Citando Gray, indica que a averiguação da correspondência entre uma norma inferior e uma outra norma que ele denomina superior, só pode ser decidida por um órgão por meio de certo processo, ambos determinados pela ordem jurídica, assegurada a apelação até instância dotada de autoridade que não possa mais ser anulada ou modificada.

Em decorrência do sistema exposto, a obra indica que nunca haveria garantia absoluta de que a decisão corresponda à norma geral, até que a decisão adquira o “*status*” de “*res judicata*”, expressão de novo Direito substantivo.

Adverte, porém, que poderá haver dissenso entre o estatuto e a constituição, situação em que seria desprovido de sentido falar-se em estatuto inválido, posto que tal norma simplesmente não é um estatuto, expressando norma não-existente; caso contrário incorrer-se-ia numa contradição em termos.

Em geral a lei nova revoga a anterior. No caso, porém, de as prescrições que regulam a função legislativa deixarem de ser observadas na elaboração de um estatuto, este pode ser anulado e o controle da conformidade da norma estatuída com a constituição pode ser exercido previamente pelo próprio órgão legislador, de modo a gerar a expectativa de que nenhum de seus estatutos possa ser considerado inconstitucional.

Observo que isto foi adotado pelo sistema brasileiro, que acrescentou o que controle de constitucionalidade também seria exercido pelo judiciário.

Defende Kelsen entendimento segundo o qual para que se evite que o legislador comum atue como legislador constitucional, a análise da constitucionalidade de estatutos deve ser confiada a outro órgão que não o corpo legislativo, podendo existir um órgão especial com tal desiderato. Assinala que o órgão controlador pode ser capaz de abolir completamente o estatuto inconstitucional, vedando sua aplicação por algum outro órgão.

---

⁸ KELSEN, Hans. *Teoria geral do estado*; tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, pp. 222/224.

⁹ BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. *Controle concentrado de constitucionalidade*. Revista de Informação Legislativa, Ano 41, nº 164, Brasília, 2004, p. 93.

Por seu turno, o tribunal ordinário estaria autorizado apenas a se recusar a aplicá-lo no caso concreto em que o considera inconstitucional, isto quando tivesse competência para averiguar a constitucionalidade de um estatuto. Exemplifica que poderá a constituição estabelecer a responsabilidade e a punição pessoal do órgão criador de normas. Poderá, também, estabelecer que apenas o órgão legislador possa anular um estatuto por incompatibilidade com a constituição vigente.

Acerca da “*res judicata*”, expõe Kelsen a necessidade de observância de um determinado procedimento para que se chegue a uma decisão e da relevância do conteúdo da decisão, sob pena de possível anulação de forma ordinária. O estatuto, entretanto, não é anulado de modo ordinário, por outro estatuto, mas de modo extraordinário, por via de revisão judicial.

Quanto à nulidade, sustenta que uma norma jurídica é sempre válida, que não pode ser nula, mas é passível de vir a ser anulada, contendo tal decisão caráter constitutivo e não apenas declaratório. E quanto à identificação de quando se estaria diante de uma norma nula “*ab initio*” e não de uma norma anulável, somente a própria ordem jurídica poderia responder a tal questão.

O sistema traria segurança, pois não permitiria nenhuma contradição entre uma norma inferior e uma superior. O conflito entre duas normas inferiores seria resolvido tomando-se a superior como paradigma e o conflito entre normas inferiores e norma superior seria facilmente resolvido em favor desta.

A verificação de eventual conflito entre um estatuto e a constituição deveria ser confiada a órgão não judicial, sob pena de que se incorresse em suposta transgressão do princípio de separação de poderes.

A França e seu Conseil Constitutionnel previsto na Constituição de 1958 são o exemplo mais adequado da entrega da verificação da constitucionalidade de normas por meio de órgão não judicial. É certo que há contornos muito específicos no caso francês, inclusive porque o seu povo via os juizes como opressores nomeados pelos reis absolutistas, mas sem perquirir o porquê de sua instituição, o fato é que tal sistema vigora até hoje naquele país.

Reconhece Kelsen que não existe norma jurídica de nenhum Estado moderno onde a atividade legislativa seja vedada aos tribunais e às autoridades administrativas, esclarecendo que, na prática, isto decorre de ato de delegação de órgão legislativo. Em

havendo circunstâncias especiais, o chefe do executivo poderá, mesmo sem um estatuto autorizante, decretar normas no lugar do órgão legislativo, o que pode gerar uma competência legislativa exacerbada.

Também o judiciário possui função legislativa quando seus tribunais são autorizados a anular leis inconstitucionais de forma que se poderia falar em distribuição de poderes em lugar de separação, porquanto há uma única e mesma função, que é distribuída entre vários órgãos.

Somente em grau limitado se poderia considerar uma separação entre o poder judiciário e o poder executivo, já que a função judiciária é também uma atividade executiva, consistente na execução de normas gerais. Por sua vez, os órgãos do poder executivo amiúde exercem a função típica dos tribunais, na imposição de normas administrativas, que só as autoridades administrativas são competentes para impor. Esta transferência de competência dos tribunais para órgãos administrativos seria possível em decorrência apenas da identidade de funções de tais órgãos. A diferença poderia estar na independência dos juízes, sujeitos às leis e não às ordens de órgãos superiores; enquanto a maior parte das autoridades administrativas não é independente, embora nem sempre tal diferenciação exista. E se a diferenciação não existir, então o processo administrativo será semelhante ao processo judiciário.

Há, entretanto, atos que são praticados pelos órgãos administrativos que são inteiramente distintos dos atos que constituem a função judiciária específica, que são os atos administrativos específicos e os contratos administrativos.

O exercício tão-somente das atividades típicas em cada órgão, seja no âmbito administrativo, seja no judiciário (e também no legislativo) seria pressuposto para a efetiva e plena satisfação do princípio da separação de poderes. Isto possibilitaria que o indivíduo, no âmbito do setor privado, lograsse ter posição idêntica à do Estado perante os tribunais, sendo este ideal, parte da concepção liberal do Estado, que nunca foi completamente concretizado.

Quanto à coercitividade dos atos de órgãos administrativos, esta possuiria característica distinta daquela decorrente da função judiciária e se a conduta desejada implicasse na obrigação por parte de órgão do Estado e não de indivíduos privados, estar-se-ia defronte da chamada administração direta, que se contrapõe à indireta por força da qualidade jurídica dos indivíduos obrigados.

As deficiências da teoria da separação de poderes seriam evidenciadas pela adoção de conduta ou reconhecimento da prática do controle da administração pelos tribunais. O controle pode estender-se também às funções legislativas e, apesar de incompatível com o princípio da separação dos poderes, esta revisão judiciária de legislação fora instituída pelas próprias constituições liberais e evidencia a posição privilegiada dos tribunais dentro do sistema político.

Ressalto que esta defesa acirrada da divisão de poderes perdeu força na doutrina, mas o autor austríaco esclarece que, do ponto de vista histórico, a separação dos poderes operou-se antes contra uma concentração do que efetivamente a favor de uma separação de poderes; concentração esta outrora nas mãos de monarcas e então transferida, ou melhor, dividida entre o monarca, o parlamento e os tribunais.

Prossegue Kelsen o raciocínio desenvolvido, asseverando que a interpretação literal do princípio da separação de poderes não seria essencialmente democrática¹⁰ já que seria pressuposto da democracia como forma de governo, a concentração de todo o poder nas mãos do povo de forma direta ou indireta. Se o exercício do poder ocorresse de forma indireta, então, mesmo que os componentes dos órgãos executivos – assim considerados aqueles que têm de executar as normas emitidas pelo órgão legislativo – sejam eleitos pelo povo, o órgão legislativo deveria ser o responsável pelo controle das funções administrativas e judiciárias. Esta seria a expressão da democracia, concedendo-se ou distribuindo-se ao legislativo o controle sobre os órgãos administrativo e judiciário. Se tal não acontece, isto decorreria de motivos históricos e não de elementos especificamente democráticos.

2.1 Do controle de constitucionalidade e da justiça constitucional

Neste tópico, para tratar do controle de constitucionalidade das leis, socorri-me novamente dos trabalhos de Kelsen, posto que contextualizam a questão do controle de constitucionalidade no âmbito da “*Teoria Geral do Direito e do Estado*” e também mediante estudo comparado das Constituições Austríaca e Americana.

---

¹⁰ KELSEN, Hans. *Teoria geral do estado*; tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 403.

Em “*La Giustizia Costituzionale*”, Hans Kelsen analisou a Constituição Austríaca de 1º de outubro de 1920, com texto unificado em 1º de janeiro de 1930, quando foi oficialmente publicada¹¹.

A garantia constitucional de referida Carta Magna alcançava a leis e a regulamentos, estes geralmente emanados por órgãos administrativos. Os regulamentos tinham, na Áustria, função muito mais ampla do que possuíam aqueles editados nos Estados Unidos. Havia regulamentos que tinham por objetivo dar execução a leis e outros, de natureza diversa, emanados com base diretamente constitucional.

A relevância da autoridade administrativa na Europa guarda relação com a importância dos regulamentos. O ato administrativo tinha eficácia jurídica de uma decisão judicial quando emanado de um chefe de Estado ou de ministros, pois era revestido de eficácia de lei.

Pressupondo a conformidade da lei à Constituição, os regulamentos emanados por autorização e com base na lei deveriam a esta se conformar. Em tal sistema jurídico, o controle de constitucionalidade desses regulamentos se reveste de importância maior que o controle (da constitucionalidade) das leis.

Nos Estados Unidos, apesar de no curso da evolução política e econômica ter havido órgãos administrativos em posição análoga à dos órgãos europeus, a questão da constitucionalidade de regulamentos assumiu dimensão bem mais modesta que na Europa.

Tanto na Áustria quanto nos Estados Unidos os órgãos incumbidos de aplicar a lei verificariam a sua constitucionalidade no caso concreto, afastando a aplicabilidade da norma tida como inconstitucional. Tratava-se do controle de constitucionalidade no caso concreto, sem produzir efeitos sobre a norma geral, ainda vigente e intacta para os demais indivíduos e situações.

Neste sistema poderia haver insegurança jurídica decorrente de declarações conflitantes entre os diversos órgãos competentes para a análise da constitucionalidade. Esta falta de uniformidade poderia representar grave perigo à autoridade da própria Constituição.

Reconhecendo o perigo da falta de uniformidade, a Constituição Austríaca de 1920 reservou o controle de constitucionalidade de lei a uma corte especial, chamada Corte

---

¹¹ KELSEN, Hans. *La giustizia costituzionale*. Milano: Giuffrè Editore, 1981, p. 295.

Constitucional. A esta corte foi conferido o poder de anular leis julgadas inconstitucionais ou, se possível fosse, preservar a lei separando dela a disposição inconstitucional que possuísse, poderia a corte optar por preservar a lei e anular apenas a sua parcela inconstitucional, com eficácia “ex nunc”, em geral. Assim o era para a preservação de ato do legislador e para se evitar desrespeito à tripartição dos poderes. A exceção à regra da eficácia “ex nunc” se dava em relação à demanda onde se questionava a inconstitucionalidade da mesma norma então declarada inconstitucional pela corte, pois a eficácia em tais casos iniciava no dia da publicação da respectiva sentença anulatória.

A seu turno, em geral a decisão anulatória proferida pela Corte Constitucional tinha a mesma natureza de uma lei ab-rogatória, constituindo ato negativo de legislação.

Houve reforma à Constituição Austríaca em 1929, para determinar que a corte de constitucionalidade passasse a ser composta por membros indicados pela administração e não mais eleitos pelo parlamento.

Nos Estados Unidos, apesar de os julgadores terem atribuição de decidir acerca da constitucionalidade de leis apenas para o caso concreto, o perigo de decisões contraditórias era menor que aquele verificado no sistema austríaco por força, dentre outros e em especial, dos efeitos das decisões da Suprema Corte, que já possuíam caráter vinculante às demais cortes. Ressalta o texto que a regra americana era a do “*stare decisis*”, que já não constitui um princípio absoluto, posto que as questões constitucionais são sempre abertas a novo exame. Além da suprema corte poder decidir pela constitucionalidade ou não de lei segundo o caso concreto, os juízes das demais cortes também assim podem proceder, mesmo quando se trata de cortes estaduais, respeitando-se, entretanto, a coisa julgada (“*res judicata*”).

Controvérsia há com relação à possibilidade de nulidade “*ab initio*”, com a anulação da lei e com efeito retroativo. Sendo impossível considerar uma lei emanada pelo legislador constitucional como absolutamente nula, apenas as cortes tendo poder de decidir quanto à questão da constitucionalidade de uma lei, tendo tal pronunciamento natureza constitutiva e não apenas declaratória. O ato de uma corte que declara a inconstitucionalidade de uma lei poderá, segundo a constituição, eliminar a lei com efeito retroativo. Esta interpretação, segundo o autor, não seria de todo acertada, pois há atos que se operam, até a declaração de eventual inconstitucionalidade, atos estes que nem sempre podem ser desconstituídos, nem justificados se a lei fosse declarada “*void*”, inexistindo

“*ab initio*”.

Atualmente no Brasil há, em sede trabalhista, o § 5º do art. 884 da Consolidação das Leis do Trabalho, que foi acrescentado pela Medida Provisória n.º 2.180-35, de 24/08/2001, que incluiu no texto celetista a determinação de que seja considerado inexigível o título judicial fundado em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal ou em aplicação ou interpretação tidas por incompatíveis com a Constituição Federal.

Aponta Kelsen que a maior diferença entre a Constituição Americana e a Austríaca refere-se ao procedimento mediante o qual uma lei é declarada inconstitucional pelo órgão competente. O sistema americano autoriza o controle apenas no curso de um processo, cujo objeto seja diverso da questão relativa à constitucionalidade de uma lei, consistindo esta questão em fato incidental ao processo, à relação jurídica principal posta à apreciação do magistrado no caso concreto.

Na Constituição Austríaca, o controle de constitucionalidade de leis poderia ocorrer pela via direta e por via indireta. Nesta, antes da submissão à Corte Constitucional, a questão deveria ser apresentada mediante procedimento administrativo como pressuposto para que a questão pudesse ser levada à Corte Constitucional. Pela via direta, os tribunais adotavam procedimentos diversos segundo apreciassem questões de constitucionalidade de lei ou de regulamento, havendo inclusive controle “*ex officio*”.

A forma direta de controle de constitucionalidade das leis estava ligada ao caráter Federal da República Austríaca.

Já na parte final do texto, esclarece Kelsen que se chegou a três outros métodos de impulsionar o controle de constitucionalidade das leis. O primeiro era o de atribuir a cada cidadão o direito de instar a Corte Constitucional, que seria obrigada a pronunciar-se sobre a validade da lei, espécie de “*actio popularis*” em matéria constitucional. A segunda possibilidade era a de instituir-se um procurador geral encarregado de tutelar a constituição, atuando junto à Corte Constitucional. Outra possibilidade seria a de conferir direito à minoria que houvesse obtido mais votos, de contestar a constitucionalidade das leis adotadas pela maioria.

Indica o autor duas disposições da Constituição Austríaca que talvez pudessem despertar interesse aos juristas americanos. É que nos Estados Unidos, quando há a anulação de lei surge a questão de confronto da matéria então disciplinada pela lei anulada.

O entendimento é o de que não há a repristinação.

No ordenamento austríaco, porém, há disposição constitucional expressa que atribui à corte a possibilidade de estabelecer a reentrada em vigor da lei anteriormente revogada pela lei agora revogada, chamada de ato de legislação positiva.

A outra disposição da Constituição Austríaca que entende o autor pudesse interessar aos americanos consiste na autorização para a Corte Constitucional dar pareceres quando houver pedido do governo federal ou dos governos estaduais¹². Narra que nos Estados Unidos os juristas foram sempre contrários a tal possibilidade de ser exarado parecer pelo judiciário, posto que o controle de constitucionalidade, segundo tais juristas, é função legislativa.

2.2 O controle jurisdicional da atividade administrativa

Hely Lopes Meirelles¹³ explica que o impulso decisivo para a formação do Direito Administrativo foi dado pela teoria da *separação dos Poderes* desenvolvida por Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, 1748. Informa que na França, após a Revolução (1789), a tripartição das funções do Estado em executivas, legislativas e judiciais veio ensejar a especialização das atividades do governo e dar independência aos órgãos incumbidos de realizá-las. Daí surgiu a necessidade de julgamento dos atos da Administração ativa, o que inicialmente ficou a cargo dos Parlamentos, mas, posteriormente, reconheceu-se a conveniência de se desligar as atribuições políticas das judiciais.

Ainda na referida obra, assevera o autor que o Direito Administrativo no Brasil remonta ao Século XIX, pois em 1851 foi criada essa cadeira (Dec. 608, de 16.8.1851) nos cursos jurídicos existentes, e já em 1857 era editada a primeira obra sistematizada – *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro* – de Vicente Pereira do Rego, então professor da Academia de Direito do Recife.

Segundo Diógenes Gasparini¹⁴ o controle jurisdicional tem por objetivo o exame da legalidade do ato ou atividade administrativa, confirmando um e outra, se legais, ou

---

¹² KELSEN, Hans. *Teoria geral do estado*; tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 313.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 51.

¹⁴ GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 768.

desfazendo-os, se contrários ao direito. Referido autor afasta a possibilidade de apreciação da conveniência, oportunidade ou economicidade da medida ou ato da Administração Pública; afastando, assim, a possibilidade de apreciação do mérito.

Tal controle jurisdicional somente pode resultar numa decisão na qual a autoridade diga o que é legal ou ilegal e por isso, a princípio, só abrange casos concretos, decorrentes da aplicação da lei a uma situação fenomênica. A apreciação das leis em tese é admitida de forma apenas excepcional; ao contrário, leis e medidas provisórias de efeitos concretos podem ser objeto da referida apreciação.

É sabido que os regimes de controle da legalidade dos atos e das atividades administrativas são variáveis segundo cada Estado, havendo se verificado no curso da história o sistema de jurisdição-juiz, o sistema de jurisdição única e o sistema de jurisdição dual.

Hely Lopes Meirelles ensina¹⁵ que *sistema administrativo*, ou *sistema de controle jurisdicional da Administração*, expressa o regime adotado pelo Estado para a correção dos atos administrativos ilegais ou ilegítimos praticados pelo Poder Público em qualquer dos seus departamentos de governo.

Explica ainda que nos dias atuais vigem dois sistemas bem diferenciados: o do *contencioso administrativo*, também chamado *sistema francês*, e o *sistema judiciário* ou de *jurisdição única*, conhecido por *sistema inglês*.

2.2.1 Da unicidade de jurisdição

O sistema de jurisdição única também é conhecido como sistema judiciário ou inglês e atribui a órgãos distintos, vinculados a poderes diversos, as atividades de julgar e administrar¹⁶. O sistema de jurisdição única privilegia a atividade que precipuamente cada Poder desenvolve. Desta forma, os órgãos do Executivo, dada a sua natureza, administram; enquanto aos órgãos do Judiciário são atribuídas as funções de resolver todos os litígios, em caráter definitivo.

---

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 52.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 55.

Segundo Hely Lopes Meirelles, esse sistema, também denominado *sistema de controle judicial*, é aquele em que todos os litígios são resolvidos judicialmente pela Justiça Comum, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário. Originário da Inglaterra, foi transplantado para os Estados Unidos da América do Norte, Bélgica, Romênia, México, Brasil e outros países.

A evolução desse sistema está intimamente relacionada com as conquistas do povo contra os privilégios e desmandos da Corte Inglesa. O poder de administrar e julgar concentrava-se na Coroa. Com o tempo diferenciou-se o poder de legislar (Parlamento) do poder de administrar (Rei). Mas permanecia com a Coroa o poder de julgar.

Criou-se o *Tribunal do Rei (King's Bench)*, que, por delegação da Coroa, passou a decidir as reclamações contra os funcionários do Reino, mas os julgadores dependiam do Rei. Logo mais, passou o *Tribunal do Rei* a expedir em nome próprio ordens (*writs*) aos funcionários contra quem se recorria e mandados de interdições de procedimentos administrativos ilegais ou arbitrários.

Do *Tribunal do Rei*, que só conhecia e decidia matéria de direito, passou-se para a *Câmara Estrela (Star Chamber)*, com competência em matéria de direito e de fato e com jurisdição superior sobre a Justiça de paz dos condados. Das decisões prolatadas por referida Câmara cabiam recursos para o *Conselho Privado do Rei (King's Council)*.

Restava ainda a última etapa da independência da Justiça Inglesa. Esta adveio em 1701 com o *Act of Settlement*, que desligou os juízes do Poder Real e deu-lhes estabilidade no cargo, conservando-lhes a competência para questões comuns e administrativas. Era a instituição do Poder Judiciário independente do Legislativo (Parlamento) e do administrativo (Rei), com jurisdição única e plena para conhecer e julgar todo procedimento da Administração em igualdade com os litígios privados.

Esclarece o autor que a Federação Norte-Americana é a que conserva na sua maior pureza o *sistema de jurisdição única*, ou do “*judicial control*”, que se afirma no *Rule of Law*, ou seja, na supremacia da lei. Diz que não existe, pois, no sistema anglo-saxônio, que é o da *jurisdição única* (da Justiça Comum), o *contencioso administrativo* do regime francês.

Valorizando a atividade precípua de cada Poder, mesmo conflitos entre particulares e o próprio Estado serão apreciados e decididos em caráter definitivo pelo Poder Judiciário. Na Constituição da República está inserida a regra que fundamenta a instituição desse

sistema jurisdicional no Brasil, quando o art. 5º, XXXV, assevera que “*a Lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito*”. O Brasil adotou desde o início da República o sistema de jurisdição única, optando pelo controle administrativo pela Justiça Comum.

2.2.2 Da duplicidade de jurisdição

O sistema de jurisdição dual também é conhecido como sistema de jurisdição dupla, sistema do contencioso administrativo ou sistema francês e atribui a duas ordens jurisdicionais o poder de conhecer e julgar em caráter definitivo determinada controvérsia.

O que vai determinar que certa lide seja apreciada por uma ou outra ordem jurisdicional é a presença da Administração Pública num dos pólos da demanda, seja como autora, ré ou mesmo na qualidade de terceira interessada. Nestas hipóteses, caberá a solução da lide ao Contencioso Administrativo. Todas as demais lides, envolvendo particulares, são apreciadas pelo Poder Judiciário.

A jurisdição contenciosa remonta à França do Século XVIII. Em 1795 um decreto proibiu que os então juízes conhecessem de litígios que envolvessem o Estado, abrindo a oportunidade de correção dos atos administrativos apenas por meio de procedimento especial, sob a atuação de membros do Poder Executivo.

Essa criação do contencioso administrativo é decorrência da reação aos fatos que historicamente antecederam à edição do referido decreto e se reflete até os dias atuais, inclusive na arraigada rejeição francesa ao controle de constitucionalidade por órgão judicial. A atividade dos órgãos jurisdicionais nos séculos XVII e XVIII (mormente às vésperas da Revolução Francesa) foi marcada por uma tentativa de ingerência nos assuntos políticos.

Havia na França vários parlamentos, sendo o de Paris aquele que detinha maior importância. Como todos os parlamentos da França, o de Paris era composto por magistrados que não eram de carreira, mas haviam herdado ou adquirido o cargo. Passaram a constituir um grupo fechado que se enobrecia e adquiria status político e social pelo exercício de suas atividades, ainda que nobres não fossem de origem. Constituíram a nobreza de toga, em oposição à nobreza de espada.

No curso dos séculos XVII e XVIII, estes parlamentares tentaram desempenhar

papel cada vez mais político. Isso se verificou especialmente durante a minoridade de Luís XIV e após a sua morte, no início do reinado de seu bisneto, Luís XV.

Originalmente o Parlamento deveria exercer a função de julgar recursos e registrar as leis editadas pelo monarca. O processo legislativo de então determinava que o rei ditasse as leis (*ordonnances*), o que demandava o registro destas pelo Parlamento. Ocorre que o Parlamento começou a efetuar alterações ou correções às “*ordonnances*”, ou ainda recusava-se a efetuar o registro. Isto não impedia completamente a atuação do monarca, posto que este poderia diligenciar ao Parlamento para fazer registrar as “*ordonnances*”, mas tal demonstra a tensão que havia, decorrente do desiderato do parlamento em adquirir importância política.

Mencione-se que essa tensão entre o monarca e o parlamento não quer significar que este expressasse a vanguarda do pensamento revolucionário de então, alicerçado no mote “*liberté, égalité, fraternité ou la mort*”. Ao invés de progressista, era bem reacionário o pensamento dos parlamentares, que buscavam mais uma espécie de retorno ao sistema medieval.

Nesse ambiente de descrédito em relação aos membros do parlamento, a constituição que se seguiu à Revolução Francesa de 1789 (redigida pelo padre Sieyès, imposta pelo golpe do 18 Brumário) consagrou no final do Século XVIII, em 1799, o contencioso administrativo, inserindo o Conselho de Estado no plano constitucional francês.

Observa-se, assim, que desde a época napoleônica até os dias atuais, permanece absolutamente vedada a apreciação judicial de atos que envolvam a Administração. O Conselho de Estado hoje é a cúpula de um sistema de tribunais administrativos. A Seção Contenciosa do Conselho de Estado é a cúpula do sistema francês.

Os membros do Conselho de Estado não gozam das mesmas garantias asseguradas aos membros da magistratura, mas a sociedade francesa deposita a confiança necessária em tal instituição, fazendo-a perpetuar no tempo, não obstante as diversas constituições que já vigoraram na França desde a revolução de 1789.

Os defensores da adoção desse tipo de sistema de jurisdição dual entendem que há certa forma purista em relação ao conceito da tripartição de poderes. É que se o princípio da separação dos poderes for levado às últimas conseqüências, não seria possível que a decisão de um deles (Judiciário), se impusesse sobre o Executivo (Administração Pública).

Segundo Hely Lopes Meirelles¹⁷, o *sistema do contencioso administrativo* foi originalmente adotado na França, de onde se propagou para outras nações. Resultou da luta entre o Parlamento e os Intendentes, que representavam as administrações locais.

A Revolução (1789) encontrou ambiente propício para separar a Justiça Comum da Administração. Extremando os rigores dessa separação, a Lei 16, de 24.8.1790, dispôs que “*as funções judiciárias são distintas e permanecerão separadas das funções administrativas. Não poderão os juízes, sob pena de prevaricação, perturbar, de qualquer maneira, as atividades dos corpos administrativos*”.

Informa que a Constituição de 3.8.1791 consignou que “*os tribunais não podem invadir as funções administrativas ou mandar citar, para perante eles comparecerem, os administradores, por atos funcionais*”.

O sistema francês veda à Justiça Comum conhecer de atos da Administração, os quais se sujeitam unicamente à jurisdição especial do contencioso administrativo. Nesse sistema, todos os tribunais administrativos sujeitam-se direta ou indiretamente ao controle do Conselho de Estado, que funciona como juízo de apelação (*juge d'appel*), como juízo originário e único de determinados litígios administrativos (*juge de premier et dernier ressort*).

Esclarece o autor que a delimitação da competência é feita pela jurisprudência, sendo freqüentes os conflitos de jurisdição, os quais são solucionados pelo Tribunal de Conflito, integrado por dois ministros de Estado (*Garde des Sceaux et Ministre de la Justice*), por três conselheiros de Estado e por três membros da Corte de Cassação.

As atribuições do Conselho de Estado são de ordem administrativa e contenciosa, servindo ao governo na expedição de avisos e no pronunciamento sobre matéria de sua competência consultiva e atuando como órgão jurisdicional nos litígios em que é interessada a Administração, ou seus agentes.

Para referido autor, o sistema do contencioso administrativo francês é complicado na sua organização e atuação, recebendo adaptações e simplificações nos diversos países que o adotam, tais como a Suíça, a Finlândia, a Grécia, a Turquia, a Iugoslávia, a Polônia e a antiga Tcheco-Eslováquia, embora guarde, em linhas gerais, a estrutura gaulesa. Entre outros inconvenientes de tal sistema sobressai o do estabelecimento de dois critérios de

---

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 53.

Justiça: um da jurisdição administrativa, outro da jurisdição comum.

2.2.3 Do sistema adotado no Brasil

Segundo Edmir Netto de Araújo¹⁸, o sistema brasileiro é o do *monopólio jurisdicional do Poder Judiciário*, assim conceituado tradicionalmente na doutrina. “O sistema de jurisdição una é aquele em que o Poder Judiciário julga as causas decorrentes da relação jurídico-administrativa, os litígios em que a Administração é parte, quer nas hipóteses de responsabilidade civil do Estado, em decorrência de ato do agente público ou de fato gerado por máquina pública, quer nas hipóteses em que o prejuízo decorre de ato administrativo ilegal, que fere direito líquido e certo do administrado”.

É firmado o princípio de que “julgamento”, com força de coisa julgada, coercitivo, entre nós, é prerrogativa do Poder Judiciário, ao qual cabe a última palavra na ocorrência de lesão de direitos do administrado ou mesmo da coletividade em geral. Então, e de acordo com a Constituição Federal (art. 92), essa jurisdição una é, no Brasil, exercida pelos órgãos do Poder Judiciário.

Pouca coisa, em termos de justiça administrativa, estará afeita aos Tribunais e juízes militares, eleitorais e mesmo do Trabalho, encarregados estes últimos, nessa área, do julgamento de litígios trabalhistas com os servidores contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho. Ao revés, a jurisdição em casos de Direito Administrativo estará mais distribuída aos Tribunais e juízes estaduais (em geral, Juízos de Direito, Varas especializadas das Fazendas Públicas, Tribunais de Alçada e Tribunais de Justiça), ao Superior Tribunal de Justiça, ao Supremo Tribunal Federal e aos juízes federais e respectivos Tribunais Regionais Federais.

Desde a instauração de sua primeira República (1891), foi adotado no Brasil o sistema de jurisdição única, ou seja, o do controle administrativo pela Justiça Comum¹⁹.

José Matos de Vasconcelos²⁰ definiu, em 1936, Jurisdição Contenciosa como o

---

¹⁸ ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 1.205.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 57.

²⁰ VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito administrativo*. Volume I, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936, p. 50/60.

pronunciamento da administração sobre direitos dos administrados. Explica, ainda, que falando os administrados, em nome de seus direitos, adianta *Ribas*, ela é obrigada a atendê-los e a respeitar estes direitos, cingindo-se aos textos das leis, regulamentos e contratos donde eles emanam.

Esclareceu o autor nos anos trinta, do século XX, que em nosso regime republicano, é de notar, que, violados tais direitos, por atos administrativos, tem cabimento a ação sumária especial do art. 13 da lei n. 221 de 1894, quando outorga ao Poder Judiciário a competência de processar e julgar as causas que se fundarem na lesão de direitos individuais por atos ou decisões das autoridades administrativas. E, na recente Constituição de 1934, com o mesmo rito do processo do *habeas corpus*, ouvida a pessoa de direito público interessada – o *mandado de segurança* – meio hábil para a defesa de direito, certo e incontestável ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade, mandado que não prejudica as ações petições competentes.

Prossegue referido autor esclarecendo que havia a distinção entre a jurisdição graciosa e a contenciosa. Ensinava o professor que se pode sempre recorrer do ato de jurisdição graciosa para a própria autoridade melhor informada; enquanto o ato de jurisdição contenciosa passa em julgado e firma direito entre partes, como na esfera judiciária, quando dele se não recorre para a instância superior no prazo legal.

A jurisdição graciosa raras vezes tem fórmulas solenes e prazos fatais, enquanto a contenciosa não pode dispensá-los, embora as suas fórmulas sejam mais singelas do que as da ordem judiciária.

Na época da monarquia o Brasil, o Conselho de Estado conhecia por meio de recurso dos atos de jurisdição contenciosa dos ministros de Estado e presidente da província, mas não dos de jurisdição graciosa; poderia, porém, ser consultado também sobre este assunto, quando o Imperador julgasse conveniente.

Vasconcelos esclareceu na década de 30 que essa lição de *Ribas*, até certo ponto, não tinha mais aplicação no regime republicano, dado o judiciarismo da Carta de 24 de Fevereiro de 1891, que nos trouxe a *unidade de jurisdição*, entregue exclusivamente ao Poder Judiciário. Mas se a matéria era nebulosa no regime monárquico, no regime republicano de nossos dias, quase estacionamos. Os regulamentos dos diversos serviços administrativos não são uniformes.

José Cretella Júnior²¹ nos conta que no direito brasileiro o particular tem à sua disposição uma série imensa de *remedia juris* para a defesa de direitos ameaçados ou violados pela edição de ato administrativo ilegal, bem como para a integral reparação de prejuízos ocasionados por *atos administrativos* ou por *coisas administrativas*, recorrendo ao Poder Judiciário, protegendo-se, sempre que *ato*, *fato* ou *coisa* do Estado ocasione lesão a seus *direitos*.

Claro está que não há, no Brasil justiça especial administrativa (contencioso administrativo), separada e independente da justiça ordinária comum.

Resta ao Judiciário entender que toda a construção normativa constitucional e infraconstitucional foi elaborada de modo a permitir que o ato administrativo pudesse ser alvo da apreciação judicial e que o exercício de tal feixe de atribuições deve ser exercido sob a óptica do direito processual e do direito material que regem a coisa, o ato ou o fato impugnado.

Proferir uma decisão judicial contra a Fazenda Pública tendo por fundamento a prevalência do interesse público sobre o privado, sob o prisma administrativista, equivale a invalidar toda uma construção que organizou o sistema de jurisdição una, desde 1891.

A relevância desta distinção reside no fato de que a Administração Pública deve ter os seus atos norteados pelo princípio que permeará todos os princípios administrativos e servirá de paradigma para todo ato administrativo.

O Judiciário, porém, reside num local exterior e, em sua concepção primeira, propositalmente separado da Administração Pública. As funções estatais reservadas ao Judiciário dizem respeito, de forma precípua, à pacificação social com a devida distribuição da Justiça, dizendo o direito aplicável ao caso concreto e regulando as relações conflituosas das partes envolvidas na lide.

O seu escopo é a entrega da prestação jurisdicional. Sem eficácia e efetividade, a atividade jurisdicional seria apenas um arremedo legiferante, posto que sequer o suporte do sufrágio teria para validar seus atos. Estes cuidariam apenas de dizer o direito, sem cuidar de realizá-los.

Inconciliável com as estruturas de um Estado Democrático de Direito a

---

²¹ CRETILLA JÚNIOR, José. *Controle jurisdicional do ato administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 329.

possibilidade de o Judiciário tornar-se mero concorrente do Legislativo, já que repetidas vezes fundamenta suas decisões mormente na prevalência do interesse público sobre o privado.

O Administrador é que, no exercício das funções administrativas, deve levar em conta a prevalência do interesse público sobre o privado. O Poder Judiciário, por sua vez, quando da prolação de suas decisões, deve levar em conta a prevalência do justo sobre o injusto.

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro²² o princípio da supremacia do interesse público ou princípio da finalidade pública, deve permear tanto a elaboração da norma, como a execução em concreto da lei pela Administração Pública, inspirando o legislador e vinculando a autoridade administrativa com o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo.

Isto porque o direito, para além dos interesses do indivíduo, passou a ser visto como meio para a realização da justiça social, coincidente com o bem comum.

Claro está que este princípio deve antes ser observado pelo Legislador e, depois, pelo Administrador. Se ambos dele se afastarem, cumpre ao Judiciário trazer-lhes de volta aos trilhos da legalidade.

Toda vez que o Judiciário renuncia ao seu poder de trazer eficácia às suas decisões proferidas contra a Fazenda Pública presta um desserviço à sociedade. Tanto à sociedade contemporânea, quanto à sociedade que construiu todo este sistema de freios e contrapesos, com o propósito de cuidar para que o Estado fosse administrado em nome de um bem comum.

---

²² PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 18ª ed., São Paulo: Atlas, 2005, pp. 68/69.

SEGUNDA PARTE

1 DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

O presente trabalho tem por objetivo analisar determinada situação objetiva que se desenvolve num Estado Democrático de Direito, ambiente em que há a expectativa de respeito aos direitos humanos fundamentais, em outras palavras: a atitude recalcitrante do Estado em não pagar débitos de natureza alimentar desrespeita os direitos humanos fundamentais?

A primeira geração dos direitos fundamentais constitui-se em limitação ao poder do Estado e ficou conhecida como Liberdades Públicas. A segunda geração, consubstanciada constitucionalmente após a Primeira Guerra Mundial é expressa pelos Direitos Sociais exigíveis diante do Estado. A terceira geração é a dos direitos de solidariedade.

É relevante a identificação acerca da posição ocupada pelos direitos sociais em relação aos direitos humanos fundamentais. Manoel Gonçalves Ferreira Filho²³, definindo a natureza jurídica dos direitos fundamentais elucida que:

“em termos técnico-jurídicos essas liberdades são direitos subjetivos. São poderes de agir reconhecidos e protegidos pela ordem jurídica a todos os seres humanos. E, eventualmente, a entes a eles assimilados. Porém, são direitos subjetivos oponíveis ao Estado. Isto, antes de 1789, era desconhecido no direito positivo”.

Esclarece, ainda, quanto aos direitos sociais que:

“como as liberdades públicas, os direitos sociais são direitos subjetivos. Entretanto, não são meros poderes de agir – como é típico das liberdades públicas de modo geral – mas sim poderes de exigir. São direitos ‘de crédito’”²⁴.

A edificação do conceito jurídico de direitos exigíveis diante do Estado constituiu-se numa importante etapa do processo de democratização, mas deve reunir condições de operar no plano material.

Assim, diferentemente dos direitos humanos de primeira geração, que exigiam que o Estado se abstivesse de determinadas práticas, os direitos sociais, ou seja, direitos

---

²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002, pp. 28/29.

²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Idem*, pp. 49/50.

humanos de segunda geração, são a possibilidade de se exigir do Estado uma ação positiva em benefício dos cidadãos. Por exemplo, que se exija dele a quitação pronta e célere dos débitos de caráter alimentício judicialmente apurados.

Para Sérgio Resende de Barros²⁵, três processos históricos constituíram um crescendo de evolução no rumo da generalização dos direitos oponíveis: o britânico, o norte-americano e o francês.

Explica ele que a formação de uma unidade coesa o bastante para se denominar comunidade decorreu para os britânicos da necessidade de superar contradições extremas causadas pela invasão da ilha.

Para os norte-americanos a integração de seus povos se deu pela união dos Estados tendo por vetor a federação.

E, entre os franceses, o fenômeno se deve pela nação constituída culturalmente em certo momento histórico, representada pela sociedade política que assumiu soberania sobre todas as divisões políticas, integrando os seus povos.

Esta seria a explicação para a diferença verificável na oposição de direitos nos três países condutores do constitucionalismo ocidental. O modelo britânico com a Carta Magna de 1215, sendo na Inglaterra decorrência do empirismo local. O norte-americano, com a Declaração de 1776, expressando misto de herança do empirismo inglês e avanço para a racionalização universalizante. O modelo desenvolvido na França, com a Declaração de 1789, como a consolidação da universalidade racional – ainda que mais ideológica que real. Assim, explica que:

“O humanismo tende ao universalismo. Os direitos humanos tendem aos universais. Daí, a rota de generalização em que evoluem os direitos humanos, mesmo quando o universo é restrito a uma civilização, como a ocidental.

No evoluir dessa tendência já se observa uma crescente realização social dos direitos individuais e, correlatamente, uma crescente realização individual dos direitos sociais.

Com este espírito de síntese do individual com o social em busca do homem universal é que se chegou à Declaração da ONU de 1948, que

---

²⁵ Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/artigos>, acessado em 25/01/2005.

internacionalizou os direitos humanos, culminando pacificamente a evolução universalizante iniciada – no plano do direito positivo – nas revolucionárias declarações norte-americanas. Com esse espírito, a Declaração de 1948 abrigou os direitos individuais junto com os direitos sociais, mostrando que, realmente, ambos se continuam e se completam, na qual os primeiros abriram passagem para os segundos”²⁶.

Concordo com Ari Possidonio Beltran²⁷ quando este assevera que:

“...no contexto histórico que põe a sociedade atual na terceira fase do Direito Moderno, com a evolução dos direitos humanos de terceira geração e o reconhecimento de sua natureza difusa, o Direito do Trabalho não poderia ficar insensível ou imune como subsistema da experiência jurídica. Por isso, tal ramo do Direito ter passado a atingir valores antes não previstos ou desenvolvidos”.

A Constituição da República Federativa do Brasil, logo em seus artigos iniciais, positivou a garantia dos direitos fundamentais e sociais. Estabeleceu, mais adiante, que à exceção do crédito de natureza alimentícia, os demais valores executados judicialmente contra a Fazenda Pública seriam pagos mediante precatório.

Inserido no contexto dos direitos sociais, o Direito do Trabalho também é possuidor de garantias, que implicam na existência de correspondente dever do empregador em respeitar as normas de direito material e de deveres também por parte do Estado, tendentes a fiscalizar, exigir e fazer cumprir as disposições de proteção ao trabalhador.

A necessidade de que haja a participação do Estado na construção de uma sociedade mais igualitária é algo inerente à sua própria razão de existir.

A globalização da economia e a maior facilidade de comunicação entre os povos foram fatores de aproximação, não obstante as divergências culturais e suas peculiaridades, de diversas nações dos cinco continentes.

Este mesmo fenômeno da globalização interação provoca o contato, nem sempre amistoso, entre as nações. Neste processo de comunicação há recíproca influência e troca

---

²⁶ BARROS. Sérgio Resende de. *Direitos humanos: Paradoxo da Civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 372.

²⁷ BELTRAN, Ari Possidonio. *Direito do trabalho e direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2002, p. 271.

de valores culturais, de modo que a efetividade dos direitos sociais para o trabalhador, por exemplo, da China, passou a ser assunto de relevo na agenda dos atores sociais que representam diversos setores da sociedade brasileira.

Empresários se ressentem da concorrência de produtos fabricados em ambiente onde sejam precárias ou inexistentes as garantias a direitos sociais, pois isto afeta diretamente o custo de produção.

Os trabalhadores, por sua vez, estão suficientemente informados para perceberem que seus postos de trabalho ficam ameaçados, ou que no mínimo haverá dificuldade na melhoria das condições de labor e salários toda vez que os empregadores têm de enfrentar a acirrada concorrência com mercados que utilizam o *dumping* social.

Ora, o respeito aos direitos humanos fundamentais, dentre os quais estão inseridos os direitos sociais, gera o que a doutrina denomina de direito-custo. Este pode ser compreendido como o conjunto de normas que interferem nas atividades econômicas e que, por serem compensáveis financeiramente, acabam por majorar o custo final dos produtos no mercado.

Francisco Luciano Minharro²⁸ ensina que as intervenções de um agente econômico nas funções de outro, quando não compensáveis economicamente, são conhecidas como externalidades; se, entretanto, essas intervenções puderem ser quantificadas e o valor for transferido para o preço final da produção estaremos diante de internalidades.

Logo, na visão do citado autor, “*as externalidades podem ser internalizadas*” a partir do momento em que possam ser mensuradas e o respectivo custo repassado ao produto. Explicita ele, ainda, que a valoração das internalidades e a escolha daquilo que pode ou não pode ser objeto de compensação às vezes é feita pelos próprios agentes econômicos (sem interferência estatal); outras vezes, é feita pelo direito (intervenção do Estado na economia). Cita, ainda, a existência de duas teorias opostas acerca da matéria: a primeira delas é a Teoria do Bem-Estar Social que, em linhas gerais, estabelece que as internalizações devem ser efetivadas pelo Estado, por meio do direito, cabendo ao legislador “*mensurar os custos e benefícios de cada atividade econômica e, ou tributá-la (se os custos para a sociedade forem maiores que os benefícios), ou subsidiá-la (se os benefícios forem maiores que os custos)*”. A segunda delas é a Teoria da Análise

---

²⁸ MINHARRO, Francisco Luciano. *Cargos de confiança e empregados exercentes de altas funções*. São Paulo: Ícone, 2005, pp. 56/57.

Econômica do Direito, que defende que as internalizações devam ser efetivadas apenas pelos próprios agentes econômicos (e não pelo Estado).

Referido autor diz, textualmente, que *“a criação de normas que internalizam externalidades podem interferir no custo das atividades empresariais e interferir substancialmente no preço final de produtos e serviços. Estas normas que geram este aumento de custo da atividade empresarial são chamadas de **Direito-Custo**. Como exemplos de normas que têm um cunho evidente de Direito-custo, podemos citar as tributárias e as que geram direitos trabalhistas”*.

A Constituição da República traz em seu bojo os princípios da dignidade da pessoa humana, da valorização do trabalho e da função social da propriedade; logo, patente a opção pátria pela possibilidade de o Estado intervir na atividade econômica para o fim de criar internalidades. Esta intervenção do Estado com o intuito de criar direitos mínimos aos trabalhadores brasileiros gera insatisfação dentre os agentes econômicos que se ressentem da dificuldade de concorrer com economias despreocupadas com os direitos humanos.

Esta questão vem muitas vezes oculta em meio a propostas de flexibilização das relações de trabalho, porque talvez pareça mais simples buscar a redução do conjunto de garantias constitucionais ao trabalhador do que procurar compreender que há a possibilidade de o Estado nacional influenciar outras Nações, mesmo respeitando a autodeterminação dos povos.

O Brasil figura entre as maiores economias do mundo e, se por um lado recebe o impacto da difícil competitividade de seus produtos quando comparados com outros oriundos de Nações menos atentas aos direitos sociais, intencionalmente ou não, também as influencia pelo simples fato de comunicar-se com elas, relacionando-se econômica e politicamente com elas.

As nações são sistemas complexos, que se comunicam e são reciprocamente influenciadas. A informação de que num outro país há certa espécie de garantias aos trabalhadores, certamente vai, em maior ou menor grau, circular entre os obreiros que tiverem acesso a esses dados.

Ao invés de perceber-se apenas influenciado, o Brasil pode trilhar o caminho inverso e fazer uso de organizações internacionais que possam ser acionadas para estimular a expansão dos direitos sociais noutros países. Falo, por exemplo, da Organização Mundial do Comércio, ou da Organização Internacional do Trabalho.

Marcus Orione Gonçalves Correia²⁹ acentuou que os direitos sociais “*são, portanto, direitos fundamentais que passam a exigir do Estado também alguma forma de prestação, no sentido de estabelecer programas de ação em torno de sua feitura*”.

No plano interno, a exigência da qual o Estado jamais deve afastar-se é a de manter coerência, sendo a manifestação da ética e dos anseios da Nação.

Ao deixar de pagar as verbas trabalhistas das quais deveria ser o guardião, o Estado dá força às teorias flexibilizadoras das relações de trabalho e estimula o desrespeito, por parte de qualquer empregador, dessas mesmas normas de direito social.

Reconheço que, quanto aos débitos da Fazenda Pública, os tribunais têm entendido de forma diversa, e que asseveram ser impossível cobrar do Estado certas verbas alimentícias decorrentes de sentenças judiciais que reconheceram que houve trabalho em favor da Administração Pública sem, contudo, a correta contraprestação por parte desta, o que afeta a dignidade de cada trabalhador lesado pela Administração Pública.

Ingo Wolfgang Sarlet³⁰ reconhece a dificuldade de obter uma definição consensual precisa e universalmente válida acerca do que seja a dignidade da pessoa humana. Entende que a busca de uma definição deve ser decorrente de uma opção racional de que se cuida da própria condição humana, do valor intrínseco reconhecido às pessoas no âmbito das suas relações inter subjetivas, e que desta condição – e de seu reconhecimento e proteção pela ordem jurídico-constitucional – decorrem um complexo de posições jurídicas fundamentais.

Citando Carmen Lucia Antunes Rocha, informa que a dignidade é o “*coração do patrimônio jurídico-moral da pessoa humana*”, sendo imprescindível que a ela se outorgue a máxima eficácia e efetividade possíveis.

Parafraseando Dworkin, que assevera que “*o governo que não toma a sério os direitos não leva a sério o Direito*”, e afirma “*a ordem comunitária bem como a ordem jurídica que não tomam a sério a dignidade da pessoa humana, não trata com seriedade os direitos fundamentais e, acima de tudo, não leva a sério a própria humanidade que habita em cada pessoa*”.

---

²⁹ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. *Teoria prática do poder de ação na defesa dos direitos sociais*. São Paulo: LTr, 2002, p. 81.

³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 3ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, pp. 143/145.

O ponto de vista defendido neste trabalho só pode ser desenvolvido a partir da premissa de que o objetivo da Constituição de nossa República Federativa fora o de construir uma sociedade igualitária e justa.

1.1 Da declaração universal dos direitos do Homem

Analizando o tema central deste trabalho sob o prisma das normas contidas na Declaração Universal dos Direitos do Homem³¹, observo que a Administração Pública brasileira é grande violadora das garantias ali insculpidas, afrontando literalmente os artigos III, XXII, XXIII, XXIV e XXV, XXVIII e XX.

O artigo III diz que todo homem tem direito à vida e, para isto, até que se desenvolva outro método, a alimentação se faz necessária.

O artigo XXII é violado porque a realização, ou seja, a concretização material dos direitos econômicos e sociais indispensáveis à dignidade e ao livre desenvolvimento da personalidade do empregado público tem sido negada pelo Executivo e porque o Judiciário apenas alega que o Legislativo é quem deveria algo fazer. Em meio a este inusitado conflito negativo de competência, a perpetuação da lesão ao trabalhador segue a passos firmes.

O artigo XXIII ousa desafiar a Administração Pública inadimplente deste país quando alardeia pelo mundo afora que todo homem tem direito a condições justas e favoráveis de trabalho e, como se não bastasse, tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure – assim como a sua família – uma existência compatível com a dignidade humana.

É literal e primária a incompatibilidade entre este dispositivo e aquilo que se verifica na questão dos precatórios trabalhistas alimentícios. O Estado tem entendido que pode pagar quanto e quando quiser.

Os empregados públicos e, para ser bastante objetivo, é óbvio que nem mesmo os magistrados, têm tido asseguradas as condições justas e favoráveis de trabalho. Talvez por isso lhes seja em geral difícil entender o quão ilegal têm sido os atos do Executivo.

---

³¹ DOTTI, René Ariel. *Declaração universal dos direitos do homem*. 2ª ed., Curitiba: J.M. Editora, 1999, pp. 11/54.

Na parte final do item 3 do referido artigo, ainda se propõe sejam acrescentados, se necessário, outros meios de proteção social. Parece que o inimigo, neste caso, é o próprio Estado e, sem a efetiva utilização do sistema de freios e contrapesos, esses meios de proteção jamais poderiam ser implementados.

A inadimplência estatal faz letra morta no que concerne à disposição do artigo XXIV que trata do direito ao lazer, à limitação razoável das horas de trabalho e às férias remuneradas periódicas, já que a Administração poderá exigir o que quiser de seus empregados e, segundo pensam os tribunais trabalhistas, nada pode ser feito para que este direito mínimo assecuratório do patamar mais rudimentar da dignidade humana seja exigível do Estado.

Também o artigo XXV, que pretende que todo homem tenha direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde, bem-estar, alimentação, vestuário e habitação, é olvidado pelo Judiciário Trabalhista brasileiro, que ainda dirá ao jurisdicionado que estas são apenas normas generalíssimas e cheias de boa-vontade, mas inaplicáveis ao caso concreto, porquanto destituídas de conteúdo, por tratarem-se de normas de conteúdo meramente programático.

A redação do art. 193 da Constituição da República é diretamente influenciada pelo artigo XXVIII. Nem por isto o Estado tem cuidado para que a base da ordem social seja o primado do trabalho, nem mesmo para que se alcance o bem-estar e a justiça sociais.

O artigo XXVIII também não passa ileso pela inadimplência estatal a créditos alimentícios porque declara que todo o homem tem direito a uma ordem social em que todos os direitos e liberdades estabelecidos na Declaração possam ser plenamente realizados.

Acerca dessa tentativa de assegurar a concretização dos direitos, dentre todos os artigos ora em comento, o que mais direta e frontalmente diz respeito ao Judiciário é o VIII, que assegura a todo homem o direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que sejam reconhecidos a ele pela Constituição ou pela lei.

Vale lembrar que o Título II da Constituição da República é todo ele consagrado aos direitos e garantias fundamentais, neles insertos os direitos sociais e, dentre estes, os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais.

Nenhum remédio efetivo para o pagamento das dívidas alimentícias foi ministrado pelos juízes trabalhistas, muito menos pelo Supremo Tribunal Federal.

Sei o quão repetitivas podem parecer estas extensas considerações, mas não há alternativa diante da análise das decisões majoritárias dos tribunais brasileiros acerca do objeto do presente estudo, senão a de indicar quantas vezes e quão profundamente são aviltadas as garantias fundamentais do ser humano.

Por fim, reconhecendo a força de manipulação de que são dotadas as diversas possibilidades de interpretação elaboradas sob encomenda das contingências políticas e econômicas de certa época e local, o artigo XXX determina que nenhuma disposição da Declaração pode ser interpretada como reconhecimento do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades nela estabelecidos. Nenhum Estado, nenhum grupo, nenhuma pessoa no mundo tem esta possibilidade.

A conclusão possível diante desta série de violações é a de que vivo num país onde os direitos humanos não ultrapassam o âmbito restrito da primeira geração – ou dimensão – porque o conceito de liberdade inclui a liberdade de ir e vir e, para tanto, é preciso que haja numerários que possibilitem o trânsito de uma para outra localidade. É necessário que se proveja a alimentação, o vestuário, o transporte; isto sem mencionar o acesso à cultura e o direito ao lazer.

É preciso que o Brasil decida se a sociedade constituiu o Estado para concretizar os fins por ela colimados, ou se houve mutação do objetivo social, tendo este passado a ser apenas o de prover os cofres públicos com numerário proveniente de toda a sorte de tributos, sem nada exigir em troca.

2 EFETIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS

2.1 Da finalidade do processo

Chiovenda³², no início do século passado, definiu a jurisdição como a “*função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la, praticamente, efetiva*”.

Explica ele que a jurisdição é exclusivamente uma função da soberania do Estado, entendida esta como o poder inerente à organização de todos os cidadãos para fins de interesse geral.

Esse único poder inerente ao Estado encerra três grandes funções que dele se irradiam, emanando do Estado a jurisdição, de forma exclusiva.

Sustenta que ao se examinar a diferença das funções não se pode resolver a questão apenas com a análise dos órgãos investidos nas respectivas funções estatais, porque a superação destas nem sempre se verifica na prática.

Entende haver uma incompatibilidade psicológica entre a tarefa de legislar e a de atuar a lei (administrar); sendo ainda maior entre as atividades jurisdicionais e aquelas a que se empenha precipuamente o administrador.

Isso porque os órgãos jurisdicionais ao invés de guiar-se pelo interesse geral devem ser independentes e impedir a intromissão do Executivo na Justiça.

Niceto Alcalá Zamorra Y Castillo³³ é citado como um dos primeiros processualistas a se voltar aos fins e às limitações processo, assinalando que o mesmo satisfaz a dupla finalidade, por ele denominadas de repressiva e de preventiva. A primeira estaria orientada à restauração do ordenamento jurídico alterado pelo litígio e a segunda seria voltada para evitar que a ordem pública fosse perturbada em razão da autotutela.

---

³² CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Vol. II, Campinas: Bookseller, 1998, p. 08.

³³ AZEVEDO, André Gomma de. *Estudos em arbitragem, mediação e negociação*. Vol. 2, Brasília: Editora Grupos de Pesquisa, 2003, pp. 155/157.

Portanto, o processo teria então a utilidade de servir ao interesse individual específico (finalidade repressiva) e, por outro lado, ao interesse social e geral (finalidade preventiva).

Delineia ainda, as três missões transcendentais do sistema processual, as quais denomina como: jurídica, política e social.

A primeira se constitui em instrumento para realização do direito objetivo em caso de litígio. A segunda volta-se para a realização de garantias de justiça e liberdade decorrentes das estruturas institucionais do Estado. Por seu turno, a missão social é voltada à contribuição para convivência pacífica.

Estas mesmas missões foram explicadas sob a rubrica de “escopos da jurisdição” por Cândido Rangel Dinamarco³⁴, para quem se revela insuficiente tentar explicar a função jurisdicional sob o prisma exclusivo da mecânica do Direito, haja vista que antes de tudo esta função é de natureza política.

Para buscar uma definição acerca da finalidade da jurisdição, esta deveria ser considerada sob enfoque instrumentalista e teleológico, considerando o processo um sistema aberto e dependente, legitimado pela aptidão de prestar efetivos serviços à comunidade.

Uma vez reconhecida a autonomia da ação, a tutela jurisdicional é dada às pessoas e não aos direitos. Assim, apenas sob o enfoque jurídico do fenômeno político que é a jurisdição, é que se poderia justificar as afirmações individualistas de que o escopo do processo seria a tutela dos direitos.

Ultrapassando o âmbito do sistema jurídico e atentando para a visão orgânica da interação entre os sistemas social, político e jurídico tem-se que o estudo teleológico da jurisdição e do sistema processual identifica que o escopo social é voltado à realização efetiva da pacificação social esperada de um ordenamento jurídico e também possui função educacional de modo a estimular que a população confie em seu poder judiciário e zele pelos direitos próprios e pelos direitos alheios.

Por sua vez, o escopo político é expressão da influência da atividade do sistema processual no âmbito político, para concretizar o culto ao valor liberdade, assegurando a

---

³⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 10^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002, pp. 182/192.

dignidade dos indivíduos com a limitação do poder do Estado.

Essas conhecidas missões da função jurisdicional devem ser perseguidas pelos seus órgãos representativos em todas as demandas que se lhes forem apresentadas.

A adoção no Brasil do sistema uno de controle da atividade administrativa submete esses atos ao crivo do Judiciário; este, a seu turno, tem que se aperceber do jogo de forças que está sob sua jurisdição e atuar, em cada processo, de forma a procurar atingir em cada um deles a todos os escopos da jurisdição.

Especial atenção deve ser dispensada para a análise de questões que envolvem a Administração Pública, dentre outras, porque a rigor qualquer condenação a ela imposta repercutirá na esfera de interesses de cada contribuinte.

Haverá algum interesse econômico, pois o numerário para pagamento de qualquer débito contraído pela Administração Pública será arrecadado pelo Estado junto ao contribuinte.

Existem, porém, outros interesses, outros escopos do processo e estes também devem ser considerados. Está no plano de expectativas do jurisdicionado e de toda a sociedade a pacificação social, de forma que seja entregue a cada um o que é seu.

Espera-se que se possa confiar nas instituições e, em especial, no Judiciário, e que este aja sempre de forma tendente a preservar a dignidade do indivíduo.

2.2 Efetividade das decisões judiciais

O Estado, por meio do Poder Judiciário, não busca apenas a resolução dos conflitos sociais, mas visa – acima de tudo – à pacificação social com justiça³⁵. Assim, o princípio da efetividade das decisões judiciais caracteriza-se pela entrega do bem da vida perseguido pelos litigantes àquele que realmente faria jus a ele, com a maior celeridade possível. Observa-se aí, que o processo deve possuir um resultado prático, ao qual Dinamarco denominou de *instrumentalidade*.

Desse modo, o que se constata é que, apesar de o Estado ser único (com suas

---

³⁵ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 21^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 26/27.

atribuições repartidas entre os três poderes), o Poder Executivo, ao deixar de quitar seus débitos de natureza alimentícia, convida o Poder Judiciário a participar do desrespeito aos princípios fundamentais que informam a Constituição da República Federativa do Brasil, aviltando, dentre outros, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III) e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV).

O Judiciário pode aceitar o convite e afrontar a Constituição da República, acatando o comando dos órgãos administrativos, ou pode perceber-se desafiado a fazer uso dos instrumentos que lhe são postos à disposição pela própria natureza da tripartição das atividades estatais, cuja expressão “*check and balances*” encontra correspondência no sistema de freios e contrapesos previsto pelo ordenamento constitucional e infra-constitucional pátrio.

Caso opte por exercer plenamente as funções que lhe foram atribuídas em última instância por toda a sociedade e decida desempenhar seu papel de fazer Justiça e efetivamente entregar ao jurisdicionado a prestação em sua total amplitude, forçosamente o Judiciário fará prevalecer seu comando jurisdicional sobre a Administração.

Vozes haverá que expressarão todo o repúdio a tal possibilidade de acontecimentos, sob o fundamento de que vários princípios seriam violados, como o da legalidade, da autonomia e da convivência harmônica entre os poderes, assim como o princípio da prevalência do interesse público sobre o privado.

Resta verificar se a Administração Pública que deixa de pagar créditos de natureza alimentícia está mesmo atuando em conformidade com a lei. Relevante, também, analisar se a hipótese de o Judiciário cuidar para que ocorra efetivamente o cumprimento de suas decisões, a fim de que haja o pagamento ao jurisdicionado, mesmo que o Estado seja o devedor, seria realmente contrária à finalidade da existência do Estado.

Cabe verificar, ainda, se é possível que haja interpretação diametralmente oposta àquela que hodiernamente ainda predomina, de modo a entender que a recusa da Administração em pagar o que o Poder Judiciário apurou por meio de devido processo legal é que constitui afronta à Constituição e fator de desrespeito à função judiciária e desprestígio às instituições democráticas.

Isto porque a decisão judicial teve por fundamento normas fixadas pelo próprio Poder Constituinte e a desobediência a elas pode indicar que a Administração Pública, em tais casos, é quem agiria em desconformidade às normas jurídicas.

A atuação do Judiciário tendente a compelir a Administração Pública a seguir a lei, cumprindo suas decisões, talvez possa ser interpretada como um ato que expressa livremente os anseios da sociedade e que demonstra vivacidade da dinâmica das forças sociais em meio às relações num Estado Democrático de Direito, de tal sorte que possibilitaria que o império da lei fosse restabelecido.

O que se vê no Brasil, em linhas gerais, é que a Administração Pública, salvo raras exceções, tem se recusado a pagar as dívidas expressas por precatórios alimentícios oriundos de decisões trabalhistas. Se há algum pagamento, este ocorre apenas quando o agente público assim o decide, inclusive no que se refere ao valor que ele entenda ser pertinente, o que obsta o resultado prático do processo de entrega do bem da vida àquele que possui o direito, afrontando de maneira acintosa os direitos humanos universalmente reconhecidos e se convertendo em fonte geradora de tensões sociais.

2.3 O Estado em Juízo

A leitura da jurisprudência, que a cada decisão reinventa o sentido e amplia o alcance do que viria a ser a prevalência do interesse público sobre o interesse privado, convence-me que os membros do judiciário, quando se trata de ter o Estado num dos pólos da demanda, estão, de um modo geral, destituídos da imparcialidade que caracteriza a atuação destes em julgamentos que envolvam exclusivamente a busca da justacomposição de conflitos de interesses surgidos em meio a relações de direito privado.

Excluídas as ações penais e suas respectivas discussões acerca de quem efetivamente seriam as partes em tal espécie de ação – o indiciado, a vítima, a Justiça Pública ou o Estado – basta que a Administração Pública esteja num dos pólos da demanda para que a postura hermenêutica do julgador seja, senão alterada, no mínimo influenciada por tal circunstância, daí resultando que o comportamento pragmático dos membros do judiciário seja significativamente alterado na condução de todo o processo.

Muita vez o titular da capacidade postulatória, observando que há a necessidade de prequestionamento de determinada matéria, provoca – em sentido técnico – a atuação jurisdicional por meio de oposição de embargos de declaração. O faz com espreque na lei processual e amparado pelo inarredável princípio que lhe assegura a ampla defesa e o contraditório. Acostumado que está a transitar pelas diferentes instâncias, sabe que ao

efetuar o juízo de admissibilidade posterior, o julgador da instância seguinte lhe exigirá a demonstração de certos requisitos – cuja especificação ultrapassaria em muito os limites deste trabalho. Recebe em resposta, também sob o manto da lei, condenação para que pague pelo disparate de instar o judiciário de forma meramente protelatória. Sentenças há que em seu bojo trazem direta admoestação de que tal prerrogativa será utilizada.

Tanto a oposição de instrumento de aperfeiçoamento das decisões judiciais quanto a decisão que condena a parte por fazer uso de tal ferramenta processual têm previsão legal e, sim, pode haver hipóteses de abusos, equívocos ou erros crassos por partes de qualquer dos operadores do direito. É claro, também que a condenação será revertida em favor da parte contrária, vítima que foi do abuso da outra parte.

Mas quando o Estado usa o processo para além da sua finalidade, quando há recursos manifestamente protelatórios – muito além das hipóteses de remessa de ofício – quantos magistrados, mesmo considerando e reconhecendo abusiva tal procrastinação, efetivamente a puniriam com a mesma agilidade que o fazem quando os interesses sob tutela são privados?

De novo, a prevalência do interesse público sobre o privado desestimularia a condenação do Estado, que já goza mesmo de tantas prerrogativas e que, além disso, ainda remunera o nobre magistrado, este que é tratado, ao menos nas instâncias inferiores, a mão de ferro pela sua respectiva corregedoria.

Longe se vai o tempo em que o juiz era, sob os olhos do próprio Estado, extensão deste. Em sede de Direito Administrativo, a teoria subjetiva entende que os órgãos são os próprios agentes públicos, no exercício de suas competências. Já a teoria objetiva entende que órgão público seria o completo dessas funções³⁶. Se órgão estatal o juiz do trabalho fosse seria, tecnicamente impossível e inaceitável a tributação sobre seus proventos.

Durante muitos anos foi assim, mas no processo de coisificação do magistrado, houve um desprezo por sua condição de órgão (condição esta que continua expressa nos arts. 92 e 111 da Constituição da República, mas que na prática não é observada) e o reduzindo à mera condição de servidor público.

É claro que neste ambiente de coisificação a magistratura vai se tornando subserviente aos comandos emanados por agentes pertencentes ao demais Poderes, ao

---

³⁶ GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002, pp. 43/44.

invés de se fixar no conteúdo das normas e no escopo da jurisdição.

O Estado se distanciou de todos, inclusive dos sujeitos que o personificam no âmbito do Poder Judiciário. Envolto pelo interminável trabalho que o próprio Estado lhes dá, parece velado aos membros da magistratura das instâncias inferiores que seu *status* de poder foi reclassificado para menor e que a concentração de poder converge para restrita cúpula que influencia decisões judiciais com questões atinentes ao universo da política.

A simples sugestão de que o judiciário poderia conter – se assim o quisesse – as investidas meramente procrastinatórias do Estado já causará estranheza ao leitor acostumado a acessar na memória pálidos conceitos de Direito Administrativo e Constitucional que lhes são tão arraigados quanto caros.

O convite a esta altura é para que tais conceitos e princípios sejam contextualizados.

O estudo da fase de execução quando a Administração Pública encontra-se num dos pólos da demanda exige do intérprete o manejo de normas inseridas em diferentes institutos normativos, a ponto de sequer existir uma uniformidade de procedimento na Justiça do Trabalho.

3 DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

3.1 A Administração Pública e a Fazenda Pública

Fragmentando o título desta dissertação, forçoso é perquirir acerca do alcance do significado jurídico de Fazenda Pública. O Código de Processo Civil traz disposições expressas acerca da execução contra a Fazenda Pública. Os manuais acolhem esta redação e tacitamente reconhecem a aparente equivalência entre Fazenda e Administração Pública.

O conceito de Administração Pública formulado por José Afonso da Silva³⁷, a descreve como “*o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas*”.

Esta definição destaca que a Administração Pública é subordinada ao Poder político e que se trata de uma atividade-meio, que serve para alcançar fins pré-definidos, possuindo, assim, o aspecto de conjunto de órgãos a serviço do Poder político e também traduzindo as próprias atividades administrativas.

Nas palavras de Edmir Neto de Araújo³⁸, “*um dos sentidos da palavra administrar é o de ‘governar’, por isso Administração e Governo muitas vezes se confundem, até mesmo como sinônimos*”.

Narra que há um sentido genérico de Administração, que se refere às três funções jurídicas do Estado, distribuídas aos três Poderes.

Mediante a utilização do método comparativo pode-se estabelecer a relação e a distinção entre as três funções clássicas do Estado: deliberação, comando e justiça.

Segundo referido autor, a deliberação, ou a função de legislar consiste em atividade primária, enquanto a função de administrar é complementar à legislativa; pois legislar é criar o direito, enquanto administrar, gerenciando os serviços públicos sob o princípio da legalidade estrita, nada mais é do que aplicar a lei aos casos concretos e providenciar a satisfação do interesse público³⁹.

O executivo e o judiciário devem atuar essencialmente executando a lei, mas

---

³⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 559.

³⁸ ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 127.

³⁹ ARAÚJO, Edmir Netto de. *Idem*, p. 129.

diferem na maneira de aplicá-la uma vez que o primeiro a aplica diretamente sem o contraditório, enquanto o segundo aplica a lei contenciosamente, mediante provocação dos interessados e com as garantias judiciais⁴⁰.

A distinção entre a função legislativa e a judiciária também seria elementar, já que a jurisdição pressupõe anterior atividade legislativa para a elaboração de normas abstratas e gerais, que expressem a vontade da sociedade que devam ser aplicadas pelo judiciário na apreciação de caso concretos que lhe forem apresentados.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁴¹ conceitua Administração Pública como:

“Atividades preponderantemente executórias, definidas por lei como funções do Estado, gerindo recursos para a realização de objetivos voltados à satisfação de interesses especificamente definidos em lei”.

Acrescenta que a expressão Administração Pública, ou simplesmente Administração, grafada em maiúsculas, não se refere à atividade, mas sim ao ente que exerce a gestão, com o sentido subjetivo de Estado-administrador ou, simplesmente, de Governo – considerado em sua acepção restrita, sem referir-se às atividades legislativas e jurisdicionais.

A expressão Fazenda Pública, originalmente representativa do Estado em juízo nas questões tributárias (art. 1º do Decreto nº 20.910, de 6.1.32), passou, com o decurso do tempo, a significar o segmento da Administração Pública custeado pelo erário, por tributos, ou receitas derivadas, abrangendo a Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Neste sentido, assinala Edilson Pereira Nobre Júnior⁴² ser de leitura obrigatória Nélson Nery Júnior:

“Vários são os sentidos em que é empregado o vocábulo fazenda pública. Pode significar o erário como instituidor e arrecadador de impostos, o Estado em juízo litigando genericamente sobre aspectos patrimoniais, ou simplesmente a Administração Pública por todos os seus órgãos da administração direta e entidades autárquicas, porque é seu erário que

---

⁴⁰ ARAÚJO, Edmir Netto de. *Idem*, p. 131.

⁴¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, p. 111.

⁴² NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Prescrição: decretação de ofício em favor da Fazenda Pública*. Revista Forense, v. 345, Rio de Janeiro: Editora Forense, janeiro/fevereiro/março de 1999, pp. 35/36.

suporta os encargos patrimoniais da demanda. Em oportuna síntese já se firmou que o termo fazenda pública pode ser compreendido em três acepções: a) como teoria do regime econômico do Estado; b) como instituição ou organismo administrativo que gere os dinheiros públicos; c) como o patrimônio que os dinheiros públicos constituem. Embora tecnicamente a locução fazenda pública devesse indicar apenas e tão-somente o Estado em juízo com seu perfil financeiro, na verdade se tem denominado dessa forma, tradicionalmente, a administração pública por qualquer das suas entidades da administração direta (União, Estado e Município) e autárquicas, irrelevante o tipo de demanda em que a entidade se vê envolvida”.

Manoel Antônio Teixeira Filho⁴³ considera que estão incluídas no conceito de Fazenda Pública *“todas as pessoas jurídicas de direito público interno, como: a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, os Territórios e respectivas autarquias, assim como as fundações instituídas pelo Poder Público, cujos bens estejam submetidos ao regime de direito público. As empresas públicas e as sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, não se conformando, por isso, ao conceito de Fazenda Pública”*.

As expressões Administração Pública e Fazenda Pública serão tomadas como sinônimas neste trabalho, uma vez que o que a legislação e a doutrina denominam execução de quantia certa contra a Fazenda Pública nada mais é do que a cobrança judicial de valores devidos pela Administração Pública.

3.2 A natureza jurídica da execução da dívida passiva

A respeito da possibilidade de haver execução contra a Fazenda Pública, dada a impenhorabilidade de seus bens e por força do conceito de que a execução teria por pressuposto a sujeição à constrição, Cândido Rangel Dinamarco⁴⁴ opina que, conquanto prevista a matéria no livro das execuções (CPC, arts. 730/731), *“são razões de ordem política que impedem a imposição da sanção executiva por órgão de um ‘Poder’ do*

⁴³ TEIXEIRA FILHO, Manoel Antônio. *Execução no processo do trabalho*. 8ª ed., São Paulo: LTr, 2004, p. 271.

⁴⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 10ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002, pp. 369/370.

Estado sobre o outro. Nesses casos, o que conduz à satisfação é o peso do próprio sistema e prestígio dos órgãos jurisdicionais, sem que haja as medidas sub-rogatórias em que a execução consiste; a efetividade dessas sentenças é favorecida, ainda, pelas sanções, constitucionalmente dispostas, da intervenção federal e seqüestro de bens (as quais apresentam, pois, nítida feição instrumental)”.

Cumpre mencionar que o referido autor, em nota de rodapé, reconhece que os Tribunais empregam com muita cautela e parcimônia essas sanções, comprometendo a efetividade das decisões.

Domingos Franciulli Neto ensina que mesmo na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública não se pode dizer que não há execução. Entende apenas que o seu procedimento seja especial nos termos dos arts. 730 e 731 do CPC.

Acredita referido autor que outro seja o cerne da questão: *“há de ser reexaminada a lei, incluída a Lei Maior, para dotar-se tal execução de maior eficácia. Enquadrado o processamento do precatório na categoria de ato administrativo, despojado da natureza jurisdicional, na ausência de outros meios postos à disposição do Judiciário, muito pouca coisa mudará, a menos que haja um despertar de consciência do administrador”*⁴⁵.

O dissenso que há na doutrina é superado em termos pragmáticos pela redação da lei processual civil, que denomina de execução o procedimento mediante o qual se busca receber judicialmente numerário devido pela Fazenda Pública.

3.3 Créditos trabalhistas caracterizados como créditos alimentícios

A expressão crédito trabalhista é adotada neste trabalho como correspondente à vantagem econômica destinada ao trabalhador, decorrente da relação de emprego e expressamente reconhecida por título executivo judicial.

O crédito trabalhista está obviamente entre os que possuem natureza alimentícia⁴⁶ e, com o advento da Emenda Constitucional nº 30/2000, a declaração desta natureza passou a

---

⁴⁵ FRANCIULLI NETTO, Domingos. *Notas sobre o Precatório na Execução Contra a Fazenda Pública*. Revista dos Tribunais, ano 88, vol. 768, outubro/1999, p. 41/59.

⁴⁶ JORGE NETO, Francisco Ferreira e CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. *Direito processual do Trabalho*. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004, p. 1.148.

ter trato constitucional:

“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 invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado”.

3.4 Da necessidade de expedição de precatório alimentício

Consta expressamente do *caput* do art. 100 da Constituição da República que os créditos de natureza alimentícia devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, estão excluídos da ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

A leitura atenta do dispositivo constitucional evidencia que o adimplemento de tais créditos dispensa a expedição de precatórios; devendo, apenas, ser objeto de simples requisição. Entretanto, o entendimento jurisprudencial restou pacificado em sentido contrário, ferindo o texto constitucional.

Apesar de estar literalmente redigido pelo texto constitucional que a expedição de precatório seria excepcionada no caso dos créditos alimentícios – porque deles o credor necessita para alimentar-se e prover suas necessidades mínimas – a jurisprudência consagrou entendimento de que este texto colidia com outros dispositivos e princípios constitucionais.

Este foi um dos primeiros embates jurídicos acerca de precatórios após o advento da Constituição da República de 1988 e foi pacificado no sentido de que o que está escrito não deve ser cumprido, noutros termos, apesar de a Constituição da República excepcionar o crédito alimentício de tal obrigatoriedade, na prática, os Tribunais determinam que é, sim, obrigatória a sua expedição.

Nenhum dispositivo constitucional determina a expedição de precatório para o pagamento de créditos de natureza alimentar.

Foi o legislador ordinário, informa Fernando José Cunha Belfort⁴⁷, que disciplinou o assunto ao editar a Lei 8.197, de 27.06.91. Com o seu advento, como que regulamentando o art. 100 da Constituição Federal, dispõe o art. 4º, parágrafo único da referida lei, ser “*assegurado o direito de preferência aos credores de obrigação de natureza alimentícia, obedecida, entre elas, a ordem de apresentação dos respectivos precatórios judiciais*”.

Desta forma, por força de lei que disciplinava a transação nas causas de interesse da União, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais, o ordenamento jurídico recebeu dispositivo que fixou não ser possível receber créditos trabalhistas devidos pela Fazenda Pública sem que fosse por meio de precatório.

O legislador ordinário criou dispositivo em conformidade com a corrente que já assevera ser necessária a expedição de precatório para a cobrança de crédito trabalhista. Mais do que isto, estabeleceu o privilégio de crédito preferencial sobre outros, obedecendo-se a cronologia entre os de mesma natureza. Consoante será exposto mais adiante, esta preferência jamais foi observada em sede trabalhista.

Mesmo por ocasião da revogação da Lei nº 8.191/91, o dissenso que houve na doutrina e na jurisprudência sobre a necessidade ou desnecessidade da expedição de precatório de natureza alimentícia perdeu força porque a Lei nº 9.469, de 10.07.1997, que veio a substituir aquela supra referida, manteve disposição semelhante, cujo art. 6º, parágrafo único, assegura “*o direito de preferência aos credores de obrigação de natureza alimentícia, obedecida, entre eles, a ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios*”, de forma semelhante ao que dispunha a Lei 8.197/91⁴⁸.

---

⁴⁷ BELFORT, Fernando José Cunha. *Créditos trabalhistas e precatório*. Revista LTr, vol. 56, n.º 04, abril de 1992, p. 428.

⁴⁸ Nesse sentido, pode-se mencionar a jurisprudência do STF:
RE N. 237.676-1

RELATOR: MIN. ILMAR GALVÃO

EMENTA: PRECATÓRIO. CRÉDITO DECORRENTE DE AÇÃO ACIDENTÁRIA. ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A exceção estabelecida pela Constituição Federal em favor dos chamados créditos de natureza alimentícia não chega ao ponto de abolir, em relação a eles, os princípios orçamentários inerentes à despesa pública, limitando-se apenas a isentá-los da observância da ordem cronológica quanto aos de natureza geral. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário não conhecido. (Informativo STF n. 167 - DJ de 22.10.99).

“in” BARBOSA SOBRINHO, Osório Silva. *A Constituição Federal vista pelo STF*, p. 749.

3.5 Da disciplina constitucional dos precatórios

Alexandre de Moraes⁴⁹ informa que o objetivo do Legislador Constituinte ao disciplinar a expedição de precatório foi o de assegurar a isonomia entre os 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.

Assevera que a Constituição contempla a regra da *ordem dupla de precatórios*, consistente na observância cronológica das requisições judiciais de pagamento de créditos de natureza alimentícia e de créditos de outras naturezas, fazendo com que haja uma ordem cronológica de precatórios para os créditos alimentares e outra ordem cronológica de precatórios para os créditos não alimentares.

À luz das Emendas Constitucionais, divisa-se, em verdade, a existência de 4 classes de créditos na execução contra a Fazenda Pública⁵⁰:

- Créditos alimentares de pequeno valor;
- Créditos comuns de pequeno valor;
- Créditos alimentares de maior valor, e
- Créditos comuns de maior valor, parcelados ou não.

3.5.1 Créditos alimentares de pequeno valor

Segundo o entendimento jurisprudencial dominante acerca das diversas ordens de precatório e com a interpretação restritiva que se tem dado ao texto da Lei, dentre as quatro espécies de créditos, o crédito alimentício de pequeno valor seria superprivilegiado. Isto porque o § 3º do art. 86, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina que assim o seja, com a sua precedência de pagamento sobre todos os demais.

---

⁴⁹ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p. 1.266.

⁵⁰ ASSIS, Araken de. *Manual da execução*. 10ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 929.

3.5.2 Créditos comuns de pequeno valor

Em decorrência da redação do artigo referido no item anterior, que foi acrescido pela Emenda Constitucional nº 37/2002, é que os créditos alimentícios de pequeno valor foram destacados e superam a precedência até mesmo em relação aos créditos comuns de pequeno valor. Assim, a partir da Emenda Constitucional nº 30/2000 o ordenamento jurídico recebeu comando expresso para excetuar da obrigação de expedição de precatórios os créditos definidos em lei como de pequeno valor. Esse texto nada falava a respeito da natureza alimentícia ou comum da verba. Bastava que fosse de menos valor, a ser definido em lei.

O texto constitucional expressamente dispôs em sentido oposto ao até então imutável entendimento de que o pagamento decorrente de condenação judicial somente seria feito mediante expedição de precatório.

A regra passou a ter exceção e serão pagos, independentemente da expedição de precatórios, os créditos comuns de pequeno valor.

3.5.3 Créditos comuns e créditos alimentares de maior valor

Restaram assim, os créditos alimentícios e os créditos comuns, cujo montante excedesse o limite previsto pelo art. 87, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescido pela EC 37/2002, que dispõe serem considerados de pequeno valor os débitos ou obrigações consignados em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a 40 (quarenta) salários-mínimos, caso sejam exigíveis perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal e, de 30 (trinta) salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.

Note-se que houve um interregno entre a redação do § 3º, do art. 100 da Constituição da República, que estabeleceu que as obrigações definidas em lei como de pequeno valor estava excluída da expedição de precatório (datado de 13/09/2000 e decorrente da EC 30/2000) e a inclusão no âmbito constitucional do art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevendo os limites para os Estados, Distrito Federal e Municípios (ocorrida em 12/06/2002 e proveniente da EC 37/2002).

A Lei 9.099/99, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais excluiu da competência destes as causas de natureza alimentar e de interesse da Fazenda Pública, e foi a Lei 10.259/2001 que dispôs sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal e lhes atribuiu competência para processar e julgar e executar os feitos de competência da Justiça Federal até o valor de 60 (sessenta) salários-mínimos, inclusive para os efeitos do art. 100 da Constituição da República.

Os créditos que excedam desses tetos são considerados de maior valor.

3.6 Cabimento de seqüestro

3.6.1 Seqüestro: pequeno valor

Os créditos de pequeno valor serão pagos no prazo de 60 dias contados da entrega da requisição, por ordem do juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório, segundo disposto pelo art. 17, caput, da Lei 10.259/2001.

Caso a Administração deixe de atender à requisição judicial, o juiz determinará o seqüestro de numerário suficiente ao cumprimento da decisão.

Vale observar que se em 2001, por ocasião do julgamento da ADIn nº 1622-7, nenhuma diferença havia quanto à natureza do crédito, bastando que fosse de menor valor que os tetos já mencionados para que se pudesse requerer o seqüestro na hipótese de preterição, o § 3º do art. 86 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias mudou este panorama determinando que o crédito de natureza alimentícia de pequeno valor terá precedência sobre todos os demais.

3.6.2 Seqüestro: créditos não alimentícios

Em outubro de 1988, o constituinte originário previu no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que, ressalvados os créditos de natureza alimentícia, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído juros e correção monetária, poderia ser pago em moeda corrente e com atualização em 8 (oito) prestações anuais, iguais e sucessivas, a partir de 1º de julho de 1989.

Para o cumprimento do disposto no referido artigo, as entidades devedoras poderiam emitir, no exato montante do dispêndio, títulos da dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento.

A Emenda Constitucional 30/2000 acrescentou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o art. 78, que em seu *caput* ressalvou os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os referidos no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tivessem sido depositados ou liberados. Os demais, quais sejam, os que decorressem de ações judiciais ajuizadas até 31/12/99, seriam liquidados em moeda corrente, pelo valor real acrescido de juros, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de 10 (dez) anos, permitida a cessão dos créditos.

O § 4º do art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispõe que se vencido o prazo, em caso de omissão no orçamento, ou havendo direito de precedência, o Presidente do Tribunal competente deveria, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.

Já o § 3º do referido artigo determina que o prazo seja reduzido de dez para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse.

O seqüestro também pode ser a consequência da inadimplência na hipótese prevista pelo art. 33, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

3.6.3 Seqüestro: créditos alimentícios

Segundo entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal e seguido pelo Tribunal Superior do Trabalho, a preterição mencionada pelo § 2º do art. 100, acrescido pela Emenda Constitucional nº 30/2000, ocorre exclusivamente para hipótese de desrespeito à ordem de pagamento. Desta forma, o inadimplemento generalizado poderia ocorrer somente estando vedado pelo ordenamento constitucional o pagamento com ordem cronológica alterada.

TERCEIRA PARTE

1. EFETIVIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS E O DESEQUILÍBRIO DE TRATAMENTO DISPENSADO AOS CIDADÃOS

1.1 Da efetividade das decisões judiciais

Das quatro ordens ou classes de precatório – comum de pequeno valor, pequeno valor alimentício, comum de maior valor ou comum alimentício de maior valor – somente a esta modalidade de crédito judicial a Constituição da República teria deixado de conceder força executiva contra a Fazenda Pública.

A efetividade das decisões judiciais que concederem ao trabalhador créditos de pequeno valor de natureza não alimentícia está assegurada mediante seqüestro caso o Estado deixe de pagar no prazo de 60 dias contados da entrega da respectiva requisição (caput, art. 17, Lei 10.259/2001).

Os créditos alimentícios de pequeno valor contam com dupla garantia. Além da mesma assegurada pelo art. 17 da Lei 10.259/2001 aos créditos de pequeno valor de natureza não alimentícia, há preceito constitucional que lhes assegura precedência para pagamento sobre todos os demais (art. 86, § 3º, acrescido pela Emenda Constitucional nº 37/2002).

Os créditos não alimentícios que excederem o valor que permita a utilização de requisição de pequeno valor e demandem a formação de precatório são exigíveis mediante seqüestro, segundo o art. 78, § 4º, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nas seguintes hipóteses:

I) caso deixem de ser pagos em 10 parcelas anuais, ou caso o Estado deixe de pagá-los no prazo de dois anos na hipótese de se tratar de verba decorrente de desapropriação de bem único (art. 78, § 3º, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias),

II) caso haja a preterição ao direito de precedência ou,

III) em caso de omissão no orçamento.

É, portanto, tripla a proteção desta modalidade de crédito e para eles basta que haja omissão no orçamento para que a parte interessada possa requerer ao Presidente do Tribunal competente, que deverá requisitar ou determinar o seqüestro.

Há, a bem da verdade, uma possibilidade adicional para tais credores lograrem a satisfação econômica de seus créditos, consistente na compensação de tributos referida no § 2º do art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Segundo ali se verifica, o grande credor do Estado, que tenha valores decorrentes de créditos de natureza não alimentícia superiores a 60 salários-mínimos e que também seja devedor de tributos pode compensá-los com seus créditos, já que se não liquidadas as prestações anuais até o final do exercício a que se referem, terão elas poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.

Apesar da impessoalidade, da moralidade e da eficiência estarem ao lado da legalidade no rol de princípios que a Administração Pública de qualquer dos Poderes da União deva obedecer, o legislador percorreu trajetória oposta à que motivou a criação brasileira do instituto dos precatórios, pois a Constituição da República praticamente nomeia quem poderá receber seus créditos⁵¹.

Por seu turno, a jurisprudência escancara que apenas os infelizes trabalhadores contratados pelo regime celetista pelo Estado e, em especial, aqueles que forem mais lesados em seus direitos e garantias sociais é que ficarão excluídos da possibilidade de compelir a Administração Pública de pagar-lhes o valor correspondente à liquidação de seus direito violados.

Há, a meu ver, a possibilidade de se falar até em violação do princípio da impessoalidade, uma vez que as normas em questão tratam de situações pendentes na via judicial, cujos atos são revestidos de inerente publicidade. Noutros termos, são situações personalizadas e identificáveis por meio de simples consulta ao distribuidor, ou mesmo colhendo-se as informações no sistema dos Tribunais.

A norma, que deveria ser impessoal, assim como a própria atuação do Administrador deveria sê-lo (art. 37, Constituição da República), passou a tratar de situações facilmente identificáveis e pessoais.

Se algum latifundiário tivesse sua fazenda desapropriada, por exemplo, no Maranhão, para construção da Ferrovia Norte-Sul, e entendendo que pouco recebeu da desapropriação saísse vencedor na respectiva ação judicial, possuindo então créditos junto

---

⁵¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

ao Estado, recebê-los-ia em, no máximo 10 anos. Mais do que isto, por simples requerimento faria disparar o comando de seqüestro, a que o Presidente do Tribunal competente deveria inexoravelmente fazer cumprir.

Já um trabalhador que deixou de receber suas férias, que prestou e jamais recebeu horas extras, ou que foi despedido por razões estranhas às previstas em lei, este só receberá quando e se o Estado quiser.

Esta situação é de todo similar àquelas praticadas pelos reis absolutistas que se viam como a personificação do próprio Estado (*“l’Etat c’est moi”*). As teorias que buscam compreender e descrever a criação do Estado de Direito e, depois o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, apontam que a sua existência deve-se em grande parte à necessidade de oposição e mesmo de proteção em relação ao absolutismo. Esta proteção, imaginava-se, poderia ser dada pela lei.

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 20 acrescentou ao art. 100 da Constituição da República o § 3º, excluindo a necessidade de expedição de precatório para créditos de pequeno valor, conforme definido em lei.

A redação do § 4º do art. 100 da Constituição da República prevista pela Emenda Constitucional nº 30/2000 indicava que a lei poderia fixar valores distintos para a identificação dos créditos considerados de pequeno valor, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público.

Apesar disto, foi novamente a Constituição da República que trouxe ao ordenamento jurídico a positivação dos valores distintos referentes às entidades de direito público. Com o advento da Emenda Constitucional nº 37/2002, que acrescentou o art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é que houve a fixação da limitação de pequeno valor correspondente a 40 salários-mínimos para créditos junto à Fazenda dos Estados e do Distrito Federal e de 30 salários-mínimos perante a Fazenda dos Municípios.

Há nítido desequilíbrio de forças em relação à solução de efetividade dispensada aos credores da Fazenda Pública, segundo a interpretação dominante, o que o trabalhador mais aviltado pela Administração Pública o seja menos resguardado dentre todos aqueles que têm valores a receber do Estado.

1.2 Princípio da igualdade

1.2.1 O princípio da igualdade e a ordem cronológica de pagamento

A exigência constitucional pertinente à expedição de precatório, explica Ricardo Seibel de Freitas Lima⁵², tem por finalidades:

- a) assegurar a igualdade entre os credores e proclamar a inafastabilidade do dever estatal de solver os débitos judicialmente reconhecidos,
- b) impedir favorecimentos pessoais indevidos, e
- c) frustrar tratamentos discriminatórios, evitando injustas perseguições ditadas por razões de caráter político-administrativo.

Assinala que a Constituição da República não quer apenas que a entidade estatal pague os seus débitos judiciais. Mais do que isso, exige que o Poder Público, ao solver a sua obrigação, respeite a ordem de precedência cronológica em que se situam os credores do Estado.

Em sua redação original, portanto, a Constituição Federal estabeleceu o tratamento isonômico entre credores, admitida a preferência àqueles créditos de natureza alimentar, como critério de distinção plenamente justificável.

Constata o referido autor que o pagamento de condenações judiciais por meio de precatórios constitui uma exigência para a concretização dos princípios da igualdade – art. 5º, da Constituição da República – e da impessoalidade na Administração Pública – art. 37, *caput*, da Constituição da República.

Finaliza expondo a conclusão de que os critérios de distinção entre créditos admitidos pelo Supremo Tribunal Federal, a permitir um pagamento privilegiado, são somente aqueles que, além de justificados, por serem razoáveis e objetivos, estejam previstos na Constituição Federal, sendo atualmente possível distinguir (i) os créditos de natureza alimentar e, (ii) os créditos de pequeno valor⁵³.

O que me parece desigual vai além da teorização acerca da natureza dos créditos e

---

⁵² LIMA, Ricardo Seibel de Freitas. *A execução contra a Fazenda Pública – questões polêmicas nos tribunais*. Revista dos Tribunais, ano 92, vol. 818, dezembro/2003, p. 55.

⁵³ LIMA, Ricardo Seibel de Freitas. *A execução contra a Fazenda Pública – questões polêmicas nos tribunais*. Revista dos Tribunais, ano 92, vol. 818, dezembro/2003, pp. 98/111.

da respectiva força coercitiva de sua execução diante do Estado-devedor.

Mesmo que me rendesse à voz corrente que prejudga e afasta toda e qualquer pretensão de seqüestro para satisfação de créditos alimentícios de maior valor, ainda que visse a moralidade, a impessoalidade e a legalidade permeando tal raciocínio, remanesceria uma questão a respeito da qual penso deva a Justiça do Trabalho dedicar maior, ou alguma atenção que seja, objetivando solucioná-la.

Se o próprio princípio da igualdade legitima que, em determinados casos, se dê tratamento tributário desigual, é necessário que o critério utilizado permita que as discriminações sejam controláveis, racionais e objetivas, e nunca aleatórias ou arbitrárias⁵⁴.

A Súmula nº. 1 do Tribunal Regional Federal da 5ª Região diz que *“na execução de dívida alimentícia da Fazenda Pública, observa-se o rito do art. 730, CPC, expedindo-se precatório cujo pagamento tem preferência, em classe especial.”*

Segundo o entendimento majoritário, considerando a existência de simultânea lesão de direitos por parte do administrador, consistente no descumprimento de direitos trabalhistas em relação a um indivíduo e outra violação, fundada na responsabilidade civil e verificada contra indivíduo que não seja empregado de órgão da Administração Pública, somente este último teria possibilidade de prosseguir com a fase de execução até a sua satisfação mediante seqüestro, se necessário fosse.

Considere-se a hipótese de que um motorista de ambulância a serviço da Administração Pública, transportando um paciente em seu veículo de trabalho, venha a sofrer acidente de trânsito. Acidente este de todo decorrente de ato imputável à Administração, consistente em falha dos freios motivada pela ausência de manutenção preventiva por parte do Estado-empregador.

Nesse infortúnio, o cidadão comum e o empregado público ferem-se igualmente.

Decidindo ambos que devem buscar a tutela jurisdicional do Estado, o primeiro moverá sua ação perante a Justiça Federal.

O segundo, de acordo com as regras de competência fixadas pela Emenda Constitucional nº 45/2004 terá que bater às portas da Justiça do Trabalho, já que o infortúnio ocorreu no curso da relação de trabalho.

---

⁵⁴ BARROSO, Luis Roberto. *Igualdade perante a lei*. Revista de Direito Público 78/65-77.

Apesar da suposta proteção ao trabalhador, é o outro que terá vantagem em decorrência da repartição da competência entre os Tribunais.

Destarte, um credor que tenha sua demanda de natureza alimentícia processada perante um Juízo Federal, por exemplo, sob a jurisdição do Tribunal Regional Federal da 5ª Região terá, por ocasião do processamento da execução, preferência sobre os precatórios de natureza diversa. Noutros termos: receberá antes o credor que possuir crédito de natureza alimentícia e, depois, os de outra natureza.

Em contrapartida, o trabalhador que procurar a Justiça do Trabalho nada receberá, a menos que o Administrador queira pagar-lhe.

Isto porque os Tribunais do Trabalho entendem que somente a preterição da ordem gera a possibilidade de seqüestro. Assim, nenhuma consequência haverá para a Administração Pública caso trate igualmente a todos os credores de precatórios de natureza alimentar, nada pagando a nenhum deles.

Um mesmo acidente, o mesmo agente público causador do infortúnio, verbas da mesma natureza alimentícia e de maior valor, mas o trabalhador empregado público só receberá se o Administrador assim o quiser. Sou incapaz de divisar qualquer a igualdade de tratamento.

1.3 Da coexistência de diversas ordens cronológicas

A esta altura do trabalho, observe-se que já nem mais me refiro à incongruência sistêmica de supor que a verba alimentícia fosse destituída de poder de gerar seqüestro ou que tivesse menor poder executivo que créditos comuns de maior valor.

Trato especificamente, no exemplo mencionado no item anterior, de verbas de natureza alimentícia, idênticas, mas com soluções de efetividade diferentes e opostas porque a Justiça do Trabalho deixou de considerar, historicamente, que há precatórios a serem executados nas diversas estruturas da organização do Poder Judiciário, segundo o princípio da especialidade⁵⁵.

Os diversos tribunais têm a sua respectiva ordem cronológica de pagamento de

---

⁵⁵ GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2002, pp. 170/172.

precatórios e, porque o Judiciário desconsidera a coexistência e concorrência da Justiça Comum dos Estados, da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho, os créditos de natureza alimentícia decorrente de títulos executivos judiciais constituídos em sede trabalhista têm institucionalizada a reiterada violação do seu direito de preferência.

A Jurisdição é una, mas múltiplos são os tribunais aos quais a competência é outorgada para concretizar a atividade jurisdicional.

A cada pagamento ou a cada seqüestro para satisfação de crédito de natureza não alimentícia, no curso de ação processada em tribunal diverso do trabalhista, há violação do direito de preferência do crédito deferido pela Justiça do Trabalho. Isto, a meu ver, deixou de ser ponderado pelos presidentes dos Tribunais Regionais do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho.

No passado somente o presidente do que então se denominava Corte Suprema podia expedir a ordem de pagamento dos precatórios, porque assim preconizava o parágrafo único do art. 182 da Constituição da República de 1934⁵⁶.

A Carta Magna de 1937⁵⁷, por sua vez, atribuía ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a obrigação de expedir as ordens de pagamento.

Esta atribuição de competência decorreu historicamente do fato de que o

---

⁵⁶ Art 182. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais.

Parágrafo único - Estes créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

⁵⁷ Art 95. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentenças judiciárias, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as precatórias e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados àquele fim.

Parágrafo único - As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença judiciária, pela Fazenda Federal, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente do Supremo Tribunal Federal expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

Administrador, vinculado ao Poder Executivo, mostrou-se pouco confiável para cumprir essa ordem com imparcialidade, dando margem ao clientelismo⁵⁸ e ao que se chamou de advocacia administrativa, aonde os pagamentos eram efetuados segundo ordem de preferência proporcional ao maior ou menor grau de influência e apadrinhamento junto ao Administrador.

Numa tal ordem de acontecimentos, o objetivo da criação dos precatórios foi de trazer moralidade à Administração Pública, de sorte que o presidente do órgão de cúpula do Poder Judiciário recebia a atribuição de garantir que os pagamentos das dívidas do Estado obedecessem aos critérios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade.

Quando em 1946 a Constituição da República tornou difusa a competência de expedir as ordens de pagamento dos precatórios, conforme o caso, nos termos do parágrafo único de seu art. 204⁵⁹, teve início no Brasil o sistema que foi mantido nas Constituições seguintes, em que há coexistência entre diversas ordens cronológicas vinculadas aos respectivos tribunais onde se processou a demanda.

Caso a Administração Pública pagasse o que deve, não se verificaria maior interesse para análise desta simultaneidade de ordens cronológicas, mas o inadimplemento contumaz impele haja reflexão a respeito do tema.

A estrutura do Estado e, em especial, do Poder Judiciário é atualmente diversa e mais complexa do que aquela existente na terceira década do século passado. Há diversos tribunais, cujas respectivas competências são fixadas pela Constituição da República e, por expressa autorização desta, pela Constituição de cada Estado-Membro – sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça, nos termos do art. 125 da Carta Magna.

---

⁵⁸ LEMOS, Bruno Espiñeira. *Precatório – trajetória e desvirtuamento de um instituto, necessidade de novos paradigmas*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2004, pp. 48/49.

⁵⁹ Art 204. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

Parágrafo único - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

A sobreposição de diversos tribunais, que concorrem em competência no mesmo espaço territorial, fez surgir a coexistência de diversas ordens paralelas de precatórios, inclusive de mesma natureza.

A regra da ordem dupla de precatórios, que exigiria de forma paralela a observância cronológica das requisições judiciais de pagamento de crédito de natureza alimentícia e de créditos de outras naturezas, referida por Alexandre de Moraes, e citada alhures, há muito já se modificou, pois há diversas ordens concorrentes.

Esta multiplicidade de ordens produz a anacrônica circunstância da preferência do crédito alimentício poder ser argüida quando o exequente estiver perante a Justiça Federal – amparada pela Súmula nº 1 do TRF da 5ª Região, por exemplo – mas perca sentido na Justiça do Trabalho, já que os créditos trabalhistas são todos de natureza alimentícia.

Até a pouco tempo esta visão poderia ser taxada de ser apenas simplória linha argumentativa desprovida de qualquer sentido e possibilidade de concretude no mundo do ser, mas para sorte de alguns jurisdicionados e para majorar a percepção do quão afastada está a Justiça do Trabalho de sua missão dar efetividade às suas próprias decisões e de garantir a dignidade da pessoa humana – a ponto de ter perdido a sua própria identidade – o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem concedendo ordens de seqüestro para pagamento de créditos de natureza alimentícia, movido por razões humanitárias, para salvaguardar o mínimo existencial e por reconhecer que o Poder Judiciário é o guardião dos direitos fundamentais⁶⁰.

Enquanto o órgão de cúpula do Judiciário Estadual Paulista emana comandos jurisdicionais que atendem ao interesse público no sentido de que as decisões judiciais que contemplem créditos alimentares devam ter efetividade para garantir a subsistência dos

---

⁶⁰ “TJSP determina pagamento de precatórios em Santo André - 14/09/2007

O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desembargador Celso Luiz Limongi, decretou o seqüestro de rendas do Município de Santo André, para pagamento de diferenças salariais devidas a centenas de titulares de créditos de natureza alimentícia, na grande maioria muito pobres e de idade avançada.

A decisão visa resgatar a dignidade dessas pessoas que, sem que tenham o “mínimo existencial”, se tornaram pedintes de providências para pagamento e o Poder Judiciário, guardião dos direitos fundamentais, não pode deixar de ouvi-las.

De modo inédito, o presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo fundamentou o seqüestro na quebra da ordem cronológica, pela impossibilidade de pagamento prioritário de créditos de qualidade diversa, antes de quitados aqueles de natureza alimentícia que, por disposição constitucional, gozam de absoluta preferência”.

Disponível em: <http://www.tj.sp.gov.br/noticias>, acessado em 19/01/2008.

portadores dos respectivos direitos subjetivos, o Tribunal Superior do Trabalho altera, para pior, a Instrução Normativa que uniformiza os procedimentos relativos a precatórios – o que será tratado mais adiante.

A decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não foi episódica, pois outras ordens de seqüestro foram anteriormente concedidas em favor de portadores de doenças graves, revelando a tendência de privilegiar os direitos sociais e a própria dignidade da pessoa humana⁶¹.

Se a partir do ano de 2007 o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo passou a adotar postura que faz prevalecer o interesse público sejam cumpridos os direitos sociais sobre interesses privados de maus administradores, no mesmo Estado-Membro, a presidência do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região deu-se por satisfeita em considerar pacífico o entendimento firmado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.662-7, entendendo inarredável que o seqüestro de verbas somente é possível na hipótese de descumprimento da ordem cronológica.

É insustentável a arguição de que na Justiça Comum dos Estados ou na Justiça Federal possa haver o seqüestro, porque lá há precatórios de diversas naturezas, enquanto na Justiça Especializada do Trabalho há apenas créditos alimentares. É preciso ter em mente que os precatórios concorrem cronologicamente divididos nas quatro classes já referidas. A concorrência é interna em cada ordem, mas também se opera em relação às classes.

O precatório de natureza alimentícia que foi pago em sede da Justiça Comum por ordem do Tribunal de Justiça de São Paulo, é da mesma natureza que todos os precatórios pendentes de pagamento no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região.

A ordem judicial se deu por razões humanitárias, até que se pode compreender.

---

⁶¹ “TJSP antecipa pagamento de precatórios a portadores de doenças graves de 20/08/2007 O presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, desembargador Celso Luiz Limongi, determinou no último dia 20/8, em caráter liminar, o seqüestro de verbas públicas para o pagamento antecipado de títulos precatórios a uma pessoa portadora de doença grave. De novembro do ano passado até hoje, o Tribunal já concedeu 14 liminares determinando o seqüestro de valores para a mesma finalidade, no que o desembargador Limongi classifica de “seqüestro humanitário”.

Do total de recursos analisados até agora, 10 liminares determinavam o seqüestro imediato de verbas públicas para o pagamento de precatórios e outras quatro foram reconsiderações de decisões anteriores que haviam negado o pedido de liminar”.

Disponível em: <http://www.tj.sp.gov.br/noticias>, acessado em 19/01/2008.

Difícil é compatibilizar a regra que rege a possibilidade de seqüestro de verbas de natureza não alimentar, quando deparada com a preferência do crédito alimentício. Difícil também é encontrar coerência na impossibilidade de seqüestro em sede trabalhista de verba idêntica à que o Tribunal de Justiça ordena ser seqüestrado.

Sob o ponto de vista da segurança jurídica no Brasil, um criminoso que tenha o trânsito em julgado de sua sentença condenatória está mais bem assistido do que um trabalhador que tenha numerário a receber do Estado por conta de decisão trabalhista. O condenado saberá exatamente sob qual regime iniciará o cumprimento de sua pena, assim como lhe será assegurada a progressão de regimes nas hipóteses previstas em lei. Saberá quando começa e quando termina a sua pena.

A mesma sorte desacompanha o credor de verbas alimentícias exequível contra a Fazenda Pública. A pena será por ele suportada enquanto as forças animarem o seu corpo e ultrapassará mesmo a pessoa do vitorioso demandante.

Para que o problema da suposta impossibilidade de seqüestro para recebimento de precatório alimentício de maior valor cessasse na pessoa do credor, este precisaria morrer – segundo a jurisprudência dominante – e a execução de seu crédito, passada aos herdeiros, teria que ser transferida para a Justiça Comum, onde seria possível seqüestrar o valor por possuir a natureza alimentícia e, portanto, privilegiada sobre todas as demais; ou, na pior das hipóteses, poderia ser paga em parcelas decimais, ao longo de uma década.

Claro que os legalistas de plantão vão esclarecer que nem isto seria possível, posto que a melhor solução seria a de que se continuasse a esperar indefinidamente até que a Administração Pública quisesse pagar, posto que a execução só poderia se processar em sede trabalhista, já que nela teve início a demanda.

Assim, mesmo que o credor faleça e deixe filhos menores, nem assim o avançado sistema de precatórios contemplaria possibilidade de solução em sede trabalhista, segundo o entendimento dominante. É assim que o Estado asperge a paz social entre os seus súditos.

2. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.662-7 EM CONFRONTO COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30/2000

Tentou-se, em sede trabalhista, conferir contornos de efetividade às execuções judiciais em que a Administração Pública figurasse no pólo passivo da demanda.

Em 1997, ao uniformizar o procedimento mediante o qual se processaria a expedição de Precatórios e Ofícios requisitórios referentes às condenações decorrentes de decisões trânsitas em julgado contra a Fazenda Pública, o Tribunal Superior do Trabalho editou a Instrução Normativa nº 11/97 que, dentre outras especificações, previa que a ausência de inclusão no orçamento e o não pagamento **equivaliam ao preterimento** ensejador da ordem de seqüestro⁶².

Com a agilidade que demonstra quando lhe convém, a Administração Pública logo percebeu que o judiciário trabalhista fechava o cerco contra a inadimplência interna do Estado e o então Governador do Estado de São Paulo apressou-se em propor Ação Direta de Inconstitucionalidade impugnando a Instrução Normativa nº 11/97 em seus itens I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI, XII e XIII, e alínea “b” do inciso VIII, e pedindo a declaração de inconstitucionalidade, em especial, de seus itens III, XI e XII.

Referida ação, proposta em 1997 e julgada em agosto de 2001, já sob a égide do texto constitucional modificado pela EC 30/2000, recebeu o nº 1.662-7 e em seu bojo se desenvolveu intenso debate entre os próprios ministros do STF, em especial acerca do teor do inciso IV, que tornava equivalente a ausência de inclusão no orçamento ao preterimento em função do qual se autorizaria a ordem de seqüestro.

Cem mil pessoas – um Maracanã lotado – milhares de brasileiros aguardavam esperançosos que 11 pessoas de notório saber jurídico e ilibada reputação decidissem os

---

⁶² Uniformiza procedimentos para a expedição de Precatórios e Ofícios requisitórios referentes às condenações decorrentes de decisões trânsitas em julgado, contra a União Federal (Administração Direta), Autarquias e Fundações, até a nova regulamentação prevista no projeto de reforma do Poder Judiciário, na Constituição da República.

(...)

III - O não cumprimento da ordem judicial relativa à inclusão, no respectivo orçamento, pela pessoa jurídica de direito público condenada, de verba necessária ao pagamento do débito constante de precatório regularmente apresentado até 1º de julho, importará na preterição de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 100 da Constituição da República e autorizará o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho, a requerimento do credor, expedir, após ouvido o Ministério Público, ordem de seqüestro nos limites do valor requisitado.

seus destinos.

O brasileiro é um povo pouco afeito às letras, e, por isto, lendo a redação do *caput* do art. 100 da Constituição da República, logo penso que dar o calote, ou seja, não pagar nada para ninguém equivalia à preterição e achou que havia alguma chance da população ser amparada pelo Judiciário.

Interpretação bem razoável diante do significado do termo preterir, que é o de deixar de parte, desprezar; deixar de promover sem justificativa legal ou moral. Logo, mera interpretação gramatical permite entender que haja preterição na hipótese do trabalhador esperar receber seus créditos, por exemplo, até julho de determinado ano – consoante determina a Constituição da República – e a Administração Pública, não obstante condenada, decida que nenhum valor deva ser pago.

O Ministro-Relator, Maurício Corrêa, sustentou que os precatórios originários de débitos alimentares e outros não incluídos no preceito transitório do art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias continuavam a ter como única hipótese para seqüestro constitucionalmente admissível, a quebra à precedência, posto que a Emenda Constitucional n. 30/00 não introduziu nova modalidade de seqüestro.

O Ministro Marco Aurélio, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, disse entender que não havia necessidade, diante do novo contexto, de prever-se que a ausência de pagamento de crédito alimentício gera o seqüestro. Por este entendimento, parecia até que o Estado teria que interromper com o seu procedimento de reconhecer a dívida, mas também não pagá-la.

O Ministro Sepúlveda Pertence, a seu turno, assim proferiu seu voto:

“Maior reflexão – e até os fatos nacionais e notórios da ineficácia sistêmica das decisões judiciais condenatórias do Poder Público – me levam, a não mais me sentir preso à jurisprudência assentada pelo Tribunal, no sentido dessa interpretação absolutamente restritiva do conceito de ‘preterição’ no art. 100, § 2º, da Constituição Federal, e rever a sua leitura para entender que não há forma mais radical, nem irremediável, de preterição, do que a falta de inclusão da verba necessária ao pagamento do precatório, de acordo com o sistema constitucional. Nem chego a aprofundar a diferença trazida pela mudança aparentemente mínima do sistema do § 2º do art. 100, porque o Tribunal, por esmagadora maioria, já entendeu que ele é

substancialmente idêntico ao da redação originária”.

Mas o Tribunal leu de forma diversa e a atual Presidenta do Supremo Tribunal Federal, Ellen Gracie, na ocasião, acompanhou os votos mais conservadores de certa visão jurídica tendente a preservar a todo o custo a independência dos poderes interpretada de maneira bastante peculiar. Exemplo disto foi a justificativa do Ministro Nelson Jobim ao apreciar a constitucionalidade do teor do item IV da Instrução Normativa nº 11/97⁶³:

“...continuo na mesma posição, lembrando que a recíproca teria de ser verdadeira, ou seja, poderia o Executivo, por uma resolução ou decreto próprio, determinar ao Poder Judiciário informar, anualmente, todas as demandas que contra ele circulam. Evidentemente, não gostaríamos de receber uma determinação do Executivo mandando os Tribunais comunicarem quais circulam dentro do Poder Judiciário em relação a esse fato.”

Em indisfarçável confusão quanto ao alcance do termo independência dos poderes, olvidou-se o magistrado de alguns princípios que regem a Administração Pública. É como se a finalidade da norma fosse a de assegurar que cada órgão fizesse o que bem entendesse com a parcela de poder que lhe foi outorgada pela população.

O prosseguimento da marcha processual da ação direta de inconstitucionalidade n.º 1.662-7 ao menos premiou o povo brasileiro com a rejeição deste ponto de vista específico, mas a atual presidenta do Supremo Tribunal Federal com ele perfilou-se.

Ao apreciar os demais itens objetos da ação, foram, por maioria de votos, conhecidos para julgar improcedente o pedido formulado na ação quanto aos itens I, II, V, VI, VII, IX, X, XI e XIII da Instrução Normativa nº 11/97 do TST. Por maioria de votos, julgar procedente o pedido quanto aos itens III e XII da referida Instrução Normativa, por unanimidade de votos, julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação quanto à alínea “b” do item VIII da Instrução Normativa nº 11/97, fixando interpretação segundo a qual as diferenças agasalhadas são resultantes de erros materiais ou aritméticos, ou de inexatidão dos cálculos dos precatórios, não podendo, porém, dizer respeito ao critério adotado para elaboração do cálculo ou a índices de atualização diversos dos que foram utilizados em primeira instância, salvo na hipótese de substituição do índice aplicado por

---

⁶³ IV - A pessoa jurídica de direito público informará ao Tribunal, até 31 de dezembro, se fez incluir no orçamento os precatórios apresentados até 1º de julho.

força de lei.

Por fim e por maioria de votos, julgar procedente, em parte, o pedido formulado quanto ao item IV, para assentar o alcance único, segundo o qual o dispositivo não encerra obrigação para a pessoa jurídica.

Esta decisão paradigmática expressou o pensamento da cúpula do judiciário nacional, que contaminava toda a estrutura jurisdicional das instâncias inferiores ao longo das decisões a partir da década de 90.

Foi prevalecente o entendimento de que a interpretação deveria ser restritiva e que se a opção da Administração Pública fosse simplesmente deixar de pagar os precatórios de natureza alimentícia, nada poderia o Judiciário fazer.

Vencidos, os ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence defenderam a interpretação sistemática da Constituição da República, de modo a lhes parecer ilógico que o Legislador Constituinte quisesse que o crédito de natureza alimentar tivesse um tratamento pior do que aquele que fora previsto para créditos de natureza não alimentar.

Em sentido oposto, o voto vencedor assentou entendimento de que se assim o Legislador quisesse fazê-lo, o teria feito e que o julgador apenas aplica a norma ao invés de criá-la⁶⁴.

---

⁶⁴ Neste sentido foi o voto do Ministro Nelson Jobim, ao acompanhar o Ministro-Relator, concedendo liminar sobre o item III da IN nº 11/97 do TST.

3. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O olhar administrativista enxerga no princípio da legalidade o postulado de que o administrador só pode fazer o que a lei autoriza.

Na hipótese de se indagar se a lei autoriza o pagamento de precatórios, é evidente que, segundo normas até constitucionais, a resposta deve ser afirmativa.

Mais do que autorizar, a lei determina que a Administração Pública pague suas dívidas decorrentes de ações judiciais por meio de precatórios. Adoto como postulado primeiro que, por força do princípio da legalidade, os débitos contraídos devem ser adimplidos.

Por outro lado, há alguma norma jurídica vigente que autorize que a Administração Pública a usufruir dos préstimos laborais de trabalhadores, sem lhes retribuir com a devida contraprestação?

Nenhuma norma há nesse sentido. Ademais, a existência de um tal dispositivo não poderia ser compatível com o rol de direitos sociais descritos na Constituição da República. Tomo como postulado segundo que, de acordo com o princípio da legalidade, o trabalhador deve receber pelo serviço que prestar.

Ao ler diversas decisões dos Tribunais, vejo que o princípio da legalidade foi sendo transmutado para fazer parecer que ilegal seria o Judiciário conferir eficácia e efetividade às suas decisões quando a Fazenda Pública fosse a entidade devedora.

O princípio da legalidade vem sendo repetidas vezes utilizado como justificativa para a ausência de possibilidade de concessão de ordem de seqüestro para pagamento de precatórios oriundos de créditos alimentícios trabalhistas de maior valor, sob a roupagem de que a norma constitucional não determina que o Presidente do Tribunal competente proceda à ordem de seqüestro.

Ocorre que a lei – assim considerada em sua acepção mais ampla – ou a norma jurídica positivada e vigente, estabelece que a Administração Pública inclua no orçamento⁶⁵ a verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios

---

⁶⁵ Art. 100, Constituição da República (...)

judiciários, apresentados até primeiro de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

Esta clara disposição constitucional vincula o Administrador. A verificação da observação ou do distanciamento do princípio em análise deve ser feita tendo-se em vista quem se desviou da legalidade devendo-se, portanto, saber a quem ela se destina. No caso – apesar de evidente convém ressaltar – destina-se ao Administrador, que deixou de encaminhar a verba necessária ao respectivo tribunal.

As normas do direito são prescritivas e não descritivas. Assim, apenas no imaginário criativo das decisões dos tribunais, eivadas pelos interesses políticos contingenciais do Administrador Público, é que se pode entender a aparente expectativa do Judiciário no sentido de que venha a existir – ou de que seria necessária a existência de – uma norma que descrevesse, pormenorizadamente, todos os atos que deveriam ser praticados, com as respectivas conseqüências peculiarmente redigidas de forma negativa.

O exercício da função administrativa requer assim, a submissão à lei.

Explica Carlos Ari Sundfeld⁶⁶ que a atividade administrativa deve ser desenvolvida nos termos da lei, sob pena de invalidade. O princípio da legalidade administrativa, mais do que mera decorrência lógica do dever de submissão do Estado à ordem jurídica, foi previsto explicitamente pela Constituição.

O legislador, o administrador e o juiz, porque desempenham atividade pública que constitui função, recebem poderes da ordem jurídica que são de exercício obrigatório e devem, necessariamente alcançar o bem jurídico que a norma tem em mira⁶⁷.

Desta forma, é bastante razoável que seja levado em consideração que a finalidade da instituição do sistema de pagamento débitos judiciais por meio de expedição de precatórios foi a de assegurar que os credores recebessem o que lhes é de direito, em atenção à ordem cronológica, até o final do exercício seguinte à inclusão orçamentária.

---

§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000](#))

⁶⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito público*. 4ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003, pp. 106/109; 159/160.

⁶⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito público*. 4ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 163.

Qualquer atuação em sentido diverso equivale a violar o princípio da legalidade.

Lembra Sundfeld que no Estado Democrático de Direito, os indivíduos não são meros sujeitos passivos do poder, pois são, em conjunto, os verdadeiros titulares do poder político.

Entendo que a decisão do Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADIn nº 1662-7 expôs uma falha sistêmica no ordenamento jurídico pátrio: ou não havia norma prevendo determinada hipótese e o Estado estava desprovido de poder jurisdicional ou teria o sistema jurídico sido colonizado pelo sistema político a ponto de suas decisões abandonarem as normas vigentes – assim consideradas em sua acepção ampla – para ceder aos interesses do Administrador.

A referida decisão, apesar de tantas alterações posteriores no texto constitucional, continua reverberando em sede trabalhista.

Ocorre que a hipótese de inexistência absoluta de previsão normativa é incompatível com a clausura do sistema e compromete a sua validação em relação aos outros subsistemas sociais.

Adoto posição antagônica à da maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal diante da suposta lacuna quanto à possibilidade de seqüestro para satisfação de crédito de natureza alimentícia de maior valor, por entender que não há lugar para lacuna no Direito.

Acerca do tema discorre Norberto Bobbio⁶⁸, asseverando que o dogma da completude – segundo o qual o ordenamento jurídico seria completo para fornecer ao juiz uma solução onde fosse desnecessário recorrer à equidade – foi dominante e ainda o é, em parte, na teoria jurídica européia, de origem romana.

Informa que há diversas críticas à completude, citando a escola do Direito Livre, fundada sobre o conceito de espaço jurídico vazio e de esfera do juridicamente irrelevante. Esta teoria sustentou que não há lacunas porque, onde falta ordenamento jurídico, falta o próprio direito, sendo mais adequado falar-se de limites do ordenamento jurídico do que de suas lacunas.

Em oposição à Escola do Direito Livre, uma segunda teoria sustentou que não há

---

⁶⁸ BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*; tradução Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos; revisão técnica Claudio de Cicco; apresentação Tércio Sampaio Ferraz Júnior. 10ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, pp. 115/150.

lacunas exatamente pela razão inversa, ou seja, simplesmente porque o Direito nunca falta. Essa teoria teve por pressuposto uma norma que regula um comportamento não só o limita, como também, ao mesmo tempo, exclui da regulamentação todos os outros comportamentos.

Bobbio explica que a teoria da norma geral exclusiva tem o seu ponto fraco, consistente no fato de que num ordenamento jurídico além do conjunto de normais particulares inclusivas e uma norma geral exclusiva que as acompanha, há também um terceiro tipo de norma, que é inclusiva como a primeira e geral como a segunda, que pode ser denominada de Norma Geral Inclusiva.

Para ele, além de ser impossível excluir as lacunas, em contraste com a teoria da norma geral exclusiva, ficou mais claro o conceito de lacuna, consistente não na falta de uma norma expressa que regule um caso específico, mas pela ausência de critério para a escolha de qual das duas regras gerais – a inclusiva ou a exclusiva – deva ser utilizada.

Esclarece ainda a existência de um outro sentido de lacuna que lhe parece mais óbvio, que são as lacunas ideológicas, no sentido de que não represente a falta de uma solução, qualquer que seja ela, mas a ausência de uma solução satisfatória expressa por uma norma que se desejaria que existisse, mas que não existe. Neste ponto, distinguem-se lacunas próprias de lacunas imprópria, consideradas as primeiras como as lacunas do sistema ou dentro do sistema e as segundas aquelas derivadas da comparação entre o sistema real e um sistema ideal.

Considerando que o juiz deve decidir acerca de todas as demandas em relação às quais detenha competência e deve julgá-las com espede numa norma existente no sistema jurídico, a completude desse sistema é condição que se faz necessária.

Para dar conta desta demanda, Bobbio refere-se a dois métodos denominados, segundo a terminologia de Carnelutti, de heterointegração e de auto-integração.

A heterointegração é a integração que se dá por meio de recurso a ordenamentos diversos, ou através de recurso a fontes diversas daquele expressa pela lei, cujo método mais importante é o recurso, no caso de lacuna da lei, ao Direito judiciário. Este é usual nos sistemas jurídicos anglo-saxões e referem-se ao poder criativo do juiz.

A auto-integração consiste na integração no âmbito do mesmo ordenamento, sob o

égide da mesma lei, sem que se recorra a outros ordenamentos. Esse método apóia-se em especial na analogia e no procedimento atinentes aos recurso aos princípios gerais do direito.

A analogia é o procedimento mediante o qual se atribui a um caso em que haja ausência de regulamentação, a mesma disciplina que seria aplicável a um caso regulamentado que lhe seja semelhante.

Acerca dos princípios gerais, Bobbio entende que sejam apenas normas fundamentais ou generalíssimas do sistema e são normas como todas as outras.

Percebe-se, portanto, que sob a óptica da Teoria do Ordenamento Jurídico, a questão atinente à possibilidade ou não do presidente do tribunal mandar seqüestrar numerário para o pagamento de precatório de natureza alimentícia, vencido e de maior valor, teria solução mediante a utilização do método de auto-integração.

Seja por analogia, seja por aplicação dos princípios gerais do direito, pode-se validamente sustentar que tal modalidade de precatórios deva ser paga preferencialmente aos de outras naturezas.

4. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2002 EM CONFRONTO COM A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 32/2007

4.1 Da positivação no âmbito constitucional

Seguindo a tendência de outros Tribunais Regionais do Trabalho, como os da 4ª e 3ª Regiões, o Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo editou o Provimento GP nº 04/2007, de 29 de Outubro de 2007, republicado, em razão de erro material, aos 12/11/2007. Por meio dele cria o Juízo Auxiliar de Conciliação de Precatórios e de Requisições de Pequeno Valor. Em sua exposição de motivos declara haver grande volume de precatórios aguardando pagamento, reconhece a inutilidade dos deferimentos dos pedidos de Intervenção nos Estados e Municípios e expressa convicção de que um juiz conciliador certamente possibilitará um maior número de acordos.

Esta mesma tendência que os Tribunais Regionais vêm demonstrando foi avalizada pelo Tribunal Superior do Trabalho em recente substituição da Instrução Normativa nº 11/97 pela nº 32/2007, que uniformiza procedimentos para a expedição de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor no âmbito da Justiça do Trabalho e dá outras providências.

A Instrução Normativa nº 11/97 continha diversos dispositivos que foram objeto da ADIn nº 1622-7, alguns excluídos do ordenamento jurídico por ocasião do julgamento da referida ação; outros, porém foram mantidos diante do reconhecimento de sua constitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal considerou constitucional o texto do item IV que previa que a pessoa jurídica de direito público deveria informar ao Tribunal, até 31 de dezembro de cada ano, se fez incluir no orçamento os precatórios apresentados até 1º de julho do mesmo ano.

Apesar de o Supremo Tribunal Federal haver declarado a constitucionalidade do referido item, o conteúdo deste foi abandonado pela nova redação que uniformiza os procedimentos relativos a precatórios.

Por sua vez, ao justificar a edição do Provimento GP nº 04/2007, o TRT/SP desprezou as modificações constitucionais havidas desde a propositura da ADIn nº 1662-7, inclusive no que se refere ao fato de que à época de seu julgamento a Constituição da República vigia apenas com as alterações introduzidas até a Emenda Constitucional nº

30/2000 uma vez que a decisão ora referida data de 30/08/2001.

Assim, como já referido, ao mesmo tempo em que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo avança para fortalecer o Poder Judiciário e, via de consequência, as instituições que fazem parte da estrutura do Estado, o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região assenta a sua interpretação a respeito da matéria relativa a precatórios em anciã decisão do Supremo Tribunal Federal, desconsiderando as modificações constitucionais supervenientes à Emenda Constitucional nº 30/2000.

E como se pudessem ainda pairar dúvidas acerca da vontade do Legislador Constituinte derivado em reafirmar o que já fora assinalado pela Assembléia Constituinte, com o advento da Emenda Constitucional nº 37/2002 sequer a ausência de literalidade normativa constitucional – fundamento para a declaração de inconstitucionalidade de alguns dos incisos da Instrução Normativa nº 11/97 do TST – pode mais servir de fundamento para a interpretação que deixe de reconhecer a preferência dos créditos de natureza alimentar. Devo transcrevê-la, para evitar ofuscar a sua clareza:

Art. 86, ADCT. Serão pagos conforme disposto no art. 100 da Constituição Federal, não se lhes aplicando a regra de parcelamento estabelecida no caput do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os débitos da Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal oriundos de sentenças transitadas em julgado, que preencham, cumulativamente, as seguintes condições:

(...)

§ 3º Observada a ordem cronológica de sua apresentação, os débitos de natureza alimentícia previstos neste artigo terão precedência para pagamento sobre todos os demais.

Precedência sobre todos os demais. Agora sim, o Legislador aprendera que para rivalizar com o grau de conhecimento do Administrador Público, mister que tudo se lhe ordene, pormenorizadamente, e então arrematou o § 3º do art. 86 com a determinação de que os débitos de natureza alimentícia (previstos neste artigo) terão prevalência para pagamento sobre todos os demais.

O Legislador Constituinte derivado, em 2002 já sabia que há anos e em lugares diversos em nosso país, os Administradores haviam captado a mensagem emitida pelo

Judiciário de que precatório alimentar oriundo da Justiça do Trabalho não gera seqüestro. Tal como preconizado pelo ministro Marco Aurélio de Mello, durante o julgamento da ADIn nº 1662-7: *“Ora, a partir do momento em que se potencializa o crédito de natureza comum, em que se admite que, relativamente a esse crédito, é possível chegar-se, na hipótese de inadimplemento de uma das prestações ou de não-inserção no orçamento do valor correspondente necessário, ao seqüestro e não se assenta a mesma possibilidade no tocante àquele crédito que, pela Carta, tem importância maior – ou alimentícia –, podemos prever, porque não somos ingênuos, o que ocorrerá a esses mesmos créditos”*.

Percebendo isto, o Legislativo emitiu novo comando, reforçando os diversos comandos anteriores, e sendo mais explícito ainda no sentido de que nenhum centavo pode ser pago a quem quer que seja – relativos a precatórios comuns de maior valor – até que todos os precatórios de natureza alimentar sejam satisfeitos. É isto que significa ter precedência sobre todos os demais.

O que mais poderia significar ter “precedência para pagamento sobre todos os demais”?

O referido artigo constitucional trata dos débitos considerados de pequeno valor e o seu parágrafo 3º estabelece que, observada a ordem cronológica de sua apresentação, os débitos de natureza alimentícia previstos naquele artigo (art. 86), terão precedência para pagamento sobre todos os demais. Ou seja, sobre todos os demais débitos da Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, inclusive outros de pequeno valor que não possuam natureza alimentícia.

Pois bem, se o débito de natureza alimentícia possui pequeno valor é porque seu credor foi menos lesado pela Administração Pública. Ao contrário, aquele que possui crédito de maior valor, foi mais lesado.

Uma vez que o crédito alimentar de pequeno valor tem precedência sobre todos os demais, dentre as quatro classes existentes, por óbvio que após a preferência referida pelo § 3º do art. 86 do ADCT virão, na seqüência, o crédito comum de pequeno valor, o crédito alimentício de maior valor e, por último, o crédito comum de maior valor.

Além disso, se o crédito possui natureza alimentícia é porque a sua satisfação é necessária à subsistência do credor, não importando o seu valor pecuniário.

Portanto, não mais faz sentido, após a vigência da Emenda Constitucional 37/2002,

se interpretar o art. 100 da Constituição da República no sentido de que o direito de precedência só é quebrado quando a Administração Pública desrespeita a ordem cronológica de apresentação dos precatórios, pagando precatório que não estava em primeiro lugar na lista de apresentação. O pagamento de qualquer outro débito de natureza não alimentícia já fere o direito de precedência.

Pode-se objetar no sentido de que há previsão constitucional para que a Administração Pública pague as parcelas anuais correspondentes aos créditos de natureza comum de maior valor e que isto esvaziaria os cofres públicos. Insisto que esta hipótese se trata de aparente equívoco, decorrente de tomar-se os fatos pela norma.

A circunstância fática dos Tribunais do Trabalho ainda lerem a Constituição sem nela incorporarem a redação acrescida pela EC nº 37/2002 não tem o condão de efetuar uma mutação constitucional.

Significa apenas que tem havido reiterado erro por parte da Justiça do Trabalho. Erro já afastado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, por exemplo, e, em geral, pelos Tribunais da Justiça Federal quanto à preferência do crédito alimentar.

O posicionamento que vem sendo adotado pelo judiciário trabalhista tem permitido que créditos de natureza não alimentícia sejam executados pelos demais tribunais e efetivamente pagos, ainda que por meio de seqüestro, em detrimento daqueles créditos privilegiados.

5. CONCILIAÇÃO EM PRECATÓRIOS

A Administração da Justiça do Trabalho no Brasil tem o seu modelo de eficiência focado em estatística quantitativa e não qualitativa.

O bom juiz tem sido considerado aquele que é exímio cumpridor de suas pautas, que fecha acordos, que pouco atrasa e que muitas sentenças oferece às planilhas estatísticas. Pouco importa se as decisões são todas iguais, se estão permeadas de cerceamento de direito ou de defesa: o que importa é a produtividade.

Ao ponderar, sob o aspecto político, acerca modificação da função do magistrado introduzida pela EC 20/98, Manoel Antônio Teixeira Filho assevera que referida emenda, “queiramos ou não, acabou por transformar a Justiça do Trabalho em órgão arrecadador de contribuições previdenciárias; e os seus juízes, em agentes do Executivo – o que é algo preocupante, sob a perspectiva da clássica tripartição dos Poderes da República e da autonomia que a própria Constituição Federal assegura a cada um deles (art. 2º)”⁶⁹.

O site do TST exhibe com entusiasmo o relato da juíza da 8ª Vara do Trabalho de Goiânia que afirma ter conduzido, simultaneamente, nada menos do que cinco audiências que resultaram em conciliação. Tudo para que às 13h30, antes do almoço, a prestação jurisdicional estivesse entregue⁷⁰.

---

⁶⁹ TEIXEIRA FILHO, Manoel Antônio. *Execução no processo do trabalho*. 8ª ed., São Paulo: LTr, 2004, p. 657.

⁷⁰ Notícias do Tribunal Superior do Trabalho
06/12/2007

Conciliação: Vara do Trabalho em Goiânia realiza cinco acordos simultâneos

A 8ª Vara do Trabalho de Goiânia teve uma manhã extraordinariamente produtiva. Dos 19 processos da pauta de audiência, 12 foram resolvidos por intermédio de acordo entre as partes, até às 13 horas de hoje (6).

A titular da Vara, juíza Elza Cândida da Silveira, explicou que o êxito nas negociações está sendo possível graças à compreensão das partes e advogados, mas sobretudo pelo empenho de sua equipe de servidores. Houve momento, contou ela, que aconteceram cinco audiências simultâneas e todas foram finalizadas com a conciliação entre os litigantes. Enquanto a juíza monitorava as negociações, a diretora e os assistentes da Vara negociavam em grupos separados. “É um esforço concentrado que tem redundado em números expressivos de acordo”, comemorou a magistrada, que às 13h30 ainda realizava a última audiência da manhã antes de parar para o almoço.

A diretora da 8ª Vara do Trabalho de Goiânia, Stael Lopes Cançado, disse que muitas vezes começa a conversa com as partes antes mesmo do início da audiência. Isso, explicou ela, ajuda a desarmar a animosidade entre reclamado e reclamante e as partes chegam na audiência mais dispostas a transigir e fechar um bom acordo.

A mensagem que o jurisdicionado poderá ter é a de que sua demanda sequer foi apreciada pelo juízo, que nenhuma atenção pessoal poderia dispensar a cinco grupos de partes, acompanhados de seus respectivos advogados. É em meio a esta multidão que se tem procurado distribuir a Justiça, ainda antes do horário de almoço.

A lei não prevê a possibilidade de um juiz delegar a servidores a ele subordinados, os poderes privativos inerentes ao exercício da magistratura previstos pela Constituição da República. Na verdade, o princípio da legalidade me compele a lembrar que a lei veda tal delegação.

Ora o Judiciário Trabalhista deixa mais de 100.000 credores⁷¹ aguardando a boa-vontade do Administrativo em pagar precatórios, ora relata, exultante, que enfileira dezenas de pessoas e nelas inocula o lenitivo da conciliação. Segue, assim, vagando sem rumo entre estes extremos, sem encontrar o caminho que leva a uma sociedade mais igualitária.

Na busca pela solução via conciliação, a Instrução Normativa nº 32/2007, do C. TST, datada de 19 de dezembro de 2007, que uniformiza procedimentos para a expedição de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor no âmbito da Justiça do Trabalho, vem consolidar procedimentos que já vinham sendo adotados em alguns regionais, a exemplo dos TRTs da 2ª e da 12ª regiões.

O TRT da 2ª Região por meio do Provimento GP 04/2007 e o Tribunal da 12ª Região por meio da Portaria GP 767/2006.

Enquanto a Portaria GP 767/2006 instituiu o “Juízo de conciliação na execução contra a Fazenda Pública”, de forma ampla, o Provimento GP nº 04/2007 instituiu o “Juízo Auxiliar de Conciliação de Precatórios e de requisições de pequeno valor (RPV)” para atuar nos precatórios expedidos em face do Estado de São Paulo, suas autarquias e fundações.

Por sua vez, o TST optou pela instituição do “Juízo Auxiliar de Conciliação de Precatórios”, com o objetivo de “incluir em pauta, observada a ordem cronológica de apresentação, os precatórios e as requisições de pequeno valor (RPV) já consignadas em

---

Disponível em: <http://www.tst.gov.br>, Notícias do Tribunal Superior do Trabalho, acessado em 26/01/2008.

⁷¹ Disponível em: <http://www.tst.gov.br>, Notícias do Tribunal Superior do Trabalho, acessado em 20/01/2008.

precatório, para tentativa de acordo.” (art. 16).

Analisando a atuação prática do juízo de conciliação antes do advento da Instrução Normativa nº 32/2007, em contato com a Juíza Titular da 2ª Vara do Trabalho de Jaraguá do Sul, Santa Catarina – 12ª Região – que em 17/10/2007 presidiu audiência de tentativa de conciliação envolvendo um Hospital Municipal e os credores de três precatórios vencidos, fui informado de que além dos três precatórios que já se encontravam vencidos à data da audiência mais dois venceriam no final do ano mas não foram incluídos em pauta para não ferir a ordem de precedência.

Pelo mesmo motivo, foram incluídos em pauta precatórios oriundos das duas Varas existentes na circunscrição.

Os credores concordaram com a adoção da taxa de juros de 0,5% ao mês e abdicaram de parcela muito insignificante de seu crédito original. A quantidade de parcelas fixadas para pagamento do acordo também foi estabelecida de maneira a possibilitar que os precatórios que estavam por vencer pudessem ser incluídos em pauta no ano seguinte e pagos, na hipótese de acordo, ainda em 2008.

Diante das informações recebidas e verificando o teor da ata de audiência⁷²

---

⁷² TERMO DE AUDIÊNCIA

Ordinário

AUTOS DO PROCESSO Nº: AT 00574-2005-046-12-00-2

Aos dezessete dias do mês de outubro do ano dois mil e sete, às 14:12 horas, na sala de audiências desta Vara do Trabalho, sob a presidência do(a) Exm^o.(a) Sr.(a) ERONILDA RIBEIRO DOS SANTOS, foram apregoadas as partes: Reclamante: Osvaldo Oechsler, e Reclamado: Hospital Municipal Santo Antonio.

Presente a Exma. Juíza Vice-Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, Dra. Licélia Ribeiro.

Presente o Exmo. Dr. ROGÉRIO DIAS BARBOSA Juiz do Trabalho Substituto, auxiliando na 1ª Vara local.

Presente os Representantes do Ministério Público do Trabalho, Dr. Anestor Mezzomo e Dr. Marcelo Martins Dalpom.

PRESENÇA DAS PARTES:

DA AT Nº 574/2005: Ausente o autor Sr. Osvaldo Oechsler, e presente seu procurador Dr. Germano Schroeder Neto, OAB/SC nº 0939.

DA AT Nº 1273/2005: Presente a Sra. Celia Otto, acompanhada pelo advogado Dr. Germano Schroeder Neto, OAB/SC nº 0939.

DA AT Nº 835/01 DA 1ª VARA LOCAL: Ausente a Sra. Dolores Verônica Corrêa, e presente seu procurador, Dr. Germano Schroeder Neto, OAB/SC nº 0939.

Presente o réu Hospital Municipal Santo Antonio, por seu gestor Sr. Luiz Carlos Pereira, acompanhado pelo Dr. Udelson Josué Araldi, OAB/SC nº 15783.

(www.trt12.gov.br; consultas, pautas e atas, 1º grau, 17/10/2007, AT 00574/2005) não constatei a ocorrência de prejuízo, quer aos credores, que não tiveram que renunciar ao seu crédito e apenas conciliaram com relação à forma de cálculo dos juros e ao parcelamento, quer ao erário, uma vez que a Administração Pública pôde cumprir a função que justifica a sua existência, obedecendo à lei e pagando as dívidas que contraiu.

Presente o Município de Guaramirim, representado pelo Prefeito do Município Sr. Mario Sergio Peixer, acompanhado pelo procurador do Município Dr. Paulo Luiz da Silva Mattos.

CONCILIAÇÃO: O Hospital Municipal Santo Antônio depositará em conta judicial a ser aberta pelo juízo no Banco do Brasil de Jaraguá do Sul, para quitação dos precatórios de números 723/2004, 724/2004 e 389/2005 a importância de R\$ 195.000,00 em sete parcelas mensais, sendo a primeira de R\$30.000,00 e as demais de R\$ 27.500,00, com vencimento no dia 05 de cada mês ou no primeiro dia útil subsequente, na hipótese de recair em sábados, domingos e feriados, a iniciar no dia 05/11/2007. O valor depositado será rateado proporcionalmente entre os exeqüentes (calculado pelo Setor da Contadoria da 2ª Vara de Jaraguá do Sul), sendo que os valores devidos a terceiros, despesas processuais e contribuições previdenciárias e fiscais serão descontados nas últimas parcelas. Os valores serão liberados aos exeqüentes mediante alvarás a serem expedidos em nome de seu patrono.

O Município de Guaramirim é solidariamente responsável pelo cumprimento do acordo.

Na hipótese de atraso no pagamento de qualquer das parcelas, as demais terão seu vencimento antecipado, podendo o Juízo da Execução, por intermédio do Presidente do e. Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, e a requerimento do exeqüente, requisitar ou determinar o seqüestro de recursos financeiros do Município executado, suficientes à satisfação do débito.

Os exeqüentes concordam que, diante do presente acordo, fica regularizada a situação relativa aos Precatórios vencidos que lhe deram origem e, após seu cumprimento, outorgarão quitação às execuções.

Registre-se o Ministério Público do Trabalho, por seus representantes presentes, não se opõe à homologação do acordo.

As partes requerem ao Juízo a comunicação do presente acordo à Presidência do Tribunal Regional do Trabalho, para suspensão dos Precatórios até o cumprimento ou descumprimento do acordo.

HOMOLOGADO. Junte-se cópia nos demais processos. Cientes, nada mais.

ERONILDA RIBEIRO DOS SANTOS

Juíza do Trabalho

Dra. Licélia Ribeiro

Dr. Rogério Dias Barbosa

Dr. Anestor Mezzomo

Dr. Marcelo Martins Dalpom

Sra. Celia Otto

Dr. Germano Schroeder Neto

Sr. Luiz Carlos Pereira

Dr. Udelson Josué Araldi

Sr. Mario Sergio Peixer

Dr. Paulo Luiz da Silva Mattos

Mas reconheço que conquanto o resultado final tenha sido favorável para a satisfação dos direitos individuais dos trabalhadores, ressalto que foi relatado que o pagamento ocorreu em grande parte como decorrência de pressões políticas no âmbito do referido Município. Desta forma, mesmo esta conciliação satisfatória aos interesses individuais, reforço argumento de que o Judiciário tem reconhecido a sua incapacidade de promover a execução forçada contra a Fazenda Pública.

Considero as inúmeras interpretações tendentes a violar direitos dos trabalhadores adotadas pelos Tribunais do Trabalho acerca de precatórios, para ponderar que o procedimento adotado em Jaraguá do Sul, talvez não venha a prevalecer tendo em vista que a redação dada à Instrução Normativa 32/2007, em seus arts. 19 e 20, pode levar à conclusão mais prejudicial aos trabalhadores, no sentido de que os precatórios conciliados formarão uma lista à parte em ordem cronológica de conciliação e os demais – não conciliados- permanecerão na ordem cronológica de apresentação:

Art. 19. Os precatórios conciliados serão quitados, na ordem cronológica, observando-se o repasse realizado pelo ente público devedor.

Art. 20. Os precatórios que não foram objeto de conciliação serão pagos na ordem cronológica de apresentação.

Tal entendimento poderá gerar graves prejuízos aos credores. Aqueles que não abdicarem de parte de seus créditos aderindo à conciliação poderão ser preteridos em nome daqueles que assim o fizeram.

Espero, contudo, que o Judiciário Trabalhista permita que não prevaleça este entendimento equivocado. Isto porque uma Instrução Normativa do TST não pode estabelecer ordem de pagamento de precatório diversa daquela estabelecida no art. 100 da Constituição Federal, que só distingue créditos de natureza alimentícia de créditos de natureza não alimentícia.

Assim, se o credor que está na ordem preferencial não aderir à proposta de conciliação, os que se encontram posicionados depois dele somente poderão conciliar ou receber pagamento referente ao acordo, após quitado o crédito do primeiro. Caso contrário, a ordem legal de precedência restaria descumprida, ensejando o seqüestro de verba do devedor e a responsabilização daqueles que firmaram o acordo.

Acredito que a IN nº 32/2007 não pretenda contrariar o entendimento que até muito recentemente o TST tinha a respeito do tema. Neste sentido, o acórdão proferido pelo Pleno do C. TST e publicado em 02/12/2007, bastante peculiar, haja vista que de sua leitura na íntegra se extrai quão múltiplas são as forças em jogo, o quão variadas são as possíveis manipulações e em maior número as linhas argumentativas das defesas que as procuradorias apresentam em juízo.

“NÚMERO ÚNICO PROC.: ROAG – 816/1997-026-07-40

PUBLICAÇÃO: DJ – 10/08/2007

RECURSO ORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. MUNICÍPIO. PRECATÓRIO. PRETERIÇÃO. SEQÜESTRO. O não-pagamento do precatório no prazo legalmente estabelecido, associado ao desrespeito à ordem de precedência representado por acordo celebrado e adimplido pelo ente público quanto a débito mais recente, conduz, presente requerimento do credor, à expedição de ordem de seqüestro da quantia necessária à satisfação do crédito, a teor do art. 100, parágrafos 1º e 2º, da Carta Política. Orientação Jurisprudencial nº 03 do Tribunal Pleno do TST. O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal (José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 19ª ed. - São Paulo: Malheiros, 2001, p. 651). Configurada a preterição de precatório mais antigo em favor de precatório mais recente, não cabe ao Poder Judiciário, lastreado na boa ou má-fé do agente político, ao fundamento de insuficiência de verbas públicas para o adimplemento de todos os precatórios preteridos sem prejuízo de ações de saúde, educação, saneamento e segurança, deixar de aplicar o comando constitucional – que não prevê exceções -, ao caso que lhe é submetido. Violação do art. 100, § 2º, da Constituição da República configurada. Recurso ordinário em agravo regimental conhecido e provido”.

Disponível em: <http://www.tst.gov.br>, acessado em 20/01/2008.

A relevância do referido acórdão reside também no fato de que o Tribunal Superior do Trabalho reformou decisão do Tribunal do Trabalho da 7ª Região, para conformar o mundo do ser aos preceitos constitucionais.

Um servente que foi preterido na ordem cronológica de pagamento de seu crédito alimentar de maior valor teve que se socorrer do TST, posto que o TRT entendeu que, apesar de outro trabalhador, amigo do Prefeito, ter recebido antes do que devia e em desfavor do requerente, nem mesmo assim a Constituição da República deveria ser aplicada.

O acórdão em questão demonstra que os Tribunais Regionais do Trabalho cedem muito facilmente às contingências locais, deixando as normas cunhadas na Constituição em segundo plano.

No bojo da fundamentação, o Ministro-Relator esclareceu que a Prefeitura recorrida tinha oferecido a proposta conciliatória de apenas 60% do crédito, obviamente rejeitada pelo obreiro que, a seguir, teve denegado pelo Tribunal Regional seu direito constitucional ao seqüestro do valor necessário ao pagamento de seu crédito preterido. Apesar deste direito ter sido restabelecido, o trabalhador teve que despender tempo e dinheiro para que a Constituição da República fosse cumprida pelo próprio Estado.

Esta informação confirma que a tendência da Administração Pública, quando se refere à negociação, é no sentido de equipará-la à supressão dos efeitos da coisa julgada e à eliminação dos direitos sociais delineados na Constituição da República.

Entendo que o apelo a esta prática conciliatória seja antes expressão de tibiez do Judiciário Trabalhista, que conta com a necessidade do jurisdicionado, de um lado, e com a vocação que em geral o Administrador tem de violar os direitos sociais, por outro lado, como fatores estimulantes para a composição judicial, que fará reduzir o crédito trabalhista deferido em decisão transitada em julgado. O pior é que o Tribunal efetivamente acredita que está praticando um ato de benevolência para com o castigado trabalhador.

Desprezando a possibilidade jurídica de fazer cumprir as suas próprias decisões, a Justiça do Trabalho institucionaliza e regulamento a humilhação pública como forma de solução do problema da efetividade da prestação jurisdicional diante da Fazenda Pública. É claro que o trabalhador se vê desamparado quando é chamado pelo Judiciário para negociar individualmente. Se percebe, ainda que acompanhado de advogado, em posição de inferioridade material.

Note-se, ademais, que para as relações trabalhistas entre particulares, o Estado enxerga a hipossuficiência do trabalhador, mas a perde de vista nas relações que envolvam a Administração Pública.

Vale lembrar que na Justiça do Trabalho o *jus postulandi* ainda vigora, situação em que o exequente vai enfrentar sozinho todo o Estado.

Deixo de juntar-me junto aos que recebem com olhos esperançosos esta alvissareira tendência conciliatória porque vejo nela uma manifestação de virtudes ou sentimentos que realmente não se têm, haja vista que se a Administração Pública deixou de consignar os valores relativos aos créditos alimentícios diretamente ao Poder Judiciário é porque, supostamente, não possuía numerário para efetuar o depósito.

Caso compareça em juízo, como noticiam os Tribunais Regionais do Trabalho que já instauraram este procedimento do Juízo Auxiliar de Conciliação de Precatórios, efetuando diversos acordos junto ao respectivo Tribunal Regional do Trabalho é porque havia, sim, numerário suficiente para efetuar depósitos judiciais, mas ao Administrador pareceu mais vantajoso simplesmente deixar de pagar o precatório, para fazê-lo por valores reduzidos sob os olhos cegos da Justiça do Trabalho.

Este procedimento pode ter propiciado a quitação de alguns históricos e longevos débitos judiciais e resolvido alguns conflitos individuais, mas, a meu ver, maculou o Estado Democrático de Direito a cada vez que submeteu o trabalhador à constrangedora situação de receber quanto e como o Estado quisesse lhe pagar; ou, caso melhor lhe aprouvesse, aguardar indefinidamente a futura, eventual e incerta quitação de seu crédito, uma vez que a Justiça do Trabalho não está disposta a fazer cumprir suas decisões proferidas contra o Estado.

Talvez o inverso fosse mais razoável: se o Estado tivesse que verificar se prefere buscar a conciliação para quitar seus débitos consolidados por decisão judicial transitada em julgado, ou se lhe pareceria mais razoável deixar que a Justiça do Trabalho seqüestrasse o valor integral do crédito alimentício, mas isto só ocorre na Justiça Comum.

Enquanto a Administração Pública comparece em juízo sem temor de que haja alguma medida judicial que atinja os seus cofres o Judiciário Trabalhista impõe ao cidadão comum a opção de “conciliar ou arrematar”⁷³.

---

⁷³ O JUIZ É SUPERIOR A QUALQUER SER MATERIAL, DIZ JUÍZA

Brasília, 17/11/2007 - Advogados costumam dizer que há juízes que pensam que são deuses e juizes que têm certeza. É o caso da juíza Adriana Sette da Rocha Raposo, titular da Vara do Trabalho de Santa Rita, na Paraíba. Nas palavras da juíza: “A liberdade de decisão e a consciência interior situam o juiz dentro do mundo, em um lugar especial que o converte em um ser absoluto e incomparavelmente superior a qualquer outro ser material”. A consideração sobre a “superioridade” natural dos membros da magistratura faz parte de uma das decisões da juíza. Ela negou pedido de um trabalhador rural por considerar que seus direitos trabalhistas já estavam prescritos. O trabalhador largou o emprego em 1982 e só foi reclamar seus direitos em agosto de 2007.

Adriana aproveitou a ocasião de decidir tão magna questão para ressaltar, em poucas palavras, toda a magnificência da profissão dos juizes. O trabalhador, além de perder a causa, teve de ouvir coisas como esta: “Ele [o juiz] é alguém em frente aos demais e em frente à natureza; é, portanto, um sujeito capaz, por si mesmo, de perceber, julgar e resolver acerca de si em relação com tudo o que o rodeia”.

A juíza de Santa Rita é uma atuante servidora da Justiça do Trabalho na Paraíba. Na próxima quinta-feira (22/11) ela promove em sua cidade, o projeto Conciliar e Arrematar. Pela manhã, haverá audiências de conciliação dos processos cujas partes já foram notificadas. À tarde, os processos que não foram resolvidos através de conciliação terão os bens ofertados em leilão.

É a primeira vez que uma experiência como essa é feita na área do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (Paraíba). Segundo Adriana o objetivo da mudança é agilizar a finalização do processo. “A idéia é solucionar os processos, seja pela conciliação, seja pela arrematação dos bens para o pagamento das dívidas trabalhistas”.

Qualidades e defeitos

A Consultor Jurídico tentou ouvir a opinião da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, mas seu presidente, Cláudio José Montesso, não quis comentar a decisão.

Marcos Salles, presidente da Associação dos Magistrados da Paraíba, que representa os juizes da Justiça estadual paraibana, afirmou não ter lido a decisão de Adriana. Mas ouviu comentários sobre ela entre seus colegas. “Não conheço o contexto da afirmação, mas não concordo. O juiz é um ser como qualquer outro, com qualidades e defeitos.”

Segundo ele, seus colegas comentaram que Adriana mostrou acreditar que o juiz é um profissional melhor do que os outros. “Não acho isso. Estamos em uma república. Igualdade é a primeira regra que devemos seguir.”

O presidente nacional da OAB, Cezar Britto, também comentou as palavras de Adriana. “A grandeza da magistratura é poder julgar homens sendo absolutamente um homem. É a idéia da Justiça se auto-julgando”, disse Britto. “O juiz não é melhor nem pior do que qualquer ser humano. Pensar diferente é não compreender a função da Justiça”.

A sentença de Adriana foi parar no site do Centro Acadêmico de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, junto com o seguinte comentário: “Causou estranheza a sentença proferida pela Juíza da Vara do Trabalho de Santa Rita-PB. No bojo de sua decisão, juíza afirmou que a liberdade do juiz o fazia um ser superior aos outros e que gozava ele de uma dignidade especialíssima. A soberba e arrogância dos argumentos fica visível quando a mesma afirma que o juiz é um ser absoluto e incomparavelmente superior aos demais.

As palavras da juíza Adriana, no entanto, não espantaram um representante de classe da magistratura, que preferiu não se identificar. Ele apenas comentou que considera o que a juíza disse “normal”.

Leia a decisão:

(...)

Em meio a notícias que revelam a percepção de superioridade que nutre parcela da magistratura, o site da OAB informa acerca da força que a execução contra particulares tem em sede trabalhista.

Percebo que a iniciativa atende às exigências legais e permite ao devedor uma derradeira chance de que a execução siga pelo caminho menos gravoso. Designando a hasta pública para o período da tarde, o juízo de Santa Rita, na Paraíba, agenda audiências de conciliação para o mesmo dia, no período da manhã.

Isto estimula o devedor a buscar uma solução conciliatória e dá menor margem para que ocorra o aviltamento do trabalhador, hipossuficiente, em geral a parte economicamente mais vulnerável da relação.

Não é sem razão que o respectivo TRT exhibe em seu site oficial o “sucesso” de sua “cultura conciliatória”. A própria presidenta do TRT da 13ª Região destaca a cultura da conciliação na Paraíba, asseverando que: “já podemos dizer que temos enraizada a cultura

---

DECIDE-SE:

FUNDAMENTAÇÃO

1. DA LIBERDADE DE ENTENDIMENTO DO JUIZ

No vigente diploma processual civil, temos normas que atribui ao juiz amplo papel na condução e decisão, dispondo poder o julgador dirigir "o processo com liberdade para determinar as provas a serem produzidas", "dar especial valor às regras de experiência comum ou técnica" (art. 852-D) e adotar "em cada caso a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e as exigências do bem comum" (art. 852-I, §1º). Talvez o ponto mais delicado do tema esteja na avaliação da prova, o que envolve os princípios da unidade e persuasão racional e sua relação com o princípio protetivo. O princípio da unidade diz que, embora produzida através de diversos meios, a prova deve ser analisada como um todo e o princípio da persuasão racional relaciona-se com a liberdade de convicção do Juiz, mas obriga-o a fundamentar a sua decisão.

A liberdade de decisão e a consciência interior situam o juiz dentro do mundo, em um lugar especial que o converte em um ser absoluto e incomparavelmente superior a qualquer outro ser material. A autonomia de que goza, quanto à formação de seu pensamento e de suas decisões, lhe confere, ademais, uma dignidade especialíssima. Ele é alguém em frente aos demais e em frente à natureza; é, portanto, um sujeito capaz, por si mesmo, de perceber, julgar e resolver acerca de si em relação com tudo o que o rodeia.

Pode chegar à autoformação de sua própria vida e, de modo apreciável, pode influir, por sua conduta, nos acontecimentos que lhe são exteriores.

Nenhuma coerção de fora pode alcançar sua interioridade com bastante força para violar esse reduto íntimo e inviolável que reside dentro dele.

Destarte, com a liberdade e a proporcional responsabilidade que é conferida ao Magistrado pelo Direito posto, passa esse Juízo a fundamentar o seu julgado. (grifo nosso)

(...)

Disponível em: <http://www.oab.org.br>, acessado em 31/01/2007 e, também, em: <http://www.trt13.gov.br>.

da conciliação”⁷⁴.

Participando do projeto “Conciliar é Legal”, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça e contando com apenas 27 Varas do Trabalho, o volume de acordos fechados na 13ª

---

⁷⁴ Conciliar é Legal: Paraíba teve o melhor desempenho do País

Entre todos os Tribunais Regionais do Trabalho do Brasil, o da Paraíba, proporcionalmente ao número de Varas do Trabalho, foi o que somou os maiores valores em acordos homologados no Projeto Conciliar é Legal, realizado no último mês de dezembro em todo o Brasil pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Os valores dos acordos em processos trabalhistas resultaram em R\$ 17.743.680,07. Como existem no Estado 27 Varas do Trabalho, o volume de acordos fechados em cada unidade foi de R\$ 657.173,33.

Mesmo se for considerado o valor total arrecadado pelos TRT's, a Paraíba fica em segundo lugar, atrás apenas da Bahia, com R\$ 19.368.914,03. Como o Estado da Bahia tem 88 VT's, o volume por cada unidade fica em R\$ 220.101,29, bem abaixo da Paraíba.

Os números finais foram divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça. Na proporcionalidade o Estado que ficou em segundo lugar foi o Mato Grosso, que arrecadou no projeto Conciliar é Legal R\$ 16.008.471,48. Como tem 26 Varas do Trabalho, arrecadou uma média de R\$ 615.710,44 por VT.

Dos 24 Regionais do Trabalho, somente seis ultrapassaram os valores de R\$ 10 milhões em acordos. O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, o primeiro Tribunal Regional do Trabalho do Brasil, teve um resultado de apenas R\$ 436.118,63.

Os seis Tribunais do Trabalho que mais arrecadaram

ESTADO	Total de acordos homologados	Soma total dos valores de acordos homologados
Bahia	1096	19.368.914.03
Paraíba	333	17.743.680.07
Mato Grosso	519	16.008.471.48
Minas Gerais	2704	12.800.006.32
São Paulo	1859	13.143.258.82
Paraná	1407	10.672.045.55

A Paraíba realizou três versões em 2007

O projeto Conciliar é Legal não foi o único movimento de conciliação realizado pelo Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba em 2007. Pioneiro no Brasil com a criação do Projeto Conciliar, em maio de 2005 na gestão do então presidente Afrânio Melo, o TRT realizou, pela primeira vez ano passado, três versões do Projeto. Previsto para acontecer somente no mês de maio, como nos dois anos anteriores, realizou a edição normal, em maio, e uma versão extra em setembro exclusiva para a conciliação de débitos de prefeituras com o INSS.

No final do ano, mesmo já tendo realizado duas versões, o Regional paraibano decidiu aderir ao Projeto Conciliar é Legal, do Conselho Nacional de Justiça. O balanço do Projeto Conciliar no ano de 2007 com as três versões resultou em valores de acordos homologados de R\$ 36,6 milhões.

A presidente do TRT, juíza Ana Clara Nóbrega, destacou a cultura da conciliação na Paraíba. “Já podemos dizer que temos enraizada a cultura da conciliação”.

Disponível em: <http://www.trt13.gov.br>, acessado em 05/02/2008.

Região, em termos de valores, foi superior a todas as demais regiões, com exceção da Bahia. Já em termos de média de acordo por unidade, o volume de R\$ 657.173,33 foi o maior do país.

Da mesma forma que o devedor da iniciativa privada é estimulado pela estratégia “conciliar e arrematar”, que obtém inegáveis resultados positivos e está em plena conformidade com a lei, poderiam os diversos Tribunais Trabalhistas instituírem o “conciliar ou seqüestrar”, para mobilizar a atenção e os esforços do Administrador Público para que compareça em juízo para fazer mais do que estimular, com o auxílio do Judiciário, a pulverização dos direitos sociais constitucionalmente assegurados aos trabalhadores.

Em meio a estes pontos de estrangulamento que revelam o colapso da distribuição da justiça no Brasil ganham vida as palavras de Maria Celina Bodin de Moraes⁷⁵, que expõe que *“a defesa da irrenunciabilidade a direitos de personalidade pelo trabalhador, neste momento, se apresenta, por isso, como uma tarefa difícil, que exige mais do que a discussão e a atuação jurídica, pois demanda a permanente retomada da reflexão político-filosófica sobre o valor social do trabalho e do lugar do trabalhador na sociedade de mercado, com todas as possibilidades de redução do homem a mercadoria. Nessa conjuntura, o direito ainda comparece para legitimar a fragmentação do sujeito e reduzir sua subjetividade ao exercício da liberdade contratual, com permanente sacrifício às condições de livre desenvolvimento de sua personalidade e aos direitos fundamentais”*.

---

⁷⁵ MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo, “in” Constituição, direitos fundamentais e direito privado, Ingo Wolfgang Sarlet org. 3ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 164.

QUARTA PARTE

1 COLONIZAÇÃO DO SISTEMA JURÍDICO PELO SISTEMA POLÍTICO

O que se ambiciona na quarta parte deste trabalho é a realização de pesquisa que ultrapasse os limites impostos pelo sistema jurídico e que permita a verificação de sua coerência interna, de modo a tornar possível o estabelecimento de vasos comunicantes entre este e outros sistemas que compõem ou caracterizam a vida em sociedade.

A relevância desta parte da dissertação reside na característica multidisciplinar da execução trabalhista contra o Estado e das suas implicações para além do sistema jurídico, em face de sua repercussão nas esferas política e econômica.

Segundo Celso Fernandes Campilongo⁷⁶ a instauração do Estado do Bem-Estar Social e seu atual momento de crise lidam com um problema nuclear consistente na coexistência entre direitos civis, políticos e sociais. Para equacioná-los, aponta o papel essencial do princípio da maioria.

Expõe que o direito transforma-se num modelo de distribuição de recursos, expressando a tutela legal de um modelo de justiça social, assinalando que decidir sobre a partilha de bens é tarefa evidentemente política.

Citando Bentham, para quem a regra da maioria consiste em propiciar “*maior felicidade para o maior número*”, explica que, se de um lado a regra da maioria “*é uma das ferramentas democráticas para a melhor distribuição desses recursos; de outra parte, é um dos instrumentos jurídicos de legitimação dos resultados da partilha. Impossível separar o sistema político do sistema jurídico na análise dessa questão*”.

A Justiça do Trabalho lida de forma rotineira com questões que se referem à distribuição de recursos, posto que grande parte das demandas envolvem valores econômicos decorrentes da busca por provimento condenatório.

Esta distribuição se opera corriqueiramente com a atuação do órgão jurisdicional, dizendo o direito no caso concreto, regulando relações entre particulares. Nesta atuação, normalmente o magistrado se entende neutro, apolítico e, sem perceber, acaba por reproduzir o sistema político vigente.

---

⁷⁶ CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. 2ª ed., São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 23.

Nas ações nas quais a Administração Pública figure num dos pólos, a percepção de estar diante de um fenômeno que transcende a relação de direito individual é facilitada e, por vezes influencia o resultado do processo, sendo que nos tribunais isto se revela com maior vigor. Neste ambiente, Política e Direito têm seus limites testados.

Reconheço que o ponto de vista do presente trabalho tem até aqui muito pouca aceitação nos Tribunais do Trabalho, onde por vezes há manifestações de boas intenções em relação ao trabalhador e de repúdio à inadimplência do Estado, mas estas são logo seguidas pela recusa à concessão da ordem de seqüestro por conta da repercussão *erga omnes* do controle concentrado de constitucionalidade efetuado pelo Supremo Tribunal Federal na ADIn nº 1662-7.

O eixo do problema, a meu ver, concentra-se na relação entre os sistemas político e jurídico. Este possui instrumentos hábeis à prestação jurisdicional, inclusive para dar efetividade às decisões, mas permanece paralisado por conta da influência que recebe do sistema político.

Noutra de suas obras, Campilongo⁷⁷ explica que a sobreposição dos sistemas político e jurídico pode resultar numa perda de suas referências internas, a que chamou de “corrupção de códigos”.

Segundo ele, a partir de um exame do processo de evolução e diferenciação dos sistemas sociais, de identificação dos sistemas parciais funcionalmente diferenciados, do aclaramento da “dupla interdependência” entre o direito e a política, de exame do conceito de acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico, de qualificação dos códigos próprios a cada sistema e de suas formas de “corrupção”, é possível construir um modelo de análise de fenômenos como a politização do Poder Judiciário, a atribuição de funções judicantes a órgãos legislativos e administrativos e as formas de controle judicial da corrupção administrativa.

Explica que dentro das referências conceituais da teoria dos sistemas, um bom ponto de partida para se compreender os limites do ativismo judicial é a distinção entre decisões programantes e decisões programadas. O juiz pode criar, implementar ou bloquear políticas de governo? A “dupla interdependência” e o “acoplamento estrutural” dariam lugar a uma sobreposição pura e simples dos dois sistemas.

---

⁷⁷ CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*, São Paulo: Max Limonad, 2001, pp. 65/119.

Relata que os processos decisórios do direito podem ser programantes ou programados. A produção legislativa do direito é, claramente, uma decisão programante. A decisão judicial, ao contrário, é tipicamente uma decisão programada. Atua num contexto de complexidade e contingência já reduzidas pelo processo de positivação do direito. A distinção aqui construída entre as técnicas e características dos sistemas decisórios da política e do direito partem de tipos ideais de legislador e juiz.

Ensina que nos marcos atuais do processo de diferenciação funcional das sociedades complexas, confundir sistemas parciais como a política e o direito é o mesmo que reduzir o direito ao trágico panorama das instituições políticas deste fim de século.

Na tentativa de evitar a confusão entre os sistemas político e jurídico, entendo que os aplicadores do Direito, em especial os magistrados, devam nortear-se pelos códigos internos de seu sistema, percebendo o alcance do poder do Direito.

Pierre Bourdieu⁷⁸ assevera que uma ciência rigorosa do direito distingue-se da “ciência jurídica” em razão de tomar esta como objeto, desde logo evitando a alternativa que domina o debate científico a respeito do direito relativo ao *formalismo* (autonomia absoluta da forma jurídica em relação ao mundo social) e ao *instrumentalismo* (o direito como reflexo ou um utensílio a serviço dos dominantes). Sob o ponto de vista dos historiadores do direito, a história do direito é identificada com a história do desenvolvimento interno dos seus conceitos e métodos, entendendo o direito como um sistema fechado e autônomo, apenas compreensível segundo a sua dinâmica interna. Cita a Teoria Pura do Direito de Kelsen como um esforço de juristas para construir um corpo de doutrinas e regras completamente independentes dos constrangimentos e das pressões sociais, tendo nele mesmo o seu próprio fundamento.

O autor prossegue indicando que na direção oposta se vê no direito e na jurisprudência um reflexo direto das relações de força existentes, em que se exprime as determinações econômicas, os interesses dominantes ou um instrumento de dominação.

Para romper com a ideologia da independência do direito e do corpo judicial, sem cair na visão oposta, é preciso levar em conta a existência de um universo social relativamente independente em relação às pressões externas, no interior do qual se produz e se exerce a autoridade jurídica, forma por excelência da violência simbólica legítima,

---

⁷⁸ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*; tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Difel, 1992, p. 209.

cujo monopólio pertence ao Estado e que se pode combinar com exercício da força física.

Assim, práticas e discursos jurídicos são produtos determinados por um campo onde há uma estrutura que orienta as lutas e os conflitos de competência e, por outro lado, pela lógica interna das normas jurídicas que delimitam o universo das soluções propriamente jurídicas.

Observo que as reiteradas decisões que negam efetividade à prestação jurisdicional contra a Fazenda Pública violam a lógica interna do sistema jurídico, o que faz com que o Judiciário atue operacionalmente tentando distribuir justiça com a utilização de códigos que são estranhos ao Direito. Ao mesmo tempo, influenciados que estão pelas questões políticas, os magistrados muitas vezes cedem às pressões externas e perdem a relativa independência que deveria ser predicado da autoridade jurídica. o produto disto é a multiplicação de embates e decisões análogas aos que se verificarem no curso da ADIn nº 1662-7.

Estas decisões, influenciadas pela política e pela economia, são elaboradas a partir de premissas segundo as quais o Judiciário Trabalhista deve aderir irrefletidamente ao dogma consistente na certeza de que a melhor interpretação, ou a melhor solução para a questão deva atender aos interesses do Governo que nem sempre se confundem com os interesses legítimos de Administração.

Exemplo disto é a repetição mimética da decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal acerca do alcance do significado de preterição.

Apesar de haver diversos outros fundamentos constitucionais em favor de uma interpretação em sentido completamente oposto ao dominante, o Judiciário Trabalhista adotou o postulado da impossibilidade de seqüestro para a satisfação de créditos alimentícios de maior valor.

Ralf Dahrendorf investiga por meio de seus Ensaio de Teoria da Sociedade o que acontece se a observação de Sócrates acerca da limitação do saber for levada a sério e se dela tentarmos tirar conseqüências e tentarmos agir conformemente. Questiona o que realmente podemos pretender quando dizemos que nada sabemos⁷⁹.

Aponta que Josef König salientou que um cientista possui duas consciências, uma geral e outra científica, vivendo uma segunda vida no mundo da ciência que é diverso da

---

⁷⁹ DAHRENDORF, Ralf. *Ensaio de teoria da sociedade*. São Paulo: Edusp, 1992, p. 262.

vida de senso comum. Propõe como problema bem próximo de seu interesse no ensaio a dificuldade em determinar se algo é verdadeiro ou falso exemplificando o caso de Chaplin *versus* Hicks onde aponta que decisões arbitrárias e a teoria da probabilidade têm sido utilizadas como substitutivos para solução efetiva do dilema da incerteza.

Indica a impossibilidade de saber se uma informação é certa (fundamentalmente verdadeira) ou se dadas decisões são certas (no sentido de fundamentalmente boas).

Cita o economista Anthony Downs, que define a incerteza como qualquer ausência de conhecimento seguro sobre o curso de acontecimentos passados, presentes, futuros ou hipotéticos. Questiona se realmente existe um limite fundamental a nosso conhecimento, delinea a suspeita da incerteza.

Prossegue o texto assumindo decidida crítica acerca da epistemologia dos empiristas clássicos, reconhecendo, entretanto, que dela decorreram efeitos perversos (ou não previstos) que acabaram por estimular toda revolução moral e intelectual sem paralelo na história.

Assevera que a incerteza na esfera do conhecimento científico significa que não há nem pode haver quaisquer informações verdadeiras sejam nas leis físicas, seja na generalização histórica.

Aponta que enquanto na esfera das ciências se verifica a incerteza acerca da verdade, o ponto de partida de nossas reflexões no domínio da política não é a incerteza sobre a verdade, mas a incerteza sobre a bondade, cujo nome tradicional é justiça.

O autor propõe uma leitura da incerteza, da ciência e da democracia, fazendo correlações entre elas e concluindo que a base para a não estagnação da ciência é a admissão de um constante questionar crítico de suas verdades temporais de modo a evitar que estas se transformem em dogmas imutáveis.

Uma tal visão constantemente crítica só poderia ser desenvolvida em meio a uma atmosfera de democracia representativa, afastada de pretensões totalitárias ou absolutistas e permeada pela alternância ou pela possibilidade de alternância dos grupos detentores do poder. Em tal ambiente democrático, as instituições deveriam ter tal força representativa que prevalecessem mesmo sobre os seus representantes.

Acredita que no mundo da incerteza, a liberdade é justiça. Mas qual liberdade seria esta? O autor a aponta como sendo aquela que possa propiciar o antagonismo dos iguais.

Em suma, o texto propõe que uma ciência livre somente poderia se construir numa atmosfera política de democracia representativa onde o conflito pudesse fazer parte da atividade científica e fosse mesmo estimulado por instituições, visando a evitar que pudesse haver a dogmatização do erro.

O autor informa que há debate entre conceitos divergentes sobre a sociedade justa é em si mesma o motor que leva o mundo real daquele objetivo inalcançável. Enquanto no mundo da ciência o debate crítico deve ser estimulado, na política a discussão mais o conflito são a força motriz que evita a estagnação.

Tendo por base estas premissas, observo que as instituições democráticas brasileiras têm um longo caminho a percorrer até que alcancem a condição de fomentar o desenvolvimento de uma ciência livre e para que em situações pragmáticas a decisão possa ser proferida de forma isenta de pretensões absolutistas.

O erro de deixar de privilegiar o crédito trabalhista pode ser percebido pela sociedade, mas esta recebe a negativa autocrática à efetividade de seus direitos.

Esta dogmatização do erro, a meu ver, tem relação direta com a crise de identidade que permeia a Justiça do Trabalho, em especial a partir dos anos oitenta. Os juízes que atuam junto à Justiça Federal têm tido muito mais vocação para fazer com que as execuções contra a Fazenda Pública tenham efetividade do que os juízes do trabalho. Exemplo disto é que nem se cogita a ausência de pagamento de precatórios por parte do INSS. A cada ano, no prazo previsto para pagamento dos precatórios, a Autarquia Federal deposita o numerário correspondente.

Assim o faz estimulada pela inexorável ordem de seqüestro para garantia da subsistência do jurisdicionado, que seria proferida pela Justiça Comum dos Estados ou pela Justiça Federal, caso o INSS deixasse de depositar espontaneamente o valor devido.

José Eduardo Faria desenvolveu estudo com objetivo de delinear a crise de identidade experimentada pela Justiça do Trabalho, crise esta também identificada – porém sob outros fundamentos – por Antônio Rodrigues de Freitas Júnior, nos termos em que expõe que:

“(...) a renúncia à centralidade do emprego típico, como alvo da proteção, parece ir ao encontro de erodir os próprios alicerces do Direito do Trabalho; quer seja ele tomado em sua versão mais tradicional, quer seja ele visto em sua acepção de ‘Direito Promocional’

do Trabalho.

Minha hipótese de trabalho (a dele) consiste em reconhecer que, na medida em que o Direito do Trabalho permaneça ‘indexado à economia’ toda crise na demanda por trabalho vivo implicará uma crise no próprio direito.

Sendo, por outro lado, o Direito do Trabalho até aqui um sistema jurídico destinado à regulação das relações de trabalho, tendo por eixo de gravidade o trabalho subordinado típico, a crise da tipicidade ou a crise da centralidade do emprego típico implica a crise das possibilidades reguladoras do próprio Direito.

As medidas flexibilizadoras e desreguladoras – sobretudo aquelas destinadas ao incentivo do trabalho precário – deixando de lado o que possam trazer de supostamente útil ou desejável, como instrumentos de fomento à ocupação, se de um lado resultam depressões econômicas que tornam difícil, se não impossível a preservação do sistema de regulação legal protetor, de outro comportam-se elas próprias como fatores de agravamento da crise do Direito do Trabalho, na medida em que afetam os fundamentos constitutivos de seu arcabouço doutrinário”⁸⁰.

A Justiça do Trabalho convive, de um lado, com as tentativas flexibilizadoras e desreguladoras de direitos trabalhistas nas relações entre particulares e, de outro lado, convive com as tentativas da Administração Pública de fazer prevalecer entendimento de que também ela é merecedora de privilégios semelhantes, especialmente no que tange à execução de valores por ela devidos. A bem da verdade a Fazenda Pública tem sido bastante exitosa neste desiderato.

Ainda assim, José Eduardo Faria vê que os juízes trabalhistas estão vocacionados a representar um reduto de criatividade em meio à magistratura brasileira, conhecida pelo caráter normativista da sua cultura técnico-profissional.

No que se refere à magistratura, a necessidade de satisfazer aos dados estatísticos, faz com que o juiz esteja mais preocupado em reproduzir a jurisprudência das Instâncias Superiores, apesar de nem todas elas serem vinculantes, porque – deste modo – ele terá uma produtividade maior, com menor margem de ter suas decisões reformadas. Esta

---

⁸⁰ FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. *Direito do trabalho na era do desemprego*, p. 102/103.

atitude reforça o sistema político vigente e impede que o magistrado seja agente de transformação.

É certo que a jurisdição é inerte, mas uma vez provocada pelo jurisdicionado, deveria ter uma atuação pautada mais pela tentativa de “dar a cada um o que é seu”, no tempo mais célere possível, do que a postura confortável de manter o *status quo* pré-estabelecido na jurisprudência dominante.

A este respeito Antonio Carlos Wolkmer informa que nos Estados Unidos e na Europa o Poder Judiciário tornou-se um grande centro de produção de direitos, mas que isso só se tornou possível após a constatação “*de que a instância jurisdicional entra em crise quando fica presa às suas antigas limitadas funções dogmáticas de resolução dos conflitos individuais e patrimoniais*”⁸¹.

Destarte, diz ele, nas sociedades democráticas avançadas, o Poder Judiciário vem sendo chamado a assumir atividades cada vez maiores.

É óbvio que o sistema jurídico americano é bastante diverso do sistema romano-germânico; desse modo, sendo aquele baseado em casos precedentes, a margem de discricionariedade do juiz nos países citados já é naturalmente maior que a nossa, tendo o magistrado muito maior liberdade de atuação.

Para José Eduardo Faria, a postura mais hermética predominante dentre os juízes da magistratura comum seria decorrente da prevalência do utilitarismo, do individualismo e do formalismo, valores básicos do Estado mínimo e do liberalismo clássico, ainda presentes nos meios jurídicos e nos círculos acadêmicos tradicionais.

Assim, continua ele, o utilitarismo expressa a crença de que todas as questões podem ser resolvidas por meio de um sistema de trocas e benefícios comensuráveis; o individualismo consistente na convicção de que a parte precede o todo, ou seja, de que os direitos dos indivíduos estão acima dos direitos da comunidade; o formalismo decorrente do apego excessivo a um complexo conjunto de ritos e procedimentos burocratizados e impessoais, justificados em nome da certeza jurídica e da “segurança do processo”.

Também Wolkmer⁸² compartilha de tal entendimento, ao pautar que a crise de

---

⁸¹ WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico – fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3ª ed., São Paulo, Alfa Omega, 2001, p. 98.

⁸² WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico – fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3ª ed., São Paulo, Alfa Omega, 2001, p. 99.

identidade do Poder Judiciário brasileiro encontra raízes na cultura jurídica nacional, alicerçada em uma “*racionalidade técnico-dogmática e calcada em procedimentos lógico-formais*”, cuja “*retórica de sua ‘neutralidade’ é incapaz de acompanhar o ritmo das transformações sociais e a especificidade cotidiana dos novos conflitos coletivos*”.

A meu ver, no Brasil, o papel de magistrado inovador, preocupado em acompanhar a evolução da sociedade (ainda que a legislação seja retrógrada) coube ao juiz do trabalho, ante a natureza de sua prestação jurisdicional, ligada aos direitos sociais.

José Eduardo Faria⁸³ corrobora este entendimento ao frisar que os juízes trabalhistas, por conta da própria natureza classista do antagonismo entre capital e o trabalho e da flexibilidade do processo judicial no seu âmbito de competência, acabam sendo levados a desprezar o utilitarismo, o individualismo e o formalismo em favor de uma visão de mundo pragmática. Concluindo que:

“Esse é o motivo pelo qual o Judiciário (globalmente considerado) vai se revelando inepto, disfuncional e ineficaz diante da explosão de litigiosidade gerada pelas sucessivas transformações sócio-econômicas do País, enquanto a Justiça do Trabalho progressivamente se converte num mecanismo institucional de multiplicação de direitos”.

Portanto, seria natural acreditar que a Justiça do Trabalho fosse a primeira a dar interpretação mais favorável ao trabalhador, dotando-lhe de mecanismos capazes de propiciar a rápida e eficaz satisfação de seus créditos, ainda que, no pólo passivo da demanda, estivesse o Estado. Entretanto, não é esta a realidade dos fatos. Toda a criatividade que o magistrado trabalhista demonstra quando tem diante de si um réu pessoa jurídica de direito privado, transforma-se em subserviência quando se trata de executar a Fazenda Pública, mesmo levando em conta que os créditos laborais possuem natureza jurídica alimentar.

O Estado, com o intuito de procrastinar ainda mais a quitação de seus débitos, inflaciona o sistema jurídico com “leis de circunstância” e “regulamentos de necessidade” condicionados por conjunturas específicas e transitórias. Ainda, sob a visão de Faria, a velocidade e a intensidade na produção de novas normas constitucionais, leis ordinárias, portarias, instruções normativas e decretos leva o Estado a perder a dimensão exata do

---

⁸³ FARIA, José Eduardo. *Os novos desafios da Justiça do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1995, pp. 40/41.

valor jurídico tanto das regras quanto dos atos que disciplina.

Diz ele que, quando essa legislação rompe com a univocidade por conta do inter cruzamento disfuncional de suas regras e pela “textura aberta” de suas normas, em face do uso abusivo de cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados, ela costuma propiciar as mais variadas “leituras” – o que termina por favorecer, no momento de sua aplicação e na dinâmica das suas interpretações, a instrumentalização do acatamento da legislação vigente pelos agentes produtivos, interpretando seletivamente as regras segundo seus interesses específicos.

Disso a Administração Pública tem se valido abundantemente, haja vista a profusão legislativa em matéria de precatórios e, de um modo geral, em relação à execução contra a Fazenda Pública, sempre com o objetivo claro de diferir o pagamento de seus débitos.

Para confirmar que o Estado está sempre engendrando alguma nova estratégia procrastinatória, mencione-se que pende de discussão no Congresso Nacional mais uma proposta de alteração do texto constitucional quanto ao tema em exame, que recebeu o nº 12/2006 e já conta com expressiva manifestação de repúdio por parte da sociedade civil.

No nosso caso específico, o Estado, em nome da manutenção de seu orçamento, provoca uma enxurrada jurídica em sede de “precatórios”, em detrimento dos créditos de natureza alimentar do trabalhador.

Caberia ao aplicador do direito, diante da enorme alteração legislativa em torno do tema em estudo, usar de sua liberdade de atuação, garantida no art. 131 do Código de Processo Civil⁸⁴ e, em seara trabalhista, no art. 765 da Consolidação das Leis do Trabalho⁸⁵, para dar a melhor interpretação possível ao caso concreto, objetivando – sempre – a efetividade entrega da prestação jurisdicional.

De igual modo, José Eduardo Faria constata que os aplicadores de direito nas instâncias inferiores estão descobrindo que o juiz jamais é totalmente neutro e que a Justiça não é exclusivamente técnica. Apesar do rigor lógico formal imposto pelo normativismo

---

⁸⁴ Art. 131. O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento. (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973).

⁸⁵ Art. 765. Os Juízos e Tribunais do Trabalho terão ampla liberdade na direção do processo e velarão pelo andamento rápido das causas, podendo determinar qualquer diligência necessária ao esclarecimento delas.

do trabalho judicial, as técnicas interpretativas de caráter exegético jamais são suficientemente amplas para eximi-los de algum poder criativo. Fixar o sentido e o alcance de determinada lei, aplicada a um caso concreto, implica sempre num certo poder normativo não muito distinto daquele existente no ato de legislar. Essa insuficiência, em termos de uma “cultura hermenêutica” mais ampla e abrangente do que aquela tradicionalmente oferecida pelo normativismo positivista, torna-se particularmente grave numa sociedade como a brasileira, cuja ordem jurídica é cada vez mais “polissêmica”⁸⁶.

Note-se que, conforme ressaltou o referido autor, as instâncias inferiores (especialmente no que tange à nossa Justiça Especializada) já se deram conta que de sua força criativa na concretização da efetividade dos direitos os jurisdicionados. O grande problema que envolve os precatórios, é que, para o seu pagamento, não se depende mais de uma decisão de primeiro grau, mas sim de atitudes típicas de instâncias superiores, instâncias estas extremamente contaminadas pelo sistema político.

Daí afirmar-se que o Poder Judiciário não é completamente neutro.

Wolkmer confirma este ponto de vista ao narrar que toda crise inerente à sociedade capitalista atual, seja nos países de economia pós-industrial, seja nos países periféricos da América Latina, se reproduz no Poder Judiciário; ressaltando que este corporifica concomitantemente um subsistema dependente e independente que funciona conforme as necessidades do sistema político vigente⁸⁷.

Reside aí o núcleo da crise de identidade. O Judiciário precisa perceber sua função na estrutura social e reconhecer-se como sistema, ao invés de atuar como mero reproduzidor da vontade política de ocasião.

Como se vê, os momentos de criatividade em sede do Poder Judiciário limitam-se aos graus inferiores com as raras exceções já relatadas anteriormente neste trabalho. Quando – finalmente – o processo chega às instâncias mais altas, estas julgam conforme o impacto de referidas decisões no âmbito político-econômico do Estado, independentemente da consequência destas deliberações na imagem da Justiça, que acaba por ser vista como lenta e ineficaz; que muitas vezes garante ao cidadão apenas uma vitória de Pirro.

---

⁸⁶ FARIA, José Eduardo. *Os novos desafios da Justiça do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1995, p. 142.

⁸⁷ WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico – fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3ª ed., São Paulo, Alfa Omega, 2001, p. 98.

No que diz respeito aos precatórios, não proponho sequer seja necessária a interpretação pós-positivista, nem a alteração das normas vigentes, entendo que o ordenamento jurídico pátrio dá conta de resolver o tema em âmbito endo-sistêmico jurídico. Há norma constitucional que determina seja dada preferência aos créditos de natureza alimentar, basta, sem muito esforço interpretativo, que a lei seja aplicada em sua plenitude. Um dado interessante em tudo isso é que a Justiça do Trabalho é vista como muito inovadora, mas quando se trata em exigir o pagamento dos precatórios, suas instâncias maiores mostram-se mais retrógradas que a Justiça Comum.

Quanto ao Supremo Tribunal Federal, estudo feito por Lucas Borges de Carvalho⁸⁸ conclui que muitas decisões prolatadas por nossa Corte Maior revelam, ainda que implicitamente, *“um compromisso com um modelo autoritário de democracia, aqui identificado, a partir de Schmitt, como uma democracia comunitária monolítica. De acordo com esse modelo, o Presidente da República é o legítimo defensor da Constituição, um soberano ao qual todas as demais instituições devem deferência”*. E diz mais, *“a Corte, muitas vezes subscreve um modelo autoritário de democracia, perpetuando princípios que contradizem a nova ordem constitucional, seja para conferir uma autoridade desmesurada ao Presidente da República, seja para negar direitos importantes ao contexto democrático”*.

Desse modo, a legitimidade política do Supremo Tribunal Federal acaba por ficar extremamente reduzida, *“em consequência o Tribunal se torna mais vulnerável a interferências político-majoritárias, mais propenso a julgar de acordo com as circunstâncias e, finalmente, menos propenso ao controle popular ou à crítica pública. Então, preocupado em tecer decisões conciliatórias e convenientes para os interesses do momento, o tribunal atua sem qualquer norte, desrespeitando princípios e violando as exigências de integridade na aplicação do direito”*.

Assim, tem-se que muitas vezes, o órgão jurisdicional a quem também cabe o papel de guardião da Constituição da República acaba por externar julgamento político (e não jurídico), em detrimento dos cidadãos e a favor do Estado.

---

⁸⁸ CARVALHO, Lucas Borges de. Jurisdição constitucional & democracia – Integridade e pragmatismo nas decisões do Supremo Tribunal Federal. Curitiba: Juruá, 2007, pp. 259/260.

CONCLUSÕES

Confesso que iniciei estes estudos convicto de que o Congresso Nacional havia sido omissos e que poderia haver um hiato na legislação de modo a impedir o pagamento dos precatórios de natureza alimentar.

A certo ponto, voltei o olhar para o Executivo, buscando em meio a tal esfera de atribuições o único responsável pela inadimplência do Estado.

Ao cabo da pesquisa, e em certa medida contrariado, forçado me vejo a reconhecer que o Judiciário está em débito com a sociedade e que em maior grau o está a Justiça do Trabalho que, senão pelo lampejo de lucidez da redação original da Instrução Normativa nº 11/97 e por atos esparsos, quedou-se explicitamente omissa em relação ao comando do § 1º, do art. 100, da Constituição da República e do § 3º, do art. 86, do ADCT.

Concluo que o direito de opor-se ao Estado é restrito em termos da realidade brasileira, porquanto a Justiça do Trabalho nega efetividade a suas decisões toda vez que a Administração Pública é devedora de verbas de natureza alimentícia cujo valor ultrapasse os limites das requisições de pequeno valor.

Vejo no ordenamento jurídico positivado constitucionalmente a existência de comando literal para que seja dada preferência de pagamento aos créditos de natureza alimentícia – inclusive aos de maior valor – sobre todos os demais créditos comuns de maior valor, o que torna a execução de créditos trabalhistas contra a Fazenda Pública formalmente mais potencialmente eficaz do que a execução de créditos de outra natureza.

Entendo que somente o efeito da colonização do sistema jurídico possa explicar o acolhimento do dogma da impossibilidade de seqüestro de numerário caso a Fazenda Pública deixe de pagar as dívidas judiciais transitadas em julgado no prazo previsto pelo § 1º, do art. 100, da Constituição da República.

Símbolo da submissão do Judiciário aos interesses dos governantes, e não ao interesse público, é a decisão de maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADIn nº 1662-7.

Estes e outros julgamentos, que desprezam as regras de Direito em favor de conjunturas e interesses de certa classe de governantes, põem em evidência a fragilidade do sistema de controle recíproco entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Uma vez que o Brasil se decidiu pela adoção do sistema uno de jurisdição, nenhuma incompatibilidade haverá no exame de legalidade do ato administrativo por parte do Judiciário. Ao contrário, o bom desempenho das funções estatais depende deste controle, mas a Justiça do Trabalho, sem efetuar a devida análise crítica, reproduz decisões favoráveis à Administração Pública, retirando a preferência inerente à natureza alimentícia do crédito trabalhista e transformando o próprio objeto de seus julgados na única verba desprovida de qualquer proteção eficaz à inadimplência contumaz do Estado – uma vez que o instituto da Intervenção tem efeito apenas decorativo.

Este procedimento cria um ciclo que se retroalimenta, de modo que a Justiça do Trabalho acaba por estimular que o Estado desrespeite direitos fundamentais e sociais, o que faz surgir novas lesões aos direitos dos trabalhadores empregados pela Administração Pública. Essas lesões, ou serão objeto de novas reclamações trabalhistas desprovidas de efetividade, ou serão perpetuadas pela descrença do lesionado, que sequer procurará o Estado, ciente de sua incapacidade para solucionar o problema.

Os efeitos dessas novas lesões serão sempre negativos para o Judiciário, sob o ponto de vista dos escopos da Jurisdição e, por consequência, serão negativos para a manutenção das instituições do Estado Democrático de Direito.

Para defesa do Estado, é imprescindível que o Judiciário estimule a efetividade dos direitos fundamentais e sociais, seja no que se refere às relações que se desenvolvem entre particulares, seja naquelas em que a Administração Pública figure num dos seus pólos.

Até o momento, porém, observo que o próprio Tribunal Superior do Trabalho informa que há mais de cem mil aguardando o pagamento de cerca de doze bilhões de reais devidos pelas diversas Fazendas Públicas em sede da Justiça Especializada do Trabalho; o que transforma o Estado brasileiro no maior violador dos direitos sociais do país.

A conclusão possível é a de que a Administração Pública nutre especial desprezo pelos direitos humanos e sociais constitucionalmente previstos e assegurados a todos nesta Nação.

SUGESTÕES

Entendo que uma forma de aperfeiçoar o sistema e dar maior efetividade ao cumprimento das decisões judiciais e ao estabelecido na Constituição da República, privilegiando o pagamento de débitos de natureza alimentícia, é a criação de um foro especial para a execução de precatórios, que centralize todos os precatórios oriundos da Justiça Comum, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal, possibilitando o estabelecimento de ordem cronológica única, sendo posicionados no topo da lista os créditos de natureza alimentícia e, em seguida, os demais créditos.

A ordem de pagamento partiria do Presidente de cada Tribunal, o que atenderia à previsão constitucional e asseguraria a efetiva observância da ordem cronológica.

Outra possibilidade seria o compartilhamento de dados referentes à ordem cronológica de apresentação de precatórios pelos diversos Tribunais, com identificação dos créditos de natureza alimentícia, para pagamento de forma preferencial.

Outra medida tendente a coibir os abusos que vêm sendo praticados seria a efetiva responsabilização dos Administradores Públicos que, ao contrário do estabelecido no art.100, § 1º. da Constituição da República, deixassem de incluir no orçamento a verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças trabalhistas transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, ou, que incluindo, não efetuassem o pagamento até o final do exercício seguinte. Assim, a Administração Pública deveria ser instada a demonstrar a inviabilidade econômica para saldar os débitos decorrentes de precatórios, ao invés de simplesmente alegar a sua ocorrência.

Por fim, ousou sugerir que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário atuem de forma reciprocamente zelosa para que os atos, em cada órgão da Administração Pública, sejam permeados pelo firme propósito revelado pela Assembleia Nacional Constituinte que, representando o povo brasileiro, reuniu-se para *“instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”*.

RÉSUMÉ

La première partie du travail sera dédiée à la recherche des fondements juridiques de la vie dans société, l'objectif et la forme de la répartition des fonctions d'État entre les pouvoirs et du dialogue que ceux-là réciproquement maintiennent, à partir de la perspective de la Théorie Générale de l'État et du Droit Constitutionnel.

Il y aura aussi l'analyse d'aspects spécifiques du sous-système juridique constitué par le Droit Administratif, qui exercent influence sur les agents publics, en particulier en ce qui concerne la vérification des actes par ceux-ci pratiqués dans l'exercice de leurs attributions conférées par l'État.

La corrélation avec le sujet central de la dissertation s'établit par la complexe relation entre les pouvoirs quand on a, par objet, l'exécution de crédits assurés par des normes juridiques de droit matériel élaborées par le Législatif, converties par le Judiciaire dans décision juridictionnelle applicable au cas concret contre l'Administration Publique.

En seconde partie du travail, la recherche sur l'efficacité des décisions judiciaires sera effectuée à partir du point de vue d'un observateur situé dans le sous-système juridique des Droits Fondamentaux. Le but sera celui d'identifier la forme comme ledit sous-système légitime la performance D'état dans le dialogue entre les agents publics qui exercent des activités primordialement législatives, exécutifs ou judiciaires.

Cette partie aussi sera destinée à l'étude de la nature juridique et de l'exécution des crédits originaires de décisions judiciaires prononcées par agence de la Justice du Travail en le cours d'actions où l'Administration Publique figure comme accusée.

Les “precatórios”, les sollicitations de petite valeur, les divers ordres chronologiques et les conséquences juridiques du paiement du crédit exécutif aussi ne seront pas objet d'analyse en cette partie du travail.

Troisième partie sera dévouée à l'analyse de jurisprudence des tribunaux, De modifications Constitutionnels et de l'éventuelle incohérence dans le système entre les multiples ordres de “precatórios”. La possibilité de conciliation avec l'Administration Publique sera aussi objet de étude critique.

Ce que s'ambitionne en quatrième partie de ce travail est la réalisation de recherche qui dépasse les limites impôts par le système juridique et permette la vérification de la forme comme il développe leur communication avec autres systèmes qui composent ou caractérisent la vie dans société.

L'importance de cette partie de la dissertation habite dans la caractéristique multidisciplinaire de l'exécution contre l'État et de leurs implications dehors du système juridique, en raison de sa répercussion dans les sphères politique et économique.

RELAÇÃO DE AUTORES CONSULTADOS

- ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ASSIS, Araken de. *Manual da execução*. 10ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- AZEVEDO, André Gomma de (org.). *Estudos em arbitragem, mediação e negociação*. Vol. 2, Brasília: Editora Grupos de Pesquisa, 2003.
- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. *Controle concentrado de constitucionalidade*. Revista de Informação Legislativa, Ano 41, nº 164, Brasília, 2004.
- BARBOSA, Rui. *O processo do Capitão Dreyfus*. São Paulo: Editora Giordano, 1994.
- BARBOSA SOBRINHO, Osório Silva. *A Constituição Federal vista pelo STF*. 3ª ed., São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.
- BARROS, Sérgio Resende de. *Controle de constitucionalidade: proposta de simplificação*. In Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo nº 54, dezembro/2000. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 2000.
- _____. *Direitos humanos: paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- _____. *O nó górdio do sistema misto*. In Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análise à Luz da Lei nº 9.882/99 (Obra coletiva organizada por André Ramos Tavares e Walter Claudius Rothenburg). São Paulo: Editora Atlas, 2001.
- _____. *Simplificação do controle de constitucionalidade*. In As vertentes do direito constitucional contemporâneo (obra coletiva: estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho, coordenação de Ives Gandra da Silva Martins). Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
- BARROSO, Luis Roberto. *Igualdade perante a lei*. Revista de Direito Público 78/65-77.
- _____. *Interpretação e aplicação da constituição*. 5ª ed., São Paulo: Saraiva.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BASTOS, Guilherme Augusto Caputo. *Precatórios – hipóteses de violação ao direito de precedência*. Revista LTr, vol. 64, nº 05, maio de 2000.

- BELFORT, Fernando José Cunha Belfort. *Créditos trabalhistas e precatório*. Revista LTr, vol. 56, n.º 04, abril de 1992.
- BELTRAN, Ari Possidonio. *Direito do trabalho e direitos fundamentais*. São Paulo: LTr, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*; tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. *Norberto Bobbio: O filósofo e a política*; antologia / organização e apresentação José Fernández Santillán; prefácio Norberto Bobbio; tradução César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.
- _____. *Teoria do ordenamento jurídico*; tradução Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos; revisão técnica Claudio de Cicco; apresentação Tércio Sampaio Ferraz Júnior. 10ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- _____. *Teoria geral da política: A filosofia política e as lições dos clássicos*; organizado por Michelangelo Bovero; tradução Daniela Beccaria Versuani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- _____. *Thomas Hobbes*; tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*; tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Difel, 1992.
- BRANDÃO, Paulo de Tarso. *Ação civil pública*. 2ª ed., Florianópolis: Obra Jurídica Editora, 1998.
- BURDEAU, Georges. *Les libertés publiques*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudences, 1996.
- CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Temas de política e direito constitucional contemporâneos*. Florianópolis: Momento Atual, 2004.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. 2ª ed., São Paulo: Max Limonad, 2000.
- _____. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6ª ed., Coimbra: Almedina, julho de 2002.

- CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual Civil*. Vol. II, Campinas: Bookseller, 1998.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 21^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- CORREA, Marcus Orione Gonçalves. *Teoria e prática do poder de ação na defesa dos direitos sociais*. São Paulo: LTr, 2002.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Controle jurisdicional do ato administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- _____. *Filosofia do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- CUNHA, Manoel da. *Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores*. São Paulo: LTr, 2000.
- DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Execuções contra a fazenda pública*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.
- DAHRENDORF, Ralf. *As classes e seus conflitos na sociedade industrial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- _____. *Ensaio de teoria da sociedade*. São Paulo: Edusp, 1992.
- _____. *O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade*; tradução de Renato Aguiar e Marco Antônio Esteves da Rocha. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora; São Paulo: Edusp, 1992.
- DESCARTES, René. *Discours de la méthode*. Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 1999.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 10^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- DOTTI, René Ariel. *Declaração universal dos direitos do homem e notas da legislação brasileira*. 2^a ed., Curitiba: J.M. Editora, 1999.
- ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*. 2^a ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- _____. *Conceito de princípios constitucionais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

- FARIA, José Eduardo. *Os novos desafios da justiça do trabalho*. São Paulo: LTr, 1995.
- FEDERIGHI, Wanderley José. *A execução contra a fazenda pública*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *O estado no direito do trabalho: as pessoas jurídicas de direito público no direito individual, coletivo e processual do trabalho*. São Paulo: LTr, 1996.
- FRANCIULLI NETTO, Domingos. *Notas sobre o precatório na execução contra a fazenda pública*. Revista dos Tribunais, ano 88, vol. 768, outubro de 1999.
- FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da fazenda pública*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. *Direito do trabalho na era do desemprego*, São Paulo: LTr, 2004.
- GADAMER, Hans-Georg. *Vérité et méthode: les grandes lignes d'une herméneutique philosophique*. Paris: Éditions du Seuil, 1976.
- GALUPPO, Marcelo Campos. *Os princípios jurídicos no estado democrático de direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação*. Brasília, 1999.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002.
- GRAU, Eros Roberto. *A emenda constitucional n.º 30/00*. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 2002.
- GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a fazenda pública*. São Paulo: Saraiva, 1986.
- _____. *Direito processual civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. 3ª ed., São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição – contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição*; tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia - entre facticidade e validade*. Volume I, 2ª ed., tradução Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*; tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- HOBBS, Thomas. *Leviatan – o la materia, forma y poder de una republica, eclesiastica y civil*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- JORGE NETO, Francisco Ferreira e CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. *Manual de direito processual do trabalho*. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*; tradução de João Baptista Machado. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1987.
- _____. *La giustizia costituzionali*. Milano: Giuffrè Editore, 1981.
- _____. *Teoria geral do direito e do estado*; tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LASSALE, Ferdinand. *A esencia da constituição*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.
- LEMOES, Bruno Espiñeira. *Precatório – trajetória e desvirtuamento de um instituto, necessidade de novos paradigmas*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2004.
- LIMA, Ricardo Seibel de Freitas. *A execução contra a fazenda pública – questões polêmicas nos tribunais*. Revista dos Tribunais, ano 92, vol. 818, dezembro de 2003.
- LONG, M., et alii. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 12ª ed., Paris: Dalloz, 1999.
- LUHMANN, Niklas. *Sistemi sociali – fondamenti di una teoria generale*. Itália: Il Mulino.
- _____. *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- _____. *Direito municipal brasileiro*. 7ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- MELO, Osvaldo Ferreira de. *Fundamentos da política jurídica*. Porto Alegre, 1994.

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*. 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1992.
- _____. *Curso de direito administrativo*. 13ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- MINHARRO, Francisco Luciano. *Cargos de confiança e empregados exercentes de altas funções*. São Paulo: Ícone, 2005.
- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.
- MOREIRA, Luiz. *Fundamentação do Direito em Habermas*. 2ª ed., Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.
- NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. *Prescrição: Decretação de Ofício em favor da Fazenda Pública*. Revista Forense, v. 345, Rio de Janeiro: Editora Forense, janeiro/fevereiro/março de 1999.
- OLIVEIRA, José do Carmo Veiga de. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- PASOLD, César Luiz. *Prática da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito*. 8ª ed., Florianópolis. OAB Editora, 2003.
- PASQUALINI, Alexandre et alii. *O direito em tempos de crise: Estudos em Homenagem a Ruy Ruben Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 18ª ed., São Paulo: Atlas, 2005.
- RODRIGUEZ, Américo Plá. *Princípios do Direito do Trabalho*. 3ª ed., São Paulo: LTr, 2002.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 3ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- SILVA, Américo Luís Martins da. *Do precatório-requisitório na execução contra a Fazenda Pública*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil: O constitucionalismo sob diversos prismas*. 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 5ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

TEIXEIRA FILHO, Manoel Antonio. *Execução no Processo do Trabalho*. 8ª ed., São Paulo: LTr, 2004.

VASCONCELLOS, José Mattos de. *Direito Administrativo*. Volume I, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 3ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico*. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

CONSULTAS À INTERNET:

<http://www.srbarros.com.br/artigos>. Acessado em 25/01/2005.

<http://www.trt02.gov.br>. Acessado em 19/10/2006.

<http://www.tj.sp.gov.br>. Acessado em 19/01/2008.

<http://www.stf.gov.br>. Acessado em 20/01/2008.

<http://www.tst.gov.br>. Acessado em 20/01/2008.

<http://www.trt12.gov.br>. Acessado em 20/01/2008.

<http://www.ipib.com.br>. Acessado em 20/01/2008.

<http://www.fiepr.org.br>. Acessado em 26/01/2008.

<http://forum.cifraclub.terra.com.br>. Acessado em 26/01/2008.

<http://www.oab.org.br>. Acessado em 31/01/2008.

<http://www.trt13.gov.br>. Acessado em 31/01/2008.

<http://www.globo.com>. Acessado em 05/02/2008.

<http://www.wikipedia.com.br>. Acessado em 05/02/2008.

<http://www.folha.uol.com.br>. Acessado em 05/02/2008.