JOÃO PEREIRA MONTEIRO NETO

Efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Associado Dr. Paulo Henrique dos Santos Lucon

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2016

JOÃO PEREIRA MONTEIRO NETO

Efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Processual, sob a orientação do Prof. Associado Dr. Paulo Henrique dos Santos Lucon.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2016

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Monteiro Neto, João Pereira
Efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública / João Pereira Monteiro Neto ; orientador Paulo Henrique dos Santos Lucon -- São Paulo, 2016.
402 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

1. Direito Processual Civil. 2. Efetividade processual. 3. Execução contra a Fazenda Pública. 4. Precatório. I. Lucon, Paulo Henrique dos Santos, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família por todo o apoio, carinho e incentivo;

A meu Orientador, Professor Paulo Henrique dos Santos Lucon, que me concedeu a honra de ser seu Orientando, pela confiança depositada, pelos numerosos ensinamentos, pelos incentivos acadêmicos e pelo exemplo de excelência na docência jurídica;

Aos Professores Fabio Guidi Tabosa Pessoa e Oreste Nestor de Souza Laspro pelos preciosos apontamentos realizados durante o exame de qualificação;

A todos os demais Professores do Departamento de Direito Processual da Universidade de São Paulo, em especial aos ilustres Professores Cândido Rangel Dinamarco, Flávio Luiz Yarshell, Giovanni Bonato, Heitor Vitor Mendonça Sica, José Roberto dos Santos Bedaque, José Rogério Cruz e Tucci, Kazuo Watanabe, Marcelo José Magalhães Bonizzi e Ricardo de Barros Leonel, cujas disciplinas frequentadas durante o curso enriqueceram o subsídio teórico necessário à elaboração da pesquisa, e aos respectivos Monitores Professores Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes, Fábio Peixinho Gomes Corrêa, Fernando Fontoura da Silva Cais e João Paulo Hecker da Silva;

Aos Doutores Ricardo de Carvalho Aprigliano e Rodolfo da Costa Manso Real Amadeo por todas as oportunidades acadêmicas nas atividades por eles coordenadas;

A todos os amigos de jornada, em especial, a André Orthmann, Bruno Leandro Palhares Perez, Daniel Colnago Rodrigues, Diego Barbosa Campos, Felipe Bragantini de Lima, Giovani dos Santos Ravagnani, José Antonio Furtado Segalla, Pedro Augusto de Jesus e Samuel de Abreu Matias Bueno;

A todos os amigos e amigas de escritório pelo incondicional apoio durante a realização do curso, em especial, a Ana Maria Vaz de Oliveira, Antônio Torreão Braz Filho, Bruno Fischgold, Déborah de Andrade Cunha e Toni, Edilene Rossi Lacerda, Gabriela Gonçalves Teixeira C. Rocha, Larissa Benevides Gadelha Campos, Luciano Ribeiro Reis Barros, Luis Gustavo Freitas da Silva, Luiza Emrich Torreão Braz e Marcelo Assunção;

E, enfim, a minha querida Stela Danna, fonte e inspiração de inesgotável amor, companheirismo e compreensão.

A meu pai João Luiz Monteiro,

in memoriam

RESUMO

João Pereira Monteiro Neto. Efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública. 402 p. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

O presente estudo aborda, de forma crítica, os diversos aspectos processuais da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública. O objetivo geral é investigar e sistematizar a respectiva técnica processual à luz da garantia constitucional da efetividade do processo, um dos corolários sacros da cláusula do devido processo legal. Para tanto, são analisadas as várias peculiaridades que compõem o atual e intrincado cenário das regras constitucionais do regime diferenciado de pagamento dos débitos fazendários reclamados em juízo. O escopo específico é demonstrar que as normas regentes da denominada *execução por precatório* não comportam mais interpretações transigentes com interesses fazendários que portem a indesejável consequência de retardar ilimitada ou desarrazoadamente a realização material do direito do credor. O advento do Código de Processo Civil de 2015 confirma, em vários aspectos, essa assertiva. O estudo examina também, de forma adjacente, questões relativas à efetividade da tutela jurisdicional executiva direcionada às denominadas obrigações específicas em face da Fazenda Pública.

Palavras-chave: Direito Processual Civil; Efetividade processual; Execução contra a Fazenda Pública; Precatório.

ABSTRACT

João Pereira Monteiro Neto. Effectiveness of executive judicial protection against the Public Treasury. 402 p. Master's Degree – School of Law, University of São Paulo, São Paulo, Brazil, 2016.

This study critically addresses the various procedural aspects of executive judicial protection against the Public Treasury. The general objective is to investigate and systematize the respective procedural technique in light of the constitutional guarantee for the effectiveness of the proceeding, one of the sacred corollaries of the due process of law. In order to do so, I analyzed the various peculiarities that make up the current and intricate scenario of constitutional rules of the differentiated scheme of payment of estate treasury debts demanded in court. The specific scope is to demonstrate that the regulative norms of the so-called enforcement by registered warrant (IOU issued by the judiciary branch [*precatório*]) do not accept any more compromising interpretations with state treasury interests that carry the undesirable consequence of unlimitedly or unreasonably delaying of the material realization of a creditor's right. The advent of the Civil Procedure Code of 2015 confirms this assertion in several respects. The study also examines, in an adjoining way, questions related to the effectiveness of the executive judicial protection directed to the so-called specific obligations in face of the Public Treasury.

Keywords: Civil Procedural Law; Procedural Effectiveness; Enforcement against the Public Treasury; Registered Warrant [*Precatório*].

SUMÁRIO

I INTRODUÇÃO

1 Problemática e delimitação do tema..... 17
2 Justificativa da escolha..... 18
3 Objetivos do estudo..... 19

II PREMISSAS CONCEITUAIS

4 Tutela jurisdicional executiva..... 21
5 Efetividade da tutela jurisdicional executiva..... 32
6 Definição de *Fazenda Pública*..... 37
7 Prerrogativas e privilégios: delimitação conceitual..... 42
8 Natureza executiva da tutela satisfativa contra a Fazenda Pública..... 44
9 Topologia legal da tutela executiva contra a Fazenda Pública..... 51

III REGIME CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIO E EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL EXECUTIVA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

10 Pressuposto público e limites políticos..... 57
11 Precatório: conceito e importância..... 65
11.1 Requisição de pequeno valor..... 74
11.2 Crédito de natureza alimentar..... 81
11.3 Correção monetária e juros de mora..... 87
11.4 Regime de pagamento..... 96
11.5 Cessão e compensação de crédito..... 106
12 Exigência constitucional de *sentença transitada em julgado*..... 117
13 Sequestro constitucional..... 129
14 Intervenção política e hipóteses sancionatórias decorrentes da frustração do pagamento do precatório..... 136

IV EFETIVIDADE DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA QUE CONTENHA CONDENAÇÃO PECUNIÁRIA IMPOSTA À FAZENDA PÚBLICA

15 Títulos executivos judiciais..... 147

15.1 Acordos administrativos..... 151

15.2 Sentença arbitral..... 161

16 Aspectos gerais da fase de cumprimento de sentença que contenha condenação pecuniária imposta à Fazenda Pública..... 168

16.1 Multa por inadimplemento..... 171

16.2 Comparecimento espontâneo da devedora..... 174

16.3 Honorários advocatícios sucumbenciais..... 178

16.4 Elementos formais do requerimento executivo..... 185

16.5 Intimação inicial..... 190

16.6 Anuência fazendária com a memória de crédito..... 194

16.7 Ausência de manifestação da devedora..... 197

16.8 Providências anteriores ao ofício requisitório..... 198

16.8.1 Diligência contábil *ex officio*..... 198

16.8.2 Retenção de contribuição social do PSS..... 202

16.8.3 Destaque de honorários advocatícios contratuais..... 205

16.9 Providências posteriores à expedição do precatório..... 206

16.9.1 Retificação e revisão do requisitório..... 206

16.9.2 Levantamento do crédito..... 209

16.10 Extinção da fase executiva pela satisfação do crédito..... 210

17 Impugnação ao cumprimento de sentença..... 214

17.1 Efeito suspensivo..... 221

17.2 Fundamentos de defesa..... 228

17.2.1 Excesso de execução e cumulação indevida de execuções. 231

17.2.2 Causas modificativas ou extintivas da obrigação..... 236

17.2.3 Título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal..... 247

17.3 Procedimento..... 253

17.4 Decisão, recorribilidade e efeitos recursais..... 257

18 Outros meios de defesa da Fazenda Pública..... 268
18.1 Ação rescisória como defesa heterotópica à execução..... 274
19 Cumprimento da decisão parcial de mérito..... 286
20 Cumprimento provisório de sentença..... 289
21 Peculiaridades da ação monitória em face da Fazenda Pública..... 294
22 Questões relativas à fase de liquidação de sentença..... 297

V EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA FUNDADA EM TÍTULO EXTRAJUDICIAL APRESENTADO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

23 Títulos executivos extrajudiciais em face da Fazenda Pública..... 303
24 Execução autônoma contra a Fazenda Pública no Código de Processo Civil.. 305
25 Embargos à execução contra a Fazenda Pública: aspectos do procedimento... 311
25.1 Recorribilidade..... 317
25.2 Análise do cabimento de remessa necessária..... 321
26 Objeção à executividade..... 325

VI EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL EXECUTIVA EM FORMA ESPECÍFICA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

27 Tutela jurisdicional executiva em forma específica..... 329
28 Medidas de apoio à execução..... 337
29 Crítica aos óbices legais à concessão de tutela provisória..... 342

VII CONCLUSÃO

30 Considerações finais..... 353

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 361

ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO, 397

I INTRODUÇÃO

1 Problemática e delimitação do tema

A busca pela *efetividade* continua a representar um dos grandes desafios da ciência processual moderna. O direito ao processo *justo e équo* – para utilizar a célebre expressão de Luigi Paolo Comoglio – pressupõe, primordialmente, a tempestividade da tutela jurisdicional: a *justiça* a destempo converte-se em *injustiça*.

O estudo aqui realizado nasceu de uma esperança: a de que o Código de Processo Civil, então projetado à época embrionária da pesquisa, pudesse contribuir para tornar a tutela executiva contra a Fazenda Pública mais justa para o jurisdicionado, em guinada à tendência histórica do estabelecimento de autênticos *privilégios* processuais concedidos ao Poder Público em juízo.

O endividamento público remonta ao Brasil colonial e se reflete no volume crescente de processos que envolvem dívidas da Fazenda Pública. Quanto mais crônico o problema do inadimplemento fazendário, maior tem sido a tendência ilegítima à criação de mecanismos processuais de baixa efetividade ou, então, de procedimentos diferenciados voltados a atender ao máximo o interesse do erário em diferir a dívida e a satisfação de seus débitos, inclusive a longo, longuíssimo prazo, paradigma com o qual os valores da moderna ciência processual não podem compactuar.

Crise notória ocorre no âmbito da tutela jurisdicional executiva relativa a obrigações pecuniárias da Fazenda Pública.

Não bastassem os obstáculos políticos e as limitações financeiras para o adequado comprometimento orçamentário com os passivos judiciais inscritos (vide as sucessivas moratórias de 1988, de 2000, de 2009 e a famigerada morosidade do adimplemento dos precatórios em vários Estados e Municípios brasileiros), obter a expedição do próprio ofício requisitório de pagamento já corresponde, por si, a dificuldade incompatível com a necessária *efetividade* processual.

O regime de precatório constitui questão que sempre gravita sobre a [in]efetividade da execução contra a Fazenda Pública; costuma ser invocado para justificar por que razão,

após o trâmite, por exemplo, de dez anos na fase cognitiva, o processo perdura por mais dez anos na fase executiva e, se for instaurado em face de ente público com precatórios "estocados", pode demorar toda uma vida para a realização material do direito do credor.

O problema central a ser enfrentado corresponde ao tempo de tramitação da fase executiva até a expedição do ofício requisitório de pagamento, pois, como mencionado, para obter o precatório ou a RPV, o jurisdicionado pode encontrar dificuldades desproporcionais, decorrentes de uma imprecisa compreensão dos diversos aspectos que compõem a técnica processual na execução por quantia contra a Fazenda Pública.

Ilustrativamente, basta mencionar que, após a Emenda Constitucional n. 30/2000, expandiu-se o entendimento, em especial na jurisprudência, de que, antes do trânsito em julgado de *todas as questões pendentes* no processo, não seria possível a expedição de precatório nem de requisição de pequeno valor – RPV, por força de interpretação da então nova exigência constitucional de trânsito em julgado da sentença (atuais §§ 1º, 3º e 5º do art. 100 da CF).

Como o regime de precatório também acaba por irradiar consequências reflexas sobre a efetividade da tutela jurisdicional em forma específica (para obrigações de fazer, de não fazer ou de entregar coisa), o estudo aborda ao final, de forma adjacente, algumas questões relativas à efetividade da tutela jurisdicional executiva direcionada a obrigações diversas das de pagar quantia.

2 Justificativa da escolha

Há muitos estudos voltados à execução em geral. Há também, hoje, um razoável número de trabalhos centrados na tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública. Existe, porém, uma carência de estudos pautados especificamente nos aspectos processuais – e no respectivo comprometimento da *técnica processual* com a *efetividade* – inerentes à tutela *in executivis* dirigida à satisfação dos passivos judiciais fazendários por intermédio de *precatório*.

Há, ainda, poucos estudos detidos sobre os aspectos processuais influenciados, direta ou indiretamente, pela exigência constitucional do regime de precatório que

objetivem compreender a atual *crise de efetividade* da tutela executiva contra a Fazenda Pública sob o prisma da técnica processual. O anseio de suprir essa lacuna constitui o motivo fundamental da escolha e do enfoque dado ao tema.

A problemática trazida tem forte conotação prática, já que a inefetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública é fonte de angústia tanto para os jurisdicionados credores, que necessitam de uma tutela satisfativa *efetiva*, quanto para os cidadãos em geral, que anseiam ver no *processo* a concretização da respectiva garantia fundamental.

O atual estágio de desenvolvimento do processo civil brasileiro esclarece a pertinência do estudo. A necessidade de explorar o tema é especialmente motivada pelas importantes modificações trazidas pelo Código de Processo Civil vigente para a tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública.

Dessa forma, revela-se altamente oportuno discutir o tema, já que o novo Código de Processo Civil mudou sistematicamente o procedimento aplicável à tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública, conforme será analisado ao longo do estudo.

3 Objetivos do estudo

A falta de sistematização e de compreensão adequada das implicações sobre a técnica processual influenciadas direta ou indiretamente pelo regime de precatório tem transformado a tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública em via de inaceitável *inefetividade*, o que representa um autêntico paradoxo: o Estado deveria ser o *primeiro* interessado na efetividade de suas próprias decisões.

A sistematização dos aspectos processuais da execução *por precatório* deve acompanhar-se do levantamento dos motivos que levaram à notória crise atual de *efetividade*. Essa identificação crítica das razões que conduziram, hoje, à inefetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública permitirá estipular, ao longo do trabalho, propostas técnicas úteis a conferir maior *efetividade* à tutela satisfativa.

Portanto, o objetivo central da pesquisa pode ser resumido no seguinte trinômio de questões: (i) identificar as causas da *inefetividade* das execuções *por precatório* e levantar

o entendimento (jurisprudencial e doutrinário) atual sobre o tema; (ii) esmiuçar criticamente as questões técnicas envolvidas; e (iii) propor medidas de adequação da técnica processual condizentes com o fundamento da *efetividade*, mediante a demonstração da existência de um arcabouço normativo e principiológico apto a tornar a tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública mais efetiva.

Em síntese, o objetivo geral é investigar e sistematizar a respectiva técnica processual à luz da garantia constitucional da efetividade do processo, um dos corolários sacros da cláusula do devido processo legal. Para tanto, serão analisadas as várias peculiaridades que compõem o atual e intrincado cenário das regras constitucionais do regime diferenciado de pagamento dos débitos fazendários reclamados em juízo.

O escopo específico é demonstrar que as normas regentes da denominada *execução por precatório* não comportam mais interpretações transigentes com interesses fazendários que portem a indesejável consequência de retardar ilimitada ou desarrazoadamente a realização material do direito do credor, em contrariedade a um dos mais básicos direitos humanos: a efetividade do acesso à justiça.

II PREMISSAS CONCEITUAIS

4 Tutela jurisdicional executiva

A *jurisdição* integra a *atividade jurídica do Estado*, manifestada pela *expressão de poder* constitucionalmente imputada ao Judiciário,[1] e se destina à concreta solução dos conflitos individuais e coletivos existentes na vida social, mediante a promoção dos mecanismos melhor adequados a cada diferente tipo de controvérsia, orientada ao atendimento de um tríplice escopo público (social, político e jurídico);[2] pode ser concebida como *poder*, *função*, *atividade* e *garantia*.[3]

A *proteção* dos direitos por intermédio da *atividade* jurisdicional corresponde à denominada *tutela jurisdicional*, "que se projeta tanto no plano jurídico (proteção do patrimônio jurídico) quanto no plano prático (entrega do bem da vida, resultado concreto

[1] Em razão do objeto do estudo, a afirmação trata exclusivamente da *jurisdição estatal*, já que, mesmo no âmbito da chamada *jurisdição arbitral*, da qual pode emanar título executivo judicial contra a Fazenda Pública (v. 15.2), a tutela executiva, quando necessária, deve ser realizada pelo Poder Judiciário, mediante a instauração de cumprimento de sentença (art. 31 da Lei n. 9.307/1996 e art. 515, VII, do CPC).

[2] Em linhas gerais, o *escopo social* responde à necessidade de *pacificar com justiça* os conflitos (obtenção da paz social) e de conscientizar os cidadãos para a observância dos direitos alheios, em razão do zelo que adquirem em relação a seus próprios direitos, por intermédio do caráter *educativo* da jurisdição; o *escopo político* responde a três aspectos fundamentais: (i) *capacidade estatal de decidir* imperativamente para a afirmação legitimadora de sua ordem soberana; (ii) *concretização da liberdade* para o controle do poder estatal em relação aos indivíduos e à coletividade; (iii) *participação dos cidadãos* nos destinos da sociedade política; o *escopo jurídico* responde à necessidade de atuação concreta do direito – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instrumentalidade do processo.* 13. ed. Malheiros: São Paulo, 2008, p. 188-192, 198-199, 246-250.

[3] "Como *poder*, é manifestação do poder estatal, conceituado como capacidade de decidir imperativamente e impor decisões. Como *função*, expressa o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo. E como *atividade* ela é o complexo de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função que a lei lhe comete" – CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 155. "A função de *garantia* é voltada a colmatar, em especial, no caso brasileiro, as lacunas contingenciais, que como reconhecido na doutrina são sempre reparáveis, pois se trata de aplicar a norma constitucional" – GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo.* Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 125. Apesar da definição supramencionada, deve ser ressalvado que a eminente Professora pondera que "jurisdição, na atualidade, não é mais *poder*, mas apenas *função, atividade e garantia. E, sobretudo, seu principal indicador é o de garantia do acesso à Justiça, estatal ou não, e seu objetivo, o de pacificar com justiça.* [...] *o acesso à justiça concretiza-se pela jurisdição e o elemento essencial da jurisdição é o acesso à justiça*. Fecha-se o círculo entre acesso à justiça e jurisdição, tendo ambos como *objetivo a pacificação com justiça*" – Ibidem, p. 20 e 83.

do processo para o vencedor)".[4] Em especial no referido *plano prático*, revela-se a elevada importância da *tutela jurisdicional executiva* para o direito processual civil, pois remete à modalidade que busca a *realização prática* das obrigações não satisfeitas espontaneamente, reportadas por um título executivo judicial ou extrajudicial; ou seja, constitui modalidade de atuação voltada à *satisfação* de um direito reconhecido em favor de alguém (sujeito ativo), contraposto a uma obrigação inadimplida por outrem (sujeito passivo).

A expressão *tutela jurisdicional* é plurívoca, empregada não apenas para designar "o provimento final ou do *resultado* do processo – seja ele encarado sob o ângulo do vencedor, seja encarado sob o ângulo do vencido –, mas também [serve para designar os] *meios* predispostos ao atingimento daquele provimento ou resultado".[5] O primeiro sentido reporta-se à tutela jurisdicional como *resultado* em favor do vencedor; o segundo sentido remete à tutela jurisdicional como *meio* pelo qual sobrevirá aquele resultado.

A delimitação conceitual da expressão *tutela jurisdicional*, em razão da multiplicidade de sentidos que o termo incorpora na ciência jurídica, é essencial para o estabelecimento do presente objeto de estudo, que se pauta primordialmente na tutela jurisdicional *executiva*, ou *satisfativa*, assim entendida como a técnica processual inerente ao estabelecimento de *meios* destinados à realização de um direito previamente consignado em um título executivo judicial ou em um título executivo extrajudicial.

Os *meios* processuais hoje existentes, no âmbito da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública, constituem o objeto central do estudo, embora seja inegável que, ao investigar a respectiva crise de efetividade (*crise de meios*), está-se também a oferecer resposta a um problema de concretização dos direitos e, portanto, a uma *crise de resultados*, por intermédio da execução civil.

A atividade jurisdicional compreendida pela execução civil é necessária quando, a interesse do credor, o "resultado prático não é realizado por aquele que em primeiro lugar deveria fazê-lo, ou seja, pelo obrigado".[6] A tutela jurisdicional executiva, assim, justifica-

[4] LEONEL, Ricardo de Barros. *Tutela jurisdicional diferenciada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 17.

[5] YARSHELL, Flávio Luiz. *Tutela jurisdicional.* São Paulo: Atlas, 1999, p. 37.

[6] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil.* v. IV. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 33. A tutela jurisdicional executiva visa a "dar concretude ao direito consubstanciado no título

se sempre que houver um efetivo direito em *estado de insatisfação*,[7] o que designa seu caráter *subsidiário*, ou *secundário*.[8] Trata-se de modalidade de tutela jurisdicional que visa a substituir-se à vontade do sujeito inadimplente, contra quem o sistema processual dirige uma sanção específica: a *sanção executiva*, "a qual se resolve em *atos práticos de invasão patrimonial ou de pressão sobre a vontade da pessoa*, destinados a impor resultados efetivos referentes às relações entre dois ou mais sujeitos".[9]

As modalidades executivas – as respectivas medidas processuais de atuação concreta do direito – costumam ser tradicionalmente divididas em meios de execução *direta* ou *forçada* (ou execução por *sub-rogação*) e meios de execução *indireta* (ou execução por *coerção*); segundo a vertente clássica, somente naquela haveria atividade executiva propriamente dita, pois na execução *por coerção* o cumprimento da obrigação apenas adviria com a participação do devedor, o que desproveria essa modalidade satisfativa dos caracteres típicos de uma autêntica execução civil.[10]

Na chamada "execução *direta*", assim classificada tradicionalmente, a atividade executiva pode ser sintetizada em (i) *meios de transformação* (o cumprimento de obrigação de fazer fungível por outrem [estranho ao devedor], a remoção de pessoas ou coisas, a intervenção em estabelecimento etc.); (ii) *meios de desapossamento* (na execução para a entrega de coisa, a retirada forçada do bem); e (iii) *meios de expropriação* (na execução de obrigação pecuniária, a alienação ou a adjudicação de bens, a percepção de frutos etc.).[11] Já na execução *indireta*, ainda segundo a classificação tradicional, a atividade executiva é

---

executivo, principalmente através da realização de atos executórios, de natureza nitidamente material" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública: o direito à execução das decisões judiciais após a Emenda Constitucional 62*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 31.

[7] LIEBMAN, Enrico Tullio. *Processo de execução*. 4. ed. Notas de atualização de Joaquim Munhoz de Mello. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 9.

[8] "Como é comum dizer-se, a execução tem caráter subsidiário, ou secundário, em relação ao adimplemento: só se justifica quando as forças internas da própria obrigação não tiverem sido suficientes para levar o obrigado a adimplir" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 100.

[9] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições...* v. IV, p. 34.

[10] Nesse sentido: CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de direito processual civil*. v. I. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. São Paulo: Classic Book, 2000, p. 290; LIEBMAN, Enrico Tullio. *Processo de execução...* p. 6.

[11] ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo de execução.* 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 64; ASSIS, Araken de. *Manual da execução*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 136-139.

compreendida por meios de (i) coerção pessoal (prisão civil, medidas indutivas de pressão positiva ou negativa etc.) e de (ii) coerção patrimonial (fixação de multa ou *astreinte*).[12]

Seja por intermédio de meios coercitivos (*atos de pressão psicológica*), seja por intermédio de meios sub-rogatórios (de *transformação*, *desapossamento* ou *expropriação*), a atuação jurisdicional tem função executiva quando visa a permitir a concreta atuação de um direito em favor de seu titular, assim reconhecido por força de título executivo, sem concorrência volitiva do sujeito obrigado.[13] O desenvolvimento da atividade executiva pressupõe uma situação de inadimplemento espontâneo, ao qual as normas processuais contrapõem meios satisfativos (coercitivos e sub-rogatórios) predispostos sistemática e "paritariamente no mesmo nível".[14]

A primazia de certos mecanismos executivos em dadas espécies obrigacionais não implica correlação necessária entre a natureza da obrigação e a medida executiva a ser manejada.[15] Em todos os casos, a solução jurídica para a atuação concreta do direito insatisfeito pelo devedor (a tutela substancial do direito) não deve ser extraída isoladamente do sistema processual, cujo atual ambiente propicia a conjugação das

---

[12] ASSIS, Araken de. *Manual da execução*... p. 132-136. "[...] as medidas coercitivas são espécie de medidas indutivas (as medidas indutivas podem ser de *pressão positiva*, quando se oferece uma vantagem para o cumprimento da ordem judicial, ou *coercitiva*, quando se ameaça com um mal para a obtenção da satisfação do comando)" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 213.

[13] Ainda no caso do cumprimento sob coerção, "o executado age porque constrangido a tanto, podendo-se mesmo dizer que *o executado age contra a sua própria vontade.* Desse modo, também no uso das medidas coercitivas, o juiz atua, forçando" – MEDINA, José Miguel Garcia. *Processo de execução e cumprimento de sentença*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 50.

[14] "As técnicas e conceitos evoluídos ao longo dos tempos em matéria de execução civil concentram-se naquela que se faz em um processo autônomo e basicamente mediante a imposição de medidas de sub-rogação (execução tradicional); reservava-se a ela com exclusividade o nome de *execução forçada*, em oposição à execução *indireta* que se faz mediante os atos de pressão psicológica. Mas, a partir de quando ambas as formas passaram a conviver paritariamente no mesmo nível, sem que uma seja ordinária e outra excepcional, tanto a execução tradicional como a que se faz mediante a indução a cumprir são modalidades de *execução forçada*; ambas são feitas mediante o exercício imperativo da jurisdição e, por um modo ou por outro, o Estado-juiz *força* (impõe) a satisfação do direito à custa de algum sacrifício da esfera jurídica do obrigado. A execução é *forçada* quando o Estado-juiz atua sobre os bens, mas também *forçada* quando ele atua sobre o espírito do obrigado, ou seja, sobre sua vontade" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições*... v. IV, p. 43-44.

[15] A atuação concreta do direito deve ser garantida "non solo attraverso la tecnica dell'esecuzione forzata, ma anche tramite la tecnica delle misure coercitive" – PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di diritto processuale civile*. 3. ed. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1999, p. 164.

diversas técnicas satisfativas "para que se alcance um completo e adequado sistema de execução (fechamento do sistema)".[16]

Modernamente, e em especial após o estabelecimento do sincretismo processual entre as fases cognitiva e satisfativa, toda atividade executiva é sempre *forçada*, ou seja, é sempre *direta*, quaisquer que sejam as medidas necessárias para *conjugadamente* satisfazer a obrigação inadimplida.[17] O caráter *secundário* ou *subsidiário* da função executiva estará sempre presente, pois, como dito, seu pressuposto é a crise de adimplemento, que torna necessária a atuação jurisdicional para dar concretude ao direito reconhecido em um título executivo.

Se o escopo da atividade executiva é *forçar* o devedor inadimplente a satisfazer uma obrigação – seja por intermédio de *coerção* ou *indução* (realização prática do direito contra a vontade original do devedor), seja por intermédio de *sub-rogação* (realização prática do direito independentemente de qualquer vontade do devedor) –, toda execução propriamente dita é *forçada*; ainda que sob o prisma meramente conceitual, não subsistem razões para manter a atividade coercitivo-satisfativa como modalidade apenas *indireta* de execução.[18]

Não por outro motivo, o Código de Processo Civil de 2015 unificou a tutela executiva para as diversas modalidades prestacionais fundadas em títulos executivos judiciais (*pagar*, *fazer*, *não fazer* e *entregar coisa*) sob o mesmo *nomen juris* "cumprimento de sentença" (Título II do Livro I da Parte Especial). A possibilidade de haver medidas coercitivas também em sede de cumprimento de sentença que reconheça obrigação de pagar quantia (execução por expropriação), como é o caso da multa de dez por cento prevista no art. 523, § 1º, e da disposição contida no art. 139, IV, do CPC, exemplifica as referidas simbiose e paridade dos meios satisfativos; parece suficiente, portanto, falar simplesmente em execução *por expropriação* (em vez de *execução direta*) e

---

[16] VENTURI, Elton. *Execução da tutela coletiva*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 60.

[17] Interessante exemplo dessa conjugação de técnicas executivas é ilustrado pelo art. 69 da Lei n. 12.529/2011, que trata da execução das decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade): "O Juiz decretará a intervenção na empresa quando necessária para permitir a execução específica, nomeando o interventor". Referida medida interventiva constitui mecanismo *sub-rogatório* ou *direto*, apesar de tratar de execução *em forma específica*.

[18] "[...] tradicionalmente integrados pela doutrina no conceito de *execução indireta*, estão [os meios de coerção] hoje no mesmo nível dos meios de sub-rogação, deixando de figurar como medidas a serem impostas em casos muito específicos" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições...* v. IV, p. 34.

em execução *específica* (em vez de *execução indireta*),[19] mas ambas correspondentes a formas de execução forçada, ou seja, de execução *direta*.

Nasce a execução (*forçada* ou *direta*) sempre que necessária a utilização do método estatal de solução das controvérsias para dar *efetividade* a um comando executivo: afinal, "executar é *dar efetividade* e execução é *efetivação*".[20] A *crise de adimplemento* corresponde ao próprio nascimento do interesse de agir da parte credora da obrigação reportada pelo título executivo.

De modo geral, no âmbito dos títulos executivos judiciais, são as sentenças condenatórias[21] – pois impõem uma prestação de *fazer*, de *não fazer*, de *dar coisa* ou de *pagar quantia* – aquelas que, com a crise de adimplemento, dependem da implementação de atos práticos para a realização material do direito atestado, via tutela jurisdicional *in executivis*. Aprioristicamente, apenas as sentenças que impõem uma prestação (condenação) necessitam de atos executivos subsequentes, pois as sentenças meramente declaratórias[22] e as sentenças constitutivas são satisfativas por seu próprio conteúdo, "não reclamam nada além da sentença, dispensando as formas executivas".[23]

---

[19] Na linha da terminologia oferecida pela moderna doutrina italiana: *esecuzione forzata per espropriazione* e *esecuzione in forma specifica*, mas sem considerar como *forzata* apenas a execução por expropriação – MANDRIOLI, Crisanto; CARRATTA, Antonio. *Corso di diritto processuale civile: l'esecuzione forzata, i procedimenti speciali, l'arbitrato e la mediazione.* Torino: Giappichelli Editore, 2013, p. 113.

[20] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições*... v. IV, p. 34.

[21] Para parcela da doutrina, desde as modificações promovidas pela Lei n. 11.232/05 no CPC/1973, já não é mais necessário falar em "sentença condenatória", sob o pressuposto de que a nomenclatura é remissiva às sentenças cuja a satisfação demandava execução autônoma. Para essa corrente, a proposta é adotar a expressão "sentenças que impõem uma prestação" de fazer, de não fazer, de dar coisa ou de pagar – DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. *Curso de Direito Processual Civil*. v. II. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 350-357.

[22] Parte da doutrina, corroborada por importante entendimento jurisprudencial, admite também a possibilidade de eficácia condenatória para a sentença meramente declaratória (v. Tema n. 889 – Superior Tribunal de Justiça, Corte Especial, REsp n. 1.324.152/SP, em regime de *recurso repetitivo*, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJe 15.6.2016; v. Enunciado n. 461 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça: "o contribuinte pode optar por receber, por meio de precatório ou por compensação, o indébito tributário certificado por sentença declaratória transitada em julgado"). A justificativa é a de que, se o título executivo formaliza documentalmente uma obrigação líquida (ou liquidável), certa e exigível e se o título reflete a aplicação concreta da norma (premissa maior) sobre a relação material conflituosa (premissa menor), não há como negar a eficácia executiva, sob pena de desprestigiar a economia processual externa e de comprometer a coisa julgada: "se a norma jurídica individualizada está definida, de modo completo, por sentença, não há razão alguma, lógica ou jurídica, para submetê-la, antes da execução, a um segundo juízo de certificação, até porque a nova sentença não poderia chegar a resultado diferente do da anterior, sob pena de comprometimento da garantia da coisa julgada, assegurada constitucionalmente" – ZAVASCKI, Teori Albino. *Sentenças declaratórias, sentenças condenatórias e eficácia executiva dos julgados*. In *Leituras complementares de processo civil*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2005, p. 31. No mesmo sentido: "o legislador [Lei n. 11.232/2005, em relação ao art. 475-N do CPC/1973] teve por objetivo dar maior efetividade ao

A tutela jurisdicional oferecida pela sentença – ordinariamente, pela sentença condenatória ou por outra decisão de mérito que imponha uma obrigação: título executivo judicial por excelência (inc. I do art. 515 do CPC) – não é sempre suficiente à efetiva implementação do direito acertado.[24] A tutela do direito prestada em fase processual cognitiva muitas vezes é insuficiente para a entrega do bem da vida tutelado.[25] Em razão dessa insuficiência eventual e de ordem prática, o ordenamento processual prevê a conjugação de uma técnica eminentemente satisfativa, qual seja, a técnica da *tutela executiva*. Também o inadimplemento das obrigações reportadas pelos demais títulos executivos judiciais e pelos títulos executivos extrajudiciais reclama da atividade jurisdicional socorro prático, oferecido pela *tutela executiva*, respectivamente mediante procedimento de cumprimento de sentença ou de execução autônoma (execução aparelhada).

Embora negada classicamente,[26] não há dúvidas, hoje, de que a tutela executiva trata de inequívoca atividade de jurisdição e de que nela também há efetiva atividade judicial cognitiva.[27] Apesar de pautada *a priori* na atuação prática de atos materiais

---

processo, evitando desperdício da atividade judicial na apreciação de uma demanda condenatória, quando a norma individual já estaria completa" – ABELHA, Marcelo. *Manual de execução civil*. 3. ed. São Paulo: Forense Universitária, 2006, p. 124. Em sentido oposto, com espeque na doutrina clássica italiana (MANDRIOLI, Crisanto. *L'azione esecutiva.* Milano: Giuffrè, 1955, p. 231), há o entendimento de que a eficácia condenatória é consequência exclusiva da sentença de idêntico teor, pois seriam indispensáveis o acertamento e a imposição de uma prestação – TALAMINI, Eduardo. *Sentença que reconhece obrigação como título executivo.* In *Revista Jurídica*, n. 344. São Paulo: Fonte do Direito, 2006, p. 26.

[23] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução*, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 23.

[24] Há autores, como Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart, que defendem – sob o título de "falsa suposição de que a sentença condenatória é tutela jurisdicional do direito" – que a sentença condenatória não corresponde propriamente a uma tutela jurisdicional (como *resultado*) do direito porque, meramente por intermédio da sentença condenatória, a satisfação do bem da vida não é realizada, a não ser se admitida uma "visão romântica ou distorcida da tutela jurisdicional, [que preveja] que o devedor, apenas por ser condenado, satisfará o direito de crédito" – *Curso de Processo Civil, v. III: Execução*... p. 31.

[25] "A execução, embora possível, nem sempre é necessária e frequentemente o credor não precisa lançar mão dela. Salienta-se assim a autonomia da função jurisdicional *decisória* na sua finalidade de verificação e formulação da regra jurídica válida para o caso concreto" – LIEBMAN, Enrico Tullio. *Processo de execução*... p. 45.

[26] "El juez ejerce función jurisdiccional solamente cuando, de conformidad con el precepto de derecho procesal subentendido en toda norma jurídica, decide sobre la existencia de voluntades concretas de la ley de las que son destinatarios los sujetos de la relación controvertida y no cuando ejecuta (o decide si debe ejecutar)" – CALAMANDREI, Piero. *Límites entre jurisdicción y administración en el proceso civil.* In *Estudios de derecho procesal civil.* Buenos Aires: Editoral Bibliográfica Argentina, 1961, p. 45.

[27] A antiga distinção entre tutela cognitiva e tutela executiva – pensada como despida de atividade jurisdicional – tem raízes romanas, cuja dicotomia entre *iurisdictio* e *imperium* era relevante. "A concepção estreita de jurisdição, como simples declaração de direitos, estava firmemente consagrada em direito romano, como consequência da oposição entre os conceitos de *iurisdictio* e *imperium*, de modo que a jurisdição

tendentes à realização do direito do credor, o resultado institucional do processo executivo – satisfação do credor – constitui modo específico de "pacificar as pessoas envolvidas em *crises de adimplemento*, eliminando os conflitos pendentes entre elas – o que é inerente à função jurisdicional".[28]

A atividade cognitiva realizada pelo juiz é "um ato de inteligência, consistente em considerar, analisar e valorar as alegações e as provas produzidas pelas partes, vale dizer, as questões de fato e de direito deduzidas no processo",[29] sem o qual não é possível estabelecer regularmente os fundamentos para nenhuma decisão; se, na execução, há atos decisórios, existem igualmente *atos de inteligência* e há, portanto, cognição judicial.[30]

A cognição realizada no bojo da atividade jurisdicional executiva volta-se geralmente à finalidade (i) de orientar e de decidir acerca dos atos materiais tendentes à *eficiente satisfação* do exequente e ao *equilíbrio* e à *proporcionalidade* desses atos em favor do executado; (ii) de verificar a *fidelidade* do objeto da execução com o título executivo; (iii) de analisar as questões processuais pendentes; (iv) de decidir as questões incidentais suscitadas pelas partes, como aquelas veiculadas pela chamada "objeção à executividade" (v. 18), que podem, inclusive, conduzir à extinção do feito em razão do esgotamento ou da insubsistência do crédito (por exemplo, no caso da objeção compensatória).

Ao permitir a *concreta* entrega do bem da vida, o juiz dependerá sempre de *algum* ato de inteligência,[31] minimamente por exemplo para certificar-se de que o objeto material

---

acabou sendo limitada ao procedimento ordinário – procedimento do *ordo privatorum*, dado que o pretor romano que pode dirigir e constranger a vontade do cidadão com a ameaça de graves sanções como a *missio, pignoris capio, multae dictio*" – SILVA, Ovídio A. Baptista da. *Jurisdição e execução na tradição romano-germânica*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 25-26.

[28] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições*... v. IV, p. 51.

[29] WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil.* 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000, p. 58-59.

[30] LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Eficácia das Decisões e Execução Provisória*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 200. "Non é nemmeno ipotizzabile, invece, che l'ordinamento possa ignorare, del tutto, o non disciplinare congruamente, forme incidentali di tutela cognitoria, che, anche nel corso del processo esecutivo, permettono al debitore esecutorio od al terzo titolare di diritti reali sui beni pignorati di proporre idonee opposizioni nei confronti dell'esecuzione o deo singoli atti esecutivi invalidi" – COMOGLIO, Luigi Paolo, *Principi costituzionali e processo di esecuzione*. In *Rivista di Diritto Processuale.* Padova: CEDAM, 1994, p. 460.

[31] "[...] é preciso que o juiz proceda a um exame (ainda que sumário) do título e da obrigação que lhe é apresentada para execução, a fim de verificar se eles possuem elementos mínimos de segurança" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução*... p. 120.

requerido integra de fato a obrigação reportada pelo título executivo.[32] Assim, embora haja uma distinção de finalidades entre as tutelas jurisdicionais cognitiva (visa a um ato final de *acertamento*) e executiva (visa à realização prática da "vontade constante do título"),[33] o fato de a execução não se endereçar a uma sentença de mérito é insuficiente para conceber que a atividade jurisdicional executiva possa desenvolver-se independentemente de qualquer *ato de inteligência*, e, portanto, de qualquer atividade cognitiva do juiz. A despeito de poder ser "bem *rarefeita*"[34] em alguns casos – já em outros, *intensa* (como no exame incidental da alegação de prescrição da pretensão executória na fase de cumprimento de sentença) –, sempre um *mínimo* de cognição judicial haverá na atividade jurisdicional executiva.

A cognição na tutela satisfativa tem a importante função de, além de zelar pelo contraditório e pela ampla defesa (indispensáveis à legitimação de qualquer fase do processo), observar o equilíbrio entre a necessidade de *efetivar* o comando condenatório (ou o direito de crédito ou de prestação reportado pelo título) e a necessidade de verificação prévia da *menor onerosidade* do devedor no incremento de atos constritivos e expropriatórios (*princípio da execução equilibrada*, previsto no art. 805 do CPC).

Toda atividade jurisdicional, qualquer que seja a *função* nela preponderante (função de *cognição*, de *execução* ou de *tutela provisória*), deve ser *proporcional*. O princípio da proporcionalidade constitui *fator de legitimação* formal e material da atividade jurisdicional.[35] Embora a tutela executiva contra a Fazenda Pública não esteja inserida no regime expropriatório, em razão da existência de limites políticos constitucionais (v. 10), isso não quer dizer que, também em relação a ela, seja dispensável a busca por uma *adequação de meios*, que a possa tornar via processual dotada de real *efetividade*. Sob tal

---

[32] "[...] ainda que exame dessa natureza se limite ao que consta do próprio título, a cognição exercida pelo juiz passa [também] pelo plano material. Assim ocorre para que o juiz saiba se, em tese, a obrigação é exigível, se as partes são legítimas, se o ato trazido a juízo pelo credor é mesmo qualificável como título executivo, se a obrigação se reveste de certeza e liquidez, entre outros" – YARSHELL, Flávio Luiz. *Ação rescisória e decisões proferidas no processo de execução.* In *Execução civil (aspectos polêmicos).* Coords. João Batista Lopes e Leonardo José Carneiro da Cunha, p. 149-158. São Paulo: Dialética, 2005, p. 150.

[33] "Enquanto no processo de conhecimento os atos são prevalentemente destinados a permitir um juízo lógico a respeito de qual das partes tem razão, no processo executivo os atos têm por objetivo permitir a realização prática da vontade constante do título executivo" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Eficácia das Decisões e Execução Provisória.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 201.

[34] WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil...* p. 121.

[35] BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Proporcionalidade e processo: a garantia constitucional da proporcionalidade, a legitimação do processo civil e o controle das decisões judiciais.* São Paulo: Atlas, 2006, p. 47.

enfoque, o controle da execução civil, mediante a atividade cognitiva do juiz, é indispensável para evitar a realização de atos protelatórios que vulnerem, como não raro acontece, a garantia constitucional da *duração razoável do processo* (art. 5º, LXXVIII), também em relação ao cumprimento de sentença ou ao processo de execução autônomo contra a Fazenda Pública.

Falar em *tutela jurisdicional executiva* não significa ignorar a presença de atividade executória também fora do âmbito da fase de cumprimento de sentença ou do processo autônomo de execução propriamente ditos; se, durante a fase de conhecimento, ou mesmo antes dela (no caso de tutela de urgência requerida em caráter antecedente),[36] for necessário implementar tutela provisória, essa efetivação prática vale-se subsidiariamente dos expedientes processuais previstos para o próprio cumprimento provisório de sentença (art. 297, parágrafo único, do CPC);[37] afinal, *executar* é, simplesmente, *satisfazer*.

A crise de efetividade de quaisquer medidas que visem a satisfazer materialmente um direito, seja ou não no bojo de um processo autônomo de execução ou em fase de cumprimento de sentença, acaba por desencadear um problema inerente à própria tutela jurisdicional executiva. A terminologia proposta (*tutela jurisdicional executiva*) não ignora que, em seu atual estágio de desenvolvimento, o processo civil brasileiro desconsidera a dicotomia *cognição-execução* como polo metodológico para o estudo da efetividade do processo; no momento "em que se busca a todo instante, implantar medidas antecipatórias de natureza executiva dentro do procedimento cognitivo [...] o 'valor da dicotomia' é quase nenhum".[38]

O problema da inefetividade da execução civil corresponde, na verdade, a obstáculo referente à própria efetividade da *tutela jurisdicional*; o emprego terminológico escolhido para o estudo tem, assim, precípua função de isolar um aspecto do tema *efetividade* – o

---

[36] Tutelas de urgência que evidentemente, sob o escopo de assegurar o resultado prático do processo executivo, também podem anteceder a própria execução aparelhada, como exemplifica a hipótese de medida assecuratória antecedente de arresto.

[37] Embora caiba "ao juiz, dependendo do conteúdo da tutela provisória, determinar quais as providências mais adequadas à sua efetivação", não estando adstrito aos exatos "moldes do cumprimento provisório da sentença, sob pena de comprometer sua utilidade prática" – BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela Provisória: considerações gerais*. In *O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas*. Coord. Carlos Alberto Carmona, p. 253-266. São Paulo: Atlas, 2015, p. 263.

[38] "Pode-se tratar, a fundo, o processo civil sem qualquer alusão a ela [dicotomia *cognição*-execução]" – THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Tutela diferenciada: opção do credor entre a ação executiva e a ação ordinária de cobrança.* In *Revista Dialética de Direito Processual*. n. 4, jul./2003, p. 80-92. São Paulo: Dialética, 2003, p. 92.

aspecto da satisfação material do direito por intermédio da *tutela jurisdicional* – nos processos em que a Fazenda Pública figure como devedora.

O *processo*, instrumento de atuação da tutela jurisdicional estatal, é *uno* – sincrético –, embora o fenômeno processual seja também perceptível à luz do escopo das *medidas prevalentes* havidas no *iter* procedimental (*critério de fases*, eleito pelo Código de Processo Civil). Nesse cenário, a satisfação das obrigações *específicas* (artigos 536 a 538 do CPC: obrigações de *fazer*, de *não fazer* ou de *entregar coisa*)[39] e das obrigações pecuniárias (artigos 523 a 527 do CPC) consignadas em títulos executivos judiciais dispensa a instauração de execução *aparelhada* (processo autônomo de execução) pelo credor de quaisquer dessas modalidades obrigacionais (artigos 536 a 538 do CPC).[40]

O Código de Processo Civil de 2015, na esteira das reformas processuais de 1994 (Lei n. 8.952/1994), de 2002 (Lei n. 10.444/2002) e de 2005 (Lei n. 11.232/2005), já promovidas no Código de Processo Civil de 1973, uniformizou a técnica processual sincrética (fase de *cumprimento da sentença*) para a tutela satisfativa fundada em títulos executivos judiciais, incorporadas também a ela a execução de alimentos (artigos 528 a 533) e a execução por quantia contra a Fazenda Pública (artigos 534 a 535), cujos procedimentos recebiam tratamento díspar pela sistemática processual anterior. Portanto, a necessidade de instauração de um processo autônomo de execução (execução *aparelhada*) destina-se exclusivamente à satisfação das obrigações reportadas por títulos executivos extrajudiciais, inclusive quando o obrigado for pessoa jurídica fazendária (v. 23).

Com a desnecessidade de instauração de um processo autônomo de execução para a satisfação das obrigações reportadas por títulos executivos judiciais, cujas modalidades são todas satisfeitas pela fase de *cumprimento de sentença*, a execução *aparelhada*, hoje, remete apenas às hipóteses de execuções fundadas em obrigações de *pagar* quantia, de *fazer*, de *não fazer* e de *entregar* coisa decorrentes de títulos executivos extrajudiciais.

---

[39] "O que torna *específica* a execução para entrega e a das obrigações de fazer ou de não-fazer é a especificidade do objeto do direito a satisfazer. Os meios executivos aplicam-se direta e especificamente sobre o objeto do direito exequendo, isto é, especificamente sobre a coisa devida. Tendem a oferecer ao credor precisamente o bem (coisa, serviço) que por ato do devedor deveria ter-lhe sido proporcionado. A conversão em pecúnia deve ser excepcional e determina a opção pela execução expropriativa, em vez da específica" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*... p. 319.

[40] Alterações já promovidas sob a sistemática anterior, com as Reformas das Leis n. 8.952/1994, n. 10.444/2002 e n. 11.232/2005, que, respectivamente, alteraram o art. 461 (obrigação de *fazer* ou de *não fazer*), acresceram o art. 461-A (obrigação de *dar*) e os artigos 475-I a 475-R (obrigação de *pagar*), todos do Código de Processo Civil de 1973.

Assim, a *tutela jurisdicional executiva*, em sentido amplo, designa conjuntamente os diversos *meios* de prestação jurisdicional tendentes à realização ou à implementação dos direitos estabelecidos nas diferentes modalidades de títulos executivos (judiciais ou extrajudiciais): (i) fase de *cumprimento de sentença* (ou "procedimento executivo como *módulo processual* subsequente à relação jurídica cognitiva"),[41] instaurada (i.i) para a *tutela específica* das obrigações de *fazer*, de *não fazer* e de *entregar* coisa; (i.ii) para a *tutela executiva expropriatória*, que visa à satisfação de obrigação de *pagar* quantia; (i.iii) para a *tutela executiva por precatório*, que visa à satisfação de obrigação de *pagar* quantia devida pela Fazenda Pública;[42] (i.iv) para a *tutela executiva* do crédito alimentar, que visa ao adimplemento *coercitivo* (coerção pessoal) da obrigação de pagar alimentos; e (ii) processo autônomo de execução, instaurado (ii.i) para a satisfação de quantia (execução *por expropriação*); (ii.ii) para a satisfação de obrigação de *fazer* ou de *não fazer* e de *entregar* coisa (execução *em forma específica*); (ii.iii) para a satisfação de quantia via precatório, quanto às obrigações pecuniárias da Fazenda Pública (execução *por precatório*); (ii.iv) para a satisfação do crédito alimentar, via adimplemento *coercitivo* da obrigação (execução *de alimentos*).

5 Efetividade da tutela jurisdicional executiva

A *efetividade processual*,[43] princípio correlato às cláusulas constitucionais do *devido processo legal* (art. 5º, LIV), da *inafastabilidade da tutela jurisdicional* (art. 5º, XXXV), da *razoável duração do processo* (art. 5º, LXXVIII) e da *eficiência* (art. 37, *caput*),[44] constitui preceito de direito público norteador do Estado para a consecução de

[41] ABELHA, Marcelo. *Manual de execução civil*. 3. ed. São Paulo: Forense Universitária, 2006, p. 26.

[42] Incluem-se as hipóteses dos Juizados Especiais Federais (Lei n. 10.259/2001) e dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, em relação ao débito de pequena monta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei n. 12.153/2009). O fato de a execução visar à expedição de um precatório (em sentido estrito) ou de uma Requisição de Pequeno Valor (RPV) não constitui critério para negar referida colocação topológica porque, mesmo no âmbito do procedimento comum – não apenas no procedimento especial dos Juizados –, é possível que a satisfação do crédito ocorra por RPV, e vice-versa (v. 11.1).

[43] Também denominado pela doutrina como princípio da *supremacia do interesse social no processo* – RAMOS, Marllus Cesar. *Efetividade e celeridade processual*. Porto Alegre: Fabris Editor, 2012, p. 23.

[44] O Poder Judiciário, órgão estatal de administração pública da justiça, submete-se a todos os princípios constitucionais regentes da conduta administrativa em geral, o que obviamente inclui o princípio da *eficiência* (art. 37, *caput*, da CF). "Atenderá ao princípio da eficiência o processo que seja efetivo na tutela do

uma nobre finalidade: a proteção jurisdicional dos direitos e garantias individuais e coletivos;[45] significa afirmar a necessidade de apreciação *adequada* e *proporcional*[46] de toda lesão ou ameaça de lesão apresentada ao Poder Judiciário. A efetividade do processo representa "uma das vertentes mais significativas das preocupações dos processualistas contemporâneos".[47] Para receber a chancela da *efetividade*, o processo deve desenvolver-se *proporcionalmente* para a obtenção, também *proporcional*, dos resultados almejados, por força da projeção material ou substancial do devido processo legal.

Processo *justo e équo*[48] é aquele que consagra o *acesso à justiça* sob perspectiva garantística. O direito-poder de ação assegura a efetiva possibilidade de demandar e de obter do Poder Judiciário uma resposta idônea à lesão ou à ameaça a direito, segundo a disposição de uma técnica processual adequada a esse objetivo (feição *positiva* do direito de ação). O Estado Democrático de Direito deve ainda abster-se de estabelecer instrumentos processuais que restrinjam ou que tornem moroso o adequado reconhecimento de direitos violados ou ameaçados (feição *negativa* do direito de ação).[49]

O direito ao *acesso à justiça* deve ser ativamente assegurado pela atividade estatal e concretamente atuado pela lei processual: "primeiro, o sistema deve ser justo e igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individuais e socialmente justos".[50]

O Estado, ao permitir o *adequado* e *efetivo* acesso à tutela jurisdicional, concretiza as seguintes garantias: em sentido meramente formal, todos devem ter acesso *livre* e *paritário* a qualquer órgão jurisdicional para invocar a tutela de seus direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico; em sentido substancial, todos os instrumentos processuais,

---

direito material" – GONÇALVES FILHO, João Gilberto. *O princípio constitucional da eficiência no processo civil*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Professor Titular José Roberto dos Santos Bedaque. São Paulo: 2010, p. 39.

[45] PORTANOVA, Rui. *Princípios do processo civil*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 49.

[46] "Em todos os princípios informativos do sistema processual está presente a preocupação de estabelecer mecanismos equilibrados e eficientes de realização da justiça, com um custo social e econômico mínimo, mas sem perder de vista os resultados que a atividade jurisdicional pode proporcionar" – BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Introdução ao processo civil moderno.* São Paulo: Lex Editora, 2009, p. 46.

[47] WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil...* p. 19.

[48] Para utilizar a célebre expressão (*processo giusto ed equo*) especialmente trabalhada por Luigi Paolo Comoglio – *Etica e tecnica del "giusto processo"*. Torino: Giappichelli Editore, 2004, p. 11-20.

[49] Ibidem, p. 14.

[50] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça.* Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 1988, p. 8.

perante os quais as partes fruem de igualitários direitos de ação e de defesa – sob o pleno contraditório –, devem estar sintonizados com técnicas processuais aptas a garantir instrumentos *idôneos* à apreciação judiciária e a provocar decisões individual e socialmente *justas*.[51]

O zelo pela efetividade do processo, questão de inerente preocupação estatal, deve estar sempre presente, inclusive – especialmente – quando é o próprio Poder Público quem está em juízo. O Estado, que é o mantenedor do Judiciário, tem interesse *primário* na manutenção e no bom funcionamento da justiça (com a plena consecução dos escopos do *processo*), ao qual não se devem sobrepor interesses *secundários* do Estado-devedor (Fazenda Pública) na injusta postergação de seus deveres de conduta ou de suas dívidas.[52] A tutela jurisdicional carente de efetividade contra a Fazenda Pública é *qualitativamente inefetiva*, pois, além de revelar a crise de eficiência do mecanismo estatal de solução das controvérsias, desvela a sobreposição de interesses secundários[53] em prejuízo do primário interesse de *realização da justiça*.[54]

---

[51] COMOGLIO, Luigi Paolo. *Etica e tecnica del "giusto processo"*... p. 15.

[52] A célebre distinção entre interesses públicos *primário* e *secundário* é notória na doutrina italiana [ALESSI, Renato. *Principi di Diritto Amministrativo*. Milano: Giuffrè, 1966, p. 201], como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello: "melhor se compreenderá a distinção corrente na doutrina italiana entre interesses públicos ou interesses *primários* – que são os interesses da coletividade como um todo – e interesses *secundários*, que o Estado (só pelo fato de ser sujeito de direitos) poderia ter como qualquer outra pessoa, isto é, independentemente de sua qualidade de servidor de interesses de terceiros: os da coletividade. Poderia, portanto, ter o interesse secundário de resistir ao pagamento de indenizações, ainda que procedente, ou de negar prestações bem fundamentadas que os administrados lhe fizessem, ou de cobrar tributos ou tarifas por valores exagerados. Estaria, por tal modo, defendendo interesses apenas 'seus' [secundários], enquanto pessoa, enquanto entidade animada do propósito de despender o mínimo de recursos e abarrotar-se deles ao máximo. Não estaria, entretanto, atendendo ao interesse primário, isto é, àquele que a lei aponta como sendo o interesse da coletividade: o da observância da ordem jurídica estabelecida a título de bem curar o interesse de todos" – *Curso de Direito Administrativo.* 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 44.

[53] "[...] interesse público *secundário*, levando-se em conta os postulados do regime jurídico que envolve a atividade administrativa, é o interesse das pessoas jurídicas de direito público interno, enquanto sujeitos de direitos e obrigações, ou seja, independentemente de sua qualidade de servidor de interesses de terceiros (da coletividade)" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Relação entre demandas.* Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 149.

[54] "Em relação à Fazenda Pública a questão da efetividade relaciona-se intrinsecamente com o cumprimento da ordem judicial. Afinal, quando a Fazenda Pública está em juízo, trata-se de uma relação Estado contra Estado, com todas as vicissitudes institucionais daí decorrentes, dentre elas, os constantes conflitos entre 'interesses públicos primários' e 'interesses públicos secundários', quando o conceito de interesse público deveria ser um só, e o 'princípio da proporcionalidade', que busca explicar ou atenuar os conflitos entre os valores democráticos" – YARSHELL, Flávio Luiz. *A execução e a efetividade do processo em relação à Fazenda*. In *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo.* Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno, p. 212-222. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 215.

Há um sentido *ético* no *processo*, fundado na matriz teleológica do instituto, que lhe corresponde a sua natureza institucional, por resultar do anseio da coletividade pela obtenção de meios adequados à solução dos litígios e, por consequência, para o atingimento da paz social.[55] A finalidade da norma processual, assim, é influenciada por valores éticos e sociais dominantes. A técnica processual deve visar a formas procedimentais adequadas à obtenção do escopo de pacificação inerente ao processo, pois a legitimação dos *meios* ocorre sempre em razão dos *fins* a que se destinam.[56]

A efetividade do processo guarda estreita ligação com o princípio da *instrumentalidade das formas*, que passou modernamente a ser compreendido sob novo redirecionamento, o da instrumentalidade *substancial*;[57] afinal, o apego ao tecnicismo processual não se coaduna com as atuais concepções publicística e finalística do processo, que têm como um de seus fundamentos o aspecto ético do instrumento estatal de solução das controvérsias: "é fundamental tenha o juiz consciência dessa realidade, para poder extrair da norma processual significado condizente com seu objetivo".[58]

A dicotomia autonomista entre direito material e direito processual tem pouca importância no estágio atual de desenvolvimento da ciência processual, hoje voltada a uma instrumentalidade substancial do processo, cujas formas orientam-se precipuamente para a realização do direito material, tutelando aquele que tem razão, e para a pacificação do conflito apresentado. Não basta apenas a *instrumentalidade* das formas, é necessária também a realização eficaz do direito material (*substancialidade*), ou seja, é relevante o aspecto ético e teleológico do processo.[59]

A efetividade do acesso à justiça constitui um dos mais básicos direitos humanos[60] e corresponde a resposta às exigências do movimento de constitucionalização do processo,

---

[55] BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 39.

[56] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instrumentalidade do processo*... p. 177.

[57] Ideia contraposta à noção de uma instrumentalidade meramente nominal ou formal – WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*... p. 21. "Deixa-se, hoje em dia, de se estudar os institutos fundamentais do processo (jurisdição, ação, processo), para pesquisar-se também temas relacionados com custos de demoras descabidas do processo e outros tantos obstáculos que frequentemente se colocam entre o cidadão e a entrega da prestação jurisdicional estatal" – VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da Fazenda Pública*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 18.

[58] BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual*... p. 51.

[59] Ibidem, p. 162-164.

[60] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*... p. 11-12.

reafirmado pelo Código de Processo Civil de 2015 (art. 1º);[61] responde, assim, à efetiva aderência do Código de Processo Civil aos preceitos do chamado *processo civil constitucional*,[62] enunciada uma nova tomada de consciência: as normas processuais, e suas interpretações, validam-se apenas com a observância aos valores constitucionais que lhes correspondam. As normas processuais impregnam-se necessariamente dos valores constitucionais que as devam acompanhar.

Não apenas a tutela jurisdicional cognitiva, mas também a tutela jurisdicional executiva necessita de instrumentos *efetivos* para a consecução da finalidade a que se destina: a realização prática do direito consignado no título executivo.[63] Afinal, de nada adiantaria garantir a efetividade das vias processuais de acertamento do direito da parte, sem que fossem oferecidos meios eficazes para sua realização prática.[64] Do mesmo modo, se não dispusesse de meios práticos adequados (efetivos) à realização material dos direitos reportados, seria inócuo o estabelecimento legal de títulos executivos extrajudiciais. Afinal, "a função jurisdicional não se esgota até que o jurisdicionado obtenha a tutela a que faz jus".[65]

O direito à tutela jurisdicional executiva é um dos aspectos mais caros ao *direito de ação*, cujo exercício reclama a observância, na execução, ao "equilíbrio entre os valores *segurança* e *celeridade*"[66] para responder adequadamente aos anseios de um *processo civil*

---

[61] "O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código".

[62] O tema situa-se como moderna colocação metodológica da ciência processual – DINAMARCO, Cândido Rangel. A *instrumentalidade do processo*... p. 25. "A condensação metodológica e sistemática dos princípios constitucionais do processo toma o nome de direito processual constitucional" – CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*... p. 88.

[63] "Ciò significa, in particolare, che, laddove la tutela giurisdizionale realizzatasi nel processo di cognizione abbia assunto la forma tipica del provvedimento di condanna, essa non potrà mai dirsi efetiva se – nel difetto di un adempimento spontaneo dell'obligato – chi l'ha ottenuta non disponga di efficaci ed adeguati strumenti di tutela esecutiva, capaci di dare concreta attuazione a quella condanna" – COMOGLIO, Luigi Paolo. *Principi costituzionali e processo di esecuzione*. In *Rivista di Diritto Processuale*. Padova: CEDAM, 1994, p. 753.

[64] "Portanto, o Estado não pode deixar de propiciar meios adequados para que a decisão possa produzir efeitos no mundo real. Em outras palavras, há de se garantir ao jurisdicionado o acesso à tutela executiva quando o devedor não cumpre a obrigação espontaneamente, pois é apenas através desta que será possível realizar o direito do credor consubstanciado no título executivo" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 27.

[65] CORRÊA, Fábio Peixinho Gomes. *O objeto litigioso no processo civil*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 225.

[66] "*Processo efetivo* é aquele que, observado o equilíbrio entre os valores segurança e celeridade, proporciona às partes o resultado desejado pelo direito material" – BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo*... p. 49.

de resultados: a "Constituição e o processo atuando em relação de interdependência a fim de garantir a eficácia dos direitos fundamentais",[67] a efetividade e a realização concreta dos direitos.

6 Definição de *Fazenda Pública*

O termo *Fazenda Pública* remete, em primeiro lugar, a todas as pessoas jurídicas de *direito público*: a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias e as fundações públicas; envolve, assim, entes da chamada administração pública direta (União, Estados, Distrito Federal e municípios) e pessoas jurídicas da chamada administração pública indireta (entidades autárquicas[68] e fundações públicas).[69] A tutela executiva contra a *Fazenda Pública*, portanto, engloba toda atividade jurisdicional tendente a realizar *praticamente* uma obrigação imposta a alguma daquelas pessoas jurídicas de direito público.

Na tutela executiva para a satisfação de quantia, instaurada contra a Fazenda Pública, quem paga o crédito decorrente da inclusão orçamentária determinada em precatório é, naturalmente, o erário, ou seja, é a parcela financeira da Administração Pública sujeita à execução, à conta da respectiva *entidade* administrativa ("entidade" é a "unidade [administrativa] de atuação dotada de personalidade jurídica", nos termos do art. 1º, § 2º, II, da Lei n. 9.784/1999); na tutela executiva para o cumprimento de obrigação *específica* (não-pecuniária), quem se incumbirá da prestação será a pessoa jurídica de

---

[67] ARAÚJO, José Henrique Mouta. *Direitos fundamentais e o cumprimento das decisões judiciais contrárias à Fazenda Pública: ponderações necessárias.* In *Direito e desenvolvimento*, Orgs. Jean Carlos Dias, Marcus Alan de Melo Gomes, p. 263-278. São Paulo: Editora Método, 2014, p. 264-265.

[68] "Por analogia, não há como excluir desse rol as agências reguladoras (Aneel, Anatel etc.), todas regidas também pelo direito público" – BUENO, Cassio Scarpinella et al. *Código de Processo Civil interpretado.* 3. ed. Coord. Antonio Carlos Marcato. São Paulo: Atlas, 2004, p. 2.265. Afinal, "as agências reguladoras são *autarquias sob regime especial*, criadas com a finalidade de *disciplinar e controlar certas atividades*" – MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo...* p. 149. Em sentido contrário, entendendo que as agências reguladoras não se submetem à sistemática dos precatórios: DELGADO, José Augusto. *Precatório judicial e evolução histórica. Advocacia administrativa na Execução contra a Fazenda Pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público*. In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23, Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 121-140. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003, p. 137.

[69] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A Fazenda Pública em juízo*. In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*, Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 360-369. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 360.

direito público – a *entidade* administrativa – identificada como obrigada (sujeito passivo) pelo título executivo.

Quanto ao objeto de estudo,[70] o aspecto mais significativo para o estabelecimento dos limites da expressão *Fazenda Pública* refere-se à tutela jurisdicional executiva para o pagamento de quantia, pois, nessa modalidade satisfativa, o enquadramento do obrigado como *devedor fazendário* torna aplicável o regime de precatório, com repercussão sobre o próprio procedimento executivo, que é diferenciado, em relação ao regime geral expropriatório (v. 16). A situação é diversa quanto às demais formas obrigacionais, para as quais o sistema processual civil não estipula modalidades diferenciadas de tutela executiva (v. 27). Portanto, se determinada pessoa jurídica, obrigada a pagar quantia por força de um título executivo judicial ou extrajudicial, enquadrar-se no conceito de *Fazenda Pública*, significa que, em relação a ela, o procedimento satisfativo é específico, e isso ocorre somente nessa hipótese de modalidade obrigacional.

A expressão *Fazenda Pública* é sem dúvida plurívoca, pois geralmente constitui termo utilizado para designar o conjunto patrimonial de uma pessoa jurídica de direito público (rendas, impostos etc.), mas também constitui expressão utilizada para designar "o próprio Estado, financeiramente considerado".[71] Essa plurivocidade é abarcada pelo Código de Processo Civil, que utiliza a expressão *Fazenda Pública* não apenas para tratar de questões pecuniárias ou financeiras (que envolvam "contas públicas"), mas a emprega em caráter geral para reportar-se ao próprio Estado em juízo (como ilustram os artigos 85, §§ 3º, 5º e 7º, 91, 700, § 6º, 722, 745, § 4º etc.).

---

[70] Justifica-se a observação restritiva porque, evidentemente, a compreensão do termo *Fazenda Pública* reverbera também sobre todo o tratamento processual diferenciado respectivamente conferido aos entes administrativos em juízo – não apenas em fase executiva, mas durante todo o processo –, como, segundo as disposições do Código de Processo Civil, a fixação de regras especiais para honorários advocatícios sucumbenciais (art. 85, § 3º), gozo de prazo em dobro para manifestações processuais (art. 183, *caput*), intimação pessoal por "carga, remessa ou meio eletrônico" (art. 183, § 1º), submissão ao regime da *remessa necessária* (art. 496, I), entre outras previsões. Contudo, é possível que entidades não submetidas ao conceito *fazendário*, para fins de execução (precatório), sejam albergadas por tais prerrogativas processuais, segundo será visto adiante.

[71] "Fazenda Pública é a soma de todos os bens patrimoniais, públicos e privados, de uma entidade de direito público interno e dos seus rendimentos e rendas, impostos, taxas e outras contribuições ou receitas não-tributárias arrecadadas. Diz-se, também, que Fazenda Pública é o Estado, financeiramente considerado. Por outro lado, o conceito de Fazenda Pública é amplo, uma vez que, sem os adjetivos 'federal', 'estadual', ou 'municipal', abrange, além da União Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as suas respectivas autarquias e fundações públicas" – SILVA, Américo Luís Martins. *Do precatório-requisitório na execução contra a Fazenda Pública.* 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996, p. 5.

Seja como for, interessa é que, no âmbito processual, a expressão *Fazenda Pública* constitui sinonímia de entidade pública (estatal, autárquica ou fundacional) ou equivale a "seus órgãos que tenham capacidade processual, [e que] recebem a designação tradicional de Fazenda Pública, porque o seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda".[72] Desse modo, a expressão *Fazenda Pública* não abarca, em regra, as sociedades de economia mista nem, tampouco, inclui os chamados *serviços sociais autônomos* (entes de cooperação), considerados entidades paraestatais.[73] Os bens dessas entidades não são exclusivamente públicos e, portanto, podem ser penhorados; vale dizer, na execução por quantia, não se aplica o sistema de precatórios a essas pessoas jurídicas.

Como mencionado, a tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública envolve, em caráter estrito, apenas as pessoas jurídicas de direito público. É questão sensível, nesse ponto, perquirir se os *conselhos de fiscalização profissional*, as *sociedades de economia mista* e as *empresas públicas* estão incluídos no conceito de *Fazenda Pública*, o que, caso positivo, atrairia a incidência do sistema de precatório e da respectiva modalidade executiva nos processos em que referidas pessoas (de direito privado) figurassem como obrigadas.

Os conselhos de fiscalização profissional, exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público (art. 58 da Lei n. 9.649/1998), são considerados pessoas jurídicas equiparadas às entidades autárquicas federais, em exercício de atividade *tipicamente* pública e *indelegável* (artigos 5º, XIII, e 21, XXIV, da Constituição Federal);[74] incluem-se, assim, como entidades da chamada administração pública indireta, na qualidade de "autarquias especiais" (ou *autarquias corporativas*).[75] A ressalva, porém, recai sobre a Ordem dos Advogados do Brasil, que não integra a chamada administração pública indireta e não é, portanto, entidade autárquica; a Ordem dos Advogados do Brasil

---

[72] Ibidem, p. 6.

[73] "São pessoas jurídicas de Direito Privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não são exclusivos do Estado. São espécies de entidades paraestatais os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI e outros)" e as organizações privadas qualificadas como de interesse público (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs), criadas pela Lei n. 9.790/1999 – MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 67.

[74] Assim reconhece o Supremo Tribunal Federal: MS n. 22.643/SC (Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 6.8.1998), ADI n. 1.717/DF (Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 28.3.2003), RE n. 539.224/CE (Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 22.5.2012).

[75] FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo Positivo.* 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 61.

(OAB) não ostenta tal atributo administrativo, pois é considerada, por lei, *serviço público independente* integrante de categoria singular no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro, sem qualquer tipo de vínculo com órgãos da Administração Pública (art. 44 da Lei n. 8.906/1994), o que se justifica pela posição "constitucionalmente privilegiada" – função essencial à justiça – alçada pela categoria que a integra (advogados).[76] Por essas considerações, os conselhos de fiscalização profissional, exceto a OAB, têm sido incluídos no conceito de *Fazenda Pública* para a finalidade de submissão ao sistema de precatório[77] e, portanto, à respectiva modalidade diferenciada de tutela jurisdicional executiva.[78]

Em relação às *sociedades de economia mista* e às *empresas públicas* – quanto a se perquirir sua inclusão no conceito de *Fazenda Pública* para atrair a incidência do sistema de precatório –, a problemática é mais complexa. Essas entidades são dotadas de personalidade jurídica de direito privado, mas integram a chamada administração pública indireta (art. 4º, II, "b" e "c", do Decreto-Lei n. 200/1969), pois constituem instrumentos de ação do Estado, criadas (empresas públicas) ou autorizadas (sociedades de economia mista) por lei específica, "voltadas, por definição, à busca de interesses transcendentes aos meramente privados".[79]

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a partir de caso emblemático (que envolvia a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos),[80] considera que, embora sejam pessoas jurídicas constituídas sob regime de direito privado (inc. II do § 1º e § 3º do art.

---

[76] Não se trata de autarquia corporativa, portanto, nem de tipo nenhum autárquico. "A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional. A OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Possui finalidade institucional" (STF, Pleno, ADI n. 3.026/DF, Rel. Min. Eros Grau, DJ 29.9.2006).

[77] Embora, no julgamento da ADI n. 1.717/DF (Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 28.3.2003), a análise não se tenha detido ao *regime de penhorabilidade* dos bens dessas entidades.

[78] A questão foi submetida ao Supremo Tribunal Federal, ora pendente de julgamento, em sede de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida em 17 de março de 2016: "possui repercussão geral a questão referente à submissão, ou não, dos conselhos de fiscalização profissional ao regime de precatórios para pagamentos de suas dívidas decorrentes de decisão judicial" (RE n. 938.837/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJ 12.4.2016).

[79] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*... p. 171.

[80] STF, Pleno, RE n. 225.011/MG, Rel. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, DJ 19.11.2002 (também: Primeira Turma, RE n. 334.225-AgR/PR, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 4.4.2014). No mesmo sentido, tem decidido o STJ que "a ECT tem natureza jurídica de 'empresa pública' que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido, razão por que deve ser observado o regime de precatório na execução de seus débitos" (Segunda Turma, REsp n. 397.853/CE, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 24.11.2003).

173 da CF), submetem-se a regime executivo por precatório as *entidades empresariais*[81] que, vinculadas à prestação de serviços públicos primários, não atuem em mercado sujeito à concorrência nem tenham por objetivo primordial a acumulação ou distribuição de lucros (resultado social).[82] Esse entendimento, contudo, tende a prevalecer apenas para as empresas públicas; ainda que sejam prestadoras de serviço público (por exemplo, dedicadas a atividades de abastecimento de água ou de fornecimento de energia elétrica), as sociedades de economia mista devem submeter-se ao regime de execução comum às demais empresas privadas.[83]

A tendência majoritária na doutrina, porém, é negar a possibilidade[84] de as empresas públicas e as sociedades de economia mista submeterem-se ao sistema de precatório para a satisfação de seus débitos judiciais, pois se trata de pessoas jurídicas de direito privado (não de *entidades de direito público*),[85] cuja prática financeira não abrange o conceito de *orçamento público*, um dos institutos de direito público que está na base da exigência contida no art. 100 da Constituição Federal (v. 10).[86]

---

[81] "São pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública, com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado no modo empresarial, ou de exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo. Sua criação deve ser autorizada por lei específica, cabendo ao Poder Executivo as providências complementares para sua instituição" – MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*... p. 66.

[82] STF, Pleno, RE n. 599.628/DF, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Rel. p/ acórdão Min. Joaquim Barbosa, DJ 25.5.2011.

[83] Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pelo total descabimento do sistema de precatório em favor de sociedades de economia mista: ARE n. 709.225-AgR/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 31.1.2013; ARE n. 531.538-AgR/AL, Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 1.10.2013. Pela possibilidade, em tese, *desde que a sociedade de economia mista prestadora de serviço público primário insira-se em ambiente não-concorrencial*: RE n. 698.357-AgR/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 3.10.2012; RE n. 592.004-AgR/AL, Segunda Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 21.6.2012.

[84] Ainda que eventualmente aceita a inclusão dessas entidades empresariais na sistemática dos precatórios, uma solução seria atestar a "impenhorabilidade [apenas] dos bens afetados ao serviço público", e não de todos os bens dessas entidades – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições*... v. IV, p. 611.

[85] Art. 100, § 5º, da Constituição Federal: "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 judiciários [...]".

[86] Nesse sentido: MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 360; COSTA, Regina Helena. *As prerrogativas e o interesse da Justiça.* In *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo.* Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno, p. 79-88. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 79; VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Execução contra a Fazenda Pública.* São Paulo: Dialética, 1998, p. 47; LOCKMANN, Ana Paula Pellegrina. *A execução contra a Fazenda Pública: precatórios trabalhistas.* São Paulo: LTr, 2004, p. 49; TEIXEIRA FILHO, Manoel Antonio. *Execução no processo do trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2001, p. 265.

7 Prerrogativas e privilégios: delimitação conceitual

As denominadas *prerrogativas da Fazenda Pública em juízo* continuam espraiadas pelo Código de Processo Civil de 2015, que, embora tenha minimizado alguns aspectos da disciplina legal (a hipótese mais emblemática é a redução do âmbito de incidência da *remessa necessária*),[87] não rompeu com a tradição brasileira de conferir tratamento diferenciado a uma variada sorte de situações processuais.[88] Ao longo do presente trabalho, diversas hipóteses de prerrogativas processuais da Fazenda Pública serão criticamente enfrentadas. É evidente que, dado o escopo proposto ao estudo, o levantamento dos vários aspectos de diferenciação procedimental será direcionado às normas relativas à tutela jurisdicional executiva instaurada contra a Fazenda Pública.

A questão que sempre gravita sobre o tema consiste em perquirir, basicamente, se as prerrogativas da Fazenda Pública legitimam-se, caso a caso, à luz dos postulados constitucionais da *isonomia* e da *razoabilidade*;[89] a igualdade das partes é imanente à

---

[87] Necessidade que a doutrina já há muito sinalizava: a estipulação legal das prerrogativas processuais fazendárias é realizada, de modo geral, "sem muita cautela, sem muito pensar [basta observar que grande parte delas foi engendrada por Medidas Provisórias]. Talvez essa justificação dentro do ordenamento não seja assim tão evidente. A experiência de todos esses anos em que as prerrogativas estão em vigor também tem demonstrado que sua eficácia é bastante questionável" – COSTA, Regina Helena. *As prerrogativas e o interesse da Justiça...* p. 84.

[88] Para considerar as hipóteses comuns do Código de Processo Civil, podem ser citadas as previsões dos artigos 85, § 3º (diferenciação do regime de fixação de honorários advocatícios), 91, *caput* (relativo às despesas processuais dos atos praticados a requerimento da Fazenda Pública), 183, *caput* (prazo em dobro para falar nos autos em geral), § 2º (intimação pessoal), 496 (regime de remessa necessária), 534 e 535 (diferenciação do módulo executivo relativo a obrigações pecuniárias), 968, § 1º (dispensa de depósito prévio para a propositura de ação rescisória), 1.007, § 1º (dispensa de preparo recursal, inclusive do porte de remessa e retorno), 1.021, § 5º, e 1.026, § 3º (recolhimento ao final de multa recursal), 1.059 (óbices à concessão de tutela provisória). Além das normas codificadas, também a legislação esparsa é vasta; ilustrativamente: art. 4º da Lei n. 9.289/1996 (isenção de custas em geral na Justiça Federal de primeiro e segundo graus), art. 1º da Lei n. 8.437/1992 (vedações à concessão de medida assecuratória em desfavor do Poder Público), art. 7º, § 2º, da Lei n. 12.016/2009 (óbices à concessão de medidas liminares em mandado de segurança), art. 4º da Lei n. 8.437/1992, art. 15 da Lei n. 12.016/2009 e art. 1º da Lei n. 9.494/1997 (incidentes processuais para a suspensão de liminar, de segurança e de tutelas de urgência em geral, concedidas contra o Poder Público), art. 22, § 2º, da Lei n. 12.016/2009 (intimação prévia obrigatória, no mandado de segurança coletivo impetrado com pedido de liminar), art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997 (vedação de execução provisória), art. 1º da Lei n. 6.830/1980 (rito especial para a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública), dentre outros.

[89] "Quando se trata da Fazenda Pública em juízo há necessidade de serem feitas algumas considerações a respeito do princípio da igualdade e suas relações com a Fazenda Pública. Óbvio que nem todos são iguais perante a lei. Aliás, a lei existe para distinguir. A questão, como os administrativistas e constitucionalistas já desenvolveram, é saber se a lei, ao discriminar, encontra respaldo no texto constitucional e nos valores consagrados na Constituição Federal, bem como se o discrímen guarda uma relação lógica e razoável ao estabelecer tratamento diferenciado. Este, na verdade, é que é o problema da igualdade, quer no plano do

cláusula do *devido processo legal*: "quando uma das partes é o Estado, a jurisprudência tem transigido com alguns favores legais que, *além da vetustez*, têm sido reputados não arbitrários por visarem a *compensar* dificuldades da defesa em juízo das entidades públicas"; se, ao contrário, tais prerrogativas desafiarem "a medida da razoabilidade ou da proporcionalidade, caracterizam privilégios inconstitucionais".[90] Em síntese, toda benesse legal unilateralmente concedida à Fazenda Pública, a que não corresponda uma diferença real originária de peculiaridades a ela inerentes, corresponde a *privilégios* processuais, em vez de legítimas *prerrogativas* conferidas ao Poder Público em juízo.

Portanto, a *prerrogativa* constitui vantagem intrínseca a certas especificidades legitimantes; pauta-se, então, em dignidades fundantes. Já o *privilégio* constitui regalia ilegítima que, no campo da tutela jurisdicional executiva, tem a nefasta consequência de retardar ilimitada ou desarrazoadamente a realização do direito material do credor, em face das obrigações fazendárias.[91]

Na base de *prerrogativas* há uma situação jurídica de *desvantagem* a autorizar o incremento de um discrímen, por força da projeção *substancial* ou *material* do princípio constitucional da *igualdade*, ou seja, por força do preceito isonômico (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal). Na base de *privilégios*, o discrímen igualmente existe, mas não guarda correspondência com o princípio da igualdade, que "interdita tratamento desuniforme às pessoas";[92] em *privilégios*, o discrímen é, portanto, constitucionalmente ilegítimo.[93]

---

direito material, quer no plano do direito processual" – YARSHELL, Flávio Luiz. *A execução e a efetividade do processo em relação à Fazenda...* p. 213.

[90] STF, Pleno, ADI n. 1.753-MC/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12.6.1998; excerto da ementa.

[91] Como exemplo de autêntico *privilégio* processual, suspenso cautelarmente pelo Supremo Tribunal Federal (ADI n. 1.753-MC/DF), o que fomentou enfim a revogação da benesse pela MP n. 1.798-5/1999, pode ser citada a ampliação do prazo para o ajuizamento de ação rescisória, prevista no art. 4º, parágrafo único, da MP n. 1.577/1997, que dobrava o prazo decadencial para quatro (4) anos e criava novas hipóteses de rescindibilidade das sentenças *exclusivamente em favor da Fazenda Pública*. Aliás, a quinta reedição da MP n. 1.577/1997 (n. 1.577-5, de 30 de outubro de 1997) ampliou a prerrogativa do prazo de quatro (4) para cinco (5) anos, além de avolumar novas hipóteses de rescindibilidade. A MP n. 1.658-12/1998 voltou a prever prazo em dobro para a Fazenda Pública ajuizar ação rescisória, disposição que só foi retirada pela MP n. 1.798-5/1999, que também restaurou a redação anterior do art. 485 do CPC/1973, excluindo as novas hipóteses de rescindibilidade estabelecidas em favor da Fazenda Pública.

[92] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 12-13.

[93] Em suma, *privilégios* são simplesmente "situações de vantagens não fundadas". Afinal, a Carta Constitucional não se restringe "a declarar o princípio de igualdade. Aplica-o, desde logo, a zonas mais sensíveis ou mais importantes na perspectiva da sua ideia de Direito. E daí um sistema bastante complexo e

O regime de precatório, por exemplo, não parece conduzir *per se* a uma prerrogativa nem a um privilégio em prol do Poder Público, consoante será tratado oportunamente (v. 10). No entanto, a par dessa consideração, a jurisprudência tende a conceber, por intermédio de atividade interpretativa "transigente", com respaldo em respeitável doutrina, uma série de prerrogativas consectárias e "justificadas" pela referida sistemática constitucional de pagamento.

Enfim, no campo da interpretação sistemática das normas processuais pertinentes, e não apenas na órbita da legitimidade constitucional de seus assentos legais, residem os maiores obstáculos à efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública, como será tratado ao longo do estudo. Toda *prerrogativa* é assim qualificada por consubstanciar, basicamente, uma norma excepcional, de restrição justificada sob o ponto de vista constitucional; vale dizer, as prerrogativas devem ter previsão expressa e não comportam interpretação ampliativa; "ir além é contrariar sua natureza".[94]

8 Natureza executiva da tutela satisfativa contra a Fazenda Pública

A execução das modalidades obrigacionais não-pecuniárias (*fazer*, *não fazer* e *entregar* coisa) contra a Fazenda Pública recebe, tradicionalmente, idêntico tratamento legal àquele conferido pelas normas processuais que tratam da execução entre particulares em geral. A Lei n. 8.952/1994, que, modificada a redação do art. 461 do Código de Processo Civil de 1973, alterou o regime satisfativo das obrigações de *fazer* ou de *não fazer* para imprimir-lhes *tutela específica* (desnecessidade da instauração de execução por processo autônomo), e a Lei n. 10.444/2002 (acrescentou o art. 461-A ao CPC/1973), que incorporou a mesma técnica sincrética para a obrigação de *entregar* coisa, estenderam-se

---

talvez demasiado ambicioso, em que se deparam decorrências puras e simples da igualdade jurídica, preceitos de diferenciação em função de diferenças de circunstâncias, imposições derivadas da igualdade social e discriminações positivas" – MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional.* t. IV. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 231-232.

[94] "[...] uma exceção é, por si, uma restrição que só tem valor para casos excepcionais. Ir além é contrariar sua natureza. [...] recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente. O mesmo se diga para as normas excepcionais: uma exceção deve sofrer interpretação restritiva" – FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito.* 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 296.

às hipóteses de obrigações fazendárias; não havia e nem há, agora sob a égide do Código de Processo Civil de 2015, um regime específico para a Fazenda Pública nessas hipóteses.

Já com a Lei n. 11.232/2005, que passou a estabelecer *técnica sincrética* ou fase de *cumprimento de sentença* também para as obrigações pecuniárias (artigos 475-I a 475-R do CPC/1973), foi diferente. Na hipótese de tutela jurisdicional executiva para o pagamento de quantia contra a Fazenda Pública, a situação é diversa e decorre da necessidade de obediência a normas materiais de direito público que impõem limites à execução decorrentes da exigência constitucional de precatório (v. 10). Por esse motivo, é clássico o questionamento acerca da natureza realmente *executiva* da tutela jurisdicional satisfativa contra a Fazenda Pública.[95]

A controvérsia é fomentada pela concepção tradicional de que execução *propriamente dita* seria apenas aquela operada mediante a atuação concreta da sanção executiva sem a concorrência volitiva do obrigado, com o reforço do caráter *sub-rogatório* da atuação jurisdicional (*substitutivo* à vontade do devedor) para importar em atos de invasão patrimonial. Por esse motivo, a realização material do direito do credor operada por intermédio de atos *coercitivos* corresponderia a modalidade apenas *indireta* de execução porque, por intermédio dela, o inadimplemento adviria por um comportamento – ainda que constrangido a agir – do próprio devedor.

Tanto na atuação de meios coercitivos quanto na atuação de meios sub-rogatórios a atividade jurisdicional tem função executiva quando visa a permitir a concretização do direito do credor, em razão do inicial estado de inércia do devedor (inadimplemento espontâneo); e a atual predisposição sistemática e paritária dos meios satisfativos (coercitivos e sub-rogatórios), nas normas processuais, não mais justifica a distinção classificatória entre execução *direta* e execução *indireta* (v. 4).

No entanto, considerada a usual colocação doutrinária de que a execução contra a Fazenda Pública, voltada à realização material do crédito mediante a expedição de

[95] A sentença condenatória de obrigação pecuniária proferida contra a Fazenda Pública seria hipótese de condenação "desmunida de execução" – PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado das ações*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 13. "Embora a lei cuide da matéria no livro das execuções (CPC, artigos 730-731), o certo é que verdadeira execução não é aquela que se volta contra a Fazenda Pública, pois não há invasão imperativa do patrimônio do Estado pelo juiz (ou seja, pelo próprio Estado). É o devedor mesmo quem paga (voluntariamente), estimulado pelo ofício requisitório da autoridade judiciária. Essa regra vale para todas as pessoas jurídicas de direito público, a saber: União, Estado, Distrito Federal, municípios e autarquias" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*... p. 303.

precatório, trata de execução "imprópria", pois se processa sem a atuação de atos expropriatórios, não é possível avançar no estudo proposto sem, antes, afirmar a autêntica índole *executiva* da tutela jurisdicional satisfativa contra a Fazenda Pública. A execução contra a Fazenda Pública é inclusive arrolada como exemplo da excepcional existência, no plano jurídico, de *obrigação* sem *responsabilidade patrimonial*.[96]

O questionamento tradicional parte da premissa de que, em razão da atividade *substitutiva* própria da execução *por expropriação*,[97] essa modalidade executiva pressupõe a possibilidade de constrição patrimonial, como reflexo do uso da autoridade estatal (execução "forçada") para a satisfação do direito reconhecido.[98]

Os princípios norteadores da Administração Pública (como o da *moralidade*, o da *legalidade* e o da *eficiência*) também podem ser invocados para a defesa da inexistência de *execução* propriamente dita contra a Fazenda Pública, dado que não seria lícito ao ente administrativo, dentro dos preceitos éticos constitucionalmente eleitos, negar cumprimento a uma decisão judicial; mas, ainda que negado cumprimento ao julgado, pouco ou nada poderia ser feito. Ainda, o comando condenatório contrário à Fazenda Pública conteria mais uma *"declaração* do que propriamente [uma] *condenação*, na medida em que a execução do art. 730 do CPC [1973], calcada no sistema imposto pelo art. 100 da CF, não significa substituição da vontade do devedor em prol do pagamento".[99]

---

[96] "No direito brasileiro, o exemplo mais próximo ao de *obrigação sem responsabilidade* é o da Fazenda Pública, cujos bens não são suscetíveis de penhora" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições...* v. IV, p. 327. É assim afirmado porque, com fundamento na célebre doutrina alemã do *Schuld und Haftung*, "acenada primeiramente para o direito romano por Alois Brinz [...] a *responsabilidade* é a destinação dos bens do devedor a garantir a satisfação coativa do direito, à qual corresponde do lado ativo o direito de conseguir tal satisfação à custa desses bens, ou seja, o direito de agressão ao patrimônio do devedor" – LIEBMAN, Enrico Tullio. *Processo de execução...* p. 33.

[97] Característica que, na execução forçada, decorre de um "sistema de medidas destinadas a realizar o mesmo resultado prático que por ato de sua própria vontade o obrigado deixou de realizar" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil...* p. 106.

[98] Há mesmo quem afirme que "não há execução contra o Estado. Em verdade, a sentença que condena o Estado ao pagamento de quantia certa é inexequível" – BARROS, Humberto Gomes de. *Execução de antecipação de tutela contra o Estado*. In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23, Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 187-195. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003, p. 192.

[99] "O que acontece se o precatório não for pago? Nada acontece quando o precatório não é pago. Trata-se apenas de um fato: o precatório não foi pago e pouco há para ser feito em prol de seu efetivo pagamento [...]. Assim sendo, as consequências políticas do não pagamento (a intervenção, por exemplo) não rendem ensejo, tecnicamente, a execução nenhuma porque não substituem a vontade do executado para fins de cumprimento da sanção contida no título e, tampouco, significam possibilidade de pagamento" – BUENO, Cassio Scarpinella. *Execução contra a Fazenda Pública.* 2. ed. São Paulo: CPC, 2004, p. 18.

Não obstante essas considerações, a possibilidade de o juiz exercer seu *imperium* contra o Estado compatibiliza-se com o direito à tutela jurisdicional efetiva e se coaduna com o princípio da igualdade, dentro dos "principios presupuestarios [que] se deben adecuar al contexto garantístico que emana de los derechos reconocidos a los ciudadanos".[100]

É inegável que a tutela satisfativa contra a Fazenda Pública guarda características específicas, inerentes à impenhorabilidade dos bens públicos e à sistemática irradiada do regime de precatório (v. 10). No entanto, embora tenha um mecanismo satisfativo próprio e *sui generis* (daí a pertinência da utilização do termo *execução por precatório*),[101] trata-se também de atividade jurisdicional executiva em sentido estrito.

O precatório é geralmente expedido contra a vontade da Fazenda Pública, que, ao contrário, costuma apresentar toda sorte de recursos e de expedientes processuais para obstar ou para postergar ao máximo a expedição do ofício requisitório de pagamento e a sua migração ao respectivo Tribunal.

A característica da *sub-rogação*[102] decorre, diante do antagonismo de interesses (vontade do credor *versus* inércia do devedor), da possibilidade de o Poder Judiciário incrementar atos (executivos) que, alheios à vontade do devedor – que optou por não cumprir espontaneamente a obrigação –, permitam a satisfação do crédito.

Se a Fazenda Pública expressa sua recusa em satisfazer a obrigação pecuniária que lhe compete adimplir, e se o precatório apenas advém em função da imperatividade do Poder Judiciário, que precisa *substituir-se* à inércia do devedor fazendário para *obrigá-lo* ao pagamento via precatório (obrigação imposta constitucionalmente no § 5º do art. 100), como negar que houve atividade sub-rogatória em algum grau? [103]

---

[100] ABERASTURY, Pedro. *El presupuesto público en la ejecución de sentencias contra el Estado*. In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23. Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 415-432. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003, p. 430.

[101] Expressão sugerida por Cândido Rangel Dinamarco – *Execução civil*... p. 306.

[102] Sob a premissa chiovendiana, que utiliza o termo para designar o atributo do ato que, em contraste com a execução por coerção (execução indireta da tutela específica obrigacional), consiste na substituição à vontade da parte – CHIOVENDA, Giuseppe. *Principios de Derecho Procesal Civil*, t. I. Trad. José Casáis y Santaló. Madrid: Madrid Editorial, 1922, p. 276.

[103] No aspecto narrado, a atividade sub-rogatória advém de (i) substituição da inércia + (ii) obrigação de inclusão orçamentária. O aspecto mitigador, mas não negativo da existência de sub-rogação em algum grau, constitui apenas o fato de, não efetuado o pagamento, o juiz não poder *a princípio* praticar atos invasivos do patrimônio público.

A característica de *transmudação* da penhora e dos atos expropriatórios por essa *coerção* ao pagamento (*obrigar* ao adimplemento em decorrência do precatório), imposta pela Constituição Federal, também esclarece a natureza executiva do procedimento satisfativo contra a Fazenda Pública. Em razão dessas qualidades, parece possível afirmar que, na execução contra a Fazenda Pública, prevalecem atributos híbridos, mistos de atividade sub-rogatória (precatório expedido contra a vontade do devedor) e de coerção (a Fazenda executada *deve* incluir no orçamento público, por imposição constitucional, os passivos judiciais).[104]

É possível afirmar que a tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública (execução por precatório) responde a uma situação *ímpar* de *responsabilidade patrimonial* porque, embora não se possa falar em responsabilidade patrimonial *stricto sensu* (estado de sujeição patrimonial que permita a concreta atuação da sanção executiva) – dada a impenhorabilidade dos bens públicos –, o devedor fazendário não pode, por outro lado, desobrigar-se da inclusão orçamentária determinada pela Constituição Federal; vale dizer, não há bens predispostos em estado de sujeição, mas o orçamento público futuro (ou programado) *sujeita-se* ao cumprimento da decisão judicial.

O precatório, expedido contra a vontade da Fazenda Pública devedora e pago por força da imperatividade do documento requisitório (já que *em tese* o § 5º do art. 100 constitucional não autoriza a lamentável mora no pagamento, hoje existente em diversos Estados, Distrito Federal e Municípios), equipara-se *mutatis mutandis* a um título que coloca o orçamento público *programado* (dadas as regras temporais constitucionais) em estado de *sujeição*; afinal, a inclusão orçamentária é obrigatória (inclusão no orçamento público do exercício financeiro subsequente, se expedido o precatório até 1º de julho; ou inclusão no orçamento seguinte ao exercício financeiro subsequente, se expedido o precatório entre 2 de julho e 31 de dezembro).

Essa observação não vulnera o princípio da indisponibilidade dos bens públicos porque a *obrigatoriedade* do pagamento tem *status* constitucional (§ 5º do art. 100): "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". O que muda

[104] Na execução contra a Fazenda Pública, "o que se pode concluir é que a atividade executiva não é apenas substitutiva, mas também coativa, até o limite do razoavelmente aceito pelo processo moderno" – GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 40.

apenas é o método de pagamento, qual seja, o pagamento via precatório, e não via constrição e expropriação patrimonial (o que é obstado pela *impenhorabilidade* dos bens públicos).[105]

A alegação de que não há atividade *substitutiva* na execução por precatório porque, caso a Fazenda Pública não pague, nada a autoridade estatal poderá fazer, ante a impenhorabilidade dos bens públicos, também pode ser negada. Além de desconsiderar que o ordenamento jurídico brasileiro contempla remédios específicos para combater o referido inadimplemento dos precatórios (v. 14), a premissa para tal colocação é que a expedição do precatório não implica *per se* nenhuma satisfação ao credor, o que não é completamente correto afirmar. O precatório inscreve um direito de crédito passível de oferecer uma série de vantagens ao credor, como a *compensação* tributária (atendidas certas condições legais, v. 11.5), a *cessão do crédito* ou a *dação em pagamento* para a aquisição de bens alienados a interesse da Fazenda Pública.

A *substitutividade* (caráter sub-rogatório) deve ser vista não apenas sob o ângulo da possibilidade de adentrar coercitivamente o patrimônio do devedor (caráter coercitivo resultante da *transformação* da penhora e dos atos expropriatórios), mas deve ser compreendida também sob o ângulo da *satisfatividade.* Afinal, os chamados atos judiciais de sub-rogação acontecem a interesse do credor. Se o credor tem satisfeito total ou parcialmente o seu crédito com a mera expedição do precatório (por exemplo, via compensação), já há *substitutividade*.

Ademais, a inexistência de tutela jurisdicional executiva propriamente dita, nas hipóteses de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, poderia ser presumida em razão da *inevitabilidade*[106] do precatório (embora o precatório não seja um dogma insuperável), pois, queira ou não, o ente fazendário está obrigado a saldar seus passivos judiciais por intermédio de requisição de verba orçamentária pelo Poder Judiciário (art.

---

[105] Deve ser ressaltado que nem sempre a previsão de penhorabilidade de um bem público, nos países em que se admite essa possibilidade, compromete o *fazer* estatal. "El funcionamiento de la Administración Pública estuviera sufriendo sólo en los casos donde la ejecución quitaría a la Administración recursos necesarios sin aquellos el cumplimiento regular de sus funciones no es posible" – BLANKE, Hermann-Joseph. *El patrimonio financiero como bien público ejecutable en el derecho alemán*. In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23, Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 433-445. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003, p. 438.

[106] Sob a consideração de que a instauração da atividade executiva, propriamente dita, depende da resistência do devedor ao adimplemento espontâneo, sob pena, inclusive, de faltar interesse de agir ao credor.

100 da Constituição Federal). Em outras palavras, a instauração do cumprimento de sentença – fase processual de tutela executiva (artigos 534 e 535 do CPC) – seria *inevitável* ou *necessária*, ainda que, ante a total anuência da Fazenda Pública com o crédito executado, seja exclusivamente destinada à expedição do precatório.

Em primeiro lugar, essas colocações não respondem ao problema à luz da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública fundada em título executivo extrajudicial (art. 910 do CPC), hipótese que, embora tenha sido controvertida no passado, é hoje aceita (v. 23). Na execução fundada em título executivo extrajudicial que se reporte a obrigação pecuniária, a Fazenda Pública torna-se *parte executada* não por *inevitabilidade*, mas por resistência ao direito do credor; e, se resistência não houvesse, não dependeria evidentemente de precatório para adimplir – *espontaneamente* – a obrigação insatisfeita.

Seja como for, de retorno à hipótese do suposto *inevitável* cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública (para o "pagamento devido pelas Fazendas [...] em virtude de sentença judiciária", na dicção do art. 100 da CF), a *exigência de precatório* para saldar título executivo judicial não se confunde com a *exigência de cumprimento de sentença*: o precatório é *necessário*, não a *instauração de tutela jurisdicional executiva*. O cumprimento de sentença instaura-se "a requerimento do exequente" (art. 513, § 1º, do CPC) e, em face da Fazenda Pública, inicia-se com o desinteresse do devedor (fazendário) em promover os atos tendentes à satisfação do crédito. Nada impede, por exemplo, que, consumado o trânsito em julgado da sentença, o próprio devedor fazendário apresente ao juiz a memória de cálculo do débito para a finalidade de, após a oitiva do credor, possibilitar a expedição do precatório: haverá *precatório sem fase de execução* propriamente dita.

O fenômeno também está presente quando houver, antes da fase executiva, transação entre a Fazenda Pública devedora e o credor, o que, aliás, é especialmente incentivado pelo Código de Processo Civil,[107] diploma legal de muita utilidade para desmitificar a ideia, outrora corrente, de que a indisponibilidade do interesse público inviabilizaria conciliações judiciais pela Administração Pública (v. 15.1). Outro exemplo

[107] "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta" (art. 174).

esclarecedor é a possibilidade de expedição de precatório em fase de liquidação consensual de sentença condenatória genérica.

Portanto, a instauração de fase executiva contra a Fazenda Pública é *necessária* apenas diante da inércia do devedor fazendário, o que torna novamente presente o atributo da *substitutividade* também na execução por precatório. Em síntese, sob qualquer ponto de vista, parece melhor admitir que a execução *por precatório*, apesar de guardar características próprias, não perde sua natureza *executiva* em razão do regime específico a ela destinado.[108]

9 Topologia legal da tutela executiva contra a Fazenda Pública

No Código de Processo Civil, a colocação do tema *tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública*, referente às obrigações não-pecuniárias (*fazer*, *não fazer* ou *entregar coisa*), é consonante com o tratamento dispensado para a tutela satisfativa em forma específica instaurada entre particulares, pois não identifica nenhuma especificidade em relação ao respectivo regime geral (Capítulo VI do Título II do Livro I da Parte Especial: artigos 536 a 538). O cumprimento dessas modalidades obrigacionais, fundado em título executivo judicial, já à luz do CPC/1973 dispensava a instauração de processo autônomo de execução (não havia um regime específico para a Fazenda Pública nessas hipóteses); e, quando a pretensão satisfativa estivesse fundada em título executivo extrajudicial, seguia regularmente o rito geral dos artigos 621 e 632 do CPC/1973.[109]

A situação é diferente para as obrigações pecuniárias. O Código de Processo Civil de 2015 avançou sobre o tema e incluiu expressamente a tutela *in executivis* contra a Fazenda Pública fundada em título judicial no regime da *fase de cumprimento de sentença*, destinado também à satisfação das obrigações de pagar quantia, e não mais apenas às

[108] Nesse sentido: DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Execução contra a Fazenda Pública.* Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 61; CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 104-107.

[109] Nesse sentido: COSTA, Susana Henriques da. *A Lei nº 11.232/05 e a execução contra a Fazenda Pública*. In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*. Coord. Susana Henriques da Costa, p. 347-368. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 349; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições...* v. IV, p. 611.

tutelas específicas obrigacionais (Capítulo V do Título II do Livro I da Parte Especial: artigos 534 e 535).

Na sistemática anterior, a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública continuava, ainda após a Lei n. 11.232/2005, a seguir o rito da execução aparelhada estabelecida pelos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil de 1973.[110] Além disso, a Lei n. 11.232/2005 dispôs de regras específicas para os embargos à execução opostos pela Fazenda Pública (artigos 741 a 743 do CPC/1973), em Capítulo antes dedicado aos "embargos à execução fundada em sentença" (depois, sob o título "embargos à execução contra a Fazenda Pública": Capítulo II do Título III do Livro II do CPC/1973).[111]

O tratamento díspar, empregado pela Lei n. 11.232/2005, ocorreu sem que houvesse razões ontológicas para não se aplicar a nova técnica do processo sincrético – feitos alguns ajustes necessários – à hipótese de execução de obrigação fazendária de pagar quantia; referida sistemática, aliás, não era estranha ao sistema satisfativo das obrigações de pequeno valor executadas nos Juizados Especiais Federais (Lei n. 10.259/2001), cuja instauração de processo autônomo de execução era já dispensada.[112]

Seja como for, o Código de Processo Civil vigente integrou o sistema satisfativo e unificou a fase de *cumprimento de sentença* para abarcar todas as modalidades obrigacionais decorrentes de títulos executivos judiciais, incluídas conjuntamente sob a mesma nomenclatura procedimental (Título II do Livro I da Parte Especial).

---

[110] Nesse sentido: SANTOS, Ernane Fidélis dos Santos. *As reformas de 2005 do Código de Processo Civil – execução de títulos judiciais e agravo de instrumento.* São Paulo: Saraiva, 2006, p. 104; MELLO, Rogério Licastro de. *A defesa na nova execução de título judicial.* In *Processo de execução civil – modificações da Lei 11.232/2005.* Coords. Paulo Hoffman e Leonardo Ferres da Silva Ribeiro, p. 275-304. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 286.

[111] "Cumpre ressalvar que as alterações do art. 741 do CPC trazidas pela Lei n. 11.232/2005 não constavam do Anteprojeto original, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual, e foram inseridas pelo Executivo antes de encaminhá-lo ao Congresso para apreciação, local onde sofreram algumas mudanças de redação. [...] a ideia original era revogar o art. 741 do CPC e não lhe dar redação exclusiva para os casos de embargos à execução contra a Fazenda Pública" – COSTA, Susana Henriques da. *A Lei n. 11.232/05...* p. 354.

[112] "Já há, assim, norma no nosso ordenamento jurídico prevendo o processo sincrético para a execução contra a Fazenda Pública de dívidas de pequeno valor. Nada impede, portanto, a sua generalização também para os casos de dívidas maiores, principalmente diante do fato de que essa espécie de processo (sincrético), a partir da Lei n. 11.232/2005, tornou-se a regra no nosso ordenamento jurídico" – COSTA, Susana Henriques da. *A Lei n. 11.232/05...* p. 355. Em sentido diverso (pela necessidade de processo autônomo), mas ressaltada a possibilidade de aplicação da multa do art. 475-J do CPC/1973, quando o pagamento do precatório não fosse realizado dentro do prazo constitucional (art. 100, § 5º): YARSHELL, Flávio Luiz; BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis.* São Paulo: RCS Editora, 2006, p. 110.

Assim, em relação aos títulos executivos judiciais, o processo de execução *por precatório*, antes instaurado autonomamente, sob a égide do Código de Processo Civil de 1973 (artigos 730 e 731), deixou de existir para ceder espaço à espécie *cumprimento da sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública* (artigos 534 e 535 do CPC/2015).

Há uma interessante observação, acerca da terminologia utilizada pelo Código de Processo Civil de 2015, que merece relato. A expressão "cumprimento *de* sentença" é livremente empregada em substituição a "cumprimento *da* sentença"; ambas são bastante empregadas: "cumprimento *de* sentença" (artigos 528, 534, 536, 675, 771, 1.015, parágrafo único, entre outros) e "cumprimento *da* sentença" (artigos 513, 514, 516, 518, 519, entre outros).

Embora *a priori* casual, a adoção por contrair ou não a preposição *de* com o artigo definido *a*, respectivamente nas expressões "cumprimento *da* sentença" e "cumprimento *de* sentença", parece ter duas justificativas.

A primeira justificativa é de ordem estilístico-gramatical e se refere ao emprego de dadas inflexões verbais; a expressão "cumprimento *de* sentença" geralmente é acompanhada pelo modo verbal subjuntivo (nos tempos *presente* ou *futuro*) e a expressão "cumprimento *da* sentença", pelo modo indicativo: respectivamente, "cumprimento *de* sentença que *reconheça* a exigibilidade de obrigação de prestar alimentos" (Capítulo IV do Título II do Livro I da Parte Especial) e "cumprimento *de* sentença que *impuser* à Fazenda Pública o dever de pagar quantia certa" (art. 534), mas "cumprimento *da* sentença que *reconhece* a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa" (Capítulo III do Título II do Livro I da Parte Especial).

A segunda justificativa refere-se à preponderância da expressão "cumprimento *de* sentença" quanto à sua específica designação *abstrata* como *fase do processo*, mediante esclarecem os seguintes empregos terminológicos: "procedimento de cumprimento de sentença" (art. 771), "fase de cumprimento de sentença" (artigos 85, § 13, 1.015, parágrafo único).

No entanto, apenas o critério estilístico-gramatical relativo às inflexões verbais parece ser *objetivo* porque, quanto à preponderância do emprego semântico, há inúmeras exceções: "cumprimento *da* sentença" (*fase do processo* nominada pelo Título II do Livro

I da Parte Especial), "o cumprimento *da* sentença será feito segundo as regras deste Título" (art. 513), "procedimento de cumprimento *da* sentença" (art. 518) etc. Essas considerações acabam por concluir o seguinte: seria melhor que, pelo menos, o Título II do Livro I da Parte Especial do CPC conservasse o *nomen juris* "cumprimento *de* sentença", em vez de "cumprimento *da* sentença".

Ainda em relação à terminologia empregada pelo Código de Processo Civil de 2015, cumpre observar que *exequente* e *executado* não são apenas as partes que, respectivamente, ocupam o polo ativo e passivo da relação processual na execução aparelhada (processo autônomo de execução). Os termos são também amplamente empregados para designar o credor e o devedor também na fase de cumprimento de sentença (artigos 516, parágrafo único, 517, §§ 2º, 3º e 4º, 518, 523, 524, I etc.). Não há razão aparente para o emprego dos termos ter sido diverso, afinal, como já dito, *executar* é simplesmente *satisfazer* ("exequente é *quem pede a satisfação*" e "executado é aquele contra quem é pedido dado bem ou prestação").

Essa constatação reforça a opção terminológica pela simples diferenciação entre "*fase de cumprimento de sentença* para determinada modalidade de tutela executiva",[113] segundo a natureza do respectivo bem ou prestação, e "*processo de execução* para a satisfação de determinado bem ou prestação" (v. 4).[114]

À luz do Código de Processo Civil vigente, o processo autônomo de *execução por precatório*[115] refere-se apenas à execução fundada em título executivo extrajudicial (art. 910), com aplicação subsidiária das normas específicas do *cumprimento de sentença* previsto nos artigos 534 e 535 (art. 910, § 3º). Apesar da evidente complementariedade normativa, as previsões têm contrastes relevantes, sob a óptica da efetividade do processo

---

[113] Fase de *cumprimento de sentença* (i) para a *tutela específica* das obrigações de *fazer*, de *não fazer* e de *entregar* coisa; (ii) para a *tutela executiva expropriatória*, que visa à satisfação de obrigação de *pagar* quantia; (iii) para a *tutela executiva por precatório*, que visa à satisfação de obrigação de *pagar* quantia devida pela Fazenda Pública; (iv) para a *tutela executiva* do crédito alimentar, que visa ao adimplemento *coercitivo* (coerção pessoal) da obrigação de pagar alimentos.

[114] Processo de execução instaurado (i) para a satisfação de quantia (execução *por expropriação*); (ii) para a satisfação de obrigação de *fazer* ou de *não fazer* e de *entregar* coisa (execução *em forma específica*); (iii) para a satisfação de quantia via precatório, quanto a obrigações pecuniárias da Fazenda Pública (execução *por precatório*); (iv) para a satisfação do crédito alimentar, via adimplemento *coercitivo* da obrigação (execução *de alimentos*).

[115] Também chamada de *execução de crédito contra a Fazenda Pública*, em oposição às modalidades de tutela executiva em forma específica contra a Fazenda Pública, que, como visto, obedecem ao rito geral das respectivas formas obrigacionais (artigos 536-538 e 806-823) – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado*... p. 567.

(v. 24), e têm o mérito de encerrar finalmente (a não ser que arguida sua [improvável] inconstitucionalidade) a intensa controvérsia, outrora havida, acerca da possibilidade de títulos extrajudiciais aparelharem *execução contra a Fazenda Pública* (v. 23).

III REGIME CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIO E EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL EXECUTIVA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

10 Pressuposto público e limites políticos

A abordagem do tema proposto – *efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública* – deve inicialmente tratar do pressuposto público, dos denominados limites políticos e dos aspectos gerais relacionados ao regime constitucional de precatório e às modalidades de tutela jurisdicional executiva que o acompanham. Afinal, a crise de efetividade da tutela satisfativa contra a Fazenda Pública está primordialmente relacionada a esse instituto.

As considerações relativas ao regime constitucional de precatório, embora se refiram especificamente à tutela satisfativa voltada ao adimplemento de obrigações fazendárias *pecuniárias*, merecem exposição em capítulo próprio, em razão das inúmeras particularidades que circundam o tema; a opção por apresentá-lo prontamente é de ordem metodológica, para anteceder as futuras considerações relativas tanto aos aspectos procedimentais da fase de cumprimento de sentença quanto às questões vinculadas à execução aparelhada, fundada em título executivo extrajudicial (art. 910 do CPC).

Ao contrário do que se afirma em geral,[1] o regime de precatório não parece conduzir *per se* a uma prerrogativa processual. Ante a impossibilidade jurídico-constitucional de as medidas executivas orientarem-se por atos expropriatórios, há um procedimento satisfativo específico (artigos 534, 535 e 910 do CPC), decorrente de

[1] "Um outro ponto relevante a ser destacado, ainda no âmbito das prerrogativas 'clássicas', concerne à execução por quantia certa que, contra a Fazenda, realiza-se mediante precatório" – COSTA, Regina Helena. *As prerrogativas e o interesse da Justiça.* In *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo.* Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno, p. 79-88. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 83. No mesmo sentido: FEDERIGHI, Wanderley José Federighi. *A execução contra a Fazenda Pública.* São Paulo: Saraiva, 1996, p. 17; LOCKMANN, Ana Paula Pellegrina – *A execução contra a Fazenda Pública: precatórios trabalhistas.* São Paulo: LTr, 2004, p. 68. Também o Supremo Tribunal Federal, ao declarar liminarmente a inconstitucionalidade do art. 2º da EC n. 30/2000, que incluiu o art. 78 no ADCT da Constituição Federal de 1988, comparou o precatório a uma prerrogativa processual: "o precatório de que trata o artigo 100 da Constituição consiste em prerrogativa processual do Poder Público" (Pleno, ADI n. 2.356-MC/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, Rel. p/ acórdão Min. Ayres Britto, DJe 18.5.2011).

imposição política,[2] que não se origina de uma situação jurídica de desvantagem da Fazenda Pública perante os particulares em geral. Na base de *prerrogativas* – sejam de direito material, sejam de direito processual –, há sempre uma situação jurídica de *desvantagem* a autorizar o incremento de um discrímen, por força da projeção *substancial* ou *material* do princípio constitucional da *igualdade*, ou seja, por força do preceito isonômico (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal).[3]

O regime de precatório não está na base de nenhuma situação jurídica de desvantagem a ser *compensada* pela atribuição de um tratamento específico de tutela executiva. Trata-se de uma imposição política refletida sobre o respectivo regime processual. Não se trata de uma imposição *da execução*, mas uma imposição *à execução*, apresentada pela própria Constituição Federal.

Já no bojo do processo de execução ou do cumprimento de sentença por precatório, daí sim pode ocorrer o exercício de uma prerrogativa processual pela Fazenda Pública; por exemplo, as prerrogativas de prazo em dobro para a interposição recursal e para a manifestação nos autos (*caput* do art. 183 do CPC) e a de intimação pessoal (§ 1º do art. 183, *caput* do art. 535 do CPC). Porém, essas prerrogativas não decorrem do regime de precatório em si ou da forma diferenciada de tutela executiva *por precatório*, mas advêm de uma imposição legal que pressupõe, para os entes fazendários em juízo, situação jurídica de desvantagem em relação aos particulares em geral.

Os elementos constitutivos da previsão constitucional de precatório, e reflexamente da execução que a ele visa, podem ser inicialmente afirmados sob duas ordens de interesse público, que remetem (i) a exigências de direito financeiro-orçamentário[4] e (ii) a exigências de direito administrativo. Trata-se de pressuposto público – contido "tanto no plano constitucional quanto nos desdobramentos do plano infraconstitucional" – que, dado

---

[2] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 303.

[3] "O princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas. Sem embargo, consoante se observou, o próprio da lei, sua função precípua, reside exata e precisamente em dispensar tratamentos desiguais. Isto é, as normas legais nada mais fazem que discriminar situações, à moda que as pessoas compreendidas em umas ou em outras vêm a ser colhidas por regimes diferentes. Donde, a algumas são deferidos determinados direitos e obrigações que não assistem a outras, por abrigadas em diversa categoria, regulada por diferente plexo de obrigações e direitos" – MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*... p. 12-13.

[4] Como aponta a doutrina, as noções de direito financeiro e de direito orçamentário são as mesmas, pois têm como objeto de estudo os mesmos institutos e fenômenos jurídicos, "que se desdobra em receita, despesa, *orçamento* e crédito público" – HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário.* 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 45.

o regime jurídico diferenciado em relação à Fazenda Pública, quando executada, repercute sobre o próprio direito processual aplicável ("o processo encontra limites na ordem material").[5]

O regime de precatório é de suma relevância às normas estruturantes da ordem orçamentária e financeira nacional. Em razão do prazo constitucional a ele inerente,[6] o regime de precatório permite ao Poder Público a inscrição dos passivos judiciais em obediência à *anualidade* orçamentária.

Sob o ponto de vista do direito financeiro-orçamentário, está no cerne da justificativa do regime executivo diferenciado o princípio da *anualidade*, ou da *periodicidade*, que pode ser definido como norma principiológica referente à previsão de programação de atividades e de projetos administrativos a serem realizados no futuro; eis a razão para o princípio da *anualidade* constituir, na realidade, um princípio acerca da própria *periodicidade* do orçamento público.[7]

As premissas do princípio da *anualidade*, assim, pautam-se na *periodicidade*, que tem interesse: (i) do ponto de vista *político*, pois concede ao Congresso Nacional a possibilidade e a oportunidade de intervir periodicamente na atividade financeira; (ii) do ponto de vista *financeiro*, porque "marca um período durante o qual se efetuam a arrecadação e a contabilização dos ingressos e se comprometem as despesas autorizadas, encerrando as contas públicas"; e (iii) do ponto de vista *econômico*, "para o fim de influir nas flutuações dos ciclos econômicos".[8]

---

[5] YARSHELL, Flávio Luiz. *A execução e a efetividade do processo em relação à Fazenda...* p. 212.

[6] Pagamento no exercício financeiro seguinte ao da sua expedição, quando ocorrida até 1º de julho; pagamento no exercício financeiro subsequente ao ano seguinte ao da expedição, quando ocorrida entre 2 de julho e 31 de dezembro (§ 5º do art. 100 da CF).

[7] "A execução orçamentária e financeira dos precatórios e RPVs passa por quatro estágios (Lei n. 4.320/1964): 1º – Fixação: compreende o período de inclusão dos débitos no orçamento. 2º – Empenho: é o ato emanado de autoridade competente que cria, para a entidade devedora, obrigação de pagamento. Não se admite realização de despesa sem prévio empenho. 3º – Liquidação: consiste na apropriação da despesa após a identificação do beneficiário e a verificação do crédito a ser pago, tendo por base o requisitório expedido e os dados cadastrados do débito. 4º – Depósito: os valores executados são depositados pelos Tribunais Regionais Federais [*rectius*, tribunais competentes] em instituição bancária oficial, abrindo-se conta remunerada e individualizada para cada beneficiário" – CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Precatórios e requisições de pequeno valor – RPV*. Coord. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva. 2. ed. rev. e atual. Brasília: CJF, 2005, p. 24.

[8] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 715.

O princípio da anualidade dota-se de caráter *dinâmico operativo*, pois "o plano plurianual constitui regra sobre a realização das despesas de capital e das relativas aos programas de duração continuada, mas não é operativo em si".[9] A *anualidade*, evidentemente, supõe um exercício financeiro-orçamentário público de um ano. Esse período não corresponde necessariamente ao ano civil, embora o seja na tradição brasileira. O art. 165, § 9º, I, da Constituição Federal prevê que "cabe à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual". Na ausência ainda de lei complementar específica, a coincidência da anualidade com o ano-calendário decorre do art. 34 do Decreto n. 4.320/1964 ("o exercício financeiro coincidirá com o ano civil").

Ainda sob o ponto de vista do direito orçamentário, é possível invocar outra norma financeira integrante da justificativa constitucional para o estabelecimento do regime de precatório: o princípio da *programação*, que implica, inicialmente, "a formulação de objetivos e o estudo das alternativas da ação futura para alcançar os fins da atividade governamental"; importa, ainda, "na redução dessas alternativas de um número muito amplo a um pequeno e, finalmente, na prossecução do curso da ação adotada através do programa de trabalho".[10]

O precatório, pelo fato de o débito não implicar surpresa ao devedor fazendário (a inclusão orçamentária e seu pagamento são diferidos), respeita, portanto, também o princípio da *programação* (incisos II e IV do art. 48 e § 4º do art. 165 constitucionais).

Já sob o ponto de vista do direito administrativo, o regime jurídico dos bens públicos está no centro gravitacional da justificativa para o regime diferenciado de tutela executiva que visa ao pagamento de quantia devida pela Fazenda Pública.[11] Os bens públicos, conforme conceitua o art. 98 do Código Civil, são "os bens do domínio nacional

[9] Ibidem, p. 716.

[10] Ibidem, p. 714.

[11] Nesse sentido: DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*... p. 303-304; LEMOS, Bruno Espiñeira. *Precatório: trajetória e desvirtuamento de um instituto. Necessidade de novos paradigmas.* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 19-22; CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 128-135; CUNHA, Lásaro Cândido da. *Precatório: execução contra a Fazenda Pública.* Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 37-38.

pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem".

O art. 99 do Código Civil estabelece uma classificação tripartida em (i) bens públicos *de uso comum do povo* (tais como rios, mares, estradas, ruas e praças), (ii) bens *de uso especial* (tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias) e (iii) bens *dominicais* ou *dominiais*, entendidos como aqueles "que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades" e, "não dispondo a lei em contrário", são "dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado".[12]

A *inalienabilidade* dos bens públicos (característica elementar do princípio da *indisponibilidade*) incide apenas sobre os bens públicos *de uso comum* e sobre os bens públicos *de uso especial*, "enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar" (art. 100 do Código Civil). Já "os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei" (art. 101 do CC).

Os bens *dominiais* (ou *dominicais*) dotam-se de *disponibilidade* e, por isso, também recebem a denominação de *bens do patrimônio fiscal*, ou, simplesmente, *bens patrimoniais disponíveis.* Podem ser também acrescidos à categoria de bens *do patrimônio disponível* os bens que, não destinados a uma função pública ou a um fim administrativo específico, forem *desafetados* de sua finalidade pública originária. Assim, todas as entidades públicas podem ter *bens patrimoniais disponíveis*, bens não destinados ao povo em geral, nem empregados no serviço público, passíveis de qualquer uso ou de alienação, na forma autorizada por lei específica, segundo as atuais normas gerais de regência do art. 17 da Lei

[12] "A enumeração dos bens públicos feita no art. 99 do CC não é exaustiva, e nem poderia ter esse caráter, dada a crescente ampliação das atividades públicas, que a todo momento exigem outros bens para o patrimônio administrativo. E não rareiam exemplos nesse sentido, como se depara na incorporação do álveo de rio público mudado de curso (CC, art. 1.252; Código de Águas, arts. 26 e 27); na incorporação da propriedade privada ao patrimônio administrativo, no caso de abandono de imóvel urbano (CC, art. 1.276); e na passagem à categoria de bens públicos das vias de comunicação e dos espaços livres constantes do memorial e planta de loteamento de terrenos, como decorrência do registro (Lei n. 6.766, de 19.12.79, art. 22)" – MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*... p. 495.

n. 8.666/1993 e, por exemplo, no caso de alienação de bens imóveis da União, segundo ainda as regras do art. 23 da Lei n. 9.636/1998.[13]

Apesar da existência de bens públicos sujeitos à *disponibilidade patrimonial*, como é o caso dos bens *dominiais*, a tutela satisfativa contra a Fazenda Pública não admite a constrição nem a expropriação desses bens, pois a Constituição Federal e a lei processual dispõem que apenas o precatório constitui via adequada para a satisfação dos passivos judiciais fazendários. Portanto, considerando que a indisponibilidade dos bens públicos não é absoluta, a justificativa para a diferenciação do regime executivo cabível contra a Fazenda Pública (para a satisfação de quantia) funda-se na *impenhorabilidade* dos bens públicos (art. 100 da Constituição Federal),[14] e não *per se* em sua *inalienabilidade*.[15] Afinal, se não fosse imposto o regime de precatório, os bens dominiais poderiam eventualmente sujeitar-se a atos constritivos e expropriatórios.

Outro fundamento de direito administrativo que orienta a especificidade da tutela jurisdicional executiva e o respectivo sistema de satisfação do crédito exequendo, via precatório, refere-se ao princípio da *continuidade do serviço público*. A conceituação corrente de *serviço público* designa-o "como todo aquele prestado pela Administração

---

[13] "A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República [poder delegado ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão pelo Decreto n. 3.125/1999], e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência".

[14] Breve nota histórica. A execução contra a Fazenda Pública, durante a vigência das Ordenações do Reino de Portugal, era processada sob o regime executivo geral, inclusive em relação à penhora, como aponta, por exemplo, o Livro Terceiro, Título LXXXVI, das Ordenações Filipinas (título denominado *Das execuções, que se fazem geralmente per as sentenças*). Contudo, o Livro 2º, Título XXVI (§ 27), o Livro 1º, título XCV (§ 3º) e o já citado Livro 3º, título LXXXVI (§ 23), todos das Ordenações Filipinas, previam a impenhorabilidade dos edifícios públicos, juntamente com a respectiva área de ocupação do bem, e a impenhorabilidade dos terrenos públicos, incluídos todos os acessórios a eles incorporados, pertencentes ao Poder Público. Basicamente, estavam excluídos apenas os bens móveis (penhoráveis). A Constituição Federal brasileira de 1824 apenas trazia dispositivo (art. 15) acerca da inalienabilidade dos bens públicos, cuja desafetação dependia de permissão do Legislativo (decreto da Assembleia Geral). Em razão da impenhorabilidade dos bens públicos, feitas as mencionadas ressalvas, a constrição judicial por penhora apenas seria possível com uma "autorização de alienação", via decreto do Legislativo, conforme estipulava o inc. XV do art. 15 da Constituição Federal de 1824. O primeiro ato legal republicano que efetivamente abordou o tema da *impenhorabilidade* dos bens públicos, já que a Constituição Federal de 1891 não o fez expressamente (v. art. 34, § 3º), foi o Decreto n. 3.084, de 5.11.1898, que estipulava: "sendo a Fazenda condenada por sentença a algum pagamento, estão *livres de penhora* os bens nacionais, os quais não podem ser alienados senão por ato legislativo. A sentença será executada, depois de haver passado em julgado e de ter sido intimado o procurador da Fazenda, se este não lhe oferecer embargos, expedindo o juiz *precatória* [sic] ao Tesouro para efetuar-se o pagamento" (art. 41). A impenhorabilidade dos bens públicos, associada ao regime de precatório, foi constitucionalmente tratada, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1934 (art. 182). Para a pormenorização dos respectivos aspectos históricos: SILVA, Américo Luís Martins. *Do precatório-requisitório*... p. 34-43.

[15] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*... p. 770-771.

Pública ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado".[16]

A *continuidade do serviço* público pauta-se no princípio da *eficiência*, postulado geral de direito administrativo que, na verdade, nada mais é do que "uma faceta de um princípio mais amplo tratado, de há muito, no direito italiano: o princípio da *boa administração*".[17] O princípio da *continuidade* é aquele que estabelece a impossibilidade da interrupção do serviço público e o "pleno direito dos administrados a que não seja suspenso ou interrompido" o serviço público prestado.[18] O pressuposto para invocar a *continuidade do serviço público* como fundamento político para a diferenciação de regime quanto à tutela executiva contra a Fazenda Pública é o de que, realizados atos constritivos ou atos expropriatórios, "tal procedimento poderia causar, com a interrupção dos serviços regularmente prestados à comunidade", inegável prejuízo.[19]

Além de vinculada aos referidos elementos de direito financeiro-orçamentário e de direito administrativo, a estipulação constitucional do regime de precatório também costuma estar associada ao resguardo da *igualdade* entre credores para impedir que alguns, por facilidade (espúria) de trânsito pessoal entre administradores públicos, possam receber seus créditos em prejuízo de outros, que há mais tempo aguardam a satisfação da obrigação pecuniária.[20] Nesse aspecto, o estabelecimento do regime de precatório visa a impedir a injusta preterição no recebimento individual do crédito pelos diversos credores judiciais da Fazenda Pública; e, ao assim proceder, é também promovida medida de manifesta *moralidade* administrativa (art. 37, *caput*, da CF).[21]

Existe uma clássica associação entre o regime de precatório e a impossibilidade de o Judiciário imprimir *ordens de poder* contra o Executivo.[22] Contudo, impregnada por resquícios de uma concepção ultrapassada, trata-se de visão superada por modelos mais recentes de conformação e de compreensão das feições de poder estatais, que, dentre

---

[16] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*... p. 320.

[17] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*... p. 104.

[18] Ibidem, p. 605.

[19] FEDERIGHI, Wanderley José. *A execução contra a Fazenda Pública*... p. 17.

[20] NUNES, Castro. *Da Fazenda Pública em juízo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960, p. 230-231.

[21] "O sistema de pagamento da dívida passiva, oriunda da execução das sentenças condenatórias contra a Fazenda Pública, concorria, enormemente, para a desmoralização da Administração Pública no Brasil" – SILVA, Américo Luís Martins. *Do precatório-requisitório*... p. 43.

[22] Nesse sentido: GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*... p. 45.

outros resultados democráticos, igualmente contribuíram para a "desmitificação do dogma da *substancial incensurabilidade do ato administrativo*"[23] e para a afirmação, não meramente retórica, da *dimensão política da jurisdição*.[24]

Por fim, cabe ressaltar a imprestabilidade do argumento pautado em suposta *primazia do interesse público* para justificar a utilização de técnicas de retardamento (ou de moratória) da satisfação dos créditos judiciais devidos pela Fazenda Pública, especialmente no momento em que se opera, na doutrina constitucional-administrativista, uma verdadeira "desconstrução do princípio da supremacia do interesse público".[25] A ideia que deve ser consolidada, sob a ordem democrática, é a de *princípio do interesse público* uno, "cujo conteúdo dinâmico abrange toda gama de interesses individuais e coletivos legítimos sob a ótica constitucional".[26]

---

[23] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Discricionariedade, devido processo legal e controle jurisdicional dos atos administrativos*. In *Fundamentos do processo civil moderno.* v. I. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 434.

[24] GRINOVER, Ada Pellegrini. *O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário.* In *As grandes transformações do processo civil brasileiro: Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe*, Coord. Carlos Alberto de Salles, p. 109-134. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 110-113. "Uma das instigantes novidades do Brasil dos últimos anos foi a virtuosa ascensão institucional do Poder Judiciário. Recuperadas as liberdades democráticas e as garantias da magistratura, juízes e tribunais deixaram de ser um departamento técnico especializado e passaram a desempenhar um papel político, dividindo espaço com o Legislativo e o Executivo. Tal circunstância acarretou uma modificação substantiva na relação da sociedade com as instituições judiciais, impondo reformas estruturais e suscitando questões complexas acerca da extensão de seus poderes" – BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.* Saraiva: São Paulo, 2009, p. 383.

[25] "Nos últimos anos, autores relevantes [como Humberto Ávila, Marçal Justen Filho, Daniel Sarmento, Gustavo Binenbojm, Diogo Figueiredo de Moreira Neto, Patrícia Baptista e Luís Roberto Barroso] vêm questionando a compatibilidade do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado com a Constituição da República de 1988. Formulam críticas pertinentes e buscam analisar o direito administrativo em um contexto de superação tanto do Estado Social quanto do positivismo jurídico prevalecente nesse paradigma" – FISCHGOLD, Bruno. *Direito administrativo e democracia: a inconstitucionalidade do princípio da supremacia do interesse público.* Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2014, p. 43. "O argumento do interesse público não pode ser utilizado, por ser insuficiente para eliminar o direito reconhecido ao particular pelo Poder Judiciário. A sistemática de tutela aos direitos fundamentais é excludente da incidência do raciocínio do interesse público" – JUSTEN FILHO, Marçal. *Emenda Constitucional n. 62/2009: Estado Democrático de Direito e Responsabilidade Civil*. In *Emenda dos precatórios. Fundamentos de sua inconstitucionalidade*. Coords. Marçal Justen Filho e Carlos Valder do Nascimento. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 91. "Portanto, o interesse público (*primário*) e o interesse da Fazenda Pública (*secundário*) podem ser bastante diversos. O juiz não se deve contaminar pela pretensa simetria entre os dois conceitos, sob pena de perder sua imparcialidade" – FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública.* São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 58.

[26] "Com base no princípio do interesse público, a Administração pode lidar adequadamente com a complexidade das situações com que se depara, verificando, nos casos de concorrência concreta entre interesses individuais e coletivos, quais deles devem prevalecer. Eventual posição de supremacia de um interesse sobre outro somente deverá ser aquilatada em um procedimento *a posteriori*, dirigido sob uma perspectiva democrática, em que se demonstre que um interesse, seja ele de titularidade individual ou

Embora os elementos fundantes da exigência constitucional de precatório, e de seus respectivos reflexos sobre a tutela jurisdicional executiva, estejam presentes em inúmeros postulados de direito público (regras financeiro-orçamentárias, regime de bens públicos, promoção da *igualdade* entre credores, entre outros), referidas justificativas em nada se confundem com ilegítimas tentativas de associar suposta "*primazia*" *do interesse público* ao referido método satisfativo.[27]

Os limites políticos impostos à tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública para o pagamento de quantia são informados pela própria Constituição Federal – seu pressuposto público fundamental – e, evidentemente, apenas com esteio no resguardo dos direitos fundamentais também por ela informados (como o direito fundamental à efetividade do processo) é que podem ser compreendidos os diversos aspectos inerentes à execução por precatório.

11 Precatório: conceito e importância

O endividamento público remonta ao Brasil colonial. Após a proclamação da República, foi instalado um governo provisório, cujo Ministro da Justiça era o eminente jurista Rui Barbosa, que se indignava com o quadro da dívida pública interna e chegou a propor inúmeras medidas, tais como a elevação da taxa cambial.[28]

Existe uma relação de causa e efeito entre a dívida pública crescente e o aumento de volume dos processos judiciais instaurados contra a Fazenda Pública. Quanto mais crônico for o problema do inadimplemento fazendário, maior é a tendência à criação de mecanismos processuais de baixa efetividade ou de procedimentos diferenciados voltados a atender ao máximo o interesse do erário em diferir a dívida e a satisfação do crédito.

---

coletiva, reflete o interesse público e, portanto, merece atenção prioritária na hipótese específica" – FISCHGOLD, Bruno. *Direito administrativo e democracia*... p. 148.

[27] "Portanto, é impossível a alegação de interesse público, de maneira abstrata, como justificativa do tratamento diferenciado conferido aos particulares na disciplina da execução contra os entes públicos" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 104-120.

[28] LOCKMANN, Ana Paula Pellegrina. *A execução contra a Fazenda Pública: precatórios trabalhistas.* São Paulo: LTr, 2004, p. 52.

A *dívida pública*, em geral, trata dos compromissos estatais que podem tanto decorrer de operações de crédito, no exercício da respectiva atividade financeira e administrativa, quanto podem resultar de "compromissos provenientes de outras fontes, tais como: fianças, cauções, resíduos passivos (*restos a pagar*) etc."[29]

A importância primária do *precatório*, a *ratio essendi* do instituto, reside na obediência a uma série de princípios gerais de direito público (como o princípio da impenhorabilidade dos bens públicos) e de princípios e de regras de direito financeiro-orçamentário (como o princípio da anualidade ou da periodicidade).

No Brasil, a dívida judicial da Fazenda Pública é tradicionalmente satisfeita por intermédio de precatório, modalidade tipicamente brasileira de pagamento dos passivos judiciais fazendários.[30] No ordenamento jurídico brasileiro, a expressão inicialmente utilizada era *precatória*,[31] termo que, modificado pela Constituição Federal de 1934 para *precatório* (art. 182) e restaurado para *precatória* pela Constituição Federal de 1937 (art. 95), foi finalmente estabilizado como *precatório* pela Constituição Federal de 1946 (art. 204).

Na Constituição Federal de 1934, ato de introdução constitucional da matéria (art. 182),[32] a previsão de *precatório* destinava-se apenas às dívidas judiciais federais (não abrangidos, portanto, os passivos estaduais ou municipais). A competência para a requisição ao Poder Executivo era do Presidente da Corte Suprema – sem estipulação de prazo para pagamento –, a quem cabia também apreciar alegações de preterição dos credores e, nessa hipótese, autorizar o sequestro, após a oitiva do Chefe do Ministério Público (na hipótese, o Procurador-Geral da República, já que não havia a previsão constitucional de precatórios estaduais e municipais).

---

[29] SILVA, Américo Luís Martins. *Do precatório-requisitório...* p. 8.

[30] Já intitulado de "instituto de natureza tupiniquim" – DELGADO, José Augusto. *Precatório judicial...* p. 135.

[31] O art. 14 da Instrução de 10 de abril de 1851, editada pelo *Diretório do Juízo Fiscal e Contencioso dos Feitos da Fazenda*, determinava que "tendo *passado em julgado a sentença* contra a Fazenda, extrai-se e leva-se ao 'cumpra-se' da Autoridade competente, e é requerida ao Procurador Fiscal para pagar; e não tendo este dúvida, passa-se *Precatória à Tesouraria* a favor do Exequente" – SILVA, Américo Luís Martins. *Do precatório-requisitório...* p. 41. Também o Decreto n. 3.084, de 5.11.1898, falava em "precatória".

[32] "Consta que a omissão constitucional anterior gerou insegurança para a consumação do direito das partes, por haver criado situações instáveis quanto ao pagamento de quantias certas devidas pela Fazenda Pública, proporcionando a prática da advocacia administrativa e estabelecendo preferências subjugadas a interesses políticos, econômicos e familiares" – SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública.* São Paulo: Malheiros, 1999, p. 30.

A Constituição Federal de 1937 tornou a incorrer na grafia *precatória* (posteriormente reformulada pela CF/1946); seu art. 95 continuou a não estipular prazo para pagamento. As previsões constitucionais anteriores, de 1934, foram mantidas.

Apenas com a Constituição Federal de 1946 (art. 204),[33] houve efetiva novidade em relação ao tema: (i) também os débitos judiciais fazendários estaduais e municipais foram inseridos na modalidade de pagamento por precatório; (ii) a competência para a requisição orçamentária foi outorgada ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos (TFR), quanto aos precatórios federais, e ao presidente dos tribunais estaduais, quanto aos precatórios estaduais e municipais; (iii) a previsão de abertura de crédito orçamentário específico para o cumprimento das decisões judiciais e o recolhimento das verbas requisitadas à "repartição competente" (não mais em depósito público), situada dentro da jurisdição do respectivo tribunal.

A Constituição Federal de 1967 (art. 112) e a Emenda Constitucional n. 1/1969 (art. 117) continham textos idênticos sobre o tema. A importância das respectivas disposições constitucionais está na estipulação da *obrigatoriedade* de inclusão orçamentária,[34] seguindo o mesmo cronograma de pagamento hoje existente: inclusão no orçamento do exercício financeiro subsequente, se expedido o precatório até 1º de julho; ou inclusão no orçamento seguinte ao exercício financeiro subsequente, se expedido o precatório entre 2 de julho e 31 de dezembro.

Na Constituição Federal de 1988, o tema está tratado no art. 100, que originariamente, em relação às disposições constitucionais anteriores, tinha apenas acrescido a expressa menção aos créditos de natureza alimentícia e a necessidade de atualização monetária da verba requisitada. Em sua redação original, o art. 100, *caput*, da

---

[33] No então Código de Processo Civil vigente (CPC/1939), não havia um rito diferenciado de execução contra a Fazenda Pública, tanto que o parágrafo que trata dos precatórios estava inserido no art. 918 das Disposições Gerais da Execução, que, por sua vez, tratava da citação do executado para pagamento em vinte e quatro horas. O dispositivo (parágrafo único do art. 918 do CPC/1939) não trazia nenhuma novidade em relação ao texto constitucional de 1937, do qual, aliás, representava reprodução *in litteris*. O único mérito do Código de Processo Civil de 1939 foi o de inserir o instituto pela primeira vez em lei ordinária federal republicana.

[34] "Por falta de disposição constitucional anterior, as decisões judiciais que condenavam ao pagamento em dinheiro ficavam sujeitas à vontade do administrador e à força política do credor" – GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública...* p. 33. "Desnecessário observar, portanto, quão grande era a fragilidade do direito da parte que, naquela época, vencesse demanda contra o Poder Público; ainda que com o título executivo judicial em seu poder, dificílimo seria obter o pagamento correspondente – emanado, portanto, dessa época, o grande descrédito da atuação do Judiciário em casos tais" – FEDERIGHI, Wanderley José. *A execução contra a Fazenda Pública...* p. 23.

Constituição Federal estabelecia que, "*à exceção dos créditos de natureza alimentícia*", os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, no âmbito dos entes federativos, seriam realizados mediante precatórios, satisfeitos *exclusivamente* em sua ordem cronológica de apresentação, vedada a "designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim".

Dada a inovação trazida pela redação original do art. 100 da Constituição Federal de 1988, foi defendida à época, por parte da doutrina, a possibilidade de os "créditos de natureza alimentícia" serem satisfeitos fora da sistemática dos precatórios;[35] no entanto, o entendimento não prevaleceu no Supremo Tribunal Federal, que interpretou restritivamente a norma para "considerar imprescindível, mesmo em relação a crédito de natureza alimentícia, a expedição de precatório, embora haja, para efeito de pagamento do débito fazendário, a absoluta prioridade da prestação de caráter alimentar".[36]

A Emenda Constitucional n. 20/1998 acrescentou mais um parágrafo ao art. 100 da Constituição Federal. O parágrafo terceiro foi acrescido para prever que a sistemática dos precatórios não é aplicável às "obrigações definidas em lei como de pequeno valor", de titularidade passiva das fazendas federal, estaduais e municipais,[37] o que ensejou a posterior regulamentação legal do regime das requisições de pequeno valor (RPV), cabível para dívidas *federais* não superiores a sessenta (60) salários mínimos, cujo prazo de pagamento é de sessenta (60) dias (art. 17, *caput*, § 1º, da Lei n. 10.259/2001), não submetido, portanto, à regra especial da *anualidade* dos precatórios.

No âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela Emenda Constitucional n.

---

[35] Pela possibilidade, à época, de os créditos alimentares serem satisfeitos independentemente da sistemática dos precatórios: DEGRAZIA, Osvaldo Flávio. *O pagamento do crédito alimentar judicial pela fazenda pública na atual Constituição Federal*. In *Revista do Instituto dos Advogados do Paraná*. n. 16, p. 191-200. Curitiba: IAP, 1990; KACHAN, Luiz Gonzaga. *Execução forçada contra a fazenda pública nas obrigações de natureza alimentícia*. In *Revista da Previdência Social*. v. 15. n. 132, p. 695-702, nov./1991. São Paulo: LTr, 1991; CUNHA, Lásaro Cândido da. *Precatório: execução contra a Fazenda Pública*... p. 62.

[36] Enunciado n. 655 da Súmula/STF: "a exceção prevista no art. 100, *caput*, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza" (v. STF, Primeira Turma, RE n. 188.285/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 1º.3.1996; Pleno, ADI n. 47/SP, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ 13.6.1997). Ainda antes, a Súmula do Superior Tribunal de Justiça já continha o Enunciado n. 144: "os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência, desvinculados os precatórios da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa".

[37] A redação do dispositivo (§ 3º do art. 100) foi posteriormente corrigida pela EC n. 30/2000 para incluir também a Fazenda Pública do Distrito Federal.

37/2002, passou a estipular que, na ausência de leis estaduais ou distrital e municipais regulamentadoras, serão consideradas de pequeno valor as dívidas que não ultrapassem, respectivamente, quarenta (40) e trinta (30) salários mínimos.

Dois anos depois, a Emenda Constitucional n. 30/2000 incluiu mais três parágrafos ao art. 100 da Constituição Federal. As inovações consistiam nos seguintes pontos: (i) acréscimo conceitual dos chamados "débitos de natureza alimentícia", para estabelecer que neles estão compreendidas as dívidas "decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil", autorizada a expedição do precatório, mesmo nessas hipóteses (créditos alimentares), apenas com o *trânsito em julgado da sentença*;[38] (ii) previsão de que as leis estaduais ou distrital e municipais regulamentadoras do regime de requisição de pequeno valor podem "fixar valores distintos [...] segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público"; (iii) previsão de crime de responsabilidade do presidente do tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, "retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório".[39]

A posterior Emenda Constitucional n. 37/2002, além de estipular a já referida norma de transição relativa ao numerário limite para a expedição de requisições de pequeno valor nos âmbitos estaduais, distrital e municipais, acrescentou mais um parágrafo ao art. 100 da Constituição Federal para vedar o chamado *fracionamento, repartição* ou *quebra do valor da execução*,[40] hipótese que se caracteriza quando há a finalidade de requisitar o pagamento, para dívidas superiores a sessenta salários mínimos (no âmbito federal), em parte por RPV (limitada ao respectivo teto legal) e em parte por precatório (valor remanescente).

Enfim, sobreveio a Emenda Constitucional n. 62/2009, a famigerada "Emenda dos Precatórios", que, além de alterar a redação do *caput* e de todos os parágrafos então

---

[38] A redação original do art. 100 da Constituição Federal, embora mencionasse a *obrigatoriedade* do pagamento e a necessidade de cumprimento da estrita ordem cronológica das requisições, não trazia expressamente a exigência de trânsito em julgado para a expedição do precatório, o que só veio a ocorrer com a EC n. 30/2000.

[39] A EC n. 62/2009 passou a estabelecer que o valor limite para a expedição de RPV não poderá ser inferior ao maior benefício do regime geral de previdência social – RGPS (art. 100, § 4º, da CF).

[40] Expediente anteriormente utilizado como forma de burla para a emissão de mais de uma requisição para o mesmo crédito, geralmente sob modalidades requisitórias distintas, com o objetivo de obtenção de privilégios no prazo para pagamento (por exemplo, precatório e RPV).

existentes, acresceu os parágrafos 7º a 16 ao art. 100 constitucional. Consideradas as repercussões jurídicas, políticas e sociais da EC n. 62/2009, considerada ainda a abrangência das questões relativas à declaração parcial de inconstitucionalidade do referido ato, em 2013,[41] a sistemática atual será objeto de tópico específico do estudo (v. 11.4).

A etimologia do vocábulo *precatório* – ou *precatória* (em razão do já referido emprego histórico do termo)[42] – está associada à conjugação das expressões latinas *prae* ("de antemão") e *captu* ("tomado": particípio passado de *capĕre*) e, por consequência, aos vocábulos latinos *precatorius* e *precata*,[43] que originam o verbo *precatar* ("acautelar", "pôr de precaução", "tomar de alguém para acautelamento da coisa apreendida"), mas cujo significado evoluiu modernamente para *requisitar*: "precatório", assim, corresponde *lato sensu* a "documento ou carta que roga ou solicita algo".

No direito brasileiro, a definição jurídica de *precatório*, porém, não é tão simples.

De forma sintética, o precatório pode ser definido como instrumento de competência do juiz da execução que, intermediado por ato do presidente do respectivo tribunal, requisita em caráter *obrigatório* (§ 5º do art. 100 constitucional) a inscrição de valor certo devido pela Fazenda Pública em razão de sentença transitada em julgado ou de título executivo extrajudicial; trata-se, em suma, de instrumento requisitório para a satisfação judicial de obrigação fazendária de pagar quantia.

Analiticamente, o procedimento do precatório possui dois momentos distintos: a *expedição* do ofício requisitório de pagamento pelo juiz da execução e a *autuação* ou *registro* do precatório pelo presidente do respectivo tribunal,[44] seguido pela fase de

---

[41] STF, Pleno, ADIs n. 4.357/DF e 4.425/DF, julgadas conjuntamente em 14 de março de 2013 (DJe 25.9.2014), com questão de ordem apreciada em 25 de março de 2015 (DJe 3.8.2015) para a modulação temporal dos efeitos da decisão final proferida em sede de controle concentrado de constitucionalidade (Lei n. 9.868/1999, art. 27).

[42] Associada à ideia de *carta*, parte da doutrina afirma: "o precatório representa uma carta de sentença" – ASSIS, Araken de. *Manual da execução*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 966. "Trata-se de uma carta expedida pelos juízes da execução de sentença ao presidente do tribunal, em virtude de a Fazenda Pública ter sido condenada ao pagamento de quantia certa" – BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada.* 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 949.

[43] Nesse sentido: SILVA, Américo Luís Martins. *Do precatório-requisitório...* p. 97; LEMOS, Bruno Espiñeira. *Precatório: trajetória e desvirtuamento...* p. 41.

[44] Com o envio do ofício requisitório ao tribunal, o órgão da presidência do tribunal responsável pelo processamento dos precatórios – geralmente uma Coordenadoria de Execução Judicial (Corej) – providencia sua autuação (processo físico) ou registro eletrônico, ordenando-os cronologicamente segundo as diretrizes constitucionais – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Precatórios. Racionalização de procedimentos.* Corregedoria-Nacional de Justiça (Org.). Brasília: CNJ, 2012, p. 16.

requisição de verba pública dirigida ao ente fazendário devedor. No primeiro *momento*, o ato possui tanto natureza jurisdicional – sendo esta preponderante – quanto administrativa; no segundo, o ato reveste-se de natureza tipicamente administrativa: "os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional" (Enunciado n. 311 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça).

Portanto, o precatório tem natureza jurídica *bifronte*: constitui ato *meramente administrativo*, em relação a seu processamento no tribunal,[45] mas também constitui ato *preponderantemente jurisdicional*, em relação a sua expedição pela autoridade judiciária competente (juiz da execução). Exceto na hipótese de a atuação da presidência reportar-se a medida de *sequestro* constitucional (medida processual) ou de *intervenção* (medida política), o precatório, em relação à atividade realizada no tribunal a que se vincula a autoridade judiciária competente (juiz da execução), trata de mero ato administrativo.[46]

As questões incidentais da execução relativas ao precatório – como a fidedignidade do valor inscrito com os critérios de cálculo, a natureza do crédito requisitado, o destaque de verbas no ofício requisitório de pagamento etc. – devem ser resolvidas *exclusivamente* pelo juiz da execução, e não pelo presidente do tribunal.

Os incidentes processuais da execução relativos ao precatório são, assim, prontamente impugnáveis após decididos pelo juiz da execução – e apenas por ele – porque, além de se reportarem a ato de preponderante natureza jurisdicional (sujeito a meios processuais específicos de impugnação, como os recursos),[47] não correspondem, sob sua feição administrativa, a ato *complexo*.[48] Como ato administrativo, significa tratar-se de

---

[45] Enunciado n. 733 da Súmula/STF: "não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios".

[46] SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*... p. 116. "Conjugando-se as várias formas de classificar os atos administrativos, pode-se enquadrar o precatório [em relação a seu segundo momento de processamento] como um ato de império, individual, interno, vinculado, constitutivo, composto (já que se origina do juiz da execução de sentença, quando da condenação da Fazenda Pública ao pagamento de quantia certa, para o processamento junto ao presidente do tribunal, que atuará de forma meramente instrumental, como condição de eficácia do ato primitivo)" – ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. *Da impossibilidade do cancelamento do precatório após o quinquídio decadencial de 5 anos à luz das normas gerais sobre invalidação de atos administrativos.* In *Revista Síntese de Direito Administrativo.* n. 116, ago./2015, p. 83-100. São Paulo: Síntese, 2015, p. 84.

[47] Segundo o Código de Processo Civil de 2015: as "decisões interlocutórias proferidas na fase de liquidação de sentença ou de cumprimento de sentença, no processo de execução e no processo de inventário" comportam agravo de instrumento (art. 1.015, parágrafo único).

[48] "Atos complexos – os que resultam da conjugação de vontade de órgãos diferentes" – MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*... p. 378.

ato composto[49] porque apenas com a autuação do ofício requisitório de pagamento, no tribunal competente, é que o ato (precatório) se torna eficaz, ou seja, torna-se capaz de produzir o efeito requisitório emanado da autoridade judiciária (juiz da execução). Não significa, porém, que antes de sua autuação no tribunal competente não possa constituir-se já ato *perfeito* e *válido*, embora de eficácia *diferida* ou *programada*.

O desdobramento do precatório em duas fases distintas esclarece que a "data de apresentação" a ser considerada para a cronologia de pagamento tratada pela norma constitucional (art. 100, § 5º) remete ao momento de seu processamento no tribunal competente, e não à etapa de expedição do ofício requisitório de pagamento pelo juiz da execução, nem ao momento de simples protocolo (prenotação) da requisição no tribunal.

A autuação do ofício requisitório de pagamento no tribunal não aperfeiçoa, portanto, a declaração de vontade (a *ordem*) consubstanciada no precatório, pois, caso contrário, apenas a partir desse *segundo momento* ("ratificador") seria possível impugná-lo;[50] ou seja, se *ato complexo* fosse, também de natureza jurisdicional haveria de ser atividade do presidente no processamento do precatório, e assim não o é.

A atividade do presidente do tribunal é meramente *complementar* para conferir *exequibilidade* ou *eficácia* à ordem requisitória, que já se encontrava perfeita e acabada em sua origem (ato *principal*). Não significa que o presidente do tribunal esteja impedido de verificar a regularidade *formal* do precatório para proceder a eventual correção de ofício ou a requerimento das partes (controle de legalidade do ato); porém, caso identifique alguma incongruência *substancial* (como, por exemplo, a divergência do valor requisitado com os critérios de cálculo), deve suscitar a questão ao juiz da execução, sendo vedado ao presidente determinar de ofício quaisquer medidas que impliquem alteração da ordem requisitória.

Por outro lado, é inadmissível que o juiz da execução possa proceder diretamente à requisição de verba orçamentária para a satisfação do precatório, pois, como determina a Constituição Federal (art. 100), apenas é possível fazê-lo por intermédio do presidente do

---

[49] "O *ato composto* distingue-se do *ato complexo* porque este só se forma com a conjugação de vontades de órgãos diversos, ao passo que aquele é formado pela vontade única de um órgão, sendo apenas ratificado por outra autoridade. Essa distinção é essencial para se fixar o momento da formação do ato e saber-se quando se torna operante e impugnável" – MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*... p. 170.

[50] "O ato complexo só se aperfeiçoa com a integração da vontade final da Administração, e a partir deste momento é que se torna atacável por via administrativa ou judicial" – Ibidem, p. 170.

respectivo tribunal, segundo o trâmite (registro, autuação etc.) previsto em suas disposições regimentais.

O art. 1º-E da Lei n. 9.494/1997, incluído pela Medida Provisória n. 2.180/2001, estabelece que "são passíveis de revisão, pelo Presidente do Tribunal, de ofício ou a requerimento das partes, as contas elaboradas para aferir o valor dos precatórios antes de seu pagamento ao credor". Por todo o exposto, a interpretação da norma deve ser criteriosa, em razão da natureza dos atos praticados pelo presidente do tribunal, cujo múnus, no processamento do precatório, tem esteio constitucional. O art. 1º-E da Lei n. 9.494/1997 não tem o condão de conferir natureza *jurisdicional* à referida atividade do presidente do tribunal, sob pena de violação da competência do juiz da execução e de quebra de lógica da sistemática estipulada no art. 100 da Constituição Federal.

A "*revisão* das contas elaboradas para aferir o valor dos precatórios antes de seu pagamento ao credor" remete à conferência *formal* do valor requisitado pelo juiz da execução e, dentro desse limite estrito, está circunscrita à correção de *erro material*, ou seja, à correção do chamado "simples erro de cálculo" (ou erro aritmético); não se confunde com o "erro de *critério* de cálculo" (como o relativo a índices financeiros de correção monetária, a juros de mora, aos termos inicial e final das contas), que não é passível de correção pelo presidente do tribunal, mas apenas pelo juiz da execução, ainda assim, se não houver nada que a obstaculize.[51]

A defendida natureza *bifronte* do precatório não significa, porém, afirmar que o instituto está sujeito ao prazo quinquenal de decadência tratado pelo art. 54 da Lei n. 9.784/1999: "o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que forma praticados, salvo comprovada má-fé".[52]

---

[51] "Eventuais discussões sobre o acerto dos valores apurados na primeira conta, à exceção do erro de cálculo, entendam-se apenas o erro aritmético, o que se verifica que não é o caso dos autos, já estariam irremediavelmente atingidas pela preclusão. Com efeito, o instituto da preclusão tem por fundamento a ideia de que o direito não pode beneficiar a omissão da parte, dando-se, por isso, segurança às decisões e sedimentando as fases processuais" (STJ, Segunda Turma, AgRg no AREsp n. 366.298/MG, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 25.10.2016; excerto da ementa). No mesmo sentido: STJ, Primeira Turma, RMS n. 27.435/SE, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 25.6.2009; STJ, Corte Especial, EREsp n. 462.938/DF, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJe 29.8.2005.

[52] Em sentido contrário: ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. *Da impossibilidade do cancelamento do precatório após o quinquídio decadencial de 5 anos à luz das normas gerais sobre invalidação de atos*

O presidente do tribunal, em relação à atividade desenvolvida no processamento do precatório, não é destinatário da norma que trata do referido quinquênio para a anulação dos atos administrativos. Os "efeitos favoráveis para os destinatários" do precatório não são criados por ato da Administração Pública *stricto sensu*, mas por força de tutela jurisdicional. Como visto, o ato principal é de preponderante natureza *jurisdicional*, de competência do juiz da execução, sujeito às normas que regem o sistema de estabilização das decisões judiciais e das situações jurídico-processuais em geral, como será analisado ao longo do estudo.

11.1 Requisição de pequeno valor

O estudo da modalidade padrão de requisição de verbas públicas para atender aos passivos judiciais fazendários (precatório) deve também abranger a espécie requisitória de pequena monta, ou seja, aquela destinada à requisição de créditos inferiores aos limites compreendidos no regime de precatório (requisição de pequeno valor – RPV).

Com a Emenda Constitucional n. 20/1998, a satisfação dos passivos judiciais por precatório "não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado" (art. 100, § 3º, da CF, com redação dada pela EC n. 62/2009). Os limites legais ou tetos para a satisfação do débito mediante RPV devem ser estabelecidos em leis próprias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que podem fixar "valores distintos [...] segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social" (art. 100, § 4º, com redação dada pela EC n. 62/2009).

As diferenças entre o regime de precatório e o regime de RPV não se referem ao procedimento executivo em si, mas ao modo de adimplemento da obrigação pecuniária imposta à Fazenda Pública. O que define se o modo de adimplemento da obrigação pecuniária ocorrerá via precatório ou se ocorrerá via RPV é o montante do crédito devido, e não o procedimento satisfativo (executivo). A dissociação evidente entre o modo de

---

administrativos. In *Revista Síntese de Direito Administrativo.* n. 116, ago./2015, p. 83-100. São Paulo: Síntese, 2015.

adimplemento da obrigação (se por precatório ou por RPV) e o procedimento executivo está expresso, por exemplo, no art. 13 da Lei n. 12.153/2009 (Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública)[53] e no art. 17 da Lei n. 10.259/2001 (Lei dos Juizados Especiais Federais).[54] Isso não quer dizer que será dispensada a abordagem dos aspectos particulares que envolvem a tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública nos chamados Juizados Especiais, o que será abordado ao longo do estudo.

É possível afirmar que o regime de precatório corresponde ao *modelo padrão* ou *comum* de pagamento das obrigações judiciais pecuniárias da Fazenda Pública. Já o regime das RPVs corresponde ao *modelo diferenciado* de satisfação. Essa observação resulta do próprio tratamento constitucional empregado a ambos os institutos. O precatório judicial está previsto nas disposições gerais do art. 100 da Constituição Federal; a requisição de pequeno valor está prevista especificamente no § 3º do art. 100 da Constituição Federal (incluído, originariamente, pela EC n. 20/1998) e no *caput* do art. 78 (incluído pela EC n. 30/2000), no inc. II do art. 86 e no art. 87 (incluídos pela EC n. 37/2002), todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O contraste do modo de satisfação por RPV, quando comparado ao modelo padrão, tem basicamente três fundamentos: (i) simplicidade para a respectiva disponibilidade dos valores, que independem da dotação orçamentária *anual* exigida para a inclusão dos débitos requisitados por precatórios;[55] (ii) menor repercussão da dívida sobre o erário; (iii)

---

[53] "Art. 13. Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado: I – no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado da entrega da requisição do juiz à autoridade citada para a causa, independentemente de precatório, na hipótese do § 3º do art. 100 da Constituição Federal; ou II – mediante precatório, caso o montante da condenação exceda o valor definido como obrigação de pequeno valor".

[54] "Art. 17. Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta 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. § 1º Para os efeitos do § 3º do art. 100 da Constituição Federal, as obrigações ali definidas como de pequeno valor, a serem pagas independentemente de precatório, terão como limite o mesmo valor estabelecido nesta Lei para a competência do Juizado Especial Federal Cível (art. 3º, *caput*). [...] § 4º Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido no § 1º, o pagamento far-se-á, sempre, por meio do precatório, sendo facultado à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma lá prevista".

[55] "Os recursos orçamentários para pagamento das RPVs advêm de *estimativas anuais*, para inclusão na LOA do exercício seguinte. Esse procedimento permite que se consigne aos TRFs [*rectius*, aos Tribunais competentes] créditos necessários para atender, no prazo de 60 dias, contados da apresentação no Tribunal, todas as RPVs que sejam apresentadas ao longo do exercício. No caso dos precatórios, a fixação da despesa também é feita anualmente, com a inclusão na LOA de todas as requisições para pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado, com valores individualizados por beneficiário, apresentadas nos tribunais no período compreendido entre 2 de julho de um determinado ano e 1º de julho do ano seguinte (CF, art. 100, §

necessidade de conferir maior efetividade aos credores de pequenos valores (assim definidos em lei),[56] sob o pressuposto de que quanto menor for o crédito devido, maior é a premência de seu titular; a existência de crédito de pequena monta supõe um titular em condição financeira menos privilegiada do que aquela do credor de maior valor.

Segundo já conceituado, o precatório pode ser definido como instrumento de competência do juiz da execução que, intermediado por ato do presidente do respectivo tribunal, requisita em caráter *obrigatório* (§ 5º do art. 100 constitucional) a inscrição de valor certo devido pela Fazenda Pública em razão de sentença transitada em julgado ou de título executivo extrajudicial; trata-se, em suma, de instrumento requisitório para a satisfação judicial de obrigação fazendária de pagar quantia.

Essa noção conceitual não se altera em substância para a definição do que seja a requisição de pequeno valor. A *requisição de pequeno valor* pode ser definida como instrumento de competência do juiz da execução que requisita em caráter *obrigatório* o pagamento, em até sessenta (60) dias (*rectius*, dois meses),[57] de valor definido em lei como de *pequena monta*, devido em razão de sentença transitada em julgado ou de título executivo extrajudicial.

1º)" – CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Precatórios e requisições de pequeno valor – RPV...* p. 21-22.

[56] Assim, "o regime especial de requisição de pequeno valor tem uma resposta imediata aos débitos judiciais de pequena quantia, por inexistir a necessidade de expedição de precatório e a espera de dotação orçamentária para o exercício seguinte, razão pela qual esse sistema deve ser privilegiado pelos juízes" e também especialmente interpretado – FONSECA, Vitor. *Requisição de pequeno valor*. In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*, p. 370-380, Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 379.

[57] O prazo de sessenta (60) dias está previsto no *caput* do art. 17 da Lei n. 10.259/2001 (Lei que instituiu os Juizados Especiais federais) e no inc. I do art. 13 da Lei n. 12.153/2009 (Lei que instituiu os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios). Porém, o art. 535, § 3º, II, do CPC/2015 estipula agora o prazo de dois (2) meses, embora quase idêntico ao anterior prazo legal de sessenta (60) dias (v. art. 132, § 3º, do Código Civil). Aliás, o art. 535, § 3º, II, do CPC/2015 é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 5.534/DF), sob o argumento de que o estabelecimento de prazo por lei federal geral para a satisfação dos ofícios requisitórios de pequeno valor violaria a autonomia dos Estados para legislar sobre os respectivos valores-limites (artigos 24, IX, § 3º, 25, *caput*, § 1º, 100, §§ 3º e 4º, todos da CF e art. 87 do ADCT). O estranho é que a ADI tenha surgido apenas por ocasião do CPC/2015, mas não da Lei n. 12.153/2009 (art. 13, I). No âmbito do ente autor da ADI (Estado do Pará), vige a Lei estadual n. 6.624/2004, que estabelece que as RPVs, com valor de até quarenta (quarenta) salários mínimos, deverão ser quitados no prazo máximo de cento e vinte (120) dias. Sem adentrar o mérito da controvérsia, cumpre esclarecer que, a despeito da tese aventada em sede de controle concentrado, não decorre logicamente da discricionariedade dos entes administrativos para o estabelecimento dos tetos requisitórios de pequeno valor (art. 100, §§ 3º e 4º, da CF e art. 87 do ADCT), necessários em razão das diferentes capacidades econômicas (ainda assim com um piso correspondente ao maior benefício do RGPS), igual discricionariedade para dispor dos prazos de satisfação das RPVs, questão inerente à efetividade do processo.

Diversamente do que ocorre na sistemática do precatório, as requisições de pequeno valor não dependem da intermediação do presidente do tribunal: "após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da *requisição, por ordem do juiz, à autoridade* citada para a causa" (art. 17, *caput*, da Lei n. 10.259/2001). O pagamento deve ser efetuado "no prazo máximo de 60 (sessenta) dias [*rectius*, dois meses], contados da *entrega da requisição do juiz à autoridade* citada para a causa, independentemente de precatório, na hipótese do § 3º do art. 100 da Constituição Federal" (art. 13, I, da Lei n. 12.153/2009).[58] Todavia, no âmbito da justiça federal, a Resolução n. 405/2016/CJF (art. 3º, § 1º) prevê a intermediação do presidente no envio da requisição de pequeno valor à entidade devedora, ressalvada a hipótese de o débito não ser de responsabilidade da Fazenda Pública federal ou ser de responsabilidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, hipótese em que "as requisições serão encaminhadas pelo juízo da execução ao próprio devedor, fixando-se o prazo de 60 (sessenta) dias para o respectivo depósito *diretamente na vara de origem*" (art. 3º, § 2º).

O traço distintivo fundamental entre os precatórios e as RPVs decorre da dispensa de dotação orçamentária *específica*, que esteja sujeita às respectivas regras de direito financeiro-orçamentário, como as normas relativas à exigência de *anualidade* do orçamento público: "o credor da Fazenda Pública, portanto, não precisa esperar a inclusão de verbas destinadas ao pagamento de seu crédito no orçamento do ente público, para ver satisfeita sua dívida".[59] A espera do exercício financeiro subsequente – ou do exercício financeiro seguinte ao subsequente, quando a autuação do requisitório de pagamento ocorrer entre 2 de julho e 31 de dezembro – para a percepção do crédito não é, assim, impingida ao credor de pequeno valor.

Outra diferença refere-se à inexistência de parcelamento dos créditos de pequeno valor, contido na moratória estabelecida pela Emenda Constitucional n. 30/2000 (inc. II do

---

[58] "Art. 3º. [...] § 1º Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa de pequeno valor após o trânsito em julgado da sentença ou do acórdão, quando a devedora for a União e suas autarquias e fundações, o juiz expedirá ofício requisitório ao presidente do tribunal regional federal correspondente, que tomará as providências estabelecidas no art. 6º da presente resolução e, no que couber, na lei que disciplina a matéria. § 2º No caso de créditos de pequeno valor de responsabilidade da Fazenda estadual, da distrital, da municipal e de suas respectivas autarquias e fundações, bem assim dos conselhos de fiscalização profissional e da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT (Decreto-Lei n. 509, de 20 de março de 1969, art. 12), as requisições serão encaminhadas pelo juízo da execução ao próprio devedor, fixando-se o prazo de 60 dias para o respectivo depósito diretamente na vara de origem, respeitados os limites previstos nos incisos I, II e III deste artigo".

[59] FONSECA, Vitor. *Requisição de pequeno valor*... p. 374.

art. 86 do ADCT). O art. 78, *caput*, do ADCT, incluído pela referida Emenda Constitucional, estabelece o prazo de até dez anos, em prestações anuais e sucessivas, para a liquidação dos precatórios pendentes em 13 de setembro de 2000 (data de promulgação da EC n. 30/2000) ou para os que decorram de "ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999"; ressalva, porém, que esse parcelamento não é extensível aos "créditos definidos em lei como de pequeno valor", aos de natureza alimentar, aos precatórios já submetidos ao parcelamento de oito anos, decorrente da primeira moratória de 1988 (art. 33 do ADCT), e, evidentemente, àqueles precatórios com recursos já liberados ou depositados em juízo. Do mesmo modo, o *regime especial de pagamento* estabelecido pela EC n. 62/2009 (terceira moratória), posteriormente declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (v. 11.4), não abrangeu as dívidas de pequeno valor, nos termos do art. 97, *caput*, do ADCT.

A definição legal dos limites das obrigações reconhecidas como de *pequeno valor*, impostas no âmbito federal, adveio com a Lei n. 10.259/2001, que instituiu os Juizados Especiais Federais. De acordo com esse diploma, as obrigações definidas como de pequeno valor, "a serem pagas independentemente de precatório, terão como limite o mesmo valor estabelecido nesta Lei para a competência do Juizado Especial Federal Cível"; ou seja, o limite *da pequena monta*, para efeito de satisfação por RPV, é de sessenta salários mínimos (art. 3º, *caput*).

Apesar de a regra estar contida na Lei dos Juizados Especiais Federais,[60] a satisfação do crédito mediante RPV não se restringe aos passivos judiciais decorrentes de processo que tramite sob o respectivo procedimento especial. Como dito, há uma dissociação entre o modo de adimplemento da obrigação (se por precatório ou por RPV) e o procedimento executivo aplicável. Por exemplo, o credor de montante superior àquele definido para a competência dos Juizados Especiais pode renunciar ao valor excedente ao limite legal, com o objetivo de receber seu crédito por intermédio de RPV (art. 17, § 4º, da Lei n. 10.259/2001).[61]

---

[60] De forma geral, estendeu o procedimento da Lei n. 9.099/1995 às causas que envolvam a Fazenda Pública federal: "são instituídos os Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal, aos quais se aplica, no que não conflitar com esta Lei, o disposto na Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995 (art. 1º da Lei n. 10.259/2001).

[61] No mesmo sentido: art. 13, § 5º, da Lei n. 12.153/2009: "se o valor da execução ultrapassar o estabelecido para pagamento independentemente do precatório, o pagamento far-se-á, sempre, por meio do precatório,

O art. 128 da Lei n. 8.213/1991 (dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social), contudo, já estipulava, em redação dada pela Lei n. 8.620/1993, que as demandas judiciais previdenciárias limitadas a "valor não superior a um milhão de cruzeiros por autor, serão isentas de pagamento de custas e liquidadas imediatamente, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil de 1973 [arts. 534 e 535 do CPC/2015]". Com a Lei n. 9.032/1995, que alterou a redação do referido dispositivo, ficou estabelecido que as demandas com valores não superiores a R$ 4.988,57 (quatro mil, novecentos e oitenta e oito reais e cinquenta e sete centavos) serão "quitadas imediatamente". Por fim, o art. 128 da Lei n. 8.213/1991 foi submetido a nova redação (Lei n. 10.099/2000) para estabelecer o valor de R$ 5.180,25 (cinco mil, cento e oitenta reais e vinte e cinco centavos),[62] por autor, como limite à não-sujeição ao regime de precatório, montante a ser quitado "no prazo de até sessenta dias após a intimação do trânsito em julgado da decisão".

De qualquer modo, a sistematização geral das *requisições de pequeno valor*, no âmbito federal, é consequência da Lei n. 10.259/2001. A superveniência desse diploma acabou, naturalmente, por ampliar os limites para a expedição de RPV também para os créditos previdenciários.

Em relação aos débitos estaduais e municipais, o art. 87, *caput*, do ADCT estabelece supletivamente que as leis locais devem estabelecer os limites das dívidas judiciais submetidas ao regime de RPVs, e, enquanto não advindos esses atos normativos, o limite é de quarenta salários mínimos para os passivos das Fazendas Públicas estaduais e distrital e será de trinta salários mínimos para os passivos da Fazenda Pública municipal (art. 87, I e II).

Finalmente, cabe reafirmar a possibilidade de o credor da Fazenda Pública renunciar ao montante excedente ao limite legal e, assim, receber seu crédito por

---

sendo facultada à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório".

[62] Em decorrência da EC n. 30/2000 e da previsão da Lei de Benefícios Previdenciários, e ainda por imperativo de igualdade entre os credores judiciais fazendários em geral, o Conselho da Justiça Federal publicou, em 2001, a Resolução n. 240 para estabelecer que os créditos iguais ou inferiores a R$ 5.181,00 (cinco mil, cento e oitenta e um reais), no âmbito da justiça federal, deveriam ser pagos independentemente de precatório, permitida a renúncia ao valor excedente ao teto para a finalidade de enquadramento no regime mais célere de satisfação. Dada a superveniência da Lei n. 10.259/2001, essa Resolução foi revogada pela Resolução n. 258/2002, que passou a dispor sobre a operacionalização das RPVs no âmbito de justiça federal e dentro dos novos limites legais (disciplina atual objeto da Resolução n. 405/2016).

intermédio de RPV (art. 17, § 4º, da Lei n. 10.259/2001 e art. 13, § 4º, da Lei n. 12.253/2009), em vez de precatório. Tal renúncia não infringe a vedação constitucional de *fracionamento* ou *quebra* do crédito para a finalidade de receber parcela do valor por RPV (dentro do limite legal) e, cumulativamente, para receber o valor sobejante por precatório (art. 100, § 8º, da CF, com redação dada pela EC n. 62/2009).[63]

Na hipótese de litisconsórcio ativo, a aferição do limite legal, e da consequente possibilidade de satisfação via RPV, é identificada para o crédito de cada beneficiário, e não para o crédito global executado. Afinal, o valor requisitado constitui crédito individual. O regime de pagamento dirige-se apenas ao titular desse crédito.[64] Assim como a cumulação subjetiva de demandas não afasta a competência dos juizados especiais quando o valor total superar os limites da respectiva competência – e desde que, entre os créditos, todos sejam inferiores a esses limites –, também o valor global da causa não interfere no regime de pagamento do crédito a ser percebido individualmente por cada coautor.

Do mesmo modo, os honorários advocatícios situados dentro dos limites legais de pagamento por RPV submetem-se a essa forma mais célere de pagamento, ainda que, para o valor principal, o montante seja excedente.[65] Não haveria como ser diferente; afinal, a vedação constitucional de fracionamento do valor da execução visa apenas a impedir burla ao regime de pagamento, por expediente que implique eventual subdivisão fraudulenta da sistemática impressa aos respectivos requisitórios.

---

[63] Dispositivo constitucional não afetado pela ADI n. 4.357/DF, que julgou parcialmente inconstitucional a EC n. 32/2009, em julgamento de 14 de março de 2013 (DJe. 25.9.2014).

[64] "Sendo a execução promovida em regime de litisconsórcio ativo voluntário, a aferição do valor, para fins de submissão ao rito da RPV (art. 100, § 3º, da CF/88), deve levar em conta o crédito individual de cada exequente. Precedentes de ambas as Turmas de Direito Público do STJ" (Regime de recursos repetitivos: Tema 608 – Primeira Seção, REsp n. 1.347.736/RS, Relator p/ acórdão Min. Herman Benjamin, DJe. 15.4.2014).

[65] Nesse sentido, a questão foi decidida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral (Tema n. 18), no RE n. 564.132/RS (Rel. p/ acórdão Min. Carmen Lúcia, DJe. 9.2.2015). Na esteira do decidido pelo STF, o tema também está pacificado no Superior Tribunal de Justiça, que, em regime de recursos repetitivos (Tema 608), reconheceu a inexistência de impedimento legal "para que os honorários advocatícios, quando não excederem ao valor limite, possam ser executados mediante RPV, ainda que o crédito dito 'principal' observe o regime dos precatórios", no REsp n. 1.347.736/RS (Rel. p/ acórdão Min. Herman Benjamin, DJe. 15.4.2014).

11.2 Crédito de natureza alimentar

A redação originária do art. 100 da Constituição Federal de 1988 inovou em relação à ordem constitucional anterior, ao estipular que, "*à exceção dos créditos de natureza alimentícia*", os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, no âmbito dos entes federativos, seriam realizados mediante precatórios, satisfeitos *exclusivamente* em sua ordem cronológica de apresentação, vedada a "designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim". A partir de então, foi instaurada celeuma acerca da possibilidade de os créditos de natureza alimentícia prescindirem da sistemática dos precatórios, que acabou respondida negativamente pela jurisprudência, assegurada, no entanto, a preferência desses créditos em relação aos créditos de outra natureza (créditos comuns), como já visto (v. 11).

A Constituição Federal de 1988, na dicção originária de seu art. 100, não estabelecia quais seriam os referidos "créditos de natureza alimentícia" e implicou, então, outra polêmica, referente ao respectivo conceito, que não foi toda solucionada pela EC n. 30/2000: "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".

A questão gravitou, de modo especial, sobre a natureza dos honorários advocatícios sucumbenciais, mas hoje não restam dúvidas de que as verbas honorárias são *remuneratórias* e, portanto, "consubstanciam verba de natureza alimentar cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, observada ordem especial restrita aos créditos dessa natureza".[66] O entendimento vale, inclusive, para os casos em que os honorários sucumbenciais tenham sido fixados em demanda relativa a créditos de natureza comum, em evolução a julgados remotos do Supremo Tribunal

[66] "Os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor consubstanciam verba de natureza alimentar cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, observada ordem especial restrita aos créditos dessa natureza" – Enunciado n. 47 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal.

Federal;[67] inexiste caráter acessório entre o crédito principal e o crédito resultante dos efeitos da sucumbência, que visa a remunerar o trabalho do advogado.[68]

Por consequência, ficou também evidenciada a ausência de taxatividade do rol inserido no então § 1º-A do art. 100 da CF, acrescido pela EC n. 30/2000, pois os honorários advocatícios, apesar de não consubstanciarem "salário" nem "vencimentos", correspondem a verba que, de igual modo, *remunera o trabalho* profissional (art. 85, § 14, do CPC).

Os créditos sujeitos à satisfação por precatórios[69] são de duas categorias: créditos *alimentares* e créditos *comuns* (créditos *de outra natureza*). Com redação dada pela EC n. 62/2009, o art. 100, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal estabelece, dentre os créditos alimentares, duas distintas espécies: (i) créditos *alimentares gerais* e (ii) créditos *alimentares especiais*; naqueles, a titularidade é geral e não há um teto para o valor; nestes, a titularidade é de pessoas com "sessenta (60) anos ou mais 'na data de expedição' do precatório" ou de portadores de "doença grave, definidos na forma da lei",[70] com teto para o respectivo valor correspondente a até o triplo do montante definido para a expedição de RPV, no âmbito do respectivo ente devedor.[71]

---

[67] "Quando a Constituição excepciona do precatório para a execução de créditos de natureza outra que não a alimentícia os créditos que tenham tal natureza, a exceção só abarca a execução da condenação em ação que tenha por objeto cobrança específica desses créditos, inclusive, portanto, dos honorários de advogado, e não a execução de condenação a pagamentos que não decorrem de créditos alimentares, ainda que nessa condenação haja uma parcela de honorários de advogado a título de sucumbência, e, portanto, a título de acessório da condenação principal. Neste caso, o acessório segue a sorte do principal" (STF, Primeira Turma, RE n. 141.639/SP, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.1996; excerto da ementa).

[68] STF, Pleno, RE n. 564.132/RS, Rel. p/ acórdão Min. Cármen Lúcia, DJe 9.2.2015; STJ, Segunda Turma, RMS n. 41.820/PA, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 24.11.2015.

[69] Na expedição de RPVs, os créditos também são classificados como *comuns* ou *alimentares*; porém, a repercussão prática, nesse caso, é muito menor: em ambas as modalidades de crédito, o pagamento deve ocorrer em sessenta dias (art. 17, *caput*, da Lei n. 10.259 e art. 13, I, da Lei n. 12.153/2009); *rectius*, dois meses (art. 535, § 3º, II, do CPC).

[70] Atualmente, o rol de doenças graves corresponde àquele estipulado para a isenção de imposto de renda nos proventos de pessoa física, segundo o art. 6º, XIV, da Lei n. 7.713/1988, com redação dada pela Lei n. 11.052/2004, cujas hipóteses são também estendidas à prioridade de tramitação de que trata o art. 1.048, I, do Código de Processo Civil de 2015.

[71] Tramita no Congresso Nacional, até a data de encerramento do presente trabalho, a Proposta de Emenda à Constituição n. 159/2015 (n. 74, de 2015, na Câmara dos Deputados), que, dentre outras disposições, altera a redação do art. 100, § 2º, da CF, para estabelecer como *créditos alimentares especiais* também aqueles de titularidade de "pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei", mantido o teto para o respectivo valor correspondente até o triplo do montante definido para a expedição de RPV, no âmbito do respectivo ente devedor.

Portanto, os créditos alimentares *especiais* são, na verdade, créditos alimentares com direito ao *pagamento preferencial* previsto no art. 100, § 2º, da Constituição Federal, estabelecido em benefício das pessoas de presumida vulnerabilidade ali arroladas. Apesar de corresponder a mera *parcela preferencial* da satisfação do crédito alimentar, o próprio texto constitucional parece tratá-lo como espécie do gênero *crédito alimentar*, pois afirma que, para atender à preferência, é "admitido o fracionamento". A opção por distingui-lo como *espécie* é evidenciada pela possibilidade de a satisfação do credor encerrar-se completamente sob a referida modalidade, nos casos em que o valor da execução não suplantar o teto constitucional (triplo do valor para RPV); por esse motivo, sendo aquele "fracionamento" meramente eventual, está justificada a opção por uma categorização específica.

Em controle concentrado de constitucionalidade (ADIs n. 4.357/DF e 4.425/DF), o Supremo Tribunal Federal entendeu ser inconstitucional a expressão "na data de expedição", relativa à preferência dos credores com sessenta (60) anos ou mais; manteve, no restante, a nova categorização dúplice dos créditos alimentares (*gerais* e *especiais*), com a limitação dos créditos alimentares especiais a um teto, correspondente ao triplo do valor estipulado para a expedição de RPV.[72] Portanto, o crédito inicialmente expedido, via precatório, sob natureza alimentar *geral* passa a ostentar natureza *especial*, dentro do respectivo teto (o triplo do valor para RPV, no âmbito do respectivo ente devedor), na hipótese de o beneficiário completar sessenta (60) anos após a expedição do ofício requisitório (durante o processamento do precatório ou durante o prazo para pagamento). A observação vale também para as hipóteses de doença grave, quando o acometimento da

[72] "A expressão *'na data de expedição do precatório'*, contida no art. 100, § 2º, da CF, com redação dada pela EC n. 62/09, enquanto baliza temporal para a aplicação da preferência no pagamento de idosos, ultraja a isonomia (CF, art. 5º, *caput*) entre os cidadãos credores da Fazenda Pública, na medida em que discrimina, sem qualquer fundamento, aqueles que venham a alcançar a idade de sessenta anos não na data da expedição do precatório, mas sim posteriormente, enquanto pendente este e ainda não ocorrido o pagamento. Os precatórios devidos a titulares idosos ou que sejam portadores de doença grave devem submeter-se ao pagamento prioritário, até certo limite, posto metodologia que promove, com razoabilidade, a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e a proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV), situando-se dentro da margem de conformação do legislador constituinte para operacionalização da novel preferência subjetiva criada pela Emenda Constitucional n. 62/2009" (STF, Pleno, ADI n. 4.357/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJe 25.9.2014; excerto da ementa).

enfermidade, assim definida em lei (art. 6º, XIV, da Lei n. 7.713/1988), for posterior à expedição do precatório.[73]

A satisfação das respectivas condições, que transformem o crédito em *alimentar especial*, deve ser comprovada pelo beneficiário ao juiz da execução. Caso o precatório já esteja em processamento no tribunal, a parte deve peticionar diretamente ao presidente para que o crédito seja incluído na respectiva ordem preferencial de pagamento (art. 10, § 3º, da Resolução n. 115/2010/CNJ). Apesar de a alteração da natureza do crédito depender de ato tipicamente jurisdicional, trata-se, aqui, de medida que visa a *apostilar* o direito preferencial ao pagamento, questão que se enquadra na gestão administrativa dos precatórios imputada ao presidente do tribunal. Afinal, como visto, os créditos alimentares *especiais* são, na verdade, créditos alimentares com direito ao *pagamento preferencial* previsto no art. 100, § 2º, da CF.

No caso de óbito do beneficiário de crédito alimentar geral (art. 100, § 1º, da CF) ou do crédito alimentar com *preferência por idade ou doença* (art. 100, § 2º, da CF), as consequências são diferentes para cada hipótese. O direito constitucional à preferência, no rol dos créditos alimentares, é *personalíssimo* porque está vinculado à *condição pessoal* do credor (ter idade igual ou superior a sessenta anos ou ser portador de doença grave).[74] A qualidade preferencial deve ser apenas excepcionalmente transmitida ao cônjuge ou ao companheiro em união estável, nas mesmas condições, aliás, estabelecidas pelo art. 1.048, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015: "concedida a prioridade, essa não cessará com a morte do beneficiado, estendendo-se em favor do cônjuge supérstite ou do companheiro em união estável".[75] Já a natureza *alimentar geral* decorre da *origem do crédito* (art. 100, § 1º), não está vinculada à condição pessoal do credor e, por esse motivo, conserva seus

[73] Nesse sentido, a Resolução n. 115/2010, "que dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário", editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabelece em seu art. 13, parágrafo único: "pode ser beneficiado pela preferência constitucional o credor portador de doença grave, assim considerada com base na conclusão da medicina especializada comprovada em laudo médico, mesmo que a doença tenha sido contraída após o início do processo" (redação dada pela Resolução n. 123/2010/CNJ).

[74] A Proposta de Emenda à Constituição n. 159/2015, em trâmite no Congresso Nacional na data de encerramento do presente trabalho, prevê a alteração da sistemática, pois estabelece que também os titulares "por sucessão hereditária" gozarão da preferência especial estabelecida pelo art. 100, § 2º, da CF.

[75] Ainda assim, o art. 10, § 4º, da Resolução n. 115/2010/CNJ estabelece que a morte deve ser superveniente ao protocolo do requerimento de concessão de preferência: "apenas no caso de morte do credor *após o protocolo do requerimento*, a preferência por idade ou doença estende-se em favor do cônjuge supérstite, companheiro ou companheira, em união estável, nos termos do art. 1.211-C do CPC [*rectius*, 1.048, § 3°, do CPC/2015], não se aplicando a mesma preferência aos cessionários".

caracteres em quaisquer casos, inclusive em relação a cessionários, mas a transmissão do atributo do crédito jamais abrangerá a preferência especial do art. 100, § 2º, da Constituição Federal, ainda que o cessionário esteja enquadrado em uma das situações de doença grave ali previstas.[76]

O crédito de natureza alimentar, embora finalisticamente a *urgência* lhe seja ínsita,[77] submete-se à sistemática do precatório sempre que seu valor for superior ao limite estabelecido para o regime de RPV. Já o crédito de pequeno valor – assim definido aquele cuja satisfação ocorra por RPV – é satisfeito independentemente de precatório, no prazo de sessenta dias (art. 17, *caput*, da Lei n. 10.259/2001 e art. 13, I, da Lei n. 12.153/2009). O crédito requisitado por RPV recebe, pelo simples fato de ser de *menor monta*, tratamento mais *prioritário* ou *urgente* do que o crédito *alimentar* requisitado por precatório. Os créditos requisitados por RPV, contenham ou não caráter *alimentar*, são satisfeitos em até sessenta (60) dias (*rectius*, dois meses: art. 535, § 3º, II, do CPC). Já os créditos alimentares – *urgentes* por definição – que não sejam de pequena monta devem obedecer à sistemática do precatório.

Parece haver, aí, uma anomalia no sistema: é vedado ao credor alimentar – inclusive em relação ao crédito alimentar *especial* – repartir o valor da execução para receber parcela do numerário por RPV (o que se justificaria pela ínsita urgência da verba alimentar), com a satisfação do valor remanescente por precatório (art. 100, § 8º, da CF). O fracionamento autorizado pela parte final do art. 100, § 2º, da CF refere-se apenas à quebra do valor para fins de inclusão do montante circunscrito ao teto especial (triplo do valor

---

[76] Nesse sentido: "Art. 16. O credor de precatório poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário a preferência de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 100 da CF. § 1º O disposto no *caput* não obsta o gozo, pelo cessionário, da preferência de que trata o § 1º do art. 100, quando a origem do débito se enquadrar em uma das hipóteses nele previstas. § 2º Quando a cessão for comunicada após o registro da preferência de que trata o § 2º do art. 100, deve o Tribunal de origem do precatório adotar as providências para a imediata retirada e, se for o caso, inclusão da preferência do § 1º do art. 100 da CF. § 3º A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao juízo de origem e à entidade devedora, antes da apresentação da requisição ao Tribunal. § 4º A cessão de créditos não alterará a natureza comum ou alimentar do precatório e não prejudicará a compensação, sendo considerado, para esse fim, o credor originário" (Resolução n. 115/2010/CNJ); RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no processo civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 152.

[77] Por exemplo, não por outro motivo, a execução de alimentos que autoriza a prisão civil é aquela relativa ao débito dos três meses que imediatamente lhe antecederem (artigos 528, § 7º, 911, parágrafo único, do CPC/2015; Enunciado n. 309 da Súmula/STJ).

para RPV) em *ordem preferencial* de pagamento, mas ainda assim sujeito à sistemática do precatório. Significa, em suma, negar natureza intrínseca *alimentar* ao crédito.[78]

Observação digna de nota refere-se à natureza do crédito inscrito em precatório destinado ao pagamento de indenização resultante de processo desapropriatório, que é reiteradamente afirmada como *não-alimentar*.[79] Embora a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, deva acompanhar-se de "*justa* e *prévia* indenização em dinheiro" (art. 5º, XXIV, da CF),[80] é notória a existência de um grande número de casos em que, diante de "indenizações" prévias irrisórias – depositadas com o mero propósito de o poder público imitir-se na posse –, o jurisdicionado é compelido a receber o valor indenizatório remanescente, reconhecido em sentença, por precatório. Até o momento, o Supremo Tribunal Federal reconhece a compatibilidade do regime de precatório com o princípio da *prévia e justa indenização*.[81] Em razão dos valores constitucionais em jogo, a questão voltou ao Supremo Tribunal Federal, e está na pendência de enfrentamento em tema de repercussão geral.[82]

---

[78] Nesse sentido: FERRO, Marcelo Roberto. *Execução de crédito de natureza alimentícia contra a Fazenda Pública – Exegese do art. 100 da CF*. In *Revista Forense*. v. 329, jan./mar./1995, p. 111/130. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1995, p. 117. "O tratamento diferenciado dado aos créditos de natureza alimentícia só é finalisticamente justificável por atender aos requisitos da base legal (Constituição, art. 100), objetivo legítimo (garantir a subsistência do credor) e proporcionalidade (por tratar-se de medida necessária nos limites em que é proposta), se for assegurada a satisfação dos créditos alimentares sem observância do regime dos precatórios. Subordinar a satisfação dos créditos de natureza alimentícia à expedição de precatório é utilizar medida estatal inapropriada para atender ao resultado desejado, e, portanto, ilegítima, por estabelecer discriminação injustificável, desnecessária" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 192.

[79] "O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT – que não se estende aos créditos de natureza alimentar – compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes" (STF, Segunda Turma, RE n. 215107-AgR/PR, Rel. Min. Celso de Mello DJ 2.2.2007; excerto da ementa).

[80] As ressalvas contidas na parte final do art. 5º, XXIV, da CF, que isentam o ente público de observar a *justa* e *prévia* indenização em dinheiro no bojo do procedimento desapropriatório, refere-se apenas aos dois casos previstos pelo próprio constituinte: a desapropriação-sanção (art. 182, § 4º, III) e a desapropriação para fins de reforma agrária (art. 184).

[81] Nesse sentido: STF, Segunda Turma, RE n. 739.454-AgR/GO, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 19.11.2013; Segunda Turma, RE n. 598.678-AgR/MG, Rel. Min. Eros Grau, DJe 18.12.2009; Primeira Turma, RE n. 427.761/CE, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 30.5.2008.

[82] Tema n. 865 – Compatibilidade da garantia da justa e prévia indenização em dinheiro (CF/88, art. 5º, XXIV) com o regime de precatórios (CF, art. 100) – RE n. 922.144/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 13.11.2015: "o direito à propriedade e, em específico, à justa e prévia indenização em dinheiro em caso de desapropriação correspondem à tutela mais elementar da expressão patrimonial dos indivíduos. Deixar de ser proprietário de um imóvel significa, muitas vezes, perder todo ou quase todo o patrimônio acumulado ao longo de uma vida, colocando em risco, muitas vezes, a própria subsistência do particular. Por outro lado, o regime de precatórios é essencial para a organização financeira do Estado. Exceções a ele devem ser vistas

Ainda que o Supremo Tribunal Federal continue a admitir a compatibilidade do regime de precatório com o princípio da *prévia e justa indenização* (art. 5º, XXIV, da CF), o respectivo crédito, no entanto, não deveria ser reputado de natureza *comum.*

Como já analisado, a natureza *alimentícia* do crédito não pode ser taxativamente dessumida do conceito extraído do art. 100, § 1º, da Constituição Federal. Há na norma uma matriz axiológica fundada no *princípio da dignidade humana* e na necessidade de resguardo de direitos sociais fundamentais, dos quais o direito à moradia constitui preceito integrante (art. 6º). É injustificável a exclusão do referido crédito do rol preferencial – denominado de *crédito alimentar* – estabelecido na Constituição Federal; no mínimo, as indenizações decorrentes de desapropriações incidentes sobre imóveis residenciais familiares deveriam também submeter-se a regime diferenciado de pagamento. Não é raro que a privação do imóvel desapropriado signifique a perda do patrimônio familiar amealhado ao longo de uma vida; o precatório relativo a esses valores indenizatórios, verbas de igual caractere *necessarium vitae*, deve equiparativamente corresponder a crédito de natureza alimentícia.

11.3 Correção monetária e juros de mora

O art. 100, § 8º, da Constituição Federal, ao tratar concomitantemente da impossibilidade de "fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução" (disposição também contida no art. 17, § 3º, da Lei n. 10.259/2001 e no art. 13, § 4º, da Lei n. 12.253/2009), veda a expedição de "precatórios complementares ou suplementares de valor pago".

A vedação constitucional aos precatórios complementares não se estende, naturalmente, às requisições que visam a *suplementar* valor já pago, mas *a menor*, pela existência de algum erro material, ou efetuado a título de valor incontroverso, em requisição *parcial*.[83]

---

com bastante cautela, haja vista o potencial efeito desestabilizador das contas públicas" (excerto da manifestação do Relator).

[83] "Requisição parcial: é aquela expedida para os casos de valor incontroverso, ou seja, o valor não-embargado ou não-impugnado. Requisição suplementar: é aquela emitida para o pagamento de valor residual

O problema dos precatórios *complementares* é antigo,[84] remonta à época em que os valores constantes dos ofícios requisitórios eram monetariamente atualizados apenas à data de sua apresentação: "é obrigatória a inclusão, no orçamento [...] de precatórios judiciários, apresentados *até 1º de julho,*[85] *data em que terão atualizados seus valores,* fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte" (redação original do art. 100, § 1º, da CF/1988). Ou seja, como as verbas destinadas ao precatório, quando depositadas, tinham sido *atualizadas até 1º de julho*, respectivos valores eram depositados sem mais representar sua correta expressão monetária, com a eclosão de um infindável ciclo de insatisfação.[86] A distorção apenas foi corrigida com a EC n. 30/2000, que deu nova redação ao dispositivo: "é obrigatória a inclusão, no orçamento [...] de precatórios judiciários, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o *pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente*". A partir de então, o montante depositado ao credor não mais representa o valor nominal apurado à época do marco constitucional de apresentação (1º de julho); indica o valor reajustado da moeda à data do efetivo pagamento.

A celeuma atual corresponde a verificar se o precatório *complementar* ou *suplementar*, proibido pela Constituição Federal (art. 100, § 8º), remete à requisição utilizada para o pagamento de diferenças de (i) juros moratórios no período entre a data-base do *cálculo de liquidação* e o dia 1º de julho, quando for o caso de precatório, ou, no

---

que deixou de constar da requisição originária porque, sobre a respectiva certeza e liquidez, ainda não havia trânsito em julgado; ou ainda aquela expedida para o pagamento de créditos não incluídos na requisição originária em razão de erro material" – CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Precatórios e requisições de pequeno valor – RPV*... p. 30.

[84] Já antes da Constituição Federal de 1988, "os tribunais, buscando contornar os inconvenientes dessa sistemática, ao liquidarem as condenações contra os entes públicos, proferiam suas decisões fixando os valores em cruzeiros e ORTNs [Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional], objetivando facilitar a expedição do precatório por um valor justo" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 153. "Essa pretensão não era de interesse dos governantes e mostrou-se juridicamente inviável, segundo decisões do Supremo Tribunal Federal" – FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública*... p. 165.

[85] "Para efeito do disposto no 'caput' do art. 100 da Constituição Federal, considera-se como momento de apresentação do precatório o do recebimento do ofício perante o Tribunal ao qual se vincula o juízo da execução. No caso de devolução do ofício ao juízo da execução, por fornecimento incompleto de dados ou documentos, a data de apresentação será aquela do protocolo do ofício com as informações e documentação completas" (art. 4º, *caput*, § 1º, da Resolução n. 115/2010/CNJ).

[86] "Como não havia previsão de atualização no momento do pagamento também para o precatório complementar, o credor era submetido a verdadeiro 'eterno retorno creditício', pois, após receber o pagamento referente à correção monetária do primeiro precatório expedido, era obrigado a aguardar o recebimento da atualização de seu primeiro precatório através de novo requisitório" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 154.

caso de requisição de pequeno valor, entre a data-base de liquidação e a data da respectiva apresentação do ofício requisitório de pagamento ao tribunal; e de (ii) correção monetária, compreendida entre referidos períodos, se o indexador adotado pelo juiz for superior ao índice oficial.[87]

O retrospecto sobre as Emendas Constitucionais n. 30/2000 (estabeleceu a atualização do valor na data do pagamento) e n. 37/2002 (incluiu a vedação à expedição de precatório complementar), ante o tratamento separado das questões, parece conter já resposta, pois dissocia o método constitucional de atualização dos débitos fazendários (estabelecido em 2000) dos mencionados "precatórios complementares" (vedados desde 2002). Em outras palavras, tudo indica ser o "precatório complementar" referido proibitivamente pela EC n. 37/2002, e agora pela EC n. 62/2009 (art. 100, § 8º), instituto diverso do precatório que, antes da EC n. 30/2000, era necessário para a sucessiva recomposição dos valores monetários dos créditos satisfeitos por precatórios.

No mesmo sentido, a vedação constitucional ao referido "precatório complementar" tem sido identificada na jurisprudência com a exclusiva finalidade de impedir o já mencionado "fracionamento,[88] repartição ou quebra do valor da execução".[89] Por esse motivo, a expedição de precatório complementar propriamente dito, nos termos conceituados acima (instrumento de requisição de valor residual), não estaria abrangida pela vedação constitucional. Embora o precatório complementar não seja mais necessário para recompor perdas monetárias incidentes durante o prazo constitucional de pagamento – como ocorria antes da EC n. 30/2000 –, pode constituir instrumento de satisfação de

---

[87] CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Precatórios e requisições de pequeno valor – RPV*... p. 30.

[88] Vale lembrar que a expedição de RPV para honorários advocatícios sucumbenciais atrelados a crédito principal requisitado por precatório não constitui *fracionamento do valor da execução* (Enunciado n. 47 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal).

[89] Assim chegou a ser decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, inclusive, em sede de recurso especial *repetitivo* (Temas n. 291 e 292): "a vedação de expedição de precatório complementar ou suplementar do valor pago mediante Requisição de Pequeno Valor tem por escopo coibir o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, por RPV e, em parte, por precatório (artigo 100, § 4º, da CRFB/88, repetido pelo artigo 17, § 3º, da Lei 10.259/2001), o que não impede a expedição de requisição de pequeno valor complementar para pagamento da correção monetária devida entre a data da elaboração dos cálculos e a efetiva satisfação da obrigação pecuniária" (Corte Especial, REsp n. 1.143.677/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 4.2.2010; excerto da ementa). No mesmo julgamento, porém, o Superior Tribunal de Justiça definiu que, uma vez homologada a conta de liquidação, não incidem juros de mora, desde então, até a data do pagamento da RPV (se satisfeita no prazo legal de sessenta dias): "a hodierna jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, na mesma linha de entendimento do Supremo Tribunal Federal, pugna pela não incidência de juros moratórios entre a elaboração dos cálculos e o efetivo pagamento da requisição de pequeno valor – RPV".

resíduos moratórios (em alguns casos, até de correção monetária) especialmente importante quando a data de homologação do cálculo (data-base do valor inscrito no ofício requisitório) estiver muito aquém da data de expedição do precatório.

A questão está pendente de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, que definirá os limites interpretativos da norma constitucional para estabelecer se eventuais defasagens residuais (juros de mora e correção monetária, se o respectivo índice judicial for superior ao índice financeiro adotado),[90] presentes na conta substanciada em um primeiro precatório, podem ser posteriormente *supridas* ou *complementadas* por outro ou por outros requisitórios, ou seja, satisfeitas por intermédio de precatório complementar.[91]

A expedição de crédito complementar nem sempre depende de novo precatório – requisitório que implique nova posição na ordem cronológica de apresentação – porque, quando se tratar de requisição suplementar que vise à correção de erro material ou de inexatidão aritmética (também, se houver a substituição legal do índice aplicado), podem ser realizados "pagamentos complementares" no bojo do precatório já expedido e parcialmente satisfeito, mas pendente de suplementação, garantida a manutenção do beneficiário na ordem cronológica já estabelecida; caso contrário, não sendo umas das hipóteses anteriores, é necessário novo ofício requisitório,[92] no prazo quinquenal de prescrição (art. 1º do Decreto-Lei n. 20.910/1932).[93]

Ainda à luz dos precatórios complementares referentes a créditos anteriores à EC n. 30/2000 (que passou a estipular atualização monetária na data do pagamento), não foi resolvido o impasse acerca da necessidade de promoção de novo ato citatório (citação a que se referia o art. 730 do Código de Processo Civil de 1973), com a abertura de novo

---

[90] Por razões lógicas, apenas na hipótese de o índice judicial – ou seja, fixado por decisão do juiz competente – ser superior ao índice financeiro utilizado é que se cogita de precatório complementar, afinal, a atualização oficial é automática, por força do art. 100, § 5º, da CF.

[91] Tema n. 96 – "incidência de juros de mora no período compreendido entre a data da conta de liquidação e a expedição do requisitório", em repercussão geral reconhecida no RE n. 579.431/RS, Rel. Min. Marco Aurélio (DJe 3.3.2009).

[92] "Dispõe o inciso V do art. 336 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que 'para pagamentos complementares serão utilizados os mesmos precatórios satisfeitos parcialmente até o seu integral cumprimento'. Interpretação conforme, sem redução do texto, para o fim de ficar assentado que 'pagamentos complementares', referidos no citado preceito regimental, são somente aqueles decorrentes de erro material e inexatidão aritmética, contidos no precatório original, bem assim da substituição, por força de lei, do índice aplicado" – STF, Pleno, ADI 2.924/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, DJe 5.9.2007.

[93] STJ, Segunda Turma, REsp n. 1.125.391/SP, Rel. Min. Castro Meira, DJe 2.6.2010; Primeira Turma, REsp n. 1.077.817/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 11.2.2010.

prazo para o oferecimento de embargos à execução fazendários, controvérsia que também está pendente no Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral.[94] A solução a ser encontrada há de estender-se igualmente à fase de cumprimento de sentença do art. 534 do Código de Processo Civil de 2015 para definir se, por oportunidade do pedido de precatório complementar, o ente fazendário devedor deverá ou não ter novo prazo de trinta dias para o oferecimento de impugnação (art. 535 do CPC/2015).

A problemática até aqui enfrentada não deve ser confundida com o tema tratado no Enunciado n. 17 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal: "durante o período previsto no parágrafo 1º do art. 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos". Na hipótese sumulada pelo Supremo Tribunal Federal, a questão jurídica vincula-se a juros moratórios *intercorrentes*, que não incidem dentro do prazo constitucional de pagamento, em razão da inexistência de mora do ente devedor, que está impedido pela própria Constituição Federal de adimplir antecipadamente a obrigação pecuniária. Não satisfeito o crédito dentro do prazo constitucional, voltam a ser devidos juros moratórios, mas sem a incidência de juros compensatórios (juros remuneratórios), ainda que se trata de precatório expedido em razão de processo desapropriatório.[95]

---

[94] Tema 266 – "citação da Fazenda para expedição de precatório complementar", em repercussão geral reconhecida no RE n. 605.481/SP, Rel. Min. Rosa Weber. O entendimento até o momento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, que responde positivamente à necessidade de novo ato citatório, diverge da jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, que reputa dispensada a promoção de nova citação. No STF: Primeira Turma, AI n. 509.227-AgR/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 19.8.2005; Segunda Turma, AI n. 495.193-AgR/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 22.9.2006. No STJ: Primeira Turma, AgRg no REsp n. 1.083.576/SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 12.4.2016; Segunda Turma, AgRg no REsp n. 1.241.415/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 24.9.2015.

[95] "O Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento no sentido de que não incidem juros moratórios e compensatórios sobre o pagamento de precatórios decorrentes de desapropriação e realizados com base no art. 33 do ADCT. Ressaltou-se, por outro lado, que os juros moratórios somente serão devidos no caso de pagamento em atraso das parcelas devidas [incide a mora, em 6% ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente àquele em que se verificaria o pagamento: art. 15-B do Decreto-Lei n. 3.365/1941]" – STF, Primeira Turma, RE n. 775.148-ED/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 11.3.2015. Os juros compensatórios, no processo de desapropriação, incidem até a data de expedição do precatório (STJ, Temas 210 e 211 – regime de recursos repetitivos: Primeira Seção, REsp n. 1.118.103/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 8.3.2010) e, atualmente, no percentual de 12% ao ano, segundo o Enunciado n. 618 (**"**na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% ao ano") da Súmula do Supremo Tribunal Federal. O art. 15-A do Decreto-Lei n. 3.365/1945, incluído pela MP n. 2.183/2001, minorou o percentual remuneratório (compensatório) para 6% ao ano: "no caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos". Mas, por força de Medida Cautelar na ADI n. 2.332/DF, deferida em 5 de setembro de 2001, está suspensa a eficácia da expressão "até seis por cento ao ano". Em relação ao termo inicial dos juros compensatórios, cabe destacar: "no processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz,

Em relação aos débitos em geral, a correção monetária visa à conservação do valor *real* do montante pecuniário inadimplido, ou seja, visa a *corrigir* o valor *nominal* do numerário insatisfeito pelo devedor; não pode, assim, dissociar-se de parâmetros ou índices idôneos à recomposição monetária, ao ajuste contábil-financeiro que acompanhe a elevação do custo de vida motivado por pressões inflacionárias. A necessidade de correção monetária contrapõe-se, desse modo, à aplicação do *nominalismo*.[96] A correção monetária constitui instituto de inequívoca matriz constitucional pautada no direito de propriedade (art. 5º, XXII), entre outros preceitos positivados na Constituição Federal.[97]

Os percentuais aplicados para a correção monetária do débito não se confundem com os juros de mora. Os juros moratórios são frutos civis, que visam a indenizar o credor pela indisponibilidade do capital, não entregue oportunamente em dado "tempo, lugar e modo que a lei ou a convenção estabelecer" (art. 394 do Código Civil); "nada mais são do que um pagamento, que se faz, para a utilização do capital alheio, com ou sem concordância do titular".[98]

A EC n. 62/2009 (art. 100, § 12, art. 97, § 1º, II, e § 16) estipula que a atualização monetária dos valores dos precatórios e das RPVs deve obedecer ao índice de correção da caderneta de poupança, que atualmente corresponde à chamada Taxa Referencial (TR), índice resultante do emprego de fórmulas financeiras complexas (Resoluções n. 3.354/2006 e n. 4.420/2013 do Conselho Monetário Nacional) que não refletem a perda de poder aquisitivo ou a desvalorização da moeda.[99] Para a incidência moratória, a EC n.

---

por motivo de urgência" (En. 164 da Súmula/STF); "na chamada desapropriação indireta, os juros compensatórios são devidos a partir da perícia, desde que tenha atribuído valor atual ao imóvel" (En. 345 da Súmula/STF).

[96] "Estando nosso Direito Civil marcado pela influência do nominalismo, que apresenta o interesse obrigacional pelo valor nominado, retratado no título, vem cedendo à correção monetária em busca, cada vez mais, de uma justiça social" – AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Curso de direito civil: Teoria geral das obrigações*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 254.

[97] Art. 37, IX; art. 40, §§ 8º e 17; art. 182, § 4º, III; art. 184, *caput*; art. 201, §§ 3º e 4º; artigos 33, 46 e 78 do ADCT. "A correção monetária é instituto jurídico-constitucional, porque tema específico ou a própria matéria de algumas normas figurantes do nosso Magno Texto, tracejadoras de um peculiar regime jurídico para ela" – BRITTO, Carlos Ayres. *O regime constitucional da correção monetária*. In *Revista de Direito Administrativo*. v. 203, jan./mar./1996, p. 41-58. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

[98] "São frutos civis, advêm de uma importância em dinheiro, que se considera principal, com relação a eles (acessórios)" – AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Curso de direito civil*... p. 247.

[99] "A taxa referencial (TR) não é índice de correção monetária, pois, refletindo as variações do custo primário da captação dos depósitos a prazo fixo, não constitui índice que reflita a variação do poder aquisitivo da moeda. Por isso, não há necessidade de se examinar a questão de saber se as normas que alteram índice de correção monetária se aplicam imediatamente, alcançando, pois, as prestações futuras de contratos celebrados

62/2009 determina a aplicação dos juros "incidentes sobre a caderneta de poupança". Com esses parâmetros, referida Emenda incluiu no texto constitucional os critérios já previstos no art. 1º-F da Lei n. 9.494/1997, com redação dada pela Lei n. 11.960/2009, que estabelece a aplicação conjunta ("haverá a incidência uma única vez"), para fins tanto de correção monetária quanto de compensação moratória, "dos índices oficias de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança".

O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade parcial do art. 100, § 12, da Constituição Federal, incluído pela EC n. 62/2009, por violação ao direito fundamental de propriedade (art. 5º, XXII, da CF), "na medida em que este referencial [correção monetária pela TR] é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão";[100] também declarou inconstitucional *por arrastamento*, segundo a mesma motivação, o critério estabelecido no art. 1º-F da Lei n. 9.494/1997. Em relação aos precatórios expedidos para a satisfação de créditos de natureza tributária, determinou ainda a aplicação "dos mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário", preservando-se a isonomia entre fisco e cidadão.[101]

Após referido controle concentrado de constitucionalidade, é possível afirmar que (i) a correção monetária dos valores dos precatórios deve observar índices que reflitam a inflação acumulada do período, a ela não se aplicando os índices de remuneração básica da caderneta de poupança; e (ii) os juros moratórios, devidos a partir do vencimento dos precatórios (inadimplemento dentro do prazo constitucional de satisfação dos

---

no passado, sem violarem o disposto no artigo 5, XXXVI, da Carta Magna" (STF, Pleno, ADI n. 493/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 4.9.1992).

[100] "O direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) resta violado nas hipóteses em que a atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios perfaz-se segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança, na medida em que este referencial é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão. É que a inflação, fenômeno tipicamente econômico-monetário, mostra-se insuscetível de captação apriorística (*ex ante*), de modo que o meio escolhido pelo legislador constituinte (remuneração da caderneta de poupança) é inidôneo a promover o fim a que se destina (traduzir a inflação do período)" (STF, Pleno, ADI n. 4.357/DF, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 25.9.2014; excerto da ementa).

[101] "A quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança vulnera o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º, *caput*) ao incidir sobre débitos estatais de natureza tributária, pela discriminação em detrimento da parte processual privada que, salvo expressa determinação em contrário, responde pelos juros da mora tributária à taxa de 1% ao mês em favor do Estado (*ex vi* do art. 161, § 1º, CTN). Declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução da expressão *"independentemente de sua natureza"*, contida no art. 100, § 12, da CF, incluído pela EC nº 62/09, para determinar que, quanto aos precatórios de natureza tributária, sejam aplicados os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário" (STF, Pleno, ADI n. 4.357/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJ 25.9.2014; excerto da ementa).

requisitórios), serão equivalentes aos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicáveis à caderneta de poupança, exceto quando as dívidas ostentarem natureza tributária, para as quais prevalecerão as regras específicas.

Na falta de outro índice financeiro que melhor reflita as perdas monetárias atuais – e o Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, não havia inicialmente externado qual seria esse índice[102] –, passou a prevalecer na jurisprudência o entendimento pela restauração do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), especificamente o IPCA-Especial (IPCA-E), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para a atualização monetária dos *passivos fazendários em geral*, com o emprego da remuneração total da poupança para o cômputo moratório.[103]

Ao entender pela aplicação dos referidos critérios aos passivos fazendários *em geral*, a jurisprudência suscitou aparente dúvida objetiva sobre os limites da decisão do Supremo Tribunal Federal (ADIs n. 4.357/DF e 4.425/DF) em relação à extensão dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade *por arrastamento* do art. 1º-F da Lei n. 9.494/1997, com redação dada pela Lei n. 11.960/2009.

No julgamento de Questão de Ordem na ADI n. 4.425/DF, relativa à modulação temporal dos efeitos da declaração parcial de inconstitucionalidade da EC n. 62/2009, ficou estabelecido que, a partir de 25 de março de 2015 (data do julgamento da ADI n. 4.425-QO/SP), deve ser aplicado o IPCA-E para a atualização dos "créditos em precatórios".[104]

---

[102] Porém, o Ministro Luiz Lux, ao proferir voto-vista no julgamento da ADI n. 4.357/DF, fez menção expressa ao IPCA: "a inflação, por outro lado, é fenômeno econômico insuscetível de captação apriorística. O máximo que se consegue é estimá-la para certo período, mas jamais fixá-la de antemão. Daí por que os índices criados especialmente para captar o fenômeno inflacionário são sempre definidos em momentos posteriores ao período analisado, como ocorre com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)".

[103] Nesse sentido, decidiu o Superior Tribunal de Justiça no Tema n. 529, em regime de *recursos repetitivos* (Primeira Seção, REsp n. 1.270.439/PR, Rel. Min. Castro Meira, DJe 2.8.2013). São esses também os critérios atuais definidos pelo Manual de Cálculos da Justiça Federal, que utiliza o IPCA-E como critério de correção monetária – CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Manual de orientação de procedimentos para os cálculos na Justiça Federal*. Comissão Permanente de Revisão e Atualização do Manual de Orientação de Procedimentos para os Cálculos na Justiça Federal (Org.). Brasília: CJF, 2013.

[104] "Confere-se eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber: (i) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (a) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (b) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e (ii) ficam resguardados os

Ao tratar da modulação temporal e ao mencionar a aplicação do parâmetro de correção monetária dos precatórios (IPCA-E) previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) de 2014 e de 2015 (critério reproduzido no art. 29 na Lei n. 13.242/2015 – LDO de 2016),[105] referida Questão de Ordem esclarece que se trata de eficácia prospectiva incidente apenas para a atualização dos créditos *em processamento*, ou seja, apenas relativa à fase administrativa dos precatórios,[106] mantendo-os válidos quando expedidos ou pagos, até 25 de março de 2015, segundo os critérios declarados inconstitucionais.

Se a modulação temporal de efeitos ficou restrita à *fase administrativa* dos precatórios, significa afirmar, em termos lógicos, que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs n. 4.357/DF e 4.425/DF, declarou a inconstitucionalidade da correção monetária pela TR apenas quanto ao interregno compreendido entre a inscrição do crédito em precatório e o efetivo pagamento. Por esse motivo, a eficácia da declaração de inconstitucionalidade *por arrastamento* do art. 1º-F da Lei n. 9.494 (com redação dada pela Lei n. 11.960/2009) não se estende *a priori* (sob aspecto formal) aos critérios contábeis incidentes sobre o primeiro período do crédito, referente à atualização da condenação em si, antes da expedição do precatório. No entanto, diversos tribunais locais[107] têm estendido a decisão do Supremo Tribunal Federal, nas referidas ações diretas de inconstitucionalidade, à atualização das condenações contra a Fazenda Pública em

---

precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis n. 12.919/2013 e n. 13.080/2015, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária" (STF, Pleno, ADI n. 4.425-QO/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 3.8.2015). A ressalva aos precatórios federais expedidos "com base nos arts. 27 das Lei n. 12.919/2013 e n. 13.080/2015" refere-se ao fato de que tais atos, Leis de Diretrizes Orçamentárias da União de 2014 e 2015, já previram expressamente a aplicação do IPCA-E na atualização monetária de precatórios: "a atualização monetária dos precatórios, determinada no § 12 do art. 100 da Constituição Federal, inclusive em relação às causas trabalhistas, previdenciárias e de acidente do trabalho, observará, no exercício de 2014, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – Especial – IPCA-E do IBGE" (art. 27).

[105] "Art. 29. A atualização monetária dos precatórios, determinada no § 12 do art. 100 da Constituição Federal, bem como das requisições de pequeno valor expedidas no ano de 2016, inclusive em relação às causas trabalhistas, previdenciárias e de acidente do trabalho, observará, no exercício de 2016, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - Especial - IPCA-E do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, da data do cálculo exequendo até o seu efetivo depósito, salvo disposição superveniente que estabeleça outro índice de correção".

[106] "[...] o § 12 do art. 100 da Constituição Federal não se reporta à correção monetária já aplicada pelo juízo competente. Trata, isto sim, de atualização dos valores constantes de ofícios requisitórios, após sua expedição e até a data do efetivo pagamento" (STF, Pleno, ADI n. 4.357/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJ 25.9.2014; excerto do voto-condutor do Relator Min. Ayres Britto).

[107] Com esteio em precedente do Superior Tribunal de Justiça, no próprio já mencionado Tema n. 529 de recursos repetitivos (Primeira Seção, REsp n. 1.270.439/PR, Rel. Min. Castro Meira, DJe 2.8.2013).

geral, e não apenas à atualização dos precatórios, o que levou à afetação do tema a repercussão geral.[108]

Seria um imenso retrocesso se o Supremo Tribunal Federal não mantivesse a coerência de raciocínio que o levou a considerar inconstitucional a aplicação da TR na atualização dos precatórios e, ao contrário, reputasse válida a aplicação desse mesmo índice para a atualização do valor da condenação (momento precedente à atualização do período compreendido entre a expedição do precatório e o efetivo pagamento do requisitório). Inexiste diferença ontológica a considerar que materialmente a perspectiva deva ser distinta.

Porém, é fato que, na aplicação da técnica *por arrastamento*, não há como a incidência reflexa da inconstitucionalidade original recair sobre pontos, de norma legal alheia ao pedido de controle concentrado, que não sejam *logicamente* pertinentes com o escopo do respectivo processo objetivo. Como o § 12 do art. 100 da Constituição Federal, incluído pela EC n. 62/2009, trata expressamente da "atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento", é correto afirmar que a inadequação do índice corretivo da caderneta de poupança (TR), em relação à atualização do valor da condenação contra a Fazenda Pública, constitui ponto ainda lacunoso sob o ponto de vista *formal*, a ser enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal.

11.4 Regime de pagamento

O prazo para o pagamento dos precatórios está estipulado nas regras traçadas pelo atual art. 100, § 5º, da Constituição Federal, que segue a mesma cronologia inaugurada pela Constituição Federal de 1967: inclusão no orçamento do exercício financeiro subsequente, se expedido o precatório até 1º de julho; ou inclusão no orçamento seguinte

[108] "Na parte em que rege a atualização monetária das condenações impostas à Fazenda Pública até a expedição do requisitório (i.e., entre o dano efetivo/ajuizamento da demanda e a condenação), o art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 ainda não foi objeto de pronunciamento expresso do Supremo Tribunal Federal quanto à sua constitucionalidade e, portanto, continua em pleno vigor. Ressalto, por oportuno, que este debate não se colocou nas ADIs nº 4.357 e 4.425, uma vez que, naquelas demandas do controle concentrado, o art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 não foi impugnado originariamente e, assim, a decisão por arrastamento foi limitada à pertinência lógica entre o art. 100, § 12, da CRFB e o aludido dispositivo infraconstitucional" (Tema n. 810 de Repercussão Geral, Plenário Virtual, RE n. 870.947-RG/SE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 24.4.2015; excerto da manifestação do Relator).

ao subsequente, se expedido o precatório entre 2 de julho e 31 de dezembro. Isso significa que, ordinariamente, podem demorar trinta (30) meses para que o credor seja beneficiado com o valor inscrito em seu precatório (por exemplo, na hipótese de o precatório ser expedido em 2 de julho de 2016, se o pagamento for realizado em 31 de dezembro de 2018).

A natureza *alimentar* do crédito, em contraste com o precatório de natureza *comum*, apenas o qualifica como preferencial *simples* (art. 100, § 1º, da CF/1988) ou preferencial *especial* (art. 100, § 2º, da CF/1988), mas não o afasta da obediência à cronologia constitucional, exceto se o crédito for de *pequeno valor* (art. 100, § 3º, da CF), hipótese em que será requisitado como RPV, nos termos já expostos.

A dotação orçamentária suficiente ao pagamento do valor requisitado é *obrigatória* (art. 100, § 5º) e os pagamentos serão realizados "exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias" (art. 100, *caput*, CF/1988).

Embora obrigatórias as dotações orçamentárias, o estoque de precatórios insatisfeitos, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, levou o poder constituinte originário a estabelecer que, excetuados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento poderia ser realizado no prazo máximo de oito anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir de 1º de julho de 1989. Ou seja, até o exercício financeiro de 1997, as amortizações anuais deveriam ter encerrado o estoque acumulado e os precatórios, todos (inclusive os referentes a créditos de natureza *comum*), voltariam a ser satisfeitos segundo a cronologia própria do regime constitucional.

O poder constituinte originário, por intermédio do parcelamento de oito anos, procurou resolver o acúmulo das dívidas públicas decorrentes de precatórios. Contudo, o saldo devedor subsistiu qualificadamente, pois não só as dívidas acumuladas não foram encerradas, como, em muitos casos, as próprias parcelas constantes da primeira moratória constitucional (parcelamento em oito anos) não foram quitadas.[109] Em consequência disso,

[109] "O poder público continuou devedor de créditos antigos e mesmo aqueles credores que se sujeitaram ao fracionamento ainda não receberam todo o crédito devido" – MIRANDA, Gilson Delgado. *A execução contra a Fazenda Pública no sistema constitucional brasileiro.* In *Processo e Constituição*. Orgs. Luiz Fux, Nelson Nery Júnior e Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 810.

sobreveio então a EC n. 30/2000, que reproduziu o método de amortização anual, em parcelas iguais e sucessivas, mas, agora, estendendo-o por um período de dez (10) anos. Trata-se da segunda moratória, sistemática que visou a "protelar o pagamento das dívidas da Fazenda Pública".[110]

Os precatórios pendentes até a promulgação da EC n. 30/2000 (13 de setembro de 2000), ou aqueles expedidos para demandas formuladas até 31 de dezembro de 1999, seguem a sistemática de amortização decenal, apenas excetuados (i) os precatórios já submetidos à moratória original de 1988 (art. 33 do ADCT), (ii) as obrigações pecuniárias de natureza alimentar, (iii) as obrigações passíveis de requisição de pequeno valor (RPV) e (iv) os precatórios com recursos já liberados ou depositados (art. 78 do ADCT). Para os precatórios vinculados a indenização desapropriatória, nos casos em que tenha recaído sobre "imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse", o prazo de amortização foi reduzido para dois anos (art. 78, § 3º, do ADCT).

Em suma, a EC n. 30/2000 estabeleceu, em relação à moratória do art. 33 do ADCT, um novo período para a decomposição dos créditos, com parcelas a serem depositadas à proporção de um décimo ao ano, não mais de um oitavo anual, extraída do valor total requisitado. O poder constituinte derivado também dispôs que, caso não liquidadas as parcelas dentro de seus respectivos exercícios, haveria "poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora" (art. 78, § 2º, do ADCT), por intermédio de compensação-sanção tributária (v. 11.5), e estaria autorizado o "sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação" (art. 78, § 4º, do ADCT).

Essa nova autorização de sequestro, para o adimplemento do crédito de natureza comum, paradoxalmente deixou vulneráveis os créditos de natureza alimentar, a serem pagos em parcela única: "o parcelamento do art. 78 do ADCT tornou a demora em receber a totalidade do crédito menos árdua para os credores comuns do que para aqueles detentores de créditos alimentares, que nada recebiam".[111]

---

[110] CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 200.

[111] "Em síntese [...] os entes públicos foram levados a mobilizarem seus recursos quase que exclusivamente para o pagamento dos créditos normais, que foram parcelados, em detrimento dos de natureza alimentar, excluídos do parcelamento. [...] É dizer, os Estados destinavam, anualmente, valores para o pagamento dos

A questão está pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a *repercussão geral* da matéria[112] – em recurso extraordinário interposto contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça que possibilitara o sequestro em favor do credor alimentar[113] – para finalmente definir o alcance constitucional da outorga de "preferência dos créditos alimentares, diante da existência de duas ordens diferentes, uma relativa aos precatórios alimentares e outra relativa aos precatórios não alimentares".[114]

O Supremo Tribunal Federal, para resolver a controvérsia sobre o cabimento de sequestro em mencionada espécie, terá também de enfrentar e interpretar o alcance do próprio Enunciado n. 655 de sua Súmula, que isenta os precatórios relativos a créditos alimentares "*da observância da ordem cronológica* dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza". Não bastasse, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na interpretação do art. 100, *caput*, da Constituição Federal, reiterada e tradicionalmente afirma a possibilidade (*rectius*, necessidade) de estabelecimento de duas ordens distintas de precatórios, reconhecida a absoluta preferência dos créditos de natureza alimentar (ordem especial) sobre os créditos de natureza comum (ordem geral).[115]

Seria difícil conceber que a Constituição Federal, ao prever precatórios sujeitos a *ordem especial* de pagamento – dada a relevância do crédito requisitado (alimentar) –, assim o fez sem atentar à necessidade de conservá-los sob um regime preferencial de

---

créditos comuns parcelados e deixavam de fazê-lo com relação aos alimentares. Assim, não haveria violação da ordem de pagamento, que se configuraria apenas se o crédito comum fosse totalmente pago antes do precatório alimentar. Como isso não aconteceria em menos de dez anos, prazo instituído pelo art. 78 do ADCT, os credores alimentares apenas poderiam valer-se do sequestro de verbas públicas após o vencimento do prazo de dez anos" – Ibidem, p. 202-203.

[112] Tema n. 521 – "Quebra da ordem cronológica do pagamento de precatórios alimentares para fins de sequestro de recursos públicos" (RE n. 612.707/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 6.3.2012).

[113] "'A jurisprudência do Supremo, ao interpretar o disposto no *caput* do artigo 100 da Constituição da República, firmou-se no sentido de submeter, mesmo as prestações de caráter alimentar, ao regime constitucional dos precatórios, ainda que reconhecendo a possibilidade jurídica de se estabelecerem duas ordens distintas de precatórios, com preferência absoluta dos créditos de natureza alimentícia (ordem especial), sobre aqueles de caráter meramente comum (ordem geral)' (STA - Ag 90, Min. Ellen Gracie, DJ de 26.10.97). No mesmo sentido, reconhecendo a 'preferência absoluta' dos créditos alimentares, cujo pagamento deve ser atendido prioritariamente: ADI-MC 571, Min. Néri da Silveira, DJ de 26.02.93 e na ADI 47, Min. Octávio Gallotti, DJ de 13.06.97. Nesse pressuposto, o pagamento de crédito comum antes do alimentar importa quebra de precedência, autorizando a ordem a expedição de ordem de sequestro de recursos públicos" (STJ, Primeira Turma, RMS n. 24.510/SP, Rel. Min. Denise Arruda, Rel. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 22.6.2009; excerto da ementa).

[114] STF, Plenário virtual, RE n. 612.707/SP, DJe 6.3.2012, excerto da informação prestada pelo então Relator Min. Ricardo Lewandowski (Rel. atual Min. Edson Fachin), que concluiu pela existência de repercussão geral (Tema n. 521).

[115] Nesse sentido, vale repisar: STF, Pleno, STA n. 90-AgR/PI, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 25.10.2007; Pleno, ADI n. 47/SP, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ 13.6.1997.

satisfação. Se há uma manifesta prerrogativa constitucional dos valores alimentares, na ordem de pagamento dos precatórios, é evidente que "a exceção do art. 100 da Constituição Federal outro sentido não teve senão o de conferir o caráter de absoluta prioridade de atendimento".[116] Aliás, deve ser recordado que a EC n. 30/2000, ao incluir o art. 78 ao ADCT, lembrou de ressalvar os créditos de natureza alimentícia da moratória decenal impressa aos "precatórios pendentes na data de promulgação da Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999". Portanto, tudo indica que houve uma *desequiparação* constitucional entre as ordens especial e geral de pagamento, legitimada pela ínsita natureza *subsistencial* dos créditos alimentares, que desautoriza a satisfação de precatórios alimentares em situação menos privilegiada do que aquela aplicada aos depósitos realizados para os precatórios gerais.

Ao não se conferir a distinção, os precatórios alimentares seriam também preteridos por não fruírem das prerrogativas do "poder liberatório de tributos" (art. 78, § 2º, do ADCT), caso não liquidadas as prestações anuais, e do "sequestro constitucional", caso houvesse o descumprimento da ordem requisitória pelo ente devedor (art. 78, § 4º, do ADCT). Corresponderia a afirmar que o precatório não-alimentar frui de uma "garantia de pontualidade" não ostentada pelo precatório alimentício, raciocínio antagônico à teleologia da norma constitucional.

Ao tratar dos juros e da correção monetária (v. 11.3), foi assinalado que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece que "durante o período previsto no parágrafo 1º do art. 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos" (Enunciado n. 17 da Súmula Vinculante), raciocínio extensível aos parcelamentos estipulados em 1988 (art. 33 do ADCT) e em 2000 (art. 78 do ADCT): há a mesma *mens legis* entre os artigos 78 e 33 do ADCT, "razão pela qual, uma vez calculado o precatório pelo valor real do débito, acrescido de juros legais, não há mais falar em incidência destes nas parcelas anuais, desde que adimplidas a tempo".[117]

---

[116] "Entre o comum e o alimentar, não pode haver dúvida de que a precedência é do precatório alimentar. Entendimento contrário levaria a conclusões afastadas do sentido teleológico do preceito da Constituição, inclusive essa de admitir como interpretação constitucional legítima a de que os precatórios alimentares, por não terem garantia de preferência, podem ser pagos, independentemente de qualquer ordem, após os de natureza comum" (STJ, Primeira Turma, RMS n. 24.510/SP, Rel. Min. Denise Arruda, Rel. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 22.6.2009; excerto do voto do Min. Teori Zavascki).

[117] STF, Pleno, RE n. 590.751/AC (Tema n. 132 de Repercussão Geral), Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 1.4.2011.

Em julgamento de 25 de novembro de 2010 – portanto, mais de dez anos depois da edição da norma –, o Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade (ADIs n. 2.356 e 2.362-MC/DF) para suspender a eficácia do art. 2º da EC n. 30/2000, que introduziu o art. 78 no ADCT da Constituição Federal de 1988, sob o entendimento de que o parcelamento concedido pelo poder constituinte derivado desvirtua o próprio sistema constitucional de precatório – que já goza do privilégio de pagamento diferido de suas obrigações pecuniárias (como visto, pode estender-se por até 30 meses, se a apresentação do precatório ocorrer em 2 de julho) –, que inscreve uma "garantia do cumprimento de decisão judicial contra a Fazenda Pública, que se define em regras de natureza processual conducentes à efetividade da sentença condenatória transitada em julgado por quantia certa contra entidades de direito público".[118]

No julgamento das referidas ações diretas de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal silenciou acerca da projeção dos efeitos da medida cautelar que suspendeu a aplicação da norma inconstitucional (art. 78 do ADCT), razão por que o entendimento tem eficácia *prospectiva*: operam-se ordinariamente efeitos *ex nunc* (art. 11, § 1º, da Lei n. 9.868/1999). Daí a conclusão: as parcelas anuais de precatórios pendentes,[119] submetidos à moratória do art. 78 do ADCT (declarada cautelarmente inconstitucional em 2010), devem incluir juros moratórios (e no caso de desapropriação, também juros compensatórios), sem prejuízo da incidência do fator de correção monetária

[118] "O art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, ao admitir a liquidação 'em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos' dos 'precatórios pendentes na data de promulgação' da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Atentou ainda contra a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada, máxime no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões, inclusive contra a Fazenda Pública, na forma prevista na Constituição e na lei. Pelo que a alteração constitucional pretendida encontra óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição, pois afronta 'a separação dos Poderes' e 'os direitos e garantias individuais'. Quanto aos precatórios 'que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999', sua liquidação parcelada não se compatibiliza com o *caput* do art. 5º da Constituição Federal. Não respeita o princípio da igualdade a admissão de que um certo número de precatórios, oriundos de ações ajuizadas até 31.12.1999, fique sujeito ao regime especial do art. 78 do ADCT, com o pagamento a ser efetuado em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, enquanto os demais créditos sejam beneficiados com o tratamento mais favorável do § 1º do art. 100 da Constituição. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, que introduziu o art. 78 no ADCT da Constituição de 1988" (STF, Pleno, ADI n. 2.356-MC/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, Rel. p/ acórdão Min. Ayres Britto, DJe 18.5.2011; excerto da ementa).

[119] Precatórios pendentes à data de publicação "em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União" da parte dispositiva da decisão (art. 11 da Lei n. 9.868/1999); na espécie, a publicação ocorreu em 7.12.2010.

dos respectivos períodos.[120] Esse entendimento, a despeito de não se coadunar com o julgamento relativo ao Tema n. 132 de Repercussão Geral (RE n. 590.751/AC), tende a prevalecer apenas para os precatórios satisfeitos antes da superveniência da declaração *in limine* de inconstitucionalidade da norma (art. 78 do ADCT), evidentemente se julgadas procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade.[121]

A inconstitucionalidade da segunda moratória (EC n. 30/2000), incidentalmente declarada pelo Supremo Tribunal Federal (2010), não foi suficiente para impedir que o poder constituinte derivado tornasse à tentativa de submeter a *parcelamento* o estoque de precatórios não saldados, com nova moratória que abranja exclusivamente os entes com precatórios vencidos (não quitados) em 10 de dezembro de 2009 (art. 97, *caput*, do ADCT), incluídos os requisitórios emitidos durante o período de vigência do novo regime especial instituído.[122]

Trata-se da EC n. 62, de 9 de dezembro de 2009 (DOU 10.12.2009), que introduziu um regime *especial* e transitório (até o advento da lei complementar prevista no art. 100, § 15, da CF) de adimplemento das dívidas, sob duas modalidades distintas, a serem eleitas pelos entes fazendários, via ato do Poder Executivo (art. 97, *caput*, § 1º, do ADCT): (i) o pagamento *simples* das dívidas no prazo máximo de quinze (15) anos (regime *anual*),[123] via depósitos anuais em conta especial (art. 97, § 4º), da décima quinta parte do numerário estocado em precatórios, com valores sucessivamente reajustados segundo a remuneração da poupança (excluídos quaisquer juros compensatórios), para fins de cômputo global de mora e de recomposição monetária (art. 97, § 1º, II); (ii) o pagamento *por vinculação* via

[120] Nesse sentido: STF, Primeira Turma, RE n. 544.267-AgR/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 22.8.2012; decisões monocráticas: RE n. 777.476/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 7.11.2013; RE n. 591.233/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 17.2.2014.

[121] Questão que só se definirá quando da apreciação final das ADIs n. 2.356 e 2.362/DF, hipótese em que o Supremo Tribunal Federal deverá recorrer à técnica de modulação temporal dos efeitos (art. 27 da lei n. 9.868/1999).

[122] Interessante observar que a expressa menção aos precatórios "inclusive *emitidos durante o período de vigência* do regime especial instituído por este artigo [art. 97 do ADCT]" inova em relação às duas moratórias anteriores. Considerando que, como será visto, o regime especial na modalidade *por vinculação de receita* não se submete a nenhum termo final (dura enquanto o passivo judicial for superior às receitas vinculadas) e que constitui a modalidade mais vantajosa aos entes, a inclusão dos precatórios "emitidos durante o período" de respectiva vigência institucionaliza, em termos práticos, a multiplicação *ad infinitum* dos passivos fazendários.

[123] Em relação aos precatórios vinculados a indenizações por desapropriação sobre único imóvel residencial do credor, a EC n. 62/2009 não fez nenhuma ressalva para minorar o prazo do parcelamento, ao contrário da EC n. 30/2000, que o fizera para reduzir a moratória, nessas hipóteses específicas, ao prazo de amortização de dois anos (art. 78, § 3º, do ADCT).

depósitos mensais (art. 97, §§ 1º, I, 2º), em conta especial (regime *mensal*), na proporção de um doze avos (1/12) incidente sobre a *receita corrente líquida* do ente devedor (*receita* definida pelo art. 97, § 3º) – variável de um a dois por cento (1 a 2%), a depender do respectivo nível de endividamento e a região do país em que localizado o devedor –, por prazo indeterminado, com sistemática vigente até que o valor dos precatórios devidos seja inferior ao valor dos recursos vinculados" (art. 97, § 14).

Em quaisquer modalidades do regime especial (pagamentos *simples* ou *por vinculação de receita*), "os recursos depositados nas contas especiais não poderão retornar para Estados, Distrito Federal e Municípios devedores" (art. 97, § 5º) e pelos menos cinquenta por cento (50%) do numerário consignado deve ser utilizado "para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação", respeitadas as preferências dos créditos alimentares gerais (art. 100, § 1º, da CF), para os requisitórios do mesmo ano, e dos créditos alimentares especiais (art. 100, § 2º), para requisitórios de todos os anos (art. 97, § 6º, do ADCT).

A maioria dos entes federativos com estoques expressivos de precatórios aderiu ao regime especial de pagamento *por vinculação de receita* (art. 97, § 1º, I, do ADCT), especialmente porque essa sistemática constituiria na prática, em muitos casos, o diferimento perpétuo das dívidas, na hipótese de aplicação dos recursos operar-se sobre os percentuais mínimos definidos pela norma constitucional.[124]

A EC n. 62/2009 incluiu, em sua sistemática, os precatórios submetidos às duas moratórias constitucionais anteriores (artigos 33 e 78 do ADCT) que ainda estivessem pendentes de pagamento (art. 97, § 15). Outra medida polêmica consta do art. 97, § 8º, do ADCT, que, em relação à aplicação de "recursos restantes" (sobejantes às verbas vinculadas aos cinquenta por cento previstos no art. 97, § 6º), determina a possibilidade de o pagamento advir de leilões (art. 97, § 8º, I) ou de acordos (art. 97, § 8º, III), submetendo a manifesta condição de vulnerabilidade justamente os credores mais necessitados;[125] trata-

[124] "A observar esses percentuais mínimos [de vinculação de receita], o Estado de São Paulo, por exemplo, levaria aproximadamente setenta e dois anos para pagar os precatórios atualmente pendentes" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 206.

[125] "O dispositivo é polêmico, porque sujeitará os credores que desejarem satisfazer a inteireza dos créditos a uma longa espera, em razão da destinação dos cinquenta por cento dos recursos aos leilões e acordos, muito mais vantajosos aos entes públicos. Ademais, os credores hipossuficientes, com menor capacidade de resistir aos efeitos perniciosos do tempo, acabarão se sujeitando a preços muito baixos" – Ibidem, p. 239.

se de formas alternativas de pagamento inseridas dentro do regime especial de quitação dos precatórios.

Desde a sua edição, tem sido apontada a inconstitucionalidade integral do "regime especial de pagamento" criado pela EC n. 62/2009, por violação a inúmeros preceitos imperativos fundamentais (isonomia, acesso à justiça, efetividade da tutela jurisdicional, direito adquirido, coisa julgada, direito de propriedade, moralidade administrativa, entre outros).[126] Em julgamento de 14 de março de 2013, o Supremo Tribunal Federal finalmente considerou inconstitucional, em sede de controle concentrado, o regime engendrado pelo art. 97 do ADCT, acrescido pelo art. 2º da EC n. 62/2009.[127]

Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, contudo, foram modulados "para manter a vigência do regime especial de pagamento de precatórios instituído pela EC n. 62/2009 por cinco (5) exercícios financeiros (*ultratividade quinquenal*), a contar de primeiro de janeiro de 2016", período no qual "ficam mantidas (i) a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT)[128] e (ii) as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos" (art. 97, § 10, do ADCT).[129]

---

[126] Nesse sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. *Emenda Constitucional n. 62/2009...* p. 59-108; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *A inconstitucionalidade da EC n. 62 dos precatórios*. In *Emenda dos precatórios. Fundamentos de sua inconstitucionalidade.* Coords. Marçal Justen Filho e Carlos Valder Nascimento. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 29-51.

[127] "O regime 'especial' de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, *caput*), o princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI)" (STF, Pleno, ADIs n. 4.357/DF e 4.425/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ acordão Min. Luiz Fux, DJe 25.9.2014).

[128] Tramita no Congresso Nacional, até a data de encerramento do presente trabalho, a Proposta de Emenda à Constituição n. 159/2015 (n. 74, de 2015, na Câmara dos Deputados), que, dentre outras disposições, propõe um "regime especial transitório" para pagamento da dívida de precatórios, incluindo os artigos 101 a 105 no ADCT, em especial para disciplinar o período de sobrevida assinalado pelo STF. A pretensão congressista é, em suma, fixar limites máximos para o dispêndio com as despesas dos precatórios, de forma a garantir o equilíbrio das contas públicas, por intermédio de percentual calculado sobre a receita corrente líquida do respectivo ente. O regime especial transitório (PEC n. 159/2015) estabelece medidas que pretendem garantir recursos necessários ao cumprimento da decisão do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade; em síntese, são elas: "(i) acordos com deságio de até 40% (quarenta por cento); (ii) levantamento de depósitos tributários realizados em favor do Poder Público em patamar de até 75% (setenta e cinco por cento) e de depósitos em geral até o patamar de 30% (trinta por cento), destinando-se, neste último caso, metade para Estados e a outra metade para os Municípios; (iii) compensação com dívida ativa nos termos das leis de cada ente federado; e (iv) operações de crédito, excluídas excepcionalmente dos limites globais de endividamento, admitindo-se vinculação de receitas de imposto nesse caso. Essas medidas adicionais deverão ser implementadas até o final do período fixado pelo Supremo Tribunal Federal,

Em relação às duas primeiras formas alternativas de pagamento do regime especial de quitação dos precatórios (leilões e pagamentos à vista por ordem crescente de crédito), o Supremo Tribunal Federal empregou modulação diversa, considerando-as válidas, se realizadas até 25 de março de 2015, "data a partir da qual não será mais possível a quitação de precatórios por tais modalidades", mantida, porém, "a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima [deságio] de quarenta por cento (40%) do valor do crédito atualizado".[130]

Considerada sua relevância para o tema proposto, os aspectos jurídico-processuais que relacionam os acordos administrativos, entre credores e Fazenda Pública, à efetividade da tutela jurisdicional serão tratados em oportunidade própria (v. 15.1). Sem adentrar outras minúcias, tanto em razão do enfoque específico do estudo quanto em decorrência da incompatibilidade do art. 97 do ADCT com a ordem constitucional (ADIs n. 4.357/DF e 4.425/DF), as considerações trazidas limitam-se a esclarecer alguns aspectos gerais do

---

garantindo, é importante reiterar, a quitação da dívida histórica até 2020" (Exposição de Motivos da PEC n. 159/2015). Além disso, a Proposta permite que, na hipótese de precatórios e ordens de pequeno valor exigirem o comprometimento de receita superior à média dos cinco anos anteriores, o valor sobrepujante (parcela que exceder a média de comprometimento percentual de corrente líquida no quinquênio anterior) seja suportado mediante financiamento (inclusão do § 19 no art. 100 da Constituição Federal). Estabelece, ainda, que, "caso haja precatórios com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados [...] 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte", submetendo a parcelamento quinquenal o valor excedente, com juros moratórios e correção monetária, ou mediante quitação por "acordos diretos [...] com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado" (inclusão do § 20 no art. 100 da Constituição Federal.

[129] STF, Pleno, ADI n. 4.425-QO/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento de 25.3.2015, DJe 3.8.2015. Essa conclusão, aliás, pode ser dessumida do próprio art. 100, § 15, da CF: "os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamento ingressarão no regime especial com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais". Em relação ao período de *ultratividade quinquenal* do regime especial, o Supremo Tribunal Federal, na mesma oportunidade (ADI n. 4.425-QO/DF) consignou "a competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório; ainda, a competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão".

[130] STF, Pleno, ADI n. 4.425-QO/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento de 25.3.2015, DJe 3.8.2015.

regime de pagamento dos precatórios, desde a primeira moratória de 1988 (art. 33 do ADCT) até a atual sistemática prevista pela EC n. 62/2009.[131]

11.5 Cessão e compensação de crédito

O crédito inscrito em precatório integra o patrimônio jurídico de seu beneficiário (exequente) e, como tal, possui valor de comércio, sujeito, na espécie, a cessão a título oneroso ou gratuito, a depender da avença existente entre cedente (titular do precatório) e cessionário (novo credor), que se faz vinculante em relação ao cedido (o devedor) devidamente notificado (art. 290 do Código Civil).[132] A possibilidade de cessão de crédito constitui regra geral, passível de ser excepcionalizada pela lei ou pela convenção com o devedor (em cláusula constante do instrumento da obrigação), ou logicamente pela natureza da obrigação (art. 286 do CC), e abrange todos os acessórios, salvo disposição em contrário (art. 287 do CC).[133]

O inadimplemento histórico dos passivos fazendários fomenta a cessão dos créditos inscritos em precatórios, que tem previsão expressa no art. 78, *caput* (parte final), do ADCT (incluído pela EC n. 30/2000) e, agora, no art. 100, §§ 13 e 14, da Constituição Federal (incluído pela EC n. 62/2009): "o credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor", mas a cessão de precatórios "somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora". O art. 5º da EC n. 62/2009,

[131] Questões mais específicas – como, por exemplo, a medida de sequestro constitucional e a sistemática de compensação e cessão de créditos – serão tratadas em tópicos próprios (v. 11.5, 13).

[132] "A cessão de crédito é, pois, um negócio jurídico em que o credor transfere a um terceiro seu direito. O negócio jurídico tem feição nitidamente contratual. [...] A cessão é sempre de *direitos*, assim entendidos bens imateriais. Na cessão, pois, não vamos encontrar a possibilidade de a avença servir de veículo para a aquisição da propriedade" – VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil. Teoria Geral das Obrigações e Teoria Geral dos contratos.* v. II. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 330-331.

[133] "A liberdade da cessão de crédito constitui a regra, em nosso ordenamento jurídico, tal como resulta da primeira parte do art. 286 do vigente CC, cujo similar era o art. 1.065 do CC de 1916, o que, de resto, é corroborado, em sua compreensão, pelos arts. 100, § 13, da CF e 78 do ADCT, que preveem a cessão de créditos consubstanciados em precatórios. A natureza da obrigação, a vedação legal expressa e cláusula contratual proibitiva constituem as exceções" (STJ, Primeira Seção, Tema 368 – recursos repetitivos, REsp n. 1.119.558/SC, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 1.8.2012).

ademais, convalidou todas as cessões de precatórios efetuadas antes de sua promulgação, independentemente da concordância da entidade devedora.

O art. 100, § 13, da Constituição Federal estabelece ainda que não se aplica ao cessionário o direito preferencial de pagamento do crédito alimentar de que trata o § 2º nem a preferência estabelecida para o pagamento de verba de pequena monta (por RPV) de que trata o § 3º. A cessão do crédito inscrito em precatório, porém, não desnatura a natureza do crédito alimentar geral (art. 100, § 1º), como esclarece a interpretação do art. 100, § 13, da CF, ao não excepcionar o crédito alimentar *geral*, tal como o fez em relação ao crédito alimentar *especial*.

Portanto, o precatório cedido conserva seu caráter alimentar, caractere que decorre da *origem do crédito* (art. 100, § 1º), não está vinculado à condição pessoal do credor e, por esse motivo, conserva-se em quaisquer casos, inclusive em relação a cessionários; diversamente, a cessão de crédito não abrange a preferência especial do art. 100, § 2º, da Constituição Federal, ainda que o cessionário esteja enquadrado em uma das situações de doença grave ali previstas (art. 16 da Resolução n. 115/2010/CNJ).[134]

A controvérsia relativa à transmudação do crédito *alimentar* em *comum*, justificada pela cessão do precatório, está afetada a tema de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal,[135] que assim o fez para secundar a interpretação da questão jurídica à luz do art. 78 do ADCT (acrescido pela EC n. 30/2000).[136] A rigor, com a superveniência da EC n. 62/2009, o dilema deixou de ser rigoroso, em razão da redação do art. 100, § 13, da CF. Ainda que o art. 78 do ADCT não haja realizado as ressalvas expressas da parte final do §

---

[134] Como visto (v. 11.2), a qualidade preferencial, contudo, é excepcionalmente transmitida ao cônjuge ou ao companheiro em união estável, por analogia, nas mesmas condições do art. 1.048, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015: "concedida a prioridade, essa não cessará com a morte do beneficiado, estendendo-se em favor do cônjuge supérstite ou do companheiro em união estável". A Resolução n. 115/2010/CNJ assim também o estabelece (art. 10, § 4º).

[135] "Possui repercussão geral a controvérsia sobre a possibilidade de a cessão de direito creditório alterar a natureza alimentar do precatório" (Tema 361 de Repercussão Geral – STF, Plenário Virtual, RE n. 631.537/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 18.4.2011).

[136] "Mesmo antes da Emenda Constitucional 62 já prevalecia a posição que defendia a manutenção do caráter alimentar do crédito após a cessão. Em incontáveis julgados, o Superior Tribunal de Justiça negou a cessionários de créditos de natureza alimentar o direito à compensação-sanção, prevista no art. 78, § 2º, do ADCT. Prevaleceu, na jurisprudência daquele tribunal, a interpretação literal do art. 78, § 2º, segundo a qual os créditos de natureza alimentar, por não estarem incluídos no parcelamento do art. 78, não poderiam ser compensados no caso de inadimplemento de alguma das parcelas, porque sequer haveria quantia a ser depositada, como ocorria com os créditos comuns" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 214.

13 do art. 100 constitucional, o tratamento deve ser o mesmo. Afinal, se o crédito alimentar *geral* transmudasse em crédito *comum*, quando cedido, esse tipo de negócio jurídico deixaria de ser atrativo, desguarnecendo o interesse justamente do credor a quem a Constituição Federal outorgou proteção especial: o credor alimentar.

A cessão de crédito, ante as considerações trazidas, tem aptidão para realizar o direito material do credor sem que, para tanto, tenha necessariamente havido o depósito da quantia inscrita em precatório. Como visto, a *substitutividade* na execução civil – atributo ínsito ao aspecto sub-rogatório que lhe é imanente – deve ser vista não apenas sob o ângulo da possibilidade de adentrar coercitivamente o patrimônio do devedor (caráter coercitivo resultante da *transformação* da penhora e dos atos expropriatórios) – o que não é possível na tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública (impenhorabilidade dos bens públicos) –, mas deve ser também compreendida sob o ângulo da *satisfatividade.*

Não apenas a cessão do crédito inscrito em precatório é capaz de satisfazer, nem que seja em parte, o interesse do credor independentemente de pagamento do requisitório; também a *compensação* ostenta tal característica, o que justifica a opção pelo tratamento conjunto dos institutos, a despeito das particularidades de direito civil que os dessemelhem. A compensação, no direito obrigacional, "significa um acerto de débito e crédito entre duas pessoas que têm, ao mesmo tempo, a condição recíproca de credor e devedor. Os débitos extinguem-se até onde se compensam, isto é, se contrabalançam".[137]

O art. 100, § 9º, da Constituição Federal estabelece que, no momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, os valores inscritos serão compensados, e consequentemente abatidos, com os valores correspondentes aos "débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamento",[138] excepcionados apenas os débitos "cuja execução [fiscal] esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial". A Fazenda Pública devedora será notificada[139]

[137] VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil. Teoria Geral das Obrigações...* p. 296.

[138] Disposições repetidas pelo art. 30 da Lei n. 12.431/2011, que, em seu § 6º, ainda acrescentou: "somente poderão ser objeto da compensação de que trata este artigo os créditos e os débitos *oriundos da mesma pessoa jurídica devedora* do precatório".

[139] A literalidade do art. 100, § 9º, da CF estipula que a Fazenda Pública é notificada pelo Tribunal, mas, na verdade, a acepção aqui é a de *autoridade judiciária competente* para a expedição do ofício requisitório de pagamento, ou seja, o juiz da execução, tal como estabelece o art. 6º da Resolução n. 115/2010/CNJ: "o juízo da execução, antes do encaminhamento do precatório ao Tribunal, para os efeitos da compensação prevista

para apresentar sua pretensão compensatória em trinta (30) dias, "antes da expedição dos precatórios, sob pena de perda do direito de abatimento" (art. 100, § 10).

O art. 100, §§ 9º e 10, da Constituição Federal (parágrafos incluídos pela EC n. 62/2009) acabou por estabelecer uma prerrogativa (*rectius*, privilégio) ao Estado que não se coaduna com o sistema de precatório, pois, embora fundada em uma limitação política à tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública, a base constitucional do regime não autoriza a concessão de benesses ilegitimamente *desequiparadoras* entre os direitos dos cidadãos e os do Estado em juízo.

Na verdade, esse mecanismo de compensação surgiu, de certo modo, natimorto sob a égide constitucional, pois o Supremo Tribunal Federal já declarara a inconstitucionalidade de norma semelhante, constante do art. 19 da Lei n. 11.033/2009 (ADI n. 3.456/DF).[140] A inconstitucionalidade do expediente compensatório previsto no art. 100, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, introduzido pela EC n. 62/2009, foi reconhecida com esteio fundamentalmente nos argumentos já utilizados para a declaração de inconstitucionalidade do art. 19 da Lei n. 11.033/2009 (como o embaraço à efetividade da jurisdição, a ofensa à isonomia e seu vício de desproporcionalidade).[141]

---

nos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal, intimará o órgão de representação judicial da entidade executada para que informe, em 30 dias, a existência de débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, sob pena de perda do direito de abatimento dos valores informados". E se houver "resposta de pretensão de compensação pela entidade devedora, o juiz da execução decidirá o incidente nos próprios autos da execução, após ouvir a parte contrária, que deverá se manifestar em 10 (dez) dias, valendo-se, se necessário, do exame pela contadoria judicial" (art. 6º, 1º, da Resolução n. 115/2010/CNJ).

[140] "Art. 19. O levantamento ou a autorização para depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatório judicial somente poderá ocorrer mediante a apresentação ao juízo de certidão negativa de tributos federais, estaduais, municipais, bem como certidão de regularidade para com a Seguridade Social, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e a Dívida Ativa da União, depois de ouvida a Fazenda Pública". Os §§ 1º e 2º do dispositivo ressalvam sua inaplicabilidade em relação a créditos alimentares ou de pequeno valor (RPV). "O art. 19 da Lei n. 11.033/04 impõe condições para o levantamento dos valores do precatório devido pela Fazenda Pública. A norma infraconstitucional estatuiu condição para a satisfação do direito do jurisdicionado – constitucionalmente garantido – que não se contém na norma fundamental da República. A matéria relativa a precatórios não chama a atuação do legislador infraconstitucional, menos ainda para impor restrições que não se coadunam com o direito à efetividade da jurisdição e o respeito à coisa julgada. O condicionamento do levantamento do que é devido por força de decisão judicial ou de autorização para o depósito em conta bancária de valores decorrentes de precatório judicial, estabelecido pela norma questionada, agrava o que vem estatuído como dever da Fazenda Pública em face de obrigação que se tenha reconhecido judicialmente em razão e nas condições estabelecidas pelo Poder Judiciário, não se mesclando, confundindo ou, menos ainda, frustrando pela existência paralela de débitos de outra fonte e natureza que, eventualmente, o jurisdicionado tenha com a Fazenda Pública" (STF, Pleno, ADI 3.456/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 16.3.2007; excerto da ementa)

[141] "A compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, prevista nos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pela EC nº 62/09, embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art.

A Fazenda Pública deve solver suas obrigações pecuniárias, assim reconhecidas em título executivo judicial ou extrajudicial, independentemente da existência de créditos oponíveis a seu credor porque, em relação a ele, o Estado já dispõe de inúmeros expedientes eficazes e diferenciados para garantir a solvibilidade de seus créditos, como a garantia de execução fiscal (Lei n. 6.830/1980).

Se a Fazenda Pública pode manejar execução fiscal contra o cidadão, sem que, para a consecução de atos expropriatórios, seja exigida dela a apresentação de certidão de que nada deve à contraparte privada, representa medida vulneradora da cláusula isonômica estabelecer o contrário em favor dos interesses do Estado em juízo.

Em execução fiscal, a Fazenda Pública, inclusive, "pode recusar a substituição do bem penhorado por precatório", nos termos do Enunciado n. 406 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça. Embora o crédito representado por precatório constitua bem passível de constrição, enquadrado como direito de crédito apto a garantir a execução fiscal,[142] sua aceitação não é imposta à Fazenda Pública exequente, na hipótese de haver outros bens preferenciais penhoráveis (art. 11 da Lei n. 6.830/1980 e art. 835 do CPC).[143]

Todas essas razões também levaram o Supremo Tribunal Federal (ADIs n. 4.357/DF e 4.425/DF) a considerar inconstitucional a possibilidade automática de "compensação com débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra devedor originário pela Fazenda Pública devedora até a data da expedição do precatório" (art. 97, § 9º, II, do ADCT), em relação aos precatórios habilitados à modalidade de leilão (art. 97, § 8º, I), como forma alternativa de pagamento inserida dentro do regime especial de quitação dos precatórios (v. 11.4).

2º) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5º, *caput*), cânone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*)" – STF, Pleno, ADI n. 4.357/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJe 25.9.2014; excerto da ementa. Em modulação temporal de efeitos, o Supremo Tribunal Federal considerou válidas as compensações realizadas até 25.3.2015 (STF, Pleno, ADI n. 4.425-QO/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 3.8.2015; excerto da ementa).

[142] "O crédito representado por precatório é bem penhorável, mesmo que a entidade dele devedora não seja a própria exequente, enquadrando-se na hipótese do inciso XI do art. 655 do CPC, por se constituir em direito de crédito" (STJ, Primeira Seção, EREsp n. 881.014/RS, Rel. Min. Castro Meira, DJe 17.3.2008).

[143] "A penhora de precatório equivale à penhora de crédito, e não de dinheiro. Não se equiparando o precatório a dinheiro ou fiança bancária, mas a direito de crédito, pode o Fazenda Pública recusar a substituição por quaisquer das causas previstas no art. 656 do CPC [de 1973] ou nos arts. 11 e 15 da LEF" – Tema n. 120 de recursos repetitivos (STJ, Primeira Seção, REsp n. 1.090.898/SP, Rel. Min. Castro Meira, DJe 31.8.2009). No mesmo sentido: Tema n. 578 de recursos repetitivos (STJ, Primeira Seção, REsp n. 1.337.790/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 7.10.2013).

Em relação aos leilões e aos pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos no art. 97, § 8º, I e II, do ADCT, o Supremo Tribunal Federal não imprimiu sequer a mesma modulação temporal de efeitos aplicada à declaração de inconstitucionalidade de todo o regime especial de pagamento previsto no art. 97 do ADCT (*ultratividade quinquenal*, a contar de primeiro de janeiro de 2016), extirpando-os de pronto, ressalvada apenas a eficácia dos atos aperfeiçoados até 25 de março de 2015 (ADI n. 4.425-QO/DF).[144]

A partir do marco temporal mencionado, os *leilões* e os *pagamentos à vista por ordem crescente de crédito*, como modalidades de satisfação dentro do regime especial de pagamento, estão vedados. Por consequência, não há que se falar mais na *compensação unilateral* estipulada pelo art. 97, § 9º, II, do ADCT, para os precatórios habilitados aos respectivos leilões, já que se tratava de expediente atrelado àqueles procedimentos, não mais possíveis.

Essa forma de compensação unilateral – extirpada – não deve ser confundida com a "compensação-sanção"[145] prevista no art. 97, § 10, II, do ADCT. Considerada a sobrevida do regime especial por cinco anos, o sistema sancionatório estipulado para o caso de não liberação tempestiva dos recursos, incluída a *compensação-sanção* e o *poder liberatório* automático do pagamento de tributos (quando houver saldo em favor do credor), permanecerá vigente até o encerramento do exercício financeiro de 2020.[146]

---

[144] Maiores questões relativas à possibilidade de realização de acordos diretos, "observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima [deságio] de quarenta por cento (40%) do valor do crédito atualizado", reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal à mesma oportunidade (ADI n. 4.425-QO/DF), serão objeto de posteriores considerações, ante a importância do tema ao estudo da efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública.

[145] Termo recorrente na doutrina: ABRAHAM, Marcus. *A compensação de precatórios com créditos da Fazenda Pública na Emenda Constitucional 62/2009.* In *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 182, nov./2010. São Paulo: Dialética, 2010, p. 86-93; CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública...* p. 217-233; SANTOS, Bruno Maciel dos. *A utilização de precatórios como forma de extinção de créditos tributários*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Roberto Quiroga Mosquera. São Paulo, 2013, p. 82-122.

[146] Caso aprovada a Proposta de Emenda à Constituição n. 159/2015 (n. 74, de 2015, na Câmara dos Deputados), em trâmite no Congresso Nacional até a data de encerramento do presente trabalho, vigerá o "regime especial transitório" nela previsto. Na hipótese de não-liberação tempestiva de recursos, a PEC determina, por exemplo, dentre outras medidas, a retenção federal de "recursos referentes aos repasses ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios" (redação proposta ao art. 104, III, do ADCT).

Ainda, no julgamento da ADI n. 4.425-QO/DF, foi conferida "a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.3.2015".[147] A hipótese não trata de autorizar a *ultratividade* do procedimento compensatório unilateral previsto no art. 100, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, que era realizado em momento anterior à própria expedição do precatório.[148]

O Estado não pode condicionar a expedição do precatório à apresentação de certidões negativas de débito com a Fazenda Pública ou à obrigatoriedade de compensação tributária[149] porque, como visto, seriam medidas absolutamente desproporcionais com os fins colimados e atentatórias não apenas ao princípio isonômico, como também à própria garantia constitucional de efetividade da prestação jurisdicional.

Considerada a ultratividade (até 2020) da compensação-sanção prevista no art. 97, § 10, II, do ADCT, conferida em controle concentrado com modulação de efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade, são importantes algumas considerações acerca do chamado *poder liberatório* do pagamento de tributos.

A EC n. 30/2000 já estabelecia que as prestações anuais, submetidas a parcelamento para precatórios pendentes na data de sua promulgação e os decorrentes de "ações ajuizadas até 31.12.1999", teriam "poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora", se não fossem liquidadas dentro de seus respectivos prazos (art. 78, § 2º, do ADCT). O benefício "incide apenas sobre as prestações não liquidadas, e não sobre o total do débito constante do precatório",[150] ou seja, a autorização está circunscrita às parcelas vencidas.

O mencionado *poder liberatório* foi apontado, à época de promulgação da EC n. 30/2000, como inconstitucional porque constituiria burla à ordem de pagamento

---

[147] STF, Pleno, ADI n. 4.425-QO/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 3.8.2015; excerto da ementa.

[148] Esse procedimento não teve sobrevida declarada pelo Supremo Tribunal Federal; assim o esclarece o fato de a proposição formulada em voto-vista do Min. Dias Toffoli – que propunha "manter, pelo período de 5 (anos) anos, a contar da conclusão do julgamento da questão de ordem, a vigência das normas que possibilitam a compensação (§§ 9º e 10 do art. 100 da CF, e § 9º, II, do art. 97 do ADCT)" – não ter constado do voto prevalente final (e "reajustado" em sua proposta inicial) do Relator Min. Luiz Fux.

[149] A possibilidade de a compensação ser arguida como matéria de defesa da Fazenda Pública, em sede de impugnação a cumprimento de sentença (art. 535, VI, do CPC/2015) ou de embargos à execução (art. 914 do CPC/2015), será objeto de abordagem posterior, em razão de suas peculiaridades.

[150] STF, Pleno, SS n. 2.589-AgR/MG, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 22.9.2006; excerto da ementa; Pleno, ADI n. 2.851/RO, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 3.12.2004.

estabelecida no art. 100 da Constituição Federal,[151] embora tentasse reduzir "os prejuízos do credor e trazer um mecanismo que servisse de desestímulo à entidade devedora ao não cumprimento das prestações anuais, quando prevê o poder liberatório de tributos do respectivo ente, em caso de inadimplemento".[152]

As críticas não procedem. A obediência à *ordem cronológica* – esta, sim, pautada em isonomia entre credores – vincula-se à *sucessividade* das dotações orçamentárias para atender igualitariamente aos credores. Já o chamado *poder liberatório do pagamento de tributos* não interfere na cadeia de credores à espera de satisfação em ordem cronológica. Ao contrário, a hipótese compensatória milita em favor da efetividade do processo e contribui para a própria redução do tempo de espera dos credores que aguardam, em ordem cronológica, a satisfação de seus direitos.

Ponto central da controvérsia instaurada pelo art. 78, § 2º, do ADCT (EC n. 30/2000) refere-se ao fato de que, pela exclusão dos débitos alimentares e dos valores de pequena monta (RPV) do parcelamento previsto no *caput* do dispositivo, a jurisprudência consolidou-se pela impossibilidade de compensação com créditos de natureza alimentícia, quando da superveniência de impontualidade na satisfação do precatório.[153] Os créditos alimentares ficaram, nova e paradoxalmente, desguarnecidos, o que submeteu os respectivos credores a situação de vulnerabilidade porque, não sendo possível referida compensação tributária, impediu-os de realizar no mercado cessões onerosas que pudessem satisfazer materialmente, nem que em parte fosse, seus direitos.[154]

Como já visto, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia do art. 2º da Emenda Constitucional n. 30/2000 (ADI n. 2.356-MC/DF), afastado, por consequência, o efeito liberatório de tributos previsto no § 2º do art. 78 do ADCT, introduzido pelo poder

---

[151] Nesse sentido: OLIVEIRA, Antônio Flávio. *Precatórios. Aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais.* Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 82-86.

[152] LEMOS, Bruno Espiñeira. *Precatório: trajetória e desvirtuamento...* p. 127.

[153] "A atual jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que não há falar em poder liberatório do pagamento de tributos, nos termos do art. 78, § 2º, do ADCT, quanto aos precatórios de natureza alimentar. Esse entendimento decorre da literalidade do art. 78, § 2º, do ADCT, cujo teor, explicitamente, ressalva os créditos de natureza alimentícia" (STJ, Primeira Turma, AgRg no RMS n. 29.544/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 27.4.2010).

[154] "Impor meio mais oneroso para satisfazer os precatórios alimentares vencidos relativamente aos não alimentares na mesma condição ofende o princípio da proporcionalidade e o da tutela constitucional preferencial dos créditos de natureza alimentar" – COÊLHO, Sacha Calmon Navarro; DERZI, Misabel Abreu Machado. *Precatórios, tributos e a Emenda Constitucional 62/2009*. In *Revista Dialética de Direito Tributário*. n. 180, p. 182-191. São Paulo: Dialética, 2010, p. 188.

constituinte derivado.[155] Por outro lado, o art. 6º da EC n. 62/2009 convalidou "todas as compensações de precatórios com tributos vencidos até 31 de outubro de 2009 da entidade devedora, efetuadas na forma do disposto no § 2º do art. 78 do ADCT", realizadas antes de sua promulgação.

De qualquer modo, o mecanismo compensatório disposto no art. 78, § 2º, do ADCT apenas foi autorizado pela jurisprudência nas hipóteses em que exista lei específica do ente devedor:[156] "a matéria atinente à compensação está submetida à reserva constitucional de lei complementar no que tange à edição de normas gerais, sendo que o dispositivo que preenche tal qualificativa assevera caber à lei ordinária a sua autorização (art. 170 do CTN)".[157] Aliás, foi por essa razão, para qualificar-se como norma *autoaplicável*, que o art. 97, § 10, II, do ADCT previu que a nova modalidade de compensação-sanção constitui norma "independentemente de regulamentação".[158]

Seja como for, o desatendimento às condições específicas supramencionadas é irrelevante para a eficácia do efeito depurador previsto no art. 6º da EC n. 62/2009, por

---

[155] Volte-se a anotar que a compensação prevista no art. 97, § 10, II, do ADCT não foi sequer submetida a aplicabilidade *ultrativa*, em técnica de modulação de efeitos da inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs n. 4.357/DF e 4.425/DF.

[156] A exemplo de norma local disciplinadora, pode ser citada a Lei n. 14.699/2003 do Estado de Minas Gerais: "Art. 11. Fica autorizada a compensação de créditos de precatórios judiciais com os seguintes débitos líquidos e certos inscritos em dívida ativa, constituídos contra o credor original do precatório, seu sucessor ou cessionário: I - débitos tributários de natureza contenciosa inscritos em dívida ativa há pelo menos um ano antes do requerimento de compensação; II - demais débitos inscritos em dívida ativa até 30 de novembro de 2011".

[157] STJ, Primeira Turma, AgRg no RMS n. 31.592/PR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 27.8.2010; excerto da ementa. E, também segundo o STJ, as pessoas jurídicas de direito público reciprocamente credoras (de tributos) e devedoras (de precatórios) devem ser as mesmas: "a compensação tributária somente é permitida entre tributos e contribuições da mesma natureza, sendo proibida a compensação de créditos entre pessoas jurídicas distintas" (STJ, Segunda Turma, AgRg no AREsp n. 457.802/RS, DJe 7.3.2014; excerto da ementa). Em sentido contrário à referida coincidência de pessoas jurídicas para apurar-se a compensação: "o caixa de cada ente federativo é único, e não dividido entre vários órgãos. Existem vários órgãos ordenadores de despesas – mas só existe um arrecadador. Logo, dividir a compensação dos precatórios através da lógica adotada pelo STJ é inviabilizar a aplicação plena do instituto, pois existem inúmeros ordenadores de despesas – que podem gerar precatórios não pagos, mas existe apenas um único centro de receita – que é o Fisco de cada ente federativo. Logo, o correto é a identificação técnica do que seja 'entidade devedora' como a Fazenda Pública de cada ente federativo, e não como ordenador de despesas para fins meramente gerenciais" – SCAFF, Fernando Facury. *O uso de precatórios para o pagamento de tributos.* In *Grandes questões atuais de Direito Tributário*, v. 13. Coord. Valdir de Oliveira Rocha, p. 102-116. São Paulo: Dialética, 2009.

[158] "Art. 97. § 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo: [...] II - constituir-se-á, alternativamente, por ordem do Presidente do Tribunal requerido, em favor dos credores de precatórios, contra Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, direito líquido e certo, autoaplicável e independentemente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem".

motivo de evidente *segurança jurídica* e imperativo de estabilidade das relações e situações jurídicas consolidadas; inclusive a compensação tributária operada sobre crédito de precatório alimentar está também abrangida pela convalidação constitucional.[159] Na verdade, não foi o art. 6º da EC n. 62/2008 que cassou o poder liberatório de pagamento de tributos da entidade devedora, antes previsto no art. 78, § 2º, do ADCT, mas sim o art. 97, § 15, do ADCT, ao incluir no regime especial de pagamento também os precatórios parcelados sob a forma do art. 78 do ADCT, que até então estivessem pendentes de depósito.

Finalmente, em relação à modalidade concebida no julgamento da ADI n. 4.425-QO/DF para a compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.3.2015, cumpre realizar algumas considerações importantes.

A forma de compensação-sanção autorizada pelo Supremo Tribunal Federal refere-se a precatórios *vencidos* (inadimplidos dentro de seus respectivos prazos de pagamento), que, nessa hipótese, poderão ser compensados com créditos fazendários *inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015*, segundo disciplina normativa a ser firmada pelo Conselho Nacional de Justiça.[160] Trata-se de compensação *por opção do credor* de precatório, inclusive por opção de *cessionário*, que, como visto, em nada se confunde com a compensação *unilateral* prevista nos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição Federal, para a qual o Supremo Tribunal Federal não atribuiu eficácia *prospectiva*, limitando-se a declarar a validade das compensações realizadas até 25 de março de 2015 (efeitos *ex nunc*).

Apesar de sua disciplina depender de normatização pelo Conselho Nacional de Justiça, a compensação de precatórios estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal para os créditos fazendários *inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015* independe de previsão em lei específica: seu extrato interpretativo está dessumido do próprio art. 97, §

---

[159] Nesse sentido: CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 225; COÊLHO, Sacha Calmon Navarro; DERZI, Misabel Abreu Machado. *Precatórios, tributos e a Emenda Constitucional 62/2009*. In *Revista Dialética de Direito Tributário*. n. 180, p. 182-191. São Paulo: Dialética, 2010, p. 189.

[160] Trata-se, portanto, de medida pendente de regulamentação. A disciplina deverá ocorrer por edição de resolução substitutiva às atuais Resoluções n. 115/2010, 123/2010 e 145/2012. Até a data de conclusão do presente estudo, referido ato normativo não havia sido ainda expedido.

10, II, do ADCT, que é expresso acerca de sua *autoaplicabilidade*.[161] Aliás, no período de sobrevida do regime especial, ambas as modalidades compensatórias conviverão, inconfundíveis entre si, apesar de suas semelhanças.

Se o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n. 4.425-QO/DF, afirmou expressamente a manutenção das sanções do art. 97, § 10, do ADCT durante o período de ultratividade do regime especial previsto na EC n. 62/2009, a liberação intempestiva dos recursos autoriza a compensação com créditos fazendários inclusive *inscritos após 25 de março de 2015*, pois se trata de situação distinta daquela outra, dependente de disciplina normativa do Conselho Nacional de Justiça. Aliás, segundo o art. 97, § 10, II, do ADCT, a compensação pode ser requerida pelo credor em relação a seus *débitos líquidos lançados* pela entidade devedora contra o credor do precatório; ou seja, não é necessário que já tenha ocorrido a inscrição em dívida ativa, diversamente da outra hipótese transitória contemplada pelo julgamento da ADI n. 4.425-QO/DF.

É necessário recordar que a movimentação de titularidade entre os credores de precatórios é autorizada pela Constituição Federal (art. 100, § 13), por dispositivo não afetado pelo controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal. Inexiste óbice à compensação em favor de cessionários de precatórios, pois o texto constitucional autoriza expressamente a hipótese.

A alternativa transitória criada pelo Supremo Tribunal Federal parte da premissa, verdadeira, de que a maioria dos entes estatais devedores tem grandes estoques de dívida ativa, cujo numerário é de muito baixa liquidez, ou seja, é de difícil recuperação fazendária. "Ao se permitir a utilização de créditos de precatórios para se compensar com a dívida ativa, pode-se aquecer o mercado secundário de precatórios,[162] sem nenhuma perda relevante para a Fazenda Pública", já que considerados ínfimos os índices de recuperação dos valores. Ao mesmo tempo, preserva-se o fluxo de caixa dos entes devedores, dada a limitação temporal estabelecida (25.3.2015), porque a dívida já está inscrita e, assim, "não

[161] Portanto, a exigência de lei específica autorizadora da compensação, assim entendida à luz da interpretação jurisprudencial do art. 78, § 2º, do ADCT (precedentes já citados), não deve sobreviver a essa nova hipótese.

[162] Já o art. 78 do ADCT, incluído pela EC n. 30/2000, fora também concebido como uma "solução de mercado para o problema da dívida pública representada por precatórios vencidos e não pagos" – SANTOS, Bruno Maciel dos. *A utilização de precatórios como forma de extinção de créditos tributários...* p. 133.

afeta, a rigor, o fluxo de caixa e, consequentemente, é uma alternativa que não prejudica ninguém".[163]

O credor do precatório, originário ou cessionário, nas referidas circunstâncias, tem direito subjetivo à compensação tributária, como mecanismo de realização material do direito insculpido no título executivo, o que corresponde a medida de satisfação de seu interesse independentemente do pagamento do requisitório pela Fazenda Pública devedora.

Por fim, é evidente que o mesmo direito subjetivo[164] assistirá ao credor autorizado pela respectiva legislação tributária (no âmbito do ente devedor) a proceder à compensação de tributos com precatórios, não por força das normas constitucionais analisadas, mas em razão do regime geral relativo a essa modalidade de extinção do crédito tributário (artigos 156, II, 170, do Código Tributário Nacional).[165]

12 Exigência constitucional de *sentença transitada em julgado*

Os tópicos anteriores trataram de abordar os principais aspectos relativos ao regime de precatório em seu panorama atual, segundo as respectivas disposições constitucionais e

[163] Excertos do voto do autor da proposta, Min. Roberto Barroso, que acabou acolhida no julgamento da ADI n. 4.425-QO/DF: "devo dizer, a bem da verdade, e para dar o crédito devido, que essa ideia de compensação do precatório com dívida ativa é uma ideia antiga do eminente ex-Secretário da Receita Federal, doutor Everardo Maciel [...]. Os dados são de que a dívida pública é de mais de um trilhão; a liquidez no recebimento dessa dívida é em torno de 1%. Portanto, nós estaríamos permitindo que um dinheiro que, de resto, não entraria para a receita desses entes, possa servir para compensar precatórios. É um jogo em que os dois lados ganham [...] não se estará violando nenhum princípio orçamentário, na medida em que essas receitas, correspondentes à execução de dívida ativa, não são contabilizadas no orçamento. Portanto, a minha terceira proposta é permitir a compensação de precatórios, próprios ou de terceiros, com a dívida ativa inscrita".

[164] "[...] o sujeito passivo só poderá contrapor seu crédito ao crédito tributário, como *direito subjetivo seu*, nas condições e sob as garantias que a lei fixar. Fora disso, quando a lei o permite, se aceitar as condições específicas que a autoridade investida de poder discricionário, nos limites legais, para fixá-las, estipular, julgando da conveniência e da oportunidade de aceitar ou recusar o encontro dos débitos" – BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 898.

[165] A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, em julgamento de *recurso repetitivo* (REsp n. 1.008.343/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 1.2.2010), estabeleceu que "a compensação tributária adquire a natureza de *direito subjetivo* do contribuinte, em havendo a concomitância de três elementos essenciais: (i) *existência de crédito tributário*, como produto do ato administrativo do lançamento ou do ato-norma do contribuinte que constitui o crédito tributário; (ii) *existência de débito do Fisco*, como resultado: (a) de ato administrativo de invalidação do lançamento tributário, (b) de decisão administrativa, (c) de decisão judicial, ou (d) de ato do próprio administrado, quando autorizado em lei, cabendo à Administração Tributária a fiscalização e ulterior homologação do débito do Fisco, apurado pelo contribuinte; e (iii) *existência de lei específica*, editada pelo ente competente, que autorize a compensação, *ex vi* do art. 170 do CTN" (excerto da ementa).

a interpretação a elas conferidas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente com o advento da EC n. 62/2009.

Há uma característica, porém, a que se reservou abordagem específica e introdutória – *introdutória* porque a problemática será tratada recorrentemente ao longo do estudo –, relativa à previsão constitucional de *sentença transitada em julgado* como pressuposto para a expedição do precatório (art. 100, §§ 1º e 5º, da CF), exigência de igual modo prevista para as requisições de pequeno valor (art. 100, § 3º). Trata-se de questão constitutiva de um dos maiores obstáculos à efetividade da tutela jurisdicional executiva, quanto à satisfação das obrigações pecuniárias fazendárias, seja por intermédio de fase de cumprimento de sentença (art. 534 do CPC), seja por intermédio de processo autônomo de execução (art. 910 do CPC).

Se, por conta dos sucessivos estoques não oportunamente saldados pelos entes fazendários, já é difícil obter a satisfação do valor inscrito no precatório (emitido em face de Estados, Distrito Federal e Municípios), chegar ao próprio ofício requisitório de pagamento corresponde, por outro lado, a dificuldade de considerável envergadura, em situação de manifesto óbice à efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública.

O art. 100, § 5º, da Constituição Federal estabelece que "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 judiciários [...]". O § 1º do art. 100 constitucional, ao definir exemplificativamente os créditos alimentares, estipula que as obrigações dessa natureza serão adimplidas "em virtude de *sentença judicial transitada em julgado*". Também as obrigações fazendárias definidas em lei como de pequeno valor, sujeitas a RPV, serão satisfeitas "em virtude de *sentença judicial transitada em julgado*" (art. 100, § 3º).[166]

A redação originária do art. 100 da Constituição Federal, embora falasse na obrigatoriedade do pagamento via precatório e na estrita ordem cronológica de pagamento, não trazia expressamente a exigência de *trânsito em julgado* para a expedição do precatório, o que só veio a ocorrer com a EC n. 30/2000, que também incluiu o então art.

[166] Exigência de trânsito em julgado também contida no art. 17 da Lei n. 10.259/2001 (Lei dos Juizados Especiais Federais) e no art. 13 da Lei n. 12.153/2009 (Lei dos Juizados da Fazenda Pública).

1º-A para estipular o conceito de *crédito alimentar*. As Constituições Federais anteriores não continham a referida obrigatoriedade.[167]

A exigência de *trânsito em julgado* para a expedição de precatório ocupa lugar central na discussão sobre a viabilidade de execução provisória de obrigação pecuniária contra a Fazenda Pública, como será oportunamente tratado em tópico próprio (v. 20).

A questão dialoga com o instituto do *reexame necessário* (ou *remessa necessária* ou *remessa oficial*),[168] já que, segundo a dicção – embora imperfeita – do art. 496, *caput*, do CPC, a sentença proferida contra a Fazenda Pública não produz "efeito senão depois de confirmada pelo tribunal" (art. 496 do CPC), sendo dever do juiz realizar a remessa dos autos, quando for a hipótese; se não o fizer, o presidente do respectivo tribunal deverá avocá-los (art. 496, § 1º). De todo modo, a equiparação dos referidos fenômenos – *remessa necessária* e *exigência constitucional de trânsito em julgado* para o precatório – é bastante relativa, como será visto.

---

[167] Valer recordar, porém, que o pressuposto de *trânsito em julgado* estava presente no art. 14 da Instrução de 10 de abril de 1851, editada pelo *Diretório do Juízo Fiscal e Contencioso dos Feitos da Fazenda*: "tendo *passado em julgado a sentença* contra a Fazenda, extrai-se e leva-se ao 'cumpra-se' da Autoridade competente, e é requerida ao Procurador Fiscal para pagar; e não tendo este dúvida, passa-se *Precatória à Tesouraria* a favor do Exequente" – SILVA, Américo Luís Martins. *Do precatório-requisitório...* p. 41. Até a Constituição Federal de 1934 (e o art. 918, parágrafo único, do CPC/1939 reproduzia o respectivo preceito constitucional, que estava reiterado na CF/1937), que passou a vedar a "designação de casos ou pessoas nas verbas legais" (art. 182), *após o trânsito em julgado das decisões* que condenavam a Fazenda Pública a obrigações pecuniárias, a percepção dos créditos estava vinculada a "uma das formas mais correntes de advocacia administrativa" – PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição da República dos E. U. do Brasil.* t. II. São Paulo: Editora Guanabara, 1935, p. 556. "Nessa época, o Presidente da República, os Ministros de Estado, o Tribunal de Contas, ou qualquer autoridade administrativa podiam ordenar pagamento, em se tratando de sentenças judiciárias. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal faziam a designação de caso ou de pessoas nas verbas legais para pagamento das referidas condenações. Daí, não se respeitar ordem de preferência. O credor recebia o pagamento da dívida conforme o prestígio de que dispunha junto às autoridades do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Enfim, o pagamento dessas dívidas era bastante tumultuado e sem organização própria" – SILVA, Américo Luís Martins. *Do precatório-requisitório...* p. 42.

[168] Fenômeno processual que "devolve ao tribunal o reexame de todas as parcelas da condenação suportadas pela Fazenda Pública, inclusive dos honorários de advogado" (Enunciado n. 325 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça). Trata-se de instituto com raiz na antiga "apelação necessária ou *ex officio*" (art. 822 do CPC/1939), apesar de, em especial a partir do CPC/1973 (art. 475), ser majoritário o entendimento que lhe nega natureza recursal, embora paradoxalmente não possa haver, por ocasião dele, o agravamento da decisão em relação à Fazenda Pública (Enunciado n. 45 da Súmula/STJ). "O reexame obrigatório constitui um benefício indevido aos órgãos que compõem a Fazenda Pública. Também chamado impropriamente de 'recurso de ofício', pois não há qualquer recurso interposto, o duplo exame necessário ou reexame obrigatório estabelece um absurdo privilégio à Fazenda Pública, que fica dispensada de recorrer das sentenças desfavoráveis, pois um novo exame pelo órgão jurisdicional hierarquicamente superior está sempre garantido" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Eficácia das Decisões e Execução Provisória...* p. 361-362.

O Código de Processo Civil de 2015 inovou consideravelmente sobre o ponto para, reduzindo o largo âmbito de incidência antes estipulado (art. 475 do CPC/1973),[169] dispensar a *remessa necessária* quando, em demandas de valor certo e líquido, a condenação ou o proveito econômico obtido for inferior (i) a mil (1.000) salários mínimos, nas causas que envolvam a União ou autarquias e fundações de direito público federais; (ii) a quinhentos (500) salários mínimos, nas causas que envolvam os Estados, o Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações públicas e os Municípios constituintes de capitais dos Estados; (iii) a cem (100) salários mínimos, nas causas que envolvam todos os demais Municípios e suas respectivas autarquias e fundações municipais (art. 496, § 3º, I a III).[170]

Não haverá *remessa necessária* também quando a sentença estiver fundada (i) em súmula de tribunal superior; (ii) em acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgado de recursos repetitivos; (iii) em entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência; (iv) em entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa (art. 496, § 4º, I a IV, do CPC).

Na verdade, a remessa necessária da sentença é obstativa da imediata produção de efeitos apenas "se a apelação que potencialmente pode ser interposta contra ela também for dotada de efeito suspensivo. Em outras palavras: se o recurso a ser interposto contra a sentença tiver efeito suspensivo, o reexame necessário também o terá";[171] do contrário, não. A esse respeito, por exemplo, pode ser citada a sentença concessiva de mandado de

---

[169] "[...] bom mesmo seria retirar do sistema esse bolorento instituto; no entanto, permanecendo, ao menos que seja mais e mais restrito" – FRANCO, Fernão Borba. *A Fazenda Pública e o novo CPC*. In *Direito intertemporal. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 7*. Coords. Flávio Luiz Yarshell e Fabio Guidi Tabosa Pessoa. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 279-304. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 283.

[170] Interessante observar que, pela literalidade dos incisos II e III do § 3º do art. 496 do CPC/2015, a *remessa necessária* relativa às autarquias e fundações públicas vinculadas a Municípios constituintes de capitais dos Estados não está inserida no respectivo limite de quinhentos (500) salários mínimos. Mas é evidente que assim o deve ser e, para tanto, basta interpretar sistematicamente o dispositivo. O inc. III, quando se reporta às entidades municipais da administração pública indireta, fala expressamente em *"respectivas* autarquias e fundações de direito público". Logo, a leitura que parece ser mais adequada é: "II - 500 (quinhentos) salários-mínimos para os Estados, o Distrito Federal, os Municípios que constituam capitais dos Estados *e as respectivas autarquias e fundações de direito público*".

[171] ZENKNER, Marcelo. *O (velho) reexame necessário no novo CPC*. In *Fazenda Pública. Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 441-454. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 445.

segurança, que, embora "obrigatoriamente sujeita ao duplo grau de jurisdição", será passível de execução provisória, "salvo nos casos em que for vedada a concessão da medida liminar" (art. 14, §§ 1º e 3º, da Lei n. 12.016/2009).[172]

De qualquer modo, mesmo nas hipóteses em que a remessa necessária acompanhe o respectivo efeito suspensivo da apelação, falar em exigência de *trânsito em julgado* para a instauração da fase executiva (*rectius*, para a expedição de precatório) é diverso de se falar na submissão obrigatória a *duplo grau de jurisdição* das sentenças proferidas contra a Fazenda Pública; naquele caso, também a interposição de recurso de natureza extraordinária obstaria a execução provisória; neste, a pendência de recurso dessa natureza não impediria a pronta instauração da fase satisfativa, em razão da ausência de efeito suspensivo dos recursos dirigidos aos tribunais superiores, salvo se assim concedido em tutela de urgência recursal.

Por esse motivo, a jurisprudência formada anteriormente à EC n. 30/2000 – que modificou a redação então dada ao art. 100, § 1º, da CF – afirmava a possibilidade de execução provisória de obrigação pecuniária contra a Fazenda Pública após efetivado o *reexame necessário* da respectiva sentença condenatória. Confirmada a sentença condenatória pelo tribunal, estaria autorizada a execução provisória.[173]

Instaurada a execução provisória e opostos embargos à execução pela Fazenda Pública, segundo a sistemática anterior do art. 730 do CPC/1973, havia o sobrestamento da fase executiva apenas até a sentença de improcedência ou de rejeição dos embargos à execução provisória, já que, nesse caso (embargos à execução), não cabe *reexame*

---

[172] A esse respeito, também o art. 3º da Lei n. 8.437/1992: "*o recurso voluntário ou ex officio*, interposto contra sentença em processo cautelar, proferida contra pessoa jurídica de direito público ou seus agentes, que importe em outorga ou adição de vencimentos ou de reclassificação funcional, *terá efeito suspensivo*". "Também não faz sentido dizer que a remessa necessária é condição de eficácia da sentença nos casos previstos no art. 19 da Lei n. 4.717/1965 e no art. 28, § 1º, do Decreto-Lei n. 3.365/1941. No primeiro, a sentença de improcedência ou de inadmissibilidade do processo na ação popular está sujeita à remessa necessária, não sendo adequado afirmar que existe aí uma condição de eficácia para uma decisão judicial que confirma o ato administrativo impugnado, que já gozava de presunção de legitimidade. No segundo, a sentença não deixa de acolher o pedido do Poder Público e não está sujeita a qualquer condição de eficácia: em verdade, apenas fixa a indenização no dobro do valor inicialmente previsto" – DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Remessa necessária.* In *Repercussões do Novo CPC, v. 10.* Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 169-191. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 175-176. No mesmo sentido: VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Execução contra a Fazenda Pública.* São Paulo: Dialética, 1998, p. 150.

[173] "A execução provisória da sentença só pode ser admitida após sua confirmação pelo tribunal" (STJ, Primeira Turma, REsp n. 228.691/RJ, Rel. Min. Garcia Vieira, DJ. 7.2.2000; excerto da ementa).

necessário[174] nem a apelação reveste-se de efeito suspensivo.[175] O sobrestamento da execução era *ope legis* (artigos 730 e 739, § 1º, do CPC/1973): citada a Fazenda Pública, o precatório seria expedido se a devedora não opusesse embargos à execução. Logo, opostos embargos pela Fazenda Pública devedora (em qualquer caso, tanto em execução *provisória* quanto em execução *definitiva*), o procedimento satisfativo ficava suspenso, estendido o sobrestamento, no entanto, apenas até a sentença prolatada nos embargos à execução.

Pouco tempo após editada a EC n. 30/2000 (de 13.9.2000),[176] sobreveio a Medida Provisória n. 2.180/2001 (de 24.8.2001), que acresceu o art. 2º-B à Lei n. 9.494/1997[177] para vedar a execução provisória das sentenças que determinem a *liberação de recursos a servidores* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive de suas autarquias e fundações, também incluídas na vedação as sentenças que determinem a *reclassificação*, a *equiparação*, a *concessão de aumento* ou a *extensão de vantagens* a esses servidores.

O art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997 arrola com acuidade as hipóteses de vedação de execução provisória, mescladas entre obrigações de pagar propriamente ditas ("liberação

---

[174] O reexame necessário, em fase executiva (v. 25.2), só é *a priori* cabível em relação à sentença que julga procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal (art. 496, II, do CPC/2015), nos termos da jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça à luz do art. 475, II, do CPC/1973 (v. AgRg nos EDcl nos EDcl no REsp n. 1.338.659/PR, DJe 22.3.2016). No entanto, importa anotar que a tendência, no âmbito da jurisprudência do STJ, é a de também admitir remessa necessária para as decisões extintivas da execução fiscal, proferidas na chamada *objeção* ou *exceção de pré-executividade*: "se a extinção da execução fiscal decorre do acolhimento de exceção de pré-executividade, o reexame necessário só deve ser dispensado na hipótese em que a Fazenda Pública, intimada para se manifestar sobre a referida objeção processual, expressamente concordou com a procedência do seu conteúdo. A lógica que justifica esse entendimento encontra amparo na constatação da necessidade de conferir o mesmo tratamento que seria dispensado caso a matéria tivesse sido suscitada nos embargos à execução fiscal" (STJ, Segunda Turma, AgRg no AgRg no AgRg no AREsp n. 338.583/CE, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 3.2.2016; excerto da ementa).

[175] "Conforme uníssona jurisprudência das Turmas integrantes da Terceira Seção: é de rigor o recebimento da apelação interposta contra sentença que julgou improcedente embargos à execução apenas em seu efeito devolutivo, 'ex vi', do art. 520, V, do CPC [de 1973], prosseguindo-se a execução provisória contra a fazenda pública nos termos do art. 730" (STJ, Quinta Turma, AgRg no Ag n. 225.435/SP, Rel. Min. Gilson Dipp, DJ. 17.4.2000; excerto da ementa).

[176] Incluiu a exigência de *trânsito em julgado* da sentença, segundo a redação então impressa ao § 1º do art. 100 da CF: "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 judiciários, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente".

[177] É necessário ressalvar que o dispositivo é de duvidosa constitucionalidade. Segundo uma leitura constitucional, extraída à luz dos direitos e garantias fundamentais envolvidos (como a *isonomia*, o *direito de ação* e a garantia da *inafastabilidade da tutela jurisdicional*), a vedação constitui óbice ilegítimo, como será oportunamente demonstrado (preceito legal nunca apreciado pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado).

de recursos vencidos a servidores", "concessão retroativa de aumento remuneratório" etc.) e obrigações de fazer ("reclassificação funcional", "equiparação remuneratória") que, embora tenham reflexos patrimoniais, tratam de prestações implementáveis por um *facere* estatal, cujo adimplemento não reclama precatório.

Já a EC n. 30/2000 trata genericamente da necessidade de trânsito em julgado da sentença para a expedição de precatório. Na verdade, o dispositivo constitucional (art. 100) trata *in litteris* da *obrigatoriedade de inclusão* orçamentária, mas, como não é possível conceber a expedição de precatório não-vinculante à Fazenda Pública, sendo de sua essência a *ordem jurisdicional* de pagamento, a exigência reporta-se, desse modo, à vedação do próprio ofício requisitório, não apenas de seu adimplemento *obrigatório* por intermédio de provisão orçamentária.

Dessa constatação, surge o primeiro questionamento: as situações estranhas às sentenças condenatórias enumeradas pelo referido dispositivo legal (art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997) estão sujeitas à execução provisória ou, por imperativo constitucional, é sempre necessário o trânsito em julgado da sentença condenatória que contenha obrigação pecuniária para o início da fase executiva contra a Fazenda Pública? Por exemplo, o credor comum de verba indenizatória decorrente de responsabilidade civil do Estado pode executar provisoriamente a Fazenda Pública devedora, já que a tutela satisfativa provisória (*rectius*, execução fundada em título não-definitivo), nessa hipótese, não é vedada pela lei? Ou a exigência constitucional de *sentença transitada em julgado* (art. 100, §§ 1º e 5º) para a expedição do precatório teria força *per se* suficiente para obstar o início da tutela jurisdicional executiva provisória em quaisquer espécies de obrigações pecuniárias impostas à Fazenda Pública?

Ainda que a vedação de execução provisória fosse, na espécie, considerada constitucional, o que será objeto de posterior negativa (v. 20), as hipóteses do art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997 são taxativas; desde que não haja outro óbice legal, as situações estranhas a ele parecem, assim, passíveis de execução provisória, seja para a instauração de tutela jurisdicional executiva em forma específica (condenação a obrigação de fazer, de não fazer e de entregar coisa), seja para o início dos atos executivos dirigidos à tutela satisfativa por precatório (condenação a obrigação de pagar).

Apesar de a expedição do precatório estar condicionada ao trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 100 da CF), autorizar a pronta instauração da fase satisfativa importaria em evidente medida de efetividade processual, permitindo ao credor antecipar o debate sobre o alcance ou sobre os limites objetivos e subjetivos do título executivo e sobre o alcance da própria obrigação por ele reportada, inclusive com a viabilidade imediata de o juiz apreciar alegações de *excesso de execução*. Dentro de um cenário de morosidade da fase cognitiva, o início da tutela executiva, instaurada provisoriamente, seria apto a prontificar o objeto da obrigação a ponto de, quando transitada em julgado a sentença condenatória, outro ato satisfativo não faltar senão aquele consistente na própria expedição do ofício requisitório de pagamento (precatório).

Portanto, a exigência constitucional de *sentença transitada em julgado* parece reportar-se exclusivamente à expedição do precatório, e não à instauração da fase satisfativa em caráter provisório, ainda que a tutela executiva provisória funde-se em obrigação de pagar (v. 20).[178]

O art. 534 do Código de Processo Civil de 2015 não condiciona a instauração da fase de "cumprimento de sentença que impuser à Fazenda Pública o dever de pagar quantia" ao trânsito em julgado do respectivo título executivo judicial, embora estabeleça que, oferecida impugnação à execução, o precatório será expedido após "rejeitadas as arguições da executada (art. 535, § 3º, I). Não há nenhum dispositivo no Código de Processo Civil de 2015 que impeça, contra a Fazenda Pública, o início do "cumprimento provisório da sentença impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo" (art. 520) ou, quando for o caso, após a efetivação do reexame necessário da sentença pelo tribunal (art. 496).[179]

---

[178] "É possível o cumprimento provisório de sentença contra a Fazenda Pública. O art. 100 da Constituição Federal exige, para expedição de precatório (§ 5°) ou de RPV (§ 3°), o prévio trânsito em julgado. Isso, porém, não impede o cumprimento provisório da sentença contra a Fazenda Pública. O que não se permite é a expedição do precatório ou da RPV antes do trânsito em julgado, mas nada impede que já se ajuíze o cumprimento da sentença e se adiante o procedimento, aguardando-se, para a expedição do precatório ou da RPV, o trânsito em julgado" – CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo.* 13. ed. São Paulo: Dialética, 2016, p. 381. No mesmo sentido: NOGUEIRA, Antonio de Pádua Soubhie. *Execução provisória da sentença.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 238-248.

[179] Apenas na execução fundada em título extrajudicial proposta contra a Fazenda Pública, o Código de Processo Civil de 2015 estabelece a necessidade de trânsito em julgado da sentença que julgar os embargos à execução (art. 910, § 1º), mas essa determinação em nada obsta a possibilidade de cumprimento provisório da sentença – desnecessidade de trânsito em julgado da sentença constitutiva do título executivo *judicial* –

As vedações legais à execução provisória de sentença condenatória pecuniária proferida contra a Fazenda Pública, em suposta harmonia com a exigência constitucional de trânsito em julgado acrescida pela EC n. 30/2000, partem de pressuposto que subverte os elementos integrantes de uma *relação todo/parte*.[180] A expedição do precatório (*parte*) constitui apenas a última etapa da fase processual satisfativa (*todo*).

Em posicionamentos que espelham a intensidade da controvérsia sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimentos antagônicos. Por um lado, o Superior Tribunal de Justiça, em julgado de sua Primeira Seção, correlaciona a vedação do art. 2º-B ao preceito constitucional obstativo da expedição de precatório sem o trânsito em julgado da respectiva sentença: deve haver uma "interpretação harmônica do art. 2º-B, da Lei n. 9.494/97, com o art. 100, da Constituição Federal" e, portanto, não seria "possível execução provisória contra a Fazenda Pública [...] que resulte no pagamento de valores retroativos", independentemente da matéria versada.[181]

Para a totalidade das demandas condenatórias pecuniárias, o entendimento tradicional do Superior Tribunal de Justiça é o de que, "de acordo com o art. 730 do CPC de 1973 [art. 534 do CPC/2015], e ante a alteração promovida no art. 100, § 1º, da CF pela EC n. 30/2000 [atual art. 100, § 5º], é inviável a execução provisória contra a Fazenda Pública"; o dispositivo constitucional "determina que devem ser incluídos nos orçamentos anuais apenas os precatórios referentes a sentenças condenatórias transitadas em julgado".[182]

---

porque, como visto, a autorização para o início da fase executiva provisória não autorizaria a expedição de precatório a título precário.

[180] Também na doutrina pode ser identificada a mesma *falácia de divisão* (afirmar que as qualidades da *parte* têm os mesmos atributos do *todo*): "é impróprio falar em execução provisória contra a Fazenda Pública, uma vez que não haverá a excussão de bens, mas mera inclusão no orçamento da quantia correspondente, objetivando pagamento no exercício seguinte. [...] Por outro lado, a execução provisória concretizada em face da Fazenda Pública *apenas levaria à expedição do ofício requisitório, antes do trânsito em julgado da condenação*, portanto, sem nenhum efeito patrimonial imediato para o credor" – OLIVEIRA, Antônio Flávio. *Precatórios. Aspectos administrativos, constitucionais...* p. 75.

[181] "A jurisprudência desta Corte é no sentido de que, a partir da interpretação harmônica do art. 2º-B, da Lei n. 9.494/97, com o art. 100, da Constituição Federal, não é possível execução provisória contra a Fazenda Pública em mandado de segurança que resulte no pagamento de valores retroativos a anistiado político, que somente pode ser iniciada após o trânsito em julgado do *decisum*, o que não se deu no caso" (STJ, Primeira Seção, AgRg nos EmbExeMS n. 12.029/DF, Rel. Min. Humberto Martins, DJe. 9.4.2014).

[182] STJ, Segunda Turma, AgRg no Ag n. 1.057.363/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 23.4.2009.

Por outro lado, em julgados coetâneos, o mesmo Tribunal Superior afasta a incidência da vedação de execução provisória às hipóteses não taxadas pela lei,[183] o que seria incompatível com a referida estipulação constitucional, caso seja considerado que o art. 100 da CF seria suficiente a justificar *per se* a impossibilidade de execução provisória.

Já o Supremo Tribunal Federal, por entender que o impedimento de execução provisória decorre de imperativo constitucional, e não de vedação legal (como a do art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997), tem estabelecido que, "desde a promulgação da Emenda Constitucional 30, de 13.09.2000, que deu nova redação ao § 1º do art. 100 da Constituição federal de 1988 [...] não se admite a execução provisória de débitos da Fazenda Pública".[184] Assim, para a verificação da possibilidade de execução provisória, seriam inócuas as previsões legais que vedem a execução provisória contra a Fazenda Pública, já que o impedimento decorreria *per se* do imperativo constitucional. De todo modo, desde 2008, a questão constitui tema afetado a repercussão geral (Tema n. 45), ainda pendente de apreciação no Supremo Tribunal Federal.[185]

Há ainda outro problema que deve ser enfrentado para investigar o real alcance da exigência de trânsito em julgado da sentença para a expedição do precatório. À luz do Código de Processo Civil de 1973, havia outra questão importante a ser respondida: qual seria o *trânsito em julgado* afetado pela disposição constitucional? Seria apenas o trânsito

---

[183] Nesse sentido, tem decidido o Superior Tribunal de Justiça: "o art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997, que veda a execução provisória de sentença contra a Fazenda Pública nos casos nele previstos, deve ser interpretado restritivamente" (Sexta Turma, AgRg no AgRg no REsp 949.039/RN, Rel. Ministro Rogerio Schietti Cruz, DJe 22.4.2014); "a controvérsia diz respeito à mera possibilidade de análise da concessão de benefício sem efeitos financeiros retroativos, uma vez que a efetiva concessão, caso venha a ocorrer, será, *a posteriori*, decidida caso a caso. A jurisprudência do STJ, todavia, firmou-se no sentido de que a vedação de execução provisória de sentença contra a Fazenda Pública restringe-se às hipóteses previstas no art. 2º-B da Lei 9.494/97" (Segunda Turma, AgRg no REsp n. 1.458.437/DF, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 6.10.2014).

[184] "Desde a promulgação da Emenda Constitucional 30, de 13.09.2000, que deu nova redação ao § 1º do art. 100 da Constituição Federal de 1988, tornou-se obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos débitos oriundos apenas de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais. Não se admite, assim, execução provisória de débitos da Fazenda Pública" (STF, Segunda Turma, ED no RE n. 463.936/PR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 16.6.2006).

[185] Tema n. 45 de Repercussão Geral: "Constitucional. Precatório. Execução provisória de débitos da Fazenda Pública. Violação ao art. 100 da Constituição. Emenda Constitucional 30/2000. Precedentes nesta Corte quanto à matéria. Questão relevante do ponto de vista econômico, social e jurídico que ultrapassa o interesse subjetivo da causa" (STF, Plenário Virtual, RE n. 573.872/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe. 10.4.2008). Na hipótese, segundo consta da manifestação do Rel. Min. Ricardo Lewandowski, "trata-se de recurso extraordinário interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que reconheceu a possibilidade de execução provisória, inclusive a expedição do respectivo precatório independentemente de trânsito em julgado, contra a Fazenda Pública, nos termos do art. 475-O do Código de Processo Civil de 1973".

em julgado da decisão formadora do título executivo judicial ou seria também o trânsito em julgado da sentença proferida em embargos à execução opostos pela Fazenda Pública?

Em outras palavras, a imposição constitucional de *trânsito em julgado* seria apenas voltada à decisão proferida na fase de conhecimento (constitutiva do título executivo) ou seria também dirigida à decisão proferida na fase de execução, para os embargos à execução opostos pela Fazenda Pública, ou, agora, à luz do Código de Processo Civil de 2015, para a impugnação ao cumprimento da sentença (art. 535)?[186]

Em um primeiro sinal de resposta, a Resolução n. 405, de 9 de junho de 2016 (que revogou a Resolução n. 168/2011/CJF), do Conselho da Justiça Federal estabelece que "o juiz da execução informará, no ofício requisitório, os seguintes dados constantes do processo: [...] data do trânsito em julgado da sentença ou do acórdão no processo de conhecimento; data do *trânsito em julgado* dos embargos à execução *ou da impugnação, se houver*" (art. 8º, XI e XII).

A prevalecer o entendimento sinalizado pelo Conselho da Justiça Federal (Resolução n. 405/2016), também a decisão relativa à impugnação ao cumprimento de sentença, oferecida pela Fazenda Pública, deverá submeter-se ao *trânsito em julgado* constitucional (art. 100, §§ 1º e 5º) para autorizar a expedição do precatório.

A resposta jurisprudencial até hoje oferecida à questão não será suficiente para imprimir efetividade ao cumprimento de sentença que contenha obrigação pecuniária contra a Fazenda Pública.

O Superior Tribunal de Justiça, em acórdão de 2013, definiu que o trânsito em julgado da sentença proferida em embargos à execução, opostos à luz da sistemática do art.

---

[186] Aliás, as previsões contidas repetidamente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias anuais (como no inc. I do art. 24 da Lei n. 13.080/2015) estipulam que, para a dotação orçamentária decorrente de precatório, deve haver a indicação do *trânsito em julgado* da sentença dos embargos à execução ou a certidão de sua *não-oposição*. Disposições das LDOs são largamente utilizadas em precedentes jurisprudenciais para justificar a suposta necessidade de aguardo do trânsito em julgado dos embargos à execução, opostos à luz da anterior sistemática do art. 730 do CPC/1973, para a expedição de precatório: "a Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2012, Lei 12.465, repetindo disposição contida em leis de diretrizes orçamentárias anteriores, contém expressa disposição (art. 24) segundo a qual as dotações orçamentárias para os pagamentos dos precatórios somente serão incluídas quando comprovados o trânsito em julgado da decisão exequenda e o trânsito em julgado dos embargos à execução" (TRF1, Primeira Turma, AGI n. 2008.01.00.033802-9/DF, excerto da ementa, Rel. Kassio Nunes Marques, DJe. 22.02.13). O próprio Conselho da Justiça Federal já estipulava, em sua Resolução n. 168, de 5 de dezembro de 2011, vigente à época, a necessidade de indicação nas requisições de pagamento da "data do trânsito em julgado dos embargos à execução ou impugnação, se houver, ou data do decurso de prazo para sua oposição" (inc. XI do art. 8º).

730 do CPC/1973, seria requisito essencial para a expedição de precatório, embora vigorasse a regra geral do art. 520, V, do CPC/1973, que desprovia a respectiva apelação de efeito suspensivo (v. 17.4). Estariam apenas ressalvados, naturalmente, eventuais créditos incontroversos; mas, ainda nessa hipótese, os embargos à execução deveriam versar exclusivamente sobre matéria inapta a fulminar a execução.[187] O efeito suspensivo dos referidos embargos à execução, opostos com fulcro no art. 741 do CPC/1973, seria estendido até o respectivo trânsito em julgado, "de sorte que somente pode ser determinado o pagamento se não houver mais qualquer discussão quanto ao valor executado".[188]

O advento do Código de Processo Civil de 2015 deve suscitar uma nova reflexão sobre o tema, já que a execução *ex intervallo* deixou de existir; também para a satisfação dos passivos judiciais fazendários, tem cabimento agora a fase de cumprimento de sentença (cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública); e o art. 535, § 3º, do CPC dispõe que "não impugnada a execução ou *rejeitadas as arguições* da executada", será expedido "precatório em favor do exequente, observando-se o disposto na Constituição Federal" (inc. I).

A decisão que rejeitar a impugnação ao cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública (art. 535 do CPC) deve depender de trânsito em julgado para que seja autorizada a

---

[187] "Embora a regra geral para o caso da sentença que julga improcedentes os embargos do devedor é a apelação ser recebida apenas no efeito devolutivo, somente é possível o prosseguimento da execução contra a Fazenda Pública, para fins de expedição de precatório, em se tratando de parcela incontroversa, o que não é o caso dos autos, pois ainda está pendente de julgamento em sede de apelação a prescrição da execução do crédito pleiteado, que poderá fulminar o próprio direito discutido" (STJ, Primeira Turma, AgRg no AgRg no AREsp n. 15.696/PR, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 28.2.13; excerto da ementa). "Quando os embargos forem parciais, a execução, nos termos do art. 739-A, § 3º, do CPC, prosseguirá quanto à parte não embargada – regra que se aplica também à Fazenda Pública. Todavia, se no objeto dos embargos houver questionamento que possa afetar o título executivo como um todo, e a alegação de prescrição da pretensão executória tem essa finalidade, a execução deve fica suspensa até o julgamento dos embargos" (STJ, Segunda Turma, AgRg no REsp n. 1.264.564/PR, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 9.9.2011; excerto da ementa).

[188] Apenas para breve ilustração, cabe trazer uma síntese da posição jurisprudencial dominante: "nas execuções propostas contra a Fazenda Pública, a oposição de embargos gera efeito suspensivo, pois a expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor depende do prévio trânsito em julgado, de sorte que somente pode ser determinado o pagamento se não houver mais qualquer discussão quanto ao valor executado" (STJ, Segunda Turma, AgRg no REsp n. 1.264.564/PR, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 9.9.2011; excerto da ementa). Pelo entendimento de que não é necessário sequer falar propriamente em efeito suspensivo dos embargos à execução contra a Fazenda Pública, atribuídos *ope judicis* após a Lei n. 11.382/2006 (§ 1º do art. 739-A do CPC/1973), pois a exigência constitucional de trânsito em julgado da sentença seria *per se* suficiente a obstar a satisfação do crédito: "o excesso, que se constitui em fundamento de embargos à execução de quantia certa opostos pela Fazenda Federal, não autoriza a atribuição do efeito suspensivo de que cuida o artigo 739-A do Código de Processo Civil, por depender a expedição de precatório do trânsito em julgado da decisão da impugnação (artigo 100 da Constituição Federal)" (STJ, Terceira Seção, AgRg nos EmbExeMS n. 6.864/DF, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe 24.6.2008; excerto da ementa).

expedição do respectivo precatório, na mesma linha da exigência de trânsito em julgado dos embargos à execução fazendários, opostos sob a sistemática processual de 1973, tal como compreendido até então pela jurisprudência majoritária dos tribunais superiores? O Código de Processo Civil vigente prevê que a rejeição das "arguições da executada" autoriza a expedição do precatório, mas não identifica se essa rejeição deve ser ou não definitiva.

Todas essas questões, entre outras – como a repercussão da exigência constitucional de *trânsito em julgado* para a expedição de precatório em execução contra a Fazenda Pública fundada em título extrajudicial (necessidade reafirmada pelo art. 910, § 1º, do CPC) –, integram o objeto de estudo e serão retomadas nos momentos oportunos.

13 Sequestro constitucional

O estudo do tema *efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública*, ao tratar do regime de precatório, não poderia deixar de abordar o instituto do "*sequestro*",[189] que constitui, em essência, medida de natureza satisfativa[190] destinada a reparar, em favor do credor de precatório ou de requisição de pequeno valor (RPV), lesão decorrente da preterição do "direito de precedência ou de não-alocação orçamentária

[189] "É preciso dizer, em primeiro lugar, que é inadequada a utilização do termo 'sequestro'. Isto porque, em nossa sistemática, a apreensão de bens destinados a assegurar execução por quantia certa recebe o nome de arresto. Além disso, discute-se em sede doutrinária a natureza desta apreensão, havendo quem a considere medida cautelar, e sendo predominante a posição, que nos parece mais correta, segundo a qual estaríamos aqui diante de medida satisfativa, de natureza executiva. A natureza satisfativa é evidente, uma vez que a quantia 'sequestrada' (*rectius*, apreendida) será entregue diretamente ao credor preterido em sua preferência, como, aliás, ressalta da leitura da parte final do art. 100, § 2º [atual § 6º], da Constituição da República" – CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*, v. II. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 343.

[190] "Tal medida não tem índole cautelar, mas satisfativa, porque a importância 'sequestrada' será entregue ao credor preterido" – BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *O novo processo civil brasileiro*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 259-260. Em sentido contrário: "esse sequestro tem natureza cautelar porque sua finalidade é recompor a ordem dos pagamentos, e não natureza executiva, satisfativa, do credor preterido, porque não se decidiu, *in casu*, se o credor preterido é o primeiro da fila, mas simplesmente que foi preterido em relação ao que foi pago antecipadamente" – GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*... p. 92. Em posição intermediária, admitida a natureza satisfativa do sequestro, quando requerida pelo *primeiro* credor preterido (o primeiro da "fila"), mas ressalvada a existência de natureza conservativa, quando a medida for postulada por credor *mediatamente* requerido: PEREIRA, Hélio do Valle. *Manual da Fazenda Pública em juízo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 460.

[omissão no orçamento] do valor necessário à satisfação" do crédito inscrito (art. 100, § 6º, da CF).[191]

Interessante relevo na medida denota-se por evidenciar "que não há uma impossibilidade *a priori* de execução direta contra os entes públicos",[192] pois, em certas situações, a própria ordem constitucional admite excepcionar a impenhorabilidade dos bens públicos constitutivos, na hipótese, de recursos financeiros estatais. A medida não visa "à apreensão de *quantum* levantado por outro credor",[193] mas à própria apreensão de rendas públicas;[194] então, terá legitimidade passiva, na medida de sequestro, a própria entidade pública devedora (a princípio, apenas ela).

Inegável, porém, que a Constituição Federal autoriza o sequestro da "quantia respectiva", sem referir-se expressamente à necessidade de que o sequestro recaia *apenas* sobre numerário constante de contas públicas; assim, podendo o objeto do sequestro recair sobre quantia (crédito paradigmático) colocada à disposição do credor beneficiado pela preterição, mas em conta ainda consignada ao Poder Judiciário (ao juiz da execução)[195] – isso apenas será definido pelo caso concreto –, também se legitimará passivamente[196] o

---

[191] Na Constituição Federal de 1988, o sequestro era originariamente previsto (art. 100, § 2º) "tão-só na hipótese de 'preterição', ou desobediência à cronologia das requisições, relegadas as demais situações à complexa, improvável e demorada sanção política da intervenção" – ASSIS, Araken de. Manual da execução... p. 968.

[192] CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 242; "Se a própria Constituição prevê formas de pagamento *sem precatório*, talvez o *sistema* dos precatórios seja, *também sob o ponto de vista do orçamento*, mais *mito* do que *realidade*" – BUENO, Cassio Scarpinella. *Execução contra a Fazenda Pública*... p. 65.

[193] Nesse sentido: VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Execução contra a Fazenda Pública*... p. 128; FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública*... p. 181-182; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 366-367. Em sentido contrário: "a quantia a ser sequestrada deve ser a entregue ao credor, e não a de rendas públicas" – GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*... p. 93; BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *O novo processo civil brasileiro*... p. 260.

[194] Trata-se do entendimento histórico – mas atual – do Supremo Tribunal Federal (Pleno, RE n. 82.456/RJ, Rel. Min. Soares Muñoz, DJ 10.8.1979; Pleno, Rcl n. 6.735-AgR/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 9.9.2010).

[195] Resolução n. 405/2016/CJF: "Art. 41. Os valores destinados aos pagamentos decorrentes de precatórios e de requisições de pequeno valor serão depositados pelos tribunais regionais federais em instituição financeira oficial, abrindo-se conta remunerada e individualizada para cada beneficiário. Art. 42. O tribunal comunicará a efetivação do depósito ao juízo da execução, e este cientificará as partes".

[196] Resolução n. 405/2016/CJF: "Art. 49. Para efetivação do sequestro, na forma prevista no art. 100 da Constituição Federal, o presidente do tribunal intimará o devedor, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 30 dias, proceder à regularização do pagamento. § 1º - Decorrido o prazo sem manifestação ou realização do pagamento, intimará o(s) beneficiário(s), para, no prazo de 10 dias, requerer(em) o que entender(em) de direito". Tudo indica que a intimação do(s) beneficiário(s), referida pelo ato administrativo normativo do CJF, reporta-se tanto aos credores preteridos quanto aos eventuais titulares dos créditos favorecidos (paradigmáticos).

credor favorecido, porque, com a ordem constritiva após a efetivação do depósito, sua esfera jurídica de interesses será afetada.[197]

Se o valor do depósito já estiver levantado pelo credor beneficiado – isto é, sacado de sua conta individualizada (art. 41 da Resolução n. 405/2016/CJF) –, apenas por intermédio do sequestro de *verbas públicas* será possível a obtenção da medida constritiva; caso contrário, haveria verdadeiro desvirtuamento do sequestro e do real alcance de sua *satisfatividade*, eficácia que seria inoponível em relação ao credor paradigmático cujo numerário já se incorporou a seu patrimônio jurídico, sob pena de violação à cláusula do devido processo legal. É evidente que, demonstrada má-fé do credor favorecido – por exemplo, por estar mancomunado com agentes públicos –, os credores preteridos poderão ajuizar demanda autônoma, inclusive com possibilidade de tutela de urgência, cujos efeitos práticos, porém, são insuscetíveis de obtenção por intermédio da estrita via do remédio constitucional (sequestro), tudo por imposição do devido processo legal.

Esse entendimento, inclusive, procura conciliar os efeitos do sequestro à premissa genérica assentada há muito pela jurisprudência – embora amplamente criticável[198] – de que a medida não tem caráter jurisdicional, mas ostenta natureza meramente administrativa (compreensão extraída à luz dos Enunciados n. 311 da Súmula do STJ e n. 733 da Súmula do STF),[199] de competência do presidente do tribunal, cuja decisão não comporta recurso processual – salvo recurso regimental interno[200] –, sendo passível de impetração de mandado de segurança.

---

[197] Em resumo, quanto à legitimidade passiva no sequestro, "importa sua vinculação ao endereçamento da providência executiva. Limitada esta à constrição da importância indevidamente recebida pelo credor beneficiado, este se ostentará a parte passiva legítima, o que, de resto, poderá se verificar; porém, sendo lícito o 'sequestro' das rendas públicas, também se legitima passivamente o ente público executado" – ASSIS, Araken de. *Manual da execução*... p. 970.

[198] Por todos: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*... p. 116; CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 270.

[199] "Reclamação - Ordem de sequestro de verbas públicas - Trânsito em julgado não caracterizado [...]. Natureza administrativa das decisões da presidência dos Tribunais no cumprimento dos precatórios judiciais, caráter que se estende também às decisões colegiadas dos recursos internos contra elas interpostos. Não há que se falar em trânsito em julgado, pois esse pressupõe decisão proferida por órgão do Poder Judiciário no exercício de sua função jurisdicional" (STF, Pleno, Rcl n. 2.425/ES, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 5.4.2013; excerto da ementa).

[200] "A decisão do Presidente do Tribunal acerca do processamento de precatórios, inclusive no que se refere ao sequestro, tem natureza administrativa (Súmula 311/STJ), *mesmo quando ratificada pelo colegiado*" (STJ, Segunda Turma, RMS n. 36.861-Rcl/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 6.12.2013).

O procedimento relativo ao sequestro encontra-se disciplinado nas normas internas dos tribunais, que geralmente preveem a oitiva prévia do chefe do Ministério Público, em cinco dias, antes da conclusão dos autos para a prolação de decisão pelo presidente do tribunal (art. 311 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça e art. 346 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Ao disciplinar o regime dos "precatórios não integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social da União" (art. 48), o art. 49 da Resolução n. 405/2016/CJF estabelece o procedimento relativo à medida de sequestro tratada pelo art. 100, § 6º, da CF, que prevê, (i) a concessão de prazo prévio de trinta dias para a devedora fazendária proceder à regularização do pagamento (art. 49, *caput*); (ii) a intimação sucessiva dos beneficiários envolvidos para formular o que "entenderem de direito" (§ 1º); (iii) a remessa dos autos ao Ministério Público "para apresentar parecer em 10 dias" (§ 2º). Concluídas as etapas anteriores, será prolatada decisão pelo presidente do tribunal (§ 3º), que comportará recurso conforme as respectivas previsões regimentais internas (§ 4º). O art. 49 da Resolução n. 405/2016/CJF estabelece, ainda, que, "havendo necessidade de sequestro de recursos financeiros, este procedimento será realizado pelo presidente do tribunal, por meio do convênio BacenJud" (§ 5º); "o processamento do sequestro poderá ser efetivado nos próprios autos do precatório" (§ 6º).

Já em relação à legitimidade ativa, pode requerer o sequestro não apenas o credor ocupante da posição *imediatamente* desfavorecida (primeiro lugar na relação de espera), mas quaisquer titulares de créditos que tenham sido *mediatamente* prejudicados,[201] pois a violação ao direito subjetivo decorre do pagamento em favor de credor ocupante de posição menos privilegiada (qualquer posição que seja posterior àquela ocupada pelos credores *preteridos*); "o direito material tutelado nessa situação não seria apenas do credor imediatamente preterido, mas também daqueles cujo crédito não foi satisfeito".[202]

Essa constatação leva a um outro dado importante. O sequestro visa a reparar *satisfativamente* a lesão decorrente da ruptura na sistemática igualitária de pagamento dos precatórios e, nesse sentido, não poderia autorizar que, pela apreensão judicial de verba

[201] Nesse sentido: GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*... p. 94-95.

[202] "Se um credor, ocupante de remota posição na ordem de pagamento, foi satisfeito em burla ao regime constitucional, deve-se reconhecer que todos aqueles ocupantes de melhores posições devem ter seus créditos satisfeitos" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 268.

pública, se engendrasse nova preterição ao direito dos demais credores. Significa afirmar que a necessidade de provocação do presidente do tribunal (art. 100, § 6º) não deve ser interpretada de forma a desautorizar que a destinação do produto decorrente do sequestro satisfaça a todos os credores preteridos, ainda que não sejam autores da medida.[203]

O *sequestro*, após o advento da EC n. 62/2009, além de sua atual norma constitucional matriz (art. 100, § 6º, da CF), está previsto nos artigos 78, § 4º,[204] e 97, § 10, I, do ADCT, embora a eficácia desses dispositivos esteja vinculada às respectivas situações *transitórias* e especiais de adimplemento dos passivos fazendários, dada a inconstitucionalidade das sistemáticas e sua ultratividade declarada pelo Supremo Tribunal Federal (v. 11.4). Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aderentes ao regime especial de pagamento não poderão sofrer sequestro de valores, exceto se não houver a liberação tempestiva dos recursos vinculados (art. 97, § 13, do ADCT).[205]

No caso de crédito submetido a requisição de pequeno valor (RPV) – que não se sujeita ao regime de precatório –, a possibilidade de sequestro está prevista no art. 17, § 2º, da Lei n. 10.259/2001 e no art. 13, § 1º, da Lei n. 12.153/2009: "desatendida a requisição judicial [para o pagamento no prazo máximo de sessenta dias, contado da entrega da

---

[203] "Daí que inadmissível a interpretação no sentido de privilegiar apenas o credor requerente do sequestro" – FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública*... p. 180. "Se a finalidade do sequestro é a de coibir e corrigir a preterição, não pode ser ele instrumento dessa ilegalidade" – GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*... p. 92.

[204] Em rearranjo a entendimentos anteriores, o Supremo Tribunal Federal não autoriza mais o sequestro com fulcro no art. 78, § 4º, porque "a eficácia do art. 2º da Emenda Constitucional n. 30/2000, que introduziu o art. 78 do ADCT, foi suspensa no julgamento da medida cautelar nas ADIs n. 2.356 e 2.362. Viola a autoridade da referida decisão o ato que determina o prosseguimento de sequestro de verbas públicas fundado no art. 78, § 4º, do ADCT" (Primeira Turma, Rcl n. 17.818-AgR/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 13.5.2016). E, por força do disposto no § 15 do art. 97 do ADCT, que incluiu os estoques anteriores de precatórios na sistemática do regime especial de pagamento [ultrativo até 2020], não se vislumbra a possibilidade de sequestro fora da situação autorizativa do art. 97, § 10, I, com fulcro ainda no que dispõe o art. 97, § 13, todos do ADCT. Cabe frisar, contudo, que a possibilidade de sequestro de rendas públicas, em medida requerida após a promulgação da EC n. 62/2009 para a satisfação de parcelas vencidas de precatórios expedidos sob a sistemática da moratória anterior (EC n. 30/2000), está afetada a repercussão geral, no Supremo Tribunal Federal, ao Tema n. 519 – sequestro de verbas públicas para pagamento de precatórios anteriores à Emenda Constitucional n. 62/2009 (Plenário virtual, RE n. 659.172-RG/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 6.2.2013).

[205] No mesmo sentido está a PEC n. 159/2015, em trâmite no Congresso Nacional (até a data de encerramento do presente trabalho): enquanto os entes federativos e suas autarquias ou fundações adimplirem as parcelas mensais de comprometimento de suas receitas, não "poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos" (art. 103 do ADCT contido na Proposta).

requisição do juiz à autoridade citada para a causa], o juiz, imediatamente, determinará o sequestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão".[206]

Cumpre frisar ainda, acerca da previsão infraconstitucional do instituto, que o Código de Processo Civil de 2015 rompeu com a tradição de reproduzir o teor do disposto nas normas constitucionais pertinentes, consoante o fizeram o art. 731 do Código de Processo Civil de 1973 e o art. 918, parágrafo único, do Código de Processo Civil de 1939, respectivamente, quanto às disposições do art. 117, § 2º, da Constituição Federal de 1967, com redação dada pela EC n. 1/1969, e do art. 95, parágrafo único, da Constituição Federal de 1937.

O art. 100, § 6º, da CF/1988 estabelece que o sequestro, de competência do presidente do respectivo tribunal, deve ser "a requerimento do credor". Já na hipótese do sequestro previsto no art. 97, § 10, I, do ADCT, a "não liberação tempestiva dos recursos" autoriza a ordem de sequestro, pelo presidente do tribunal, independentemente de requerimento dos credores preteridos. Contudo, em alternativa ao sequestro, o texto do ADCT faculta ao presidente do tribunal imprimir compensação-sanção (compulsória), ainda com poder liberatório do pagamento de tributos, em relação a eventual valor sobrepujante (art. 97, § 10, II).[207] No entanto, a *alternativa* só se deve viabilizar quando, por óbvio, houver credores da Fazenda Pública (preteridos) que dela também sejam devedores, a despeito da literalidade do dispositivo do ADCT. Se nada houver *a compensar*, deve-se permitir o sequestro em favor do credor preterido, como *único* remédio possível.

A preterição – a desobediência à ordem cronológica de pagamento – constitui a clássica situação ensejadora de sequestro, em razão de um dos fundamentos teleológicos da norma inscrita no art. 100 constitucional: promoção da igualdade entre credores, a não-

[206] "Não havendo o pagamento no prazo de *até* 60 dias, poderá o juiz da execução determinar o sequestro da quantia exequenda diretamente da receita do ente estatal, do Fundo de Participação do Município, por exemplo" – CORRÊA, Antonio de Pádua Muniz. *Execução direta contra a Fazenda Pública.* São Paulo: LTr, 2004, p. 65.

[207] "Cabe observar que a opção pelo sequestro ou compensação é do presidente do Tribunal, e que a primeira parte da hipótese de compensação repete aquilo que foi inserido no art. 100 da Constituição, que é a compensação compulsória prévia à expedição do precatório" – SCAFF, Fernando Facury. *O uso de precatórios para o pagamento de tributos após a EC 62...* p. 103.

preterição de direitos creditícios.[208] A estrita cronologia apenas não será o parâmetro máximo da ordem de pagamento nas hipóteses excepcionadas pela própria Constituição Federal no art. 100, §§ 1º e 2º (crédito alimentar *geral* e crédito alimentar *especial*), que conferem a elas tratamento privilegiado. Ainda assim, mesmo nesses casos, há que se obedecer à cronologia interna[209] das referidas situações excepcionais.[210]

Durante a sobrevida do regime especial de pagamento estipulado pela EC n. 62/2009 – definida pelo STF até o encerramento do exercício financeiro de 2020 (v. 11.4) –, a possibilidade de sequestro com fulcro no art. 100, § 6º, da CF será restritivamente oponível aos entes que, incursos nas situações autorizadoras de preterição ou de não-alocação de recursos, não estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, por força da expressa inaplicabilidade da norma (§ 6º do art. 100), segundo dispõe o *caput* do art. 97 do ADCT. O sequestro autorizado em referida situação de *transitoriedade* constitucional está limitado à ausência de liberação tempestiva dos recursos *vinculados* (art. 97, § 10, I, §

[208] "É uma medida moralizadora, disse eu, referindo-me aos dispositivos de 37 e de 34: 'suas origens estão no anteprojeto do Itamarati, de onde passou para a Constituição de 34, visando, com base em antecedentes conhecidos, coibir a advocacia administrativa que se desenvolvia no antigo Congresso para obtenção de créditos destinados ao cumprimento de sentenças judiciárias. Não raro, deputados levaram o seu desembaraço ao ponto de obstruírem o crédito solicitado, entrando no exame das sentenças, prática viciosa de que dá notícia o sr. Carlos Maximiliano no seguinte comentário: 'este (o Congresso), provocado por proposta de um dos seus membros ou por mensagem do Executivo a votar verba para o cumprimento de sentença, examinava os fundamentos desta e, se lhe não agradava, negava o crédito solicitado. Assim se sobrepunha um julgamento político ao Judiciário; era um poder exautorado no exercício pleno de suas funções'" – NUNES, Castro. *Da Fazenda Pública em juízo*... p. 231.

[209] Em sentido contrário: "a submissão dos precatórios alimentares à ordem de pagamento, gozando apenas de preferência em relação aos demais, cria uma diferenciação inútil, sem motivo, desarrazoada, prejudicial aos supostos beneficiários, e, portanto, arbitrária. [...] O tratamento dessemelhante apenas seria possível caso efetivamente fosse utilizado meio idôneo para atingir o fim colimado, ou seja, caso o pagamento fosse imediato, sem depender da expedição de precatório" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 264; GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 210-211.

[210] Não se desconsidera a tese (v. 27) que propugna por uma "terceira espécie" de crédito preferencial, que autorizaria medida *sui generis* de sequestro, sem observância à cronologia dos demais precatórios alimentares, para a tutela urgente de direitos constitucionais fundamentais (como o *direito à vida* ou o *direito à saúde*). A respeito, o Supremo Tribunal Federal, no Tema n. 598 de Repercussão Geral, analisará a possibilidade de haver o "sequestro de verbas públicas para pagamento de crédito a portador de moléstia grave *sem a observância à regra dos precatórios*" (Plenário virtual, RE n. 840.835-RG/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 17.10.2012). Em amparo a essa tese, pela possibilidade de sequestro de rendas públicas dentro de casos de *justificação proporcional*, independentemente de precatório, em razão de urgência vinculada ao direito à vida: GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 28; CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 266; STJ, Primeira Turma, AgRg no RMS n. 47.336/GO, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 8.10.2015.

13, do ADCT),[211] que, ante o volume irrisório dos percentuais de vinculação de receita líquida estipulados no regime especial de pagamento, raramente tenderá a ocorrer.

A plena eficácia *a posteriori* do art. 100, § 6º, da CF[212] – se outra tentativa de moratória não houver no futuro –, dada a inconstitucionalidade do regime especial de pagamento (EC n. 62/2009) declarada pelo Supremo Tribunal Federal, seria de enorme avanço à proteção do direito dos credores da Fazenda Pública. No entanto, limitações materiais orçamentárias e resistência política certamente serão obstáculo à assunção do real avanço consubstanciado na norma (e isso, se ela se mantiver na ordem jurídica até 2021); caberá à jurisprudência imprimir ao dispositivo (art. 100, § 6º, da CF) interpretação condizente com seu real desiderato de comprometimento com o direito à efetividade da tutela jurisdicional.

14 Intervenção política e hipóteses sancionatórias decorrentes da frustração do pagamento do precatório

A ausência de pagamento do precatório dentro de seu prazo constitucional poderá, a depender da hipótese específica, ensejar medida de sequestro (v. 13); haverá também, a partir de então, a incidência de juros moratórios, a teor do Enunciado n. 17 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal, com termo inicial em 1º de janeiro do ano subsequente àquele do exercício financeiro em que deveria ter havido o adimplemento, como já visto. Mas não é só.

---

[211] "O sequestro de verbas ou o poder liberatório de pagamentos decorrerão exclusivamente do descumprimento desse novel regime especial, além dos casos ordinários do art. 100, § 6º, da CF (quebra de ordem cronológica ou não-alocação orçamentária). A nova sistemática aplica-se *a todos os precatórios inadimplidos, inclusive às hipóteses em que já houve sequestro de valores, anteriormente à EC 62/2009, ainda não levantados pelo credor*. Nessa linha, o STJ tem afirmado a impossibilidade de invocar direito adquirido a esse posterior regime jurídico" (STJ, Segunda Turma, EDcl no AgRg no RMS n. 37.168/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 12.9.2013; excerto da ementa).

[212] Dispositivo que, na verdade, acabou por generalizar a consequência antes aludida pelo art. 78, § 4º, do ADCT, que estipulava o sequestro para o caso de inadimplemento dos depósitos relativos ao parcelamento decenal (ou bienal, no caso de parcelamento de crédito decorrente de desapropriação de imóvel residencial do credor) – BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual*, v. III. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 448. Ademais, a incidência do art. 100, § 6º, da CF, em integralidade, conduziria aos próprios efeitos práticos decorrentes do *sequestro* previsto nas normas infraconstitucionais (art. 17, § 2º, da Lei n. 10.259/2001 e no art. 13, § 1º, da Lei n. 12.153/2009): frustrado o pagamento, no prazo legal/constitucional, adentram-se *diretamente* as verbas públicas até o limite para a satisfação do crédito insatisfeito.

O precatório constitui verdadeira *ordem de pagamento* de quantia certa, emanada do Poder Judiciário, cujo descumprimento *total* ou *parcial* pelo ente devedor autoriza a abertura da via extraordinária das chamadas *intervenção federal* e *intervenção estadual*,[213] respectivamente, com fulcro nos artigos 34, VI, 35, IV, da Constituição Federal: haverá intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal, ou a intervenção dos Estados em seus respectivos Municípios (ou, no caso de Municípios situados em Território Federal, a intervenção da União), para "prover a execução de ordem ou decisão judicial".[214]

Trata-se de medida *política* extraordinária[215] que, na espécie em exame, seria cabível quando, esgotado o interregno constitucional de pagamento, não houvesse outro meio, senão o *interventivo*, para garantir "um dos princípios fundamentais do Estado de Direito: o primado do Judiciário", para restabelecer o "equilíbrio federativo" e para a "defesa da ordem constitucional".[216] A norma basilar do rito interventivo está inserida na própria Constituição Federal (art. 36) e sua complexidade varia segundo os *pressupostos de fundo* ou *materiais* da intervenção (artigos 34 e 35), que indicarão a necessidade de atendimento a *específicos pressupostos formais*, dentro dos limites respectivamente aplicáveis (artigos 34 e 35).[217]

---

[213] NUNES, Castro. *Da Fazenda Pública em juízo...* p. 231 e 234; GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública...* p. 86.

[214] "A respeito da expressão 'ordem ou decisão judicial', diga-se que deve ser ela tomada em seu mais amplo sentido, ou seja, o de *expressão ampla que envolve toda espécie de provimento originário de órgão judiciário*. [...] A ordem consiste em um comando que não tem necessariamente natureza jurisdicional, mas por emanar do Poder Judiciário (daí a menção a 'ordem judicial') com fundamento em lei (a que o Judiciário, como o Executivo e o Legislativo, está submetido), deve ser necessariamente observada pelo destinatário. Essas ordens podem ser jurisdicionais, caso em que também serão *decisões*; ou podem ter, repita-se, natureza administrativa, como, por exemplo, a ordem contida no precatório judicial, que, como dito, é atividade administrativa do presidente do tribunal" – FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública...* p. 200-201. Em relação ao descumprimento de obrigações fazendárias diversas das de pagar quantia, a intervenção constitui hipótese a ser abordada em tópico próprio (v. 28).

[215] A intervenção "é ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta" – PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 – com a Emenda n. 1 de 1969.* 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 200.

[216] Nesta ordem: FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública...* p. 198; VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Execução contra a Fazenda Pública...* p. 130; SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo.* 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 486.

[217] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo...* p. 485-487; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 87-137. Os artigos 19 a 22 da Lei n. 8.038/1990 estabelecem o procedimento aplicável ao pedido de intervenção da União nos Estados fundado em "desobediência a ordem ou decisão judiciária" (art. 36, II, da CF). O rito da intervenção federal, de maneira geral, na hipótese de descumprimento de ordem judicial constitutiva de precatório, pode ser assim sintetizado: (i) o interessado inaugura o procedimento perante o presidente do tribunal expedidor do requisitório descumprido; (ii) são colhidas manifestações do ente devedor e do Ministério Público; (iii) deferido o pedido de processamento da intervenção federal, os

O procedimento interventivo, nas hipóteses de descumprimento de ordem ou de decisão judicial (artigos 34, VI e 35, IV, da CF), tanto no caso de intervenção federal nos Estados quanto no caso de intervenção estadual nos Municípios, "reveste-se de caráter político-administrativo, muito embora instaurado perante órgão competente do Poder Judiciário (CF, art. 36, II, e art. 35, IV)".[218]

Apesar de a *falta de recursos* financeiros suficientes para o regular adimplemento dos precatórios, no âmbito estadual e municipal, ser justificativa corrente e comum a todas as entidades devedoras inadimplentes, o motivo não desautorizaria *per se* a medida, não fosse a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal de que, com fundamento no princípio da *proporcionalidade*,[219] "o descumprimento voluntário e intencional de decisão transitada em julgado configura pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal"; ou seja, "a ausência de *voluntariedade* em não pagar precatórios, consubstanciada na insuficiência de recursos para satisfazer os créditos contra a Fazenda Estadual no prazo previsto pelo § 1º do art. 100 da CF, não legitima a subtração temporária da autonomia estatal".[220] Trata-se de inequívoca jurisprudência de *autocontenção*, erigida,

---

autos são encaminhados ao Supremo Tribunal Federal (v. artigos 259-262 do RITJSP), que processará o feito segundo os artigos 350-354 de seu Regimento Interno; "julgado procedente o pedido, o Presidente do Supremo Tribunal Federal imediatamente comunicará a decisão aos órgãos do Poder Público interessados e requisitará a intervenção ao Presidente da República" (art. 354 do RISTF). Sobre a intervenção estadual nos Municípios: PELEGRINI, Márcia. *A intervenção estadual nos Municípios*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 189-191.

[218] STF, Segunda Turma, AI n. 343.461-AgR/MG, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 29.11.2002; excerto da ementa. Enunciado n. 637 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: "não cabe recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça que defere pedido de intervenção estadual em Município". "No caso de desobediência a ordem ou decisão judicial (inciso VI do art. 34), dependerá de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral, segundo a matéria, não se diz no texto [constitucional], mas evidentemente de conformidade com as regras de competência jurisdicional *ratione materiae*" – SILVA, José Afonso da. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*... p. 487.

[219] "Intervenção Federal. Precatórios judiciais. [...] Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da *proporcionalidade*. Adoção da chamada *relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes*" (STF, Pleno, IF n. 1.317/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 1º.8.2003; excerto da ementa).

[220] STF, Pleno, IF n. 1.917-AgR/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJe 25.4.2012; excerto da ementa; Pleno, IF n. 4.640-AgR/RS, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 25.4.2012; Pleno, IF n. 298/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, DJ 27.2.2004.

já a partir da Emenda n. 30/2000, para "restringir a intervenção, inclusive, com um modelo de judicialização, a representação interventiva".[221]

Na verdade, após a EC n. 62/2009, considerada a excepcionalidade da medida interventiva – seu caráter *subsidiário* –, os casos de intervenção, motivada pelo inadimplemento dos precatórios dentro do prazo constitucional, reduzem-se hoje a um leque extremamente pequeno de situações concretas, *praticamente* coincidentes com as hipóteses de eventual ineficácia da medida de sequestro tratada pela *parte final* do art. 100, § 6º, da CF (v. 14),[222] ainda assim, quando configurada a *voluntariedade* do descumprimento das ordens judiciais consubstanciadas nos precatórios.

Como o sequestro, antes da EC n. 62/2009, estava adstrito às situações de ruptura na ordem cronológica de pagamento – embora já houvesse autorização legal para o sequestro dirigido ao inadimplemento de crédito de pequena monta (RPV), como visto (v. 13) –, a intervenção era apontada pela doutrina como expediente apto a permitir a satisfação dos precatórios inadimplidos não em decorrência da preterição de credores, mas em razão da *inexistência de dotação* orçamentária para saldar as dívidas fazendárias ou da *ausência de destinação* dos recursos provisionados, como medida constitucionalmente legítima para "restabelecer o equilíbrio federativo rompido pela desobediência a uma ordem judicial pelo órgão administrativo".[223]

Considerada a referida inovação constitucional – autorizado o sequestro em decorrência da "não-alocação orçamentária" –, a cogitação da intervenção política, para o

---

[221] Observação realizada pelo Min. Gilmar Mendes, no julgamento: STF, Pleno, ADI n. 4.425-QO/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 3.8.2015; excerto do voto, p. 84. "O que fazer no caso concreto diante da premissa da inexistência de recursos financeiros para a rubrica dos precatórios? A menos que fosse falsa dita premissa, restaria ao interventor, com todo o aparato e consequências que são peculiares à referida medida extrema, lançar mão dos recursos da educação, pagamento dos fornecedores e dos servidores públicos, da segurança pública etc. Como tornar efetiva a gênese do pleito que, em última análise pretendia a satisfação do crédito pendente de pagamento?" – LEMOS, Bruno Espiñeira. *Precatório: trajetória e desvirtuamento*... p. 72.

[222] Afinal, o sequestro autorizado durante o regime especial de pagamento – situação de *transitoriedade* constitucional – está limitado à ausência de liberação tempestiva dos recursos *vinculados* (art. 97, § 10, I, § 13, do ADCT), que, ante o volume irrisório dos percentuais de vinculação de receita líquida estipulados no regime especial de pagamento, raramente tenderá a ocorrer.

[223] PINTO, José Augusto Rodrigues. *Execução trabalhista: estática, dinâmica, prática.* 10. ed. São Paulo: LTr, 2004, p. 333. No mesmo sentido: CASTRO, Cristiane Souza de. *Execução forçada contra a Fazenda Pública.* São Paulo: LTr, 2006, p. 91. Em sentido contrário: "a *simples* ausência de inclusão do valor devido a título de dívida judicial em dotação orçamentária do ente público e mesmo o não pagamento no prazo, que atualmente não são causas de preterição segundo entendimento da Corte Suprema a ensejar o pedido de sequestro, igualmente não são considerados motivos a prover um pedido de intervenção federal ou estadual" – LOCKMANN, Ana Paula Pellegrina. *A execução contra a Fazenda Pública*... p. 181.

caso específico de inadimplemento de precatórios, perdeu por ora significativa relevância, especialmente porque, tal como ocorrera em relação ao parcelamento previsto no art. 78 do ADCT (segunda moratória), está desautorizada eventual medida interventiva também quanto aos débitos submetidos à terceira moratória (art. 97 do ADCT).[224]

Na verdade, enquanto a exigência de *voluntariedade* configurar pressuposto *subjetivo* indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção fundado no inadimplemento de precatórios,[225] está-se a inadmitir *praticamente* a medida interventiva nessa hipótese: afinal, "diante de definições políticas de gastos [...] o Estado vê-se sempre diante de dificuldade de caixa, sendo presumível, assim, a contumácia no descumprimento das obrigações pecuniárias estampadas em sentença".[226]

Atento a esses aspectos, o Supremo Tribunal Federal, por intermédio das considerações trazidas no julgamento da Questão de Ordem na ADI n. 4.425/DF (Pleno, DJe 23.8.2015), sinalizou *de passagem* que, se os Estados não honrarem os precatórios pendentes até o final do exercício financeiro de 2020 – período de *ultratividade* do regime especial de pagamento previsto pela EC n. 62/2009 (art. 97 do ADCT) –, poderá ser revista sua jurisprudência, em matéria de intervenção federal, para que, "sob esta ameaça ou sob esta prática efetiva da intervenção, se resolva o problema".[227]

---

[224] "Nesse caso [referindo-se à EC n. 30/2001], por força de norma constitucional (nunca é demais repetir), o vencimento dos débitos constantes dos precatórios foi postergado. Assim, a falta de pagamento deixou de ser ato ilícito, ficando prejudicada a ordem ou decisão judicial que determinava o pagamento. Em outras palavras, a *nova norma constitucional torna irrelevante o descumprimento da ordem judicial de pagamento*, contida nos precatórios ainda não satisfeitos" – FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública*... p. 207.

[225] Em sentido contrário: "registro ser inviável agasalhar o elemento subjetivo, ou seja, a óptica segundo a qual não basta o simples descumprimento de decisão judicial para ter-se como aberta a via da intervenção, sendo necessário demonstrar a culpa ou o dolo na ausência de liquidação do precatório. Essa condição é estranha à ordem jurídica, mesmo porque não é crível que, havendo numerário para o pagamento, deixe a pessoa jurídica de direito público de implementá-lo" – voto vencido do Rel. Min. Marco Aurélio do Supremo Tribunal Federal, na IF n. 3.091/RS, Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe 26.3.2004, p. 15.

[226] Voto vencido do Rel. Min. Marco Aurélio do Supremo Tribunal Federal, na IF n. 3.091/RS, Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe 26.3.2004, p. 15-16.

[227] Voto do Min. Roberto Barroso: "o Ministro Luiz Fux, no seu voto, propôs que, se, daqui a cinco anos, os Estados não estivessem honrando a sua obrigação constitucional, que se superasse a jurisprudência do Supremo, em matéria de intervenção federal – *uma jurisprudência de autocontenção* – e que, sob esta ameaça ou sob esta prática efetiva da intervenção, se resolvesse o problema. Devo dizer que, do ponto de vista técnico, esta até poderia ser – e seria mesmo – a solução mais correta. Mas temo que, pelas mesmas razões que levaram o Supremo a nunca decretar intervenção neste caso – creio que em precedente com o voto vencido do eminente Ministro Marco Aurélio –, eu penso que as mesmas razões se renovariam e a autocontenção se imporia e, portanto, nós não resolveríamos o problema" (p. 39). Em objeção às considerações do Min. Luiz Fux, o Min. Gilmar Mendes assim ponderou: "imagino que chegar ao plano da intervenção federal, de forma mais ou menos generalizada e, daí, também, intervenção nos municípios, é um

Além disso, em reforço à ideia de que tanto a exigência de *voluntariedade* quanto o caráter *subsidiário* (excepcionalidade) da medida interventiva acabam por *praticamente* negar a possibilidade de intervenção fundada no inadimplemento de precatórios, basta verificar que, se o inadimplemento for *intencional*, a situação material reclamará concomitantemente outras medidas, "quer no plano penal, quer no âmbito político-administrativo (possibilidade de *impeachment*)".[228]

A frustração do pagamento do precatório pode configurar, em tese, *crime de responsabilidade*, apto a fundar processo de *impedimento* (*impeachment*) contra o administrador público.[229] O art. 85, VII, da Constituição Federal, por exemplo, dispõe que constituem crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra o "cumprimento das decisões judiciais", tal como o estabelece também o art. 4º, VIII, da Lei n. 1.079/1951, em preceito igualmente extensível ao chefe do Executivo estadual (art. 74); ademais, constitui "crime contra o cumprimento das decisões judiciárias [...] impedir, por qualquer meio, os efeitos dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário [...]; impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judiciária" (art. 12, I e IV, da Lei n. 1.079/1951).

O Decreto-Lei n. 201/1967, ao disciplinar as referidas hipóteses transgressoras a prefeitos, estabelece que constitui *crime de responsabilidade*, por exemplo, "deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente" (art. 1º, XIV), mas, aqui, as sanções deixam de ter caráter *político-administrativo* para assumirem feição *criminal* – de *crimes funcionais* julgados pelo Judiciário, não pelo Poder Legislativo –, sujeitando os infratores a pena privativa de liberdade, em regime de detenção, de três meses a três anos (art. 1º, § 1º, parte final), acarretando, também, após condenação definitiva, a "perda de cargo e a inabilitação, pelo

---

pouco como se nós decidíssemos ver se tem gasolina no tanque acendendo o fósforo. Porque, a partir daí, nós estabelecemos uma grande confusão. Veja que não se pode mais tramitar emenda constitucional quando instaurada a intervenção federal. Mas não vamos estar, talvez, falando de intervenção federal num Estado, mas talvez estejamos falando em dez unidades federadas, tendo em vista essa perspectiva" (p. 84).

[228] STF, Pleno, IF n. 590-QO/CE, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 9.10.1998; excerto da ementa.

[229] "Por *impeachment*, de modo lato, se deve entender o processo pelo qual o Legislativo sanciona a conduta de autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político. [...] O *impeachment* é uma criação inglesa. Funda-se ele na ideia, hoje lugar-comum, de que o governante não é senhor do poder que exerce, mas apenas um delegado ou representante do povo, ou da comunidade, à qual tem contas a prestar. [...] Todas as Constituições republicanas [brasileiras], sem exceção, o previram em termos próximos" – FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional.* 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 141-142.

prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular" (§ 2º).

Embora o impropriamente denominado "*crime* de responsabilidade"[230] não constitua instituto de direito penal em sentido estrito – porque implica processo e sistema de sanções de natureza político-constitucional[231] –, cumpre ressalvar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por força do art. 22, I, da CF, considera que "a definição dos 'crimes de responsabilidade' e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União" (Enunciado n. 46 da Súmula Vinculante, que reproduz o Enunciado n. 722 da Súmula/STF).

Seja como for, já que adentrar a intrincada e longa discussão teórica relativa à natureza jurídica dos chamados "crimes de responsabilidade" exorbitaria do objeto de estudo, importa saber se é possível a responsabilização político-administrativa e penal dos administradores públicos motivada pela frustração do pagamento dos precatórios.

Em resumo, as *infrações* conexas ou decorrentes da frustração do pagamento de precatórios podem ser de espécies variadas. Quando configuradas condutas tipificadas na legislação penal – o Decreto-Lei n. 201/1967 (art. 1º) trata de normas *específicas* para prefeitos e vereadores; para governadores (e secretários) e Presidente da República (e Ministros de Estado), também subsidiariamente aplicáveis ao Executivo municipal, incidem as normas incriminadoras gerais (Código Penal etc.)[232] –, haverá *crimes*

---

[230] "[...] assenta-se no reconhecimento de que se revela imprópria a locução constitucional 'crimes de responsabilidade', que compreende, na realidade, infrações de caráter político-administrativo, em oposição à expressão (igualmente inscrita no texto da Constituição) 'crimes comuns'. Com efeito, o crime comum e o crime de responsabilidade são figuras jurídicas que exprimem conceitos inconfundíveis. O crime comum é um aspecto da ilicitude penal. O crime de responsabilidade refere-se à ilicitude político-administrativa. O legislador constituinte utilizou a expressão crime comum, significando ilícito penal, em oposição a crime de responsabilidade, significando infração político-administrativa" (Decisão monocrática no RE n. 367.297/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 10.12.2009). No mesmo sentido: MARQUES, José Frederico. *Elementos de direito processual penal*, v. III. 2. ed. Campinas: Millennium, 2003, p. 444-445.

[231] PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment*. 3. ed. Saraiva: São Paulo, 1992, p. 76-88; SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*... p. 548-550; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 141.

[232] Como exemplo de sanção prevista no Código Penal, pode ser citado o seguinte exemplo (art. 319): "se a Administração Pública possui dotação orçamentária suficiente, e, ainda assim, não paga o precatório judicial, provavelmente o servidor responsável estará sujeito ao crime de prevaricação", evidentemente se configurados os elementos subjetivos do tipo (satisfação de interesse ou sentimento pessoal); também a preterição de credores, decorrente do patrocínio de interesse privado, valendo-se da função pública, pode

funcionais, submetidos a julgamento pelo Poder Judiciário e sujeitos a sanções penais propriamente ditas. Quando configuradas outras condutas, submetidas a julgamento pelo Poder Legislativo e sujeitas a sanções de natureza político-administrativa que podem culminar no *impedimento* ou *impeachment* do agente denunciado,[233] haverá os impropriamente denominados, mas assim consagrados, "crimes de responsabilidade". No entanto, vários "crimes de responsabilidade" previstos no Decreto-Lei n. 201/1967[234] equiparam-se a delitos tipificados pelo Código Penal, mas estes, em razão da *especificidade* do sujeito ativo, são inaplicáveis a prefeitos e vereadores.

As colocações apresentadas não são novas, "sempre se falou em penalizar o administrador público por deixar de incluir no orçamento anual verbas necessárias para o pagamento dos precatórios, ou por deixar de efetuar o pagamento dessas despesas, que são despesas obrigatórias",[235] embora se constate a "total ausência de efetiva punição dos administradores públicos, quer pela não-inclusão da verba oriunda de decisão judicial, quer pelo efetivo não-pagamento do *quantum* devidamente reconhecido".[236]

Na prática, o que se tem visto é apenas a responsabilização de administradores públicos, para casos pontuais, em razão da inobservância da ordem de precedência cronológica dos precatórios – em preterição de credores – ou da destinação de recursos por intermédio de realização de despesas não autorizadas em lei, por exemplo, por intermédio de acordos em favorecimento de determinadas pessoas, em hipótese de incidência dos preceitos incriminadores do art. 1º, V e XIV, do Decreto-Lei n. 201/1967.[237]

O instituto constitucional do precatório, que confere à Fazenda Pública devedora o diferimento de seus débitos por intermédio de uma cronologia diferenciada de pagamento, é compensado, em prol dos cidadãos, "pelo rigor dispensado aos responsáveis pelo cumprimento das ordens judiciais, cujo desrespeito constitui, primeiro, pressuposto de

---

caracterizar, em tese, *advocacia administrativa* (art. 321), embora seja de difícil configuração prática etc. – SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública...* p. 168.

[233] FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública...* p. 188.

[234] É relevante salientar que o art. 4º do Decreto-Lei n. 201/1967 trata de infrações político-administrativas – crimes de responsabilidade –, sujeitas a processo de *impedimento* de competência da Câmara dos Vereadores. Portanto, referido ato normativo não elenca apenas crimes funcionais (art. 1º), mas também infrações de índole político-administrativa (art. 4º).

[235] FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública...* p. 186-187.

[236] LOCKMANN, Ana Paula Pellegrina. *A execução contra a Fazenda Pública...* p. 183.

[237] Ilustrativamente: STF, Pleno, AP n. 503/PR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 1.2.2013.

intervenção federal e, segundo crime de responsabilidade (inciso VII do art. 85 da CF)".[238] Em outras palavras, há um sistema de sopesamento ou calibração para legitimar constitucionalmente a sistemática do precatório à luz do Estado Democrático de Direito.

No entanto, a insuficiência casuística a indicar que o sistema de sanções, tanto por suposta prática de infração político-administrativa quanto pela prática de crimes funcionais, possa contribuir à satisfação dos precatórios é respondida pelo mesmo motivo que conduz à atual irrelevância prática da intervenção federal ou estadual: a exigência de *voluntariedade*. A ausência de satisfação dos precatórios é, em última análise, sempre "justificável*"* pelos administradores dos entes fazendários inadimplentes em razão de contingências financeiras, de dificuldades de caixa, de insuficiência de recursos, entre outras justificativas congêneres, o que acaba por afastar a presença de *dolo*, elemento subjetivo indispensável para a configuração das referidas espécies incriminadoras.[239]

Nesse contexto, cabe também o exame da possibilidade de responsabilização dos administradores pela prática de *ato de improbidade administrativa*, cujas graves sanções, *jurisdicionalmente* impostas, podem implicar, cumulativa ou isoladamente (art. 12, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992),[240] "a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei [Lei n. 8.429/1992], *sem prejuízo da ação penal* cabível" (art. 37, § 4º, da CF), por intermédio de demanda que, a despeito de sua natureza *civil*, se

---

[238] Pleno, ADI n. 2.356-MC/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, Rel. p/ acórdão Min. Ayres Britto, DJe 18.5.2011; excerto da ementa.

[239] "Se a Administração Pública não possui previsão orçamentária para o pagamento do precatório judicial não há como responsabilizar penalmente quem quer que seja. A inclusão no orçamento de verba destinada o pagamento de decisões judiciais é ato que depende de vontade política do Poder Legislativo, contra o qual não se pode insurgir. Do mesmo modo, haverá atipicidade penal se a Administração Pública, embora detentora de previsão orçamentária, não possuir fluxo de caixa, pois a suplementação do orçamento depende de elaboração de legislação específica" – SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública...* p. 168. Em sentido contrário: "o descumprimento desse comando [art. 100, § 5º, da CF: obrigatoriedade da inclusão orçamentária] representa violação da lei, em sentido amplo, e também descumprimento de ordem judicial, porque o precatório tem em si a carga de uma determinação ao Poder Executivo para a inclusão da verba. [...] incide o administrador nos crimes de responsabilidade referidos na legislação" – GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública...* p. 86-87.

[240] "A aplicação das sanções da Lei n. 8.429/92 deve ocorrer à luz do princípio da proporcionalidade, de modo a evitar sanções desarrazoadas em relação ao ato ilícito praticado, sem, contudo, privilegiar a impunidade. Para decidir pela cominação isolada ou conjunta das penas previstas no artigo 12 e incisos, da Lei de Improbidade Administrativa, deve o magistrado atentar para as circunstâncias peculiares do caso concreto, avaliando a gravidade da conduta, a medida da lesão ao erário, o histórico funcional do agente público etc." (STJ, Segunda Turma, REsp n. 300.184/SP, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 3.11.2003; excerto da ementa).

incrementa "de forte conteúdo penal",[241] em razão da "severidade das penas nela previstas".[242]

Na frustração do pagamento dos precatórios, condutas que incursionem em ato de improbidade administrativa, a não ser que esteja vinculada à percepção de vantagem econômica pelo administrador (art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa) ou a causa de prejuízo ao erário (art. 10),[243] acabam por desbordar, em tese, às genéricas hipóteses tipificadas no art. 11 da Lei n. 8.429/1992: "constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições" (*caput*), como o ato de "retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício" (inc. II).

Contudo, novamente em razão da indispensável presença do elemento subjetivo – que, no caso, pode ser *dolo* ou *culpa*, segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça[244] –, a configuração do ato de improbidade administrativa não se pode atrelar

---

[241] "Destacam-se, além da reparação integral ao erário, as penas de suspensão dos direitos políticos, o pagamento de multa e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por tempo que varia de acordo com a gravidade do ato. Aí está a essência da ação por improbidade: ao lado de proporcionar o ressarcimento ao erário, viabiliza a imposição de penas ao agente ímprobo. Resulta daí que a ação de improbidade administrativa é uma ação civil, por ter como objetivo a proteção da *coisa pública*, logrado através da reparação ao erário, mas que, por possibilitar a punição ao agente ímprobo, acaba por se tornar, como observou a doutrina, uma ação civil de forte conteúdo penal" – MACHADO, Fábio Cardoso; MOTTA, Otávio Luiz Verdi. *Indeferimento da inicial e rejeição liminar da ação de improbidade* administrativa. In *Improbidade Administrativa: aspectos processuais da Lei n. 8.429/92*. Coords. Paulo Henrique dos Santos Lucon, Eduardo José da Fonseca Costa, Guilherme Recena Costa. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 173.

[242] "Há de se ponderar ainda que já foi até mesmo considerado o caráter penal da Lei de Improbidade pelo Superior Tribunal de Justiça. Independentemente do acerto ou equívoco desse posicionamento pela natureza penal da Lei de Improbidade, bem como da ampla discussão a respeito de sua natureza jurídica, o que importa é ressaltar a severidade das penas nela previstas, bem como a enorme repercussão na vida moral e patrimonial dos réus, com o que não ousam discordar nem mesmo aqueles que se posicionam em sentido contrário ao seu nítido caráter penal" – SILVA, João Paulo Hecker da. *Fundamentos da sentença nas ações de improbidade administrativa.* In *Improbidade Administrativa: aspectos processuais da Lei n. 8.429/92*. Coords. Paulo Henrique dos Santos Lucon, Eduardo José da Fonseca Costa, Guilherme Recena Costa, p. 253-278. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 260.

[243] Nesses casos, por exemplo, as condutas descritas no art. 9º, IX e X, da Lei n. 8.429/1992: "perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza; receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado; ou no art. 10, IX e XI: "ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular".

[244] "As condutas caracterizadoras dos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, exigem a presença de culpa ou dolo do agente, a depender da hipótese de enquadramento, não

"apenas" à má atuação do administrador na gestão dos passivos judiciais fazendários; somente o caso concreto, cujas hipóteses delineadoras seriam inúmeras e sua análise desbordaria do escopo do estudo, pode identificar se a frustração do pagamento do precatório dá ou não ensejo à referida responsabilização do agente público ou político.

Por fim, na esfera estritamente civil de responsabilização, parte da doutrina inclui a *ação popular* (Lei n. 4.717/1965) "como um meio de sanção [*lato sensu*] pelo não pagamento dos precatórios",[245] ao revelar a possibilidade de o administrador responsável pela postergação ser demandado "pessoalmente pelos juros e correção incidentes sobre o débito a partir do momento que ele deveria ter sido pago, e não o foi";[246] a partir da Lei n. 13.004/2014, que incluiu o inciso VIII no art. 1º da Lei n. 7.347/1985, a hipótese parece compatibilizar-se também com a via da ação civil pública.[247]

---

se mostrando suficiente a mera comprovação do dano ao erário. Precedentes. A tese de que o pressuposto da ACP/Improbidade se esgota com o mero dano patrimonial ao erário acha-se há muito superada, pois a jurisprudência do STJ exige a demonstração de culpa e/ou dolo para a caracterização do ato ímprobo, conforme seja a premissa da imputação" (STJ, Primeira Turma, AgRg no REsp n. 1.190.403/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 23.6.2016). Cabe salientar que o entendimento anterior do Superior Tribunal de Justiça aceitava a possibilidade de configuração do ato *culposo* apenas para a improbidade de que trata o art. 10, sendo indispensável a presença do *dolo* em relação aos tipos dos artigos 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992 (Primeira Turma, REsp n. 997.564/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, DJe 25.03.2010).

[245] FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública...* p. 208.

[246] Caso concreto de ação popular ajuizada há mais de duas décadas contra o Governador do Estado de São Paulo, mencionado por José Roberto de Moraes (MORAES, José Roberto; COSTA, Regina Helena. *Prerrogativas processuais da Fazenda Pública*. In *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo.* Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno, p. 89-98. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 94).

[247] "Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [...] VIII – ao patrimônio público e social".

IV EFETIVIDADE DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA QUE CONTENHA CONDENAÇÃO PECUNIÁRIA IMPOSTA À FAZENDA PÚBLICA

15 Títulos executivos judiciais

Os títulos executivos vinculam-se à disciplina dos pressupostos essenciais para a atividade jurisdicional executiva.[1] Sem *título*, não há como instaurar e desenvolver validamente a tutela satisfativa.[2] Não importa a origem do título (judicial ou extrajudicial), todo documento que se constitui, por força legal, de eficácia executória tem aptidão para instaurar a execução. O título executivo "*dá a medida da execução*, considerando-se sem título a parte de uma execução que exorbite do que o título indica".[3]

O título executivo pode ser definido, assim, como o documento (aspecto *extrínseco*)[4] que, em razão de previsão legal (regra da *tipicidade*), tem eficácia (aspecto *intrínseco*) para permitir a instauração da tutela executiva, segundo a modalidade procedimental satisfativa estabelecida na lei (processo autônomo de execução ou fase de cumprimento de sentença para a espécie obrigacional pertinente).[5] A eficácia executória é

---

[1] "O título executório, base e fundamento da execução que vai promover-se, constitui peça essencial do processo. Ele não é só seu pressuposto necessário; proporciona também a regra e a extensão do que deve e pode ser feito, devendo ser executado fielmente, sem ampliação ou restrição do que estiver disposto" – LIEBMAN, Enrico Tullio. *Processo de execução*... p. 76.

[2] Na tradição jurídica da maior parte dos países europeus, o "título executivo é o pressuposto essencial e constante da execução: ele traz consigo a execução aparelhada (a *executio parata* dos escritos antigos); e os vários títulos executórios, qualquer que seja sua origem ou natureza – judiciais ou extrajudiciais, públicos ou particulares –, são perfeitamente equiparados entre si na eficácia executória que a lei lhes atribui" – ASSIS, Araken de. *Cumprimento da sentença.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 148.

[3] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*... p. 458.

[4] É corrente na doutrina italiana a noção de que o título executivo, ante a plurivocidade de significados atribuídos pela lei, representa simplesmente um documento com eficácia executória estabelecida em lei: "è praticamente impossibile fornire una nozione sostanzialmente unitaria del titolo esecutivo, giacché il legislatore attribuisce tale qualità ad atti molto eterogenei, in base a valutazione di opportunità che non a caso variano sensibilmente nel tempo. L'unico criterio utilizzabile, dunque, resta quello formale, per cui sono titoli esecutivi esclusivamente i documenti che la legge definisce tali" – BALENA, Giampiero. *Istituzioni di diritto processuale civile: i processi speciali e l'esecuzione forzata.* 3. ed. Bari: Cacucci Editore, 2014, p. 81.

[5] "Título deve designar todo ato jurídico adequado para determinar a realização de direitos, seja mediante execução por quantia certa, de entrega de coisa ou de obrigação de fazer ou não fazer. A presença de título hábil é indispensável para a efetivação de uma situação substancial a favor do titular de uma posição jurídica de vantagem" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Eficácia das Decisões e Execução Provisória*... p. 228.

atributo inerente ao título executivo; sem ela, não se fala em título executório, pois lhe é indispensável a qualidade de "tornar adequada a tutela executiva para a possível satisfação de determinada pretensão".[6]

Os títulos ordinariamente executórios são os títulos executivos judiciais,[7] pois, em razão de sua proveniência, se revestem de maior *segurança* quanto à eficácia que lhes acompanha. A lei, no entanto, outorga também eficácia executória a determinados documentos, públicos ou particulares, em razão de opção legislativa que prestigia o valor *efetividade*, no sopesamento com o valor *segurança*. Trata-se dos títulos executivos extrajudiciais, justificados pela alta probabilidade do *direito documentado*, orientada pelo atendimento a certas formalidades[8] que o legislador considera suficientes a incutir em determinados atos jurídicos a força necessária e autorizativa da instauração de tutela executiva.

Em contrapartida, para a obtenção de um equilíbrio de forças entre exequente e executado, a lei estabelece limites mais amplos de defesa ou de resistência àquele contra quem se reclama o adimplemento de uma obrigação reportada por título executivo extrajudicial, especialmente quanto à extensão da atividade cognitiva do juiz, como será verificado em momento oportuno.

A eficácia executória do título não pode ser confundida com os indispensáveis elementos caracterizadores da obrigação tutelável por via executiva, quais sejam, (i) a certeza, (ii) a exigibilidade e (iii) a liquidez.[9] A redação original do art. 586 do Código de Processo Civil de 1973 incorria em imprecisão, ao prever que a obrigação deveria fundar-se em "título líquido, certo e exigível"; o documento com eficácia executória era

---

[6] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*... p. 456. "Em direito processual, título é uma *causa*, caracterizadora do interesse de agir" – Ibidem, p. 416.

[7] Na tradição europeia, vale ressalvar, já existiam títulos que dispensavam uma execução *ex intervallo*, "cujas raízes remontam ao *processus executivus* medievais e à assinação de dez dias das Ordenações [do Reino de Portugal]" – ASSIS, Araken de. *Cumprimento da sentença*... p. 148.

[8] O elemento comum relativo aos títulos executivos, em todos os ordenamentos processuais, acaba por ser, assim, a exigência de determinada forma, definida em lei, por critérios discricionários do legislador – PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di diritto processuale civile*... p. 777.

[9] "A *exigibilidade* é fenômeno externo ao título, é a condição de a ele não se opor nenhum óbice à executoriedade, sem nenhum tipo de impedimento legal" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Eficácia das Decisões e Execução Provisória*... p. 226. A *certeza* "refere-se à existência da prestação, que se quer ver realizada [...] diz respeito à ausência de dúvida quanto à existência da obrigação que se pretende *exigir*. [...] A *liquidez* diz respeito à extensão e à determinação do objeto da prestação" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução*... p. 120-121.

confundido com os caracteres da obrigação, o que posteriormente foi retificado pela Lei n. 11.382/2006, que conferiu nova redação ao dispositivo: "a execução para cobrança de crédito fundar-se-á sempre em título de obrigação certa, líquida e exigível", mantida no art. 783 do Código de Processo Civil de 2015.

Enquanto a *exibição do título* constitui pressuposto objetivo da pretensão a executar, a exigibilidade, no entanto, constitui "elemento da causa de pedir passiva (fato constitutivo do interesse de agir)";[10] não é, portanto, um elemento intrínseco ao título, como anteriormente estatuía a lei processual brasileira, o que reforça o contraste entre *título* e *obrigação*.

Há várias particularidades quanto à disciplina dos títulos executivos em relação à Fazenda Pública; duas delas foram já muito debatidas na doutrina processual civil brasileira e estão hoje previstas no Código de Processo Civil de 2015: (i) possibilidade de constituição de título executivo extrajudicial em desfavor da Fazenda Pública (art. 910); (ii) possibilidade de ação monitória em face da Fazenda Pública (art. 700, § 6º). Ambas as hipóteses, contidas nos Enunciados n. 279 e 339 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça,[11] serão tratadas nos tópicos dedicados às respectivas espécies (v. 21, 24).

Além disso, o Código de Processo Civil de 2015, ao consolidar de vez a técnica processual satisfativa para a realização material do direito reconhecido em títulos executivos judiciais, estabelece que, também em relação à Fazenda Pública, o título executivo judicial autoriza a instauração da fase de cumprimento de sentença (art. 534), e não mais de processo autônomo de execução (anteriormente previsto no CPC/1973), que se reserva, agora, exclusivamente às hipóteses em que é apresentado, em desfavor da Fazenda Pública, título executivo extrajudicial (art. 910).

Os títulos executivos judiciais, ou seja, aqueles que autorizam a instauração da fase de cumprimento de sentença independentemente da qualidade subjetiva do devedor ou da natureza da obrigação inadimplida, estão previstos no art. 515, I a IX, do CPC. Por sua compatibilidade com o objeto de estudo, merecem destaque especial os seguintes títulos executivos judicias: (i) as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa

[10] ASSIS, Araken de. *Cumprimento da sentença*... p. 151.

[11] Respectivamente, Enunciados de 2003 e de 2007: "279 – É cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública; 339 – É cabível ação monitória contra a Fazenda Pública".

(art. 515, I); (ii) a decisão homologatória de autocomposição judicial (art. 515, II); (iii) a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza (art. 515, III); (iv) a sentença arbitral (art. 515, VII).

As "decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa" (art. 515, I, do CPC)[12] constituem a hipótese mais comum de títulos executivos judiciais em geral, e assim também ocorre em relação à Fazenda Pública.

Nessa espécie, além de sentenças ou de acórdãos que reconheçam a exigibilidade de referidas modalidades obrigacionais, também se inserem as chamadas *decisões parciais de mérito* (art. 356 do CPC), que, quando transitadas em julgado, serão passíveis de cumprimento definitivo de sentença (§ 3º); antes de seu trânsito em julgado, porém, o cabimento de instauração de tutela executiva para a satisfação de obrigações pecuniárias contra a Fazenda Pública corresponde à problemática relativa à possibilidade de execução provisória contra o ente fazendário (v. 20). No mesmo cenário, inserem-se as questões referentes à efetivação das decisões interlocutórias concessivas de tutela provisória de urgência ou de evidência proferidas contra a Fazenda Pública (v. 29): "a efetivação da tutela provisória observará as normas referentes ao cumprimento provisório da sentença, no que couber" (art. 297, parágrafo único).

Interessante ponto de análise corresponde às hipóteses de decisão homologatória de autocomposição judicial e a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza (art. 515, II e III, do CPC) na constituição de título executivo judicial apto a instaurar o cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública.

O Código de Processo Civil de 2015 tende a contribuir para a desmitificação da ideia, já corrente no passado, de que a indisponibilidade do interesse público inviabilizaria acordos judiciais ou extrajudiciais administrativos: os entes federativos devem criar, no âmbito da administração pública direta e indireta, "câmaras de mediação e conciliação com

[12] Ao tratar de "decisões *proferidas* que reconheçam a exigibilidade de obrigação" (e não decisões *condenatórias*), o CPC/2015 parece ratificar, de vez, sua adesão ao entendimento consolidado no âmbito da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, referendado por relevante doutrina, de que "também as sentenças declaratórias podem constituir título executivo [...] quando contiver todos os elementos da relação jurídico-obrigacional, identificando, precisamente, credor e devedor, natureza e objeto da obrigação" – MEDINA, José Miguel Garcia. *Processo de execução e cumprimento de sentença*... p. 274. No mesmo sentido: ZAVASCKI, Teori Albino. *Sentenças declaratórias, sentenças condenatórias e eficácia executiva dos julgados*... p. 31.

atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo" (art. 174, *caput*); para tanto, poderá inclusive "avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública", e "promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta" (art. 174, I a III).

Também não subsiste, ao menos com a intensidade de outrora, a polêmica acerca da possibilidade de realização de arbitragem para dirimir conflitos que envolvam a Administração Pública. A Lei n. 13.129/2015, que incluiu os §§ 1º e 2º no art. 1º da Lei n. 9.307/1996 (Lei de Arbitragem), estabelece que "a administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis" (art. 1º, § 1º), cuja autoridade administrativa competente para a celebração da respectiva convenção (cláusula compromissória e compromisso arbitral) será a mesma que seja designada para a realização de acordos ou transações (art. 1º, § 2º). Portanto, esclarecida está a viabilidade de constituição de título executivo judicial em face da Fazenda Pública fundado em sentença arbitral (art. 515, VII, do CPC), como será visto mais detalhadamente em tópico próprio (v. 15.2).

15.1 Acordos administrativos

Não prosperam os tradicionais óbices, pautados em um suposto antagonismo de interesses, comumente suscitados para negar a possibilidade de autocomposição em demandas que envolvam a Fazenda Pública. A transação constitui, inclusive, uma das matérias de defesa de mérito arguíveis em impugnação ao cumprimento de sentença que impuser obrigação pecuniária à Fazenda Pública (art. 535, VI, do CPC).[13]

Ante o necessário incremento de mecanismos adequados de solução das controvérsias (art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC), o interesse público é melhor satisfeito quando o escopo de *realização da justiça* é atingido por intermédio de concessões recíprocas,[14]

[13] Dispositivo já constante do art. 741, VI, do CPC/1973, que disciplinava os embargos à execução contra a Fazenda Pública, relativo à então execução autônoma do art. 730.

[14] "Pode-se inserir no acordo um elemento de 'sucesso' para ambas as partes. Em contrapartida, a sentença normalmente cria somente um vencedor, e o tribunal fica restrito ao padrão de remédios oferecido pelo direito privado ou pelo direito público" – ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil: formas judiciais e*

reveladoras da real "*equiprimordialidade* existente entre autonomia pública e autonomia privada".[15] Afinal, "cumprir deveres e reconhecer (e respeitar) direitos dos particulares é justamente atender ao *interesse público*";[16] em outras palavras, "se o Estado constata que o particular tem um determinado direito em face dele, cabe-lhe dar cumprimento a esse direito".[17]

A possibilidade de a Fazenda Pública celebrar acordos para encerrar ou para prevenir litígios judiciais, ainda que relativos a obrigações pecuniárias, tem ampla previsão legal.[18]

Nesse sentido, representativa é a Lei n. 13.140/2015 (Lei de Mediação), que disciplina não apenas a mediação entre particulares, como método de resolução das controvérsias, mas também dispõe sobre a autocomposição de conflitos que envolvam a Administração Pública e o particular, por intermédio de "transação por adesão" (art. 35) ou, na esteira do art. 174 do CPC, de "câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública", com competência para "avaliar a admissibilidade dos *pedidos de resolução de conflitos*, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público" (art. 32, *caput*, I), nas hipóteses admitidas por regulamento expedido pelo respectivo ente federado (art. 32, § 2º). O termo de acordo constituirá título executivo *extrajudicial* (art. 32, § 3º).

---

alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra. Trad. Teresa Arruda Alvim Wambier [orientação e revisão da tradução]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 244.

[15] FISCHGOLD, Bruno. *Direito administrativo e democracia...* p. 92.

[16] SCHWIND, Rafael Wallbach; KUKIELA, Marina. *Câmaras de conciliação e mediação da Administração Pública: comentário ao artigo 174 do novo Código de Processo Civil*. In *Repercussões do Novo CPC, v. 10.* Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 327-345. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 330. "Esse entendimento é decorrência direta dos princípios da legalidade e da boa-fé (previstos no artigo 37 da Constituição Federal). Sabendo que a posição do particular é correta, incumbe à Administração Pública o dever de não se valer de subterfúgios para subtrair-se ao correto cumprimento desse direito" – Ibidem, p. 330.

[17] TALAMINI, Eduardo. *Arbitragem e Parceria Público-Privada.* In *Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar*. Orgs. Eduardo Talamini e Mônica Spezia Justen. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 340-341.

[18] A Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (LC n. 73), desde 1993, estabelece, em seu art. 4º, VI, como atribuição do Advogado-Geral da União, "desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente [regulamentada pela Lei n. 9.469/1997]". A Lei dos Juizados Especiais Federais estabelece, já desde 2001, que a finalidade desses órgãos judiciais é "processar, *conciliar* e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças" (art. 3º, *caput*, da Lei n. 10.259/2001). No mesmo sentido, o art. 1º da Lei n. 12.153/2009 (Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública estadual e municipal).

No âmbito federal, a Lei n. 9.469/1997, regulamentadora do art. 4º, IV, da Lei Complementar n. 73/1993, estabelece que o Advogado-Geral da União, "diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para *prevenir* ou *terminar litígios, inclusive os judiciais*" (art. 1º, com redação dada pela Lei n. 13.140/2015), atendidas ainda outras particularidades, como as previstas nos artigos 32, *caput*, § 2º, 35, I e II, da Lei n. 13.140/2015[19] ou no art. 1º, § 4º, da Lei n. 9.469/1997.[20]

Interessante observar que, ainda no âmbito federal, a Advocacia-Geral da União pode firmar "termo de ajustamento de conduta para prevenir ou terminar litígios", que deverá conter "(i) a descrição das obrigações assumidas; (ii) o prazo *e o modo para o cumprimento* das obrigações; (iii) a forma de fiscalização da sua observância; (iv) os fundamentos de fato e de direito; (v) a previsão de multa ou de sanção administrativa, no caso de seu descumprimento"; sendo, ainda, autorizada a consulta prévia aos órgãos e entidades competentes para que se manifestem sobre a viabilidade técnica, operacional e financeira das obrigações a serem assumidas em termo de ajustamento de conduta (art. 4º-A, I a V, parágrafo único, da Lei n. 9.469/1997, incluído pela Lei n. 12.249/2010).

Como exemplificam as normas citadas e alguns casos práticos notórios,[21] é viável a resolução consensual do conflito e a respectiva satisfação pecuniária sem a expedição de

---

[19] "Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: [...] § 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o *caput* é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado. Art. 35. As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em: I - autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou II - parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República".

[20] "Art. 1º. § 4º Quando o litígio envolver valores superiores aos fixados em regulamento, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes de que trata o *caput*".

[21] São casos notórios e emblemáticos de autorização de pagamento direto de passivos fazendários, sem precatório, a concessão administrativa e parcelada dos valores atrasados decorrentes (i) do reajuste geral de "3,17%" (art. 11 da MP n. 2.225/2001) e (ii) do aumento de "28,86%" (art. 6º da MP n. 2.169/2001), em favor de servidores públicos federais transatores, com ou sem demanda judicial anteriormente aforada.

precatório pelo Poder Judiciário,[22] dentro dos limites estabelecidos em lei pelo ente federativo, mediante competente autorização administrativa, e desde que o pagamento direto não vise a burlar a cronologia obrigatória prevista no art. 100 da Constituição Federal (princípio da *isonomia*): é necessário que os valores dirigidos aos pagamentos advenham de previsão orçamentária distinta daquela destinada à satisfação dos precatórios. Ainda assim, essa possibilidade também depende do momento de realização do acordo, conforme será tratado adiante. A *isonomia* e a *impessoalidade*, aliás, parecem ser princípios informadores da modalidade de transação administrativa *por adesão* (art. 35 da Lei n. 13.140/2015).

O cumprimento dos acordos administrativos atinentes à satisfação de passivos fazendários, contudo, com esteio em uma interpretação *ampliativa* do art. 100 da Constituição Federal, em especial reiterada pela jurisprudência dos tribunais superiores,[23] tende a concretizar-se por intermédio da expedição de precatório ou de RPV, como método de pagamento expressa e geralmente pactuado entre Fazenda Pública e credor,[24] ainda que verse sobre controvérsia não objeto de *sentença* condenatória. Nessas hipóteses, o acordo pode encerrar ou prevenir o *litígio*, mas não evita a instauração ou a continuidade do processo judicial para que, no mínimo, nele possa consolidar-se a realização material do direito do credor por intermédio do precatório.

Se o acordo celebrado com a Administração Pública pretender a prevenção do litígio judicial, sem a participação homologatória do Poder Judiciário, o caso será de constituição de título executivo extrajudicial (art. 32, § 3º, da Lei n. 13.140/2015), que, em

---

[22] Nesse sentido: SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. *Acordo na execução contra a Fazenda Pública*. In *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n. 23, ago./out./2010. Salvador: IBDP, 2010; DALLARI, Adilson Abreu. *Viabilidade da transação entre o Poder Público e o particular*. In *Interesse Público*, n. 13, jan./mar./2002. Porto Alegre: Editora Nota Dez, 2002.

[23] "Nem mesmo a celebração de *transação* com o poder público, ainda que em *bases vantajosas* para o erário, teria, na época em que ocorridos os fatos expostos na denúncia, o condão de autorizar a inobservância da ordem de precedência cronológica dos precatórios, pois semelhante comportamento – por envolver efetivação de despesa não autorizada por lei e por implicar frustração do direito de credores mais antigos, com evidente prejuízo para eles – enquadra-se no preceito incriminador constante do inciso V do art. 1º do Decreto-Lei 201/1967 [crime de responsabilidade por ordenar despesa não autorizada por lei]" (STF, Pleno, AP n. 503/PR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 1º.2.2013).

[24] Aliás, é exatamente a esse tipo de cláusula, inserta em acordos, que se parece principalmente reportar o art. 97, § 15, do ADCT, incluído pela EC n. 62/2009: "os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamento ingressarão no regime especial com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, *bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais*".

tese, apenas na hipótese de inadimplemento (pagamento direto ao credor)[25] autorizaria – pelo incremento da *exigibilidade* da obrigação – a instauração de processo autônomo de execução contra a Fazenda Pública (execução aparelhada do art. 910 do CPC).

Na prática, porém, avençada a expedição de precatório (ou de RPV, se o valor corresponder ao respectivo teto) como método satisfativo dos valores acordados extrajudicialmente, será necessária sua homologação judicial para que se autorize, em ato subsequente, a expedição do ofício requisitório de pagamento. A situação, aqui, é bastante peculiar porque embora o *ato homologatório* em regra,[26] por natureza, não constitua condição de eficácia do ato jurídico negocial, nessa hipótese, porém, constituirá. A transmudação do título executivo *extrajudicial* para título executivo *judicial*, por força da decisão homologatória do acordo administrativo (art. 515, III, do CPC), torna-se inevitável na espécie.[27]

Além disso, nessas circunstâncias, é provável que a expedição do ofício requisitório de pagamento ocorra no bojo de uma "execução" (fase de cumprimento de sentença da decisão homologatória)[28] jamais existente (não haverá intimação inicial da Fazenda Pública [art. 535] para oferecer impugnação em trinta dias etc.). Portanto, o acordo administrativo extrajudicial, assim apresentado, não exerce função de título executivo, mas de documento que embasa a expedição do ofício requisitório de pagamento.

A situação não parece mudar na hipótese de o acordo realizar-se judicialmente. A despeito de ser *em tese* possível o pagamento direto ao credor, como já mencionado,

---

[25] Por exemplo, para utilizar o caso ilustrativo já mencionado, o servidor público federal que pactuou administrativamente a percepção parcelada do passivo relativo ao aumento de "28,86%" (art. 6º da MP n. 2.169/2001) poderia, ante o descumprimento do acordo, instaurar processo autônomo de execução, com título executivo representado pelo termo de transação.

[26] A ressalva ("em regra") é porque, se os direitos transacionados estiverem deduzidos judicialmente, o art. 842 do Código Civil determina que haja a homologação do acordo: "a transação far-se-á por escritura pública, nas obrigações em que a lei o exige, ou por instrumento particular, nas em que ela o admite; se recair sobre direitos contestados em juízo, será feita por escritura pública, ou por termo nos autos, assinado pelos transigentes e homologado pelo juiz".

[27] E o ato de *homologação* permitirá essa carga eficacial a mais – de título executivo *judicial* – que o acordo administrativo originariamente não ostentaria ter – CÂMARA, Alexandre Freitas. *A nova execução de sentença.* 4. ed. rev. e atualizada pela Lei 11.382/2006. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 102; THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença.* 24. ed. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 2007, p. 599.

[28] A Resolução n. 405/2016/CJF, por exemplo, estipula que a vinculação necessária do ofício requisitório seja com uma "execução" (art. 8º).

pactuada a realização do crédito por intermédio de precatório,[29] fase executiva propriamente dita não haverá, ainda que processada ou autuada sob o título *cumprimento de sentença*, subsequente ao momento homologatório do acordo. No caso de sobrevir discordância no bojo dessa "execução" imprópria, o juiz deve converter o feito para que prossiga, em relação ao objeto de desacordo, como cumprimento de sentença fundado em título executivo judicial, nos termos do art. 534 e 535 do CPC.

Em síntese, podem ser levantados cinco momentos de realização de acordos que envolvam obrigações pecuniárias devidas pela Fazenda Pública: (i) acordo realizado extrajudicialmente, antes de demanda judicial; (ii) acordo celebrado após a demanda e antes da prolação da sentença condenatória; (iii) acordo celebrado depois da sentença condenatória, mas antes de seu trânsito em julgado; (iv) acordo celebrado após o trânsito em julgado da sentença condenatória, mas antes da expedição do precatório.[30]

Vale ressalvar que a transação realizada após já expedido o precatório é figura que se compatibiliza com o *acordo direto* previsto na EC n. 62/2009. Nele, a despeito de seu *nomen juris*, há verdadeiramente uma renúncia de crédito – o referencial não se pauta em autocomposição por concessões recíprocas, mas em "critério de renúncia"[31] – que possibilita ao credor do precatório "acordado", por intermédio de adesão a *deságio negociado* com a entidade devedora, receber o crédito fora da ordem cronológica normal de pagamento.

O Supremo Tribunal Federal estabeleceu que, durante a ultratividade do regime especial de pagamento previsto no art. 97 do ADCT, "fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de quarenta por cento (40%) do valor do crédito atualizado" (ADI n. 4.425-QO/DF).[32]

---

[29] Nos casos de crédito de pequeno valor, há exigência legal de que o objeto do acordo judicial seja satisfeito por RPV (Leis n. 10.259/2001, artigos 16 e 17, n. 12.153/2009, artigos 12 e 13).

[30] WILLEMAN, Flávio de Araújo. *Acordos administrativos, decisões arbitrais e pagamentos de condenações pecuniárias por precatórios judiciais.* In *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n. 64, p. 116-137. Rio de Janeiro, 2009, p. 118.

[31] "A EC preconiza a eliminação do critério cronológico e a sua substituição por um 'critério de renúncia'. Quanto maior o desconto concedido pelo particular, maior a preferência reservada a ele para receber o pagamento" – JUSTEN FILHO, Marçal. *Emenda Constitucional n. 62/2009*... p. 84.

[32] Como visto (v. 11.4), a EC n. 62/2009 estabeleceu que, no regime especial de pagamento previsto no art. 97 do ADCT, norma declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, mas com ultratividade até o

A problemática relativa aos marcos temporais em que havida a autocomposição não se refere, em si, à possibilidade de acordo entre Fazenda Pública e particular – que, como visto, é admitida pela legislação em vigor –, mas (i) à viabilidade de o objeto pecuniário do termo de transação satisfazer-se materialmente *sem a expedição do precatório*, à luz da exigência contida no art. 100 da Constituição Federal (pagamento em ordem cronológica de apresentação e à conta dos respectivos créditos), e (ii) à possibilidade de, ainda que o pagamento do acordo ocorra por precatório, existir o *atendimento antecipado* aos créditos acordados. Em outras palavras, se o acordo previr a satisfação de seu objeto por intermédio de precatório sem a alteração na ordem cronológica de pagamento, inexiste dificuldade em sua admissão, independentemente do momento de ocorrência da autocomposição.

O entendimento doutrinário para a questão é bastante variado.

Há autores que admitem a realização dos referidos acordos em quaisquer hipóteses porque, mesmo após já expedido o precatório, a *possibilidade de pagamento direto ao credor em volumes financeiros menores* aos inicialmente devidos, quando presente dotação orçamentária específica para esse fim e dentro dos respectivos limites de responsabilidade fiscal, satisfaria interesse primordial pela redução do endividamento público, com a consequente disponibilização de mais recursos para áreas prioritárias de atuação estatal; presente a *vantajosidade* e ausente o favorecimento pessoal de credores, estariam autorizados esses acordos, em prestígio aos princípios da *economicidade*, da *eficiência* administrativa e da própria *efetividade* da tutela jurisdicional.[33]

---

final do exercício de 2020, existem formas alternativas de pagamento sob as modalidades de (i) leilões, (ii) pagamentos à vista por ordem crescente de crédito e (iii) acordos diretos. As duas primeiras espécies estão proscritas da fase transitória definida em modulação temporal de efeitos da declaração de inconstitucionalidade, mas foram convalescidos os leilões e pagamentos à vista realizados até 25 de março de 2015 (ADI n. 4.425-QO/DF).

[33] "[...] pode-se afirmar que, em princípio, existindo a possibilidade de concessão de desconto substancial pelo credor, é juridicamente viável a realização de acordo judicial para a efetivação direta (imediata ou parcelada) do pagamento. Se houver interesse público, pode a Fazenda Pública efetuar o pagamento de maneira voluntária, independentemente de constrição judicial. A execução judicial, mediante a expedição de precatório, somente se justifica se houver recusa no pagamento voluntário. [...] Em cada caso, a regularidade da transação depende da demonstração cabal e objetiva da existência de interesse público e, especialmente, de vantagem para o erário, tanto financeira quanto, numa perspectiva mais ampla, econômica, no tocante à realização de políticas públicas. Evidentemente, deverão ser respeitadas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal que disciplinam a assunção de encargos e obrigações que acarretem aumento da despesa, muito especialmente quanto à existência de recursos orçamentários especificamente destinados ao atendimento do acordo, sem afetar as dotações correspondentes ao pagamento de precatórios judiciários" – DALLARI, Adilson Abreu. *Acordo para o recebimento de crédito perante a Fazenda Pública.* In *Revista de Direito Administrativo*, v. 239, jan./mar./2015, p. 177-192. Rio de Janeiro: Renovar/FGV, 2005, p. 191-192;

Para alguns, em visão intermediária à apresentada, os acordos são autorizados apenas até o momento do trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 100 da CF), "salvo se a Fazenda Pública oferecer igual acordo para todos os credores e todos aceitarem, pagando-se na [mesma] ordem de entrada dos [respectivos] precatórios".[34]

O pagamento direto a credores, por intermédio de acordos, seria possível até o trânsito em julgado da sentença condenatória, ainda que a transação seja realizada na pendência de recurso ou de remessa necessária porque, se apenas com o trânsito em julgado é autorizada a expedição do ofício requisitório de pagamento, "não são iguais as situações de credores com créditos representados em precatórios judiciais expedidos e com crédito representados em sentenças judiciárias ainda não transitadas em julgado".[35]

A satisfação por intermédio de precatório estaria ontologicamente relacionada ao pagamento da sentença condenatória transitada em julgado, necessidade que não subsistiria – afastando a exigência do respectivo regime constitucional requisitório – na hipótese de o acordo viabilizar-se na fase de conhecimento, cujo processo, em razão da transação, será extinto por sentença homologatória do acordo (art. 515, II e III, do CPC), ou por perda superveniente de interesse processual (art. 485, VI), ou em razão da homologação de desistência consentida (art. 485, VIII, § 4º), a depender da situação configurada em cada caso concreto.[36]

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é categórica em afirmar a violação à *regra da precedência* (art. 100 da CF) quando, em relação a *créditos já inscritos* por

---

No mesmo sentido: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 1.058.

[34] GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública.* São Paulo: Saraiva, 1986, p. 91; FEDERIGHI, Wanderley José. *A execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 69. "Isto porque há um direito subjetivo de todos os titulares de créditos junto ao Poder Público, representados em precatórios judiciais precedentes, de não verem o débito reconhecido em sentença judiciária posterior, *com trânsito em julgado*, ser pago na sua frente. Entender de forma diversa é violar os princípios da isonomia e da impessoalidade, uma vez que a expedição do precatório judicial após o trânsito em julgado da sentença judiciária é *ato-condição* – formalidade constitucional – para a liquidação do pagamento da obrigação pecuniária nela contida" – WILLEMAN, Flávio de Araújo. *Acordos administrativos*... p. 123.

[35] WILLEMAN, Flávio de Araújo. *Acordos administrativos*... p. 123. "O atual art. 100, § 5º, da Constituição, que repete o revogado § 1º, impõe a necessidade de trânsito em julgado para a expedição de precatório. Ora, se a Constituição submete o credor à ordem de pagamento quando a decisão transita em julgado, só haverá submissão ao sistema de precatórios uma vez transitada em julgado a decisão. Antes deste momento, não há de se falar em expedição do requisitório" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 235-236.

[36] "Se transação administrativa houver [em acordo que preveja a satisfação por ofício requisitório de pagamento] porá fim apenas ao processo judicial e/ou execução, mas necessitará, para pagamento dos valores acordados, da expedição do precatório" – WILLEMAN, Flávio de Araújo. *Acordos administrativos*... p. 137.

precatórios, ocorre a "quebra da cronologia de pagamentos comprovada pela quitação de dívida mais recente por meio de acordo judicial [...] ainda que resulte em vantagem financeira para a Fazenda Pública".[37]

A interpretação tradicionalmente conferida pelo Supremo Tribunal Federal dirige-se, na verdade, à impossibilidade de adoção do *critério de renúncia* como via transversa para burlar a ordem cronológica constitucional de pagamento dos precatórios,[38] não se reporta ao impedimento de *transação* em sentido estrito.

Atualmente, após a expedição do precatório, apenas será possível a celebração de "acordo" dentro dos limites de *renúncia de crédito* (deságio "consentido" pelo credor)[39] definidos, em caráter de transição, pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4.425-QO/DF (v. 11.4), ainda que essa prática mitigue, em razoável dose, a regra constitucional da precedência e implique as demais violações constitucionais reportadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Fora dessa hipótese de utilização do critério de *renúncia de crédito* a balizar o pagamento direto (*atendimento antecipado* a créditos acordados-renunciados), parece possível a celebração de acordo entre Fazenda Pública e credor, dentro dos limites estabelecidos em lei pelo ente federativo devedor, segundo as respectivas diretrizes de responsabilidade fiscal (LC n. 101/2000), com dotação orçamentária própria, e desde que a satisfação do crédito não configure prática de favorecimento pessoal. Por esses motivos,

---

[37] Pleno, Rcl n. 1.893/RN, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 8.3.2002; excerto da ementa; Pleno, Rcl n. 1.979/RN, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 8.3.2002. No mesmo sentido: "a ordem cronológica de pagamento de precatórios é absoluta, de sorte que sua inobservância, ainda que em razão de acordo benéfico ao erário, viola frontalmente a Constituição Federal" – STJ, Segunda Turma, RMS n. 26.681-AgR/SP, Rel. Min. Castro Meira, DJe 16.12.2010; excerto da ementa. Naturalmente, esse entendimento está, até 2020, flexibilizado pela possibilidade dos acordos diretos autorizados na ADI n. 4.425-QO/DF.

[38] "Acreditamos que os acordos realizados após a expedição do precatório ferem o direito à execução das decisões judiciais, pois o credor que desejar receber a integralidade do seu crédito será submetido a uma longa espera, sendo preterido por aqueles que aceitaram receber quantia inferior à devida" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 250.

[39] "Consentido" porque, como alerta parte da doutrina, "o credor não oferecerá algum desconto de modo voluntário e espontâneo. Não se tratará de liberalidade do credor no sentido de transferir vantagens de seu patrimônio para o Estado. A oferta de desconto será *compulsória*. A única alternativa para o sujeito obter algum pagamento pelo crédito legítimo e válido será oferecer algum desconto. Ou seja, o credor que não oferecer desconto não receberá o pagamento. [...] A concepção apresentada na EC encobre, na verdade, uma solução arbitrária e descabida, absolutamente repugnante aos valores constitucionais. A hipótese de subordinar o pagamento à obrigatoriedade de um desconto equivale à determinação pura e simples de que as dívidas serão liquidadas por valor inferior ao requisitado. Ou seja, e para usar expressão vulgar: um calote" – JUSTEN FILHO, Marçal. *Emenda Constitucional n. 62/2009*... p. 87-88.

acabam por ter inquestionável prevalência os chamados acordos administrativos *por adesão* (art. 35 da Lei n. 13.140/2015).

Finalmente, tanto a "decisão homologatória de autocomposição judicial" quanto a "decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza" constituem títulos executivos *judiciais* (art. 515, II e III, do CPC). O art. 487, III, "b", do CPC estabelece que "haverá resolução de mérito quando o juiz homologar a transação". Nessa hipótese, o juiz atua sobre um ato de disposição de vontade das partes, chancelando-o para conferir o efeito legal que as partes pretendem obter (eficácia de título executivo judicial). Os títulos executivos decorrentes da homologação de acordo, assim, são "formados por dois atos distintos: o acordo de vontades das partes e a decisão homologatória".[40]

A decisão homologatória do acordo ou da transação não se reveste, desse modo, de *rescindibilidade* típica a desafiar ação rescisória,[41] mas se submete, como exteriorização de ato de "disposição de direitos, praticado pelas partes e homologado pelo juízo", à situação de anulabilidade prevista no art. 966, § 4º, do CPC.[42] Aliás, esse entendimento parece

---

[40] MEDINA, José Miguel Garcia. *Processo de execução e cumprimento de sentença*... p. 276. "Para nós, a sentença é homologatória quando se limita a imprimir a ato não oriundo do órgão judicial força igual à que ele teria se de tal órgão emanasse" – BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Comentários ao Código de Processo Civil.* v. V. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 159. "Permite a lei processual que as partes optem por atribuir à transação pré-judicial a eficácia de título executivo judicial. Nesse caso, ficará certo que o descumprimento da obrigação acertada na transação levará à incidência das disposições sobre o cumprimento das sentenças, e não a uma execução fundada em título extrajudicial" – CÂMARA, Alexandre Freitas. *A nova execução de sentença.* 4. ed. rev. e atualizada pela Lei 11.382/2006. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 102.

[41] Razão por que parte da doutrina intitula a sentença homologatória como "sentença de mérito *atípica*" – WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Nulidades do processo e da sentença*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 92; ou "*falsas sentenças de mérito*, porque o conteúdo substancial que apresentam é dado pelas próprias partes, não pelo juiz. Do juiz é apenas a própria homologação, com a qual empresta ao ato das partes a autoridade do Estado e o habilita a ter a eficácia de título executivo. Da estrutura dúplice de tais sentenças decorre a importantíssima consequência de que o ato homologador (sentença) comporta o controle a ser feito pelos órgãos superiores da Magistratura, inclusive pela via da *ação rescisória*, enquanto que o ato homologado (acordo) é suscetível a controle por outras vias. Quando se trata de pôr em discussão a própria transação, o reconhecimento do pedido ou a renúncia ao direito, a via adequada é a chamada *ação anulatória*" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições*... v. IV, p. 665.

[42] Porém, a jurisprudência tradicional do Superior Tribunal de Justiça, para verificar se a decisão homologatória de transação submete-se a ação rescisória ou a ação anulatória autônoma, distingue: "sentenças que homologam a transação fundamentando-se no conteúdo da avença" (passíveis de ação rescisória) e "sentenças meramente homologatórias, adstritas aos aspectos formais da transação" (passíveis de ação anulatória): "é pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a decisão judicial homologatória de *acordo* não produz coisa julgada material, podendo ser anulada a avença por ação diversa da rescisória. Admite esta Corte, no entanto, o cabimento de ação rescisória na hipótese em que a sentença rescindenda, ao homologar transação entre as partes da relação processual, analisa o conteúdo da avença emitindo sobre ele juízo de valor" (Segunda Turma, REsp n. 1.201.770/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 20.11.2013; excerto da ementa). No mesmo sentido: Primeira Turma, REsp n. 450.431/PR, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 20.10.2003. O prazo para o ajuizamento da ação anulatória em desfavor da Fazenda

corroborado pelo Código de Processo Civil de 2015, que não contém previsão análoga àquela disposta no art. 485, VIII, do Estatuto Processual de 1973, além de não manter a redação do art. 486 do regramento anterior (substituída pela redação do art. 966, § 4º, do CPC/2015).[43]

15.2 Sentença arbitral

A sentença arbitral constitui título executivo judicial (art. 515, VII, do CPC). A Lei n. 13.129/2015, que incluiu os §§ 1º e 2º no art. 1º da Lei n. 9.307/1996 (Lei de Arbitragem), estabelece que "a administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis" (art. 1º, § 1º), cuja autoridade administrativa competente para a celebração da respectiva convenção (cláusula compromissória e compromisso arbitral) será a mesma que seja designada para a realização de acordos ou transações (art. 1º, § 2º).

Dois esclarecimentos iniciais são importantes. O primeiro é que "a sentença arbitral contra a Fazenda Pública não está sujeita à remessa necessária" (Enunciado n. 164 do FPPC).[44] O segundo é que a arbitragem expressamente prevista na Lei n. 9.307/1996 não se confunde com a denominada *arbitragem administrativa*, prática consolidada por procedimentos conciliatórios instaurados no âmbito do Poder Executivo, assumida como opção político-estratégica de resolução interna dos conflitos da Administração Pública.

Pública corresponde ao quinquênio previsto no art. 1º do Decreto n. 20.910/1932 (STJ, Segunda Turma, REsp n. 866.197/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 18.2.2016).

[43] CPC/1973: "Art. 485. A sentença de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: [...] VIII – houver fundamento para invalidar confissão, desistência ou *transação*, em que se baseou a sentença. Art. 486. Os atos judiciais, que não dependem de sentença, ou em que esta for meramente homologatória, podem ser rescindidos, como os atos jurídicos em geral, nos termos da lei civil". CPC/2015: "Art. 966. § 4º Os *atos de disposição de direitos, praticados pelas partes* ou por outros participantes do processo *e homologados pelo juízo*, bem como os atos homologatórios praticados no curso da execução, estão sujeitos à anulação, nos termos da lei".

[44] "Por se tratar de um processo convencional, e não haver a divisão entre instâncias, a sentença arbitral proferida contra o Poder Público não se submete à remessa necessária – até porque nem haveria para onde ela ser remetida" – DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Remessa necessária.* In *Repercussões do Novo CPC, v. 10.* Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 169-191. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 182.

A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)[45] constitui exemplo dessa prática administrativa, que visa a "identificar as controvérsias jurídicas entre órgãos e entidades da Administração Federal, bem como entre esses e os Estados ou Distrito Federal, e a promover a conciliação entre eles" (art. 17, I, do Ato Regimental n. 5/2007/AGU). O termo de conciliação, homologado pelo Advogado-Geral da União, constitui título executivo extrajudicial (art. 784, II, do CPC); para a hipótese de conflitos judicializados, o termo de conciliação deverá submeter-se a homologação judicial para receber a eficácia de título executivo *judicial* (art. 515, III, do CPC).

Não obtida a conciliação, a possibilidade de *arbitramento* do conflito, mediante proposta encaminhada pela CCAF ao Consultor-Geral da União (art. 18, VI, do Anexo I do Decreto n. 7.392/2010) – que poderá elaborar parecer para submeter ao Advogado-Geral da União a solução da controvérsia administrativa (artigos 4º, XI, 40 e 41 da LC n. 73/1993) –, não se confunde com a *via arbitral* prevista na Lei n. 9.307/1996; quando a qualidade dos entes envolvidos esclarecer a subsistência do conflito de interesses, qualquer resultado será "fruto de atividade decisória exercida em um processo administrativo que poderá ser objeto de ampla revisão pelo Poder Judiciário".[46]

Eventuais decisões com efeitos financeiros emergentes, homologadas no âmbito das referidas técnicas de solução de conflitos administrativos, como são em regra empregadas dentro da própria estrutura do Poder Executivo, são naturalmente liquidadas sem a observância do regime de precatório. No entanto, a questão apresenta-se de forma diversa, se o Poder Público for submetido à instalação de arbitragem regida pela Lei n. 9.307/1996.

A possibilidade de instituição de arbitragem em relação à Administração Pública, agora prevista *in litteris* na Lei n. 9.307/1996 (art. 1º, §§ 1º e 2º) – mediante a inclusão

---

[45] "A CCAF é hoje considerada um foro de resolução consensual de conflitos entre órgãos e entidades que integram as diversas Administrações Públicas. [...] o procedimento conciliatório desenvolvido no âmbito da CCAF é um mecanismo que identifica a Administração como uma realidade conflituosa e procura resolver essas divergências mediante a realização de um procedimento de autocomposição, evitando-se a tradicional via do Poder Judiciário" – SCHWIND, Rafael Wallbach; KUKIELA, Marina. *Câmaras de conciliação e mediação da Administração Pública...* p. 334 e 336. Atos normativos pertinentes: LC n. 73/1993 (art. 4º, XI), Ato Regimental n. 5/2007/AGU, Ato Regimental n. 2/2009/AGU, Portaria n. 1.281/2007/AGU, Portaria n. 910/2008/AGU, Lei n. 9.028/1995 (art. 8º-C, incluído pela MP n. 2.180/2001), Decreto n. 7.392/2010 (art. 18), entre outros.

[46] WILLEMAN, Flávio de Araújo. *Acordos administrativos...* p. 128.

promovida pela Lei n. 13.129/2015[47] –, já foi objeto de importante debate.[48] Contudo, desde antes da mencionada alteração legal, a jurisprudência admite a convenção de arbitragem firmada pela Administração Pública para dirimir questões relativas a "direitos disponíveis",[49] redundando, na verdade, no dogma da "existência necessária de conexão lógica entre *disponibilidade do objeto da lide* e *admissibilidade de arbitragem*", já abordado criticamente pela doutrina.[50] Na presença de "conflitos relativos a *direitos*

[47] Antes dela, porém, vários atos legais eram já indicativos da possibilidade de submeter à arbitragem litígios que envolvessem entes administrativos: artigos 23, XV, 23-A da Lei n. 8.987/1995 (dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos); art. 93, XV, da Lei n. 9.472/1997 (dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações e cria a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel); artigos 20, 43, X, da Lei n. 9.478/1997 (dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, cria a Agência Nacional do Petróleo – ANP); art. 4º, §§ 5º e 6º, da Lei n. 10.848/2004 (dispõe sobre a comercialização de energia elétrica); como ilustração final: o art. 11, III, da Lei n. 11.079/2004 (dispõe sobre as parecerias público-privadas – PPPs), estabelece que o instrumento convocatório do procedimento de licitação para a contratação sob a forma de PPP poderá prever o "emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato".

[48] "A arbitralidade das causas que envolvem – direta ou indiretamente – o Estado é matéria que suscita ainda hoje vivo debate, apesar do importante precedente representado pelo 'caso Lage' [1973], em que o Supremo Tribunal Federal assentou não ser possível impedir a União de submeter questão que possa ser objeto de transação à solução arbitral. A histórica decisão tomada pelo Poder Judiciário a respeito da possibilidade de submeter-se a União a juízo arbitral assentou em dois pontos: primeiro, na tradição, eis que a arbitragem sempre teria sido admitida em nosso ordenamento, mesmo nas causas que envolvem a Fazenda; depois, na autonomia contratual do Estado, que só poderia ser negada se este agisse como Poder Público (hipótese em que não haveria margem para a disponibilidade do direito)" – CARMONA, Carlos Alberto. *Arbitragem e processo. Um comentário à Lei n. 9.307/96*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 62.

[49] "Assim sendo, com o advento da Lei 9.307/96 permitiu-se a celebração de cláusulas contratuais em sede de contratos administrativos estipulando cláusula compromissória, exigindo-se, como requisito, a presença de direito disponíveis. [...] Todavia, não se deve confundir os conceitos de indisponibilidade do interesse público e disponibilidade de direitos patrimoniais. [...] A arbitragem se presta a dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis, o que não significa dizer a disponibilidade do interesse público, pois não há qualquer relação entre disponibilidade ou indisponibilidade de direitos patrimoniais e disponibilidade ou indisponibilidade de interesse público. Assim, tratar de direitos disponíveis, ou seja, direitos patrimoniais, significa valer-se da possibilidade de transferi-los a terceiros, porquanto alienáveis. Sob esse enfoque, saliente-se que dentre os diversos atos praticados pela Administração, para a realização do interesse público primário, destacam-se aqueles em que se dispõe de determinados direitos patrimoniais, pragmáticos, cuja disponibilidade, em nome do bem coletivo, justifica a convenção da cláusula de arbitragem em contrato administrativo" (STJ, Primeira Seção, MS n. 11.308/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 19.5.2008; excerto do voto do Relator).

[50] "A conexão lógica entre a disponibilidade do objeto da lide e a admissibilidade da arbitragem seria verdadeiramente necessária, se a sentença arbitral, em vez de ser o equivalente da decisão proferida pelo juiz, no que concerne a seus efeitos, fosse o equivalente de contrato estipulado pelas partes, com o propósito de resolver a lide mediante transação ou conciliação. [...] Mas diferente é a situação da arbitragem disciplinada pela Lei brasileira 9.307/96 e, mais em geral, dos procedimentos denominados arbitragem, nos vários países em que a sentença arbitral é o equivalente da decisão judicial. Evidente que a convenção de arbitragem é, ela mesma, convenção. Contudo, não é convenção sobre o objeto da lide, nem ato de disposição do direito controvertido: é convenção sobre objeto diferente, sobre a simples escolha do juiz" – RICCI, Edoardo P. *Desnecessária conexão entre disponibilidade do objeto da lide e admissibilidade de arbitragem: reflexões evolutivas.* In *Arbitragem. Estudo em homenagem ao Prof. Guido Fernando da Silva Soares, 'in memoriam'.*

patrimoniais disponíveis", a Administração Pública poderá utilizar-se da arbitragem (art. 1º, § 1º, da Lei de Arbitragem).[51]

Estabelecida essa premissa, sem minudenciar a problemática relativa ao cabimento da arbitragem no âmbito da Administração Pública – o que desbordaria do objeto de estudo –, é necessário identificar se a sentença arbitral condenatória, ao fixar obrigação pecuniária em desfavor do ente administrativo, submete-se ou não ao regime constitucional de precatório; caso positiva a resposta, seu cumprimento observará o rito da fase de cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública (artigos 534 e 535 do CPC).

Consoante dispõe o art. 31 da Lei de Arbitragem, "a sentença arbitral produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo" qualificado como *judicial* (art. 515, VII, do CPC). Embora não seja oriunda do Poder Judiciário, a decisão que pacifica o conflito na via arbitral tem eficácia executória equiparada à sentença judicial e, por isso, ambas têm seu modo de satisfação vinculado a um mesmo regime de tutela executiva.

Em regra, a satisfação da condenação pecuniária imposta à Fazenda Pública em decorrência de sentença arbitral ocorrerá por intermédio do regime de precatório, dados os pressupostos públicos e os limites políticos que sustentam essa sistemática constitucional (art. 100 da CF), fundada em normas cogentes de natureza financeiro-orçamentária (v. 10). A princípio, a constituição de título executivo judicial proveniente de arbitragem não parece conduzir, assim, a nenhuma peculiaridade que dissocie seu modo de satisfação das regras aplicáveis à tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública.

Coords. Selma Ferreira Lemes, Carlos Alberto Carmona, Pedro Batista Martins. p. 402-412. São Paulo: Atlas, 2007, p. 405-406.

[51] "Se o Estado, como toda pessoa *sui juris*, quer prevenir o litígio ou solucioná-lo por aquela via transacional, não há por que lhe recusar esse direito, pelo menos nas suas relações de natureza contratual ou privada. São essas as relações que podem comportar o juízo arbitral. Aquelas em que o Estado age como Poder Público estão de seu natural excluídas, pois que, em linha de princípios, não podem ser objeto de transação" – NUNES, Castro. *Da Fazenda Pública em juízo...* p. 284. "Quando o Estado atua fora de sua condição de entidade pública, praticando atos de natureza privada – onde poderia ser substituído por um particular na relação jurídica negocial – não se pode pretender aplicáveis as normas próprias dos contratos administrativos, ancoradas no direito público. Se a premissa desta constatação é de que o Estado pode contratar na órbita privada, a consequência natural é de que pode também firmar um compromisso arbitral para decidir os litígios que possam decorrer da contratação. Em conclusão, quando o Estado pratica atos de gestão, desveste-se da supremacia que caracteriza sua atividade típica (exercício de autoridade, onde a Administração pratica atos impondo aos administrados seu obrigatório atendimento), igualando-se aos particulares" – CARMONA, Carlos Alberto. *Arbitragem e processo...* p. 62.

O ordenamento jurídico contempla, porém, uma situação peculiar,[52] no âmbito de contratação da chamada *parceria público-privada* (PPP), regida pela Lei n. 11.079/2004 (Lei das PPPs);[53] isso porque as "obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas", na forma do art. 8º, I a VI, da Lei n. 11.079/2004,[54] estabelecida, ainda, a instituição de um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP (art. 8º, V) com a finalidade de "prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais", em virtude das PPPs (art. 16 da Lei n. 11.079/2004).

Várias ponderações relativas à compatibilidade desses dispositivos com a Constituição Federal têm sido apresentadas pela doutrina. A primeira delas, de índole *formal*, que aponta a impossibilidade de a disciplina estabelecida pelos artigos 8º e 16 da Lei n. 11.079/2004 advir de *lei ordinária*, e não de *lei complementar* (artigos 163, III, 165, § 9º, II, da CF),[55] deve ser superada, ao menos em tese (por ser-lhe questão prejudicial), para possibilitar o avanço da análise proposta.

---

[52] O art. 11, III, da Lei n. 11.079/2004 estabelece que o instrumento convocatório do procedimento de licitação para a contratação sob a forma de PPP poderá prever o "emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato".

[53] "Art. 2º. Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens".

[54] "Art. 8º. As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante: I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal; II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; VI – outros mecanismos admitidos em lei".

[55] "A impugnação, porém, não procede. O dispositivo constitucional tem cunho genérico e refere-se ao estabelecimento de normas gerais sobre fundos, e não à instituição de fundo específico, sendo, pois, legítima a instituição deste por lei ordinária" – CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 416. Em questão conexa, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela *constitucionalidade* da criação de Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (Lei n. 9.531/1997) por lei ordinária: "a exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei n. 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: a) o FGPC, criado pelo art. 1º da Lei n. 9.531/1997, é fundo especial, que se ajusta à definição do art. 71 da Lei n. 4.320/1963" (Pleno, ADI n. 1.726-MC/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ

Assim, ao que interessa ao objeto de estudo, importa saber se a instituição do FGP implicaria ofensa ao regime de precatório (art. 100 da CF), por conceber uma espécie de credor insuscetível de submeter-se à referida sistemática constitucional, permitindo a execução direta sobre o patrimônio financeiro do fundo garantidor.[56]

O art. 16 da Lei n. 11.079/2004 estabelece expressamente a *responsabilidade patrimonial* do fundo garantidor (§ 5º), que "terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios" (§ 1º), cuja integralização "poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial" (§ 4º). A integralização por intermédio de bens públicos de uso especial ou de uso comum é condicionada à respectiva desafetação de forma individualizada (art. 16, § 7º).

Uma das justificativas principais para o regime diferenciado de tutela jurisdicional executiva para a satisfação de obrigação pecuniária devida pela Fazenda Pública gravita sobre o regime jurídico dos bens públicos (v. 10). Na formação do FGP, os bens componentes do acervo garantidor são *desafetados* e, por isso mesmo, são bens *do patrimônio disponível*, que, nessa qualidade, podem ser empregados em garantia de obrigações contratuais administrativas.[57]

Além disso, a natureza *privada* do FGP (art. 16, § 1º, da Lei das PPPs) e a possibilidade de as obrigações contraídas pela Administração Pública vincularem-se à

30.4.2004). No mesmo sentido: GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *A constitucionalidade do sistema de garantias ao parceiro privado previsto pela Lei Geral de Parceria Público-Privada – em especial, da hipótese dos fundos garantidores.* In *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico,* n. 16, nov./jan./2009. Salvador: IBDP, 2010, p. 24. Em sentido contrário: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 305; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 119.

[56] Pela violação à regra constitucional do art. 100: *"*se os bens da união, autarquias e fundações públicas são públicos, e, portanto, impenhoráveis, por força do artigo 100 da Constituição, não perdem essa natureza pelo fato de ficarem vinculados a um Fundo. Se isso fosse possível, estar-se-ia, pela via indireta, alcançando objetivo que o constituinte quis coibir com a regra do referido dispositivo constitucional" – PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 308.

[57] BINENBOJM, Gustavo. *As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a Constituição.* In *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, v. XVII. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 91-106.

garantia prestada "por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade" não são estranhas ao disposto no art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal e, por isso, com ele se compatibilizam.[58]

Não há vedação constitucional à criação de empresa pública ou de sociedade de economia mista com objeto social voltado a prestar garantias a dados projetos públicos,[59] inclusive formatados sob a espécie de PPPs. Se essas entidades empresariais podem voltar-se a tal finalidade, sujeitando-se ao "regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários" (art. 173, § 1º, II, da CF), suas dívidas podem, do mesmo modo, ser satisfeitas judicialmente segundo as normas aplicáveis aos particulares em geral, fora da sistemática do precatório, com esteio em autorização extraível do próprio texto constitucional.[60]

Entendimento contrário esvaziaria boa parte do interesse econômico voltado ao aporte de investimentos relacionados a referido tipo de contratação, em desprestígio do incentivo estatal necessário ao fomento das parcerias público-privadas. Se potenciais credores da Fazenda Pública não tiverem perspectiva de receber seus eventuais créditos à margem da morosa sistemática dos precatórios, é evidente que o incremento do *risco do negócio* desestimularia os investimentos necessários para o alcance do escopo público final

---

[58] GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *A constitucionalidade do sistema de garantias ao parceiro privado...* p. 18-22. No mesmo sentido: BRAGA, Fabiana Andrada do Amaral Rudge. *PPP: o Fundo Garantidor, a Execução das Garantias e a Compatibilidade com o Sistema Constitucional de Precatórios*. In *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, v. XVII. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

[59] "A ordenação normativa através do Direito Econômico viabiliza a fluente implementação de políticas públicas cuja realização constitui dever do Estado e direito reivindicável pela sociedade. Por isso, negar a possibilidade constitucional de o Estado realizá-las, atuando largamente em relação à atividade econômica em sentido amplo [...] equivale a negar o próprio Direito Econômico, o que resulta insustentável. Aí o aflorar do princípio, cujo conteúdo há de conformar não apenas a interpretação da ordem econômica na Constituição de 1988, mas também informar o sentido das regras compostas no seio da *ordem econômica material*. Neste aflorar, de resto, também o desnudamento, pleno, da *dupla instrumentalidade do direito*" – GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 287-288.

[60] A conclusão decorre de interpretação constitucional sistemática, indispensável na espécie: "uma norma constitucional, vista isoladamente, pode fazer pouco sentido ou mesmo estar em contradição com outra. Não é possível compreender integralmente alguma coisa – seja um texto legal, uma história ou uma composição – sem entender suas partes, assim como não é possível entender as partes de alguma coisa sem a compreensão do todo. A visão estrutural, a perspectiva de todo o sistema, é vital" – BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 134.

na consecução de obras ou de serviços reputados relevantes, muitas vezes vinculados a áreas sociais sensíveis, como o saneamento básico, a saúde e o transporte.[61]

Em suma, sem desconsiderar a larga discussão doutrinária que circunda o tema, o cumprimento da sentença arbitral condenatória que reconheça obrigação pecuniária devida por ente fazendário, proferida no âmbito de disputas relativas a PPPs, constitui exceção ao regime de precatório – ao menos assim o é *de lege lata* (art. 16 da Lei n. 11.079/2004) –, aberta a possibilidade, nessas hipóteses, de execução direta sobre bens componentes do acervo patrimonial de fundos garantidores, concebidos para tal finalidade.[62]

16 Aspectos gerais da fase de cumprimento de sentença que contenha condenação pecuniária imposta à Fazenda Pública

O Código de Processo Civil de 2015 incluiu expressamente a tutela *in executivis* contra a Fazenda Pública fundada em título judicial no regime da *fase de cumprimento de sentença*, inclusive quanto à satisfação das obrigações de pagar quantia. Houve, assim, a unificação da fase de *cumprimento de sentença* para abarcar todas as modalidades obrigacionais decorrentes de títulos executivos judiciais (*pagar* quantia certa, obrigações de *fazer*, de *não fazer* e de *entregar coisa*) e, ainda, para inserir a fase de *cumprimento de sentença* também para a tutela satisfativa de quantia certa devida pela Fazenda Pública (artigos 534 e 535 do CPC).

Tal como já ocorrido com a Lei n. 11.232/2005, que instituíra, no Código de Processo Civil de 1973, a fase de *cumprimento de sentença* para a satisfação das

---

[61] "Tal exceção [lei que preveja a possibilidade de as obrigações pecuniárias eventualmente devidas pelo ente administrativo, impostas em sentença arbitral, serem garantidas por fundo público ou privado] deve ser compreendida no contexto das mudanças dos paradigmas do Direito Administrativo, sobretudo nas novas teorias de interpretação da contratação pública, surgidas a partir da necessidade de se buscar na iniciativa privada soluções para investimentos em setores sensíveis para a sociedade" – WILLEMAN, Flávio de Araújo. *Acordos administrativos...* p. 133.

[62] Poderia ser igualmente cogitada, *mutatis mutandis*, outra exceção ao regime de precatório: o adimplemento de obrigação (insatisfeita) relativa a operações de crédito em que haja garantia real, já que, por força de preceito constitucional, compete privativamente ao Senado Federal "dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno" (art. 52, VIII, da CF). Nesse sentido, não haveria "que se falar em ofensa ao princípio da ordem dos precatórios, visto que tanto o art. 100 como o art. 52, VIII, da CF possuem a mesma *força normativa*" – COSTA, Thales Morais da. *Execução de crédito real contra a Fazenda Pública – regime diverso de precatório.* In *Processo de execução*. Coords. Sérgio Shimura, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 739-748. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 747.

obrigações pecuniárias em geral, um dos principais efeitos da inovação trazida pelos artigos 534 e 535 do Código de Processo Civil de 2015 é o de eliminar o intervalo existente entre as fases de conhecimento e executiva, também agora em relação às condenações de pagar quantia impostas à Fazenda Pública. A eliminação da execução *ex intervallo* vincula-se tanto ao escopo de diminuição da complexidade (simplificação procedimental) quanto ao de aumento da efetividade da satisfação do crédito declarado em sentença.[63]

A simplificação procedimental justifica-se pela desnecessidade da instauração de um novo processo, *ex intervallo*. Por esse ângulo, desde a Lei n. 11.232/2005, já não havia razões ontológicas para a exclusão da técnica do processo sincrético à execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, como foi oportunamente apontado por parte da doutrina,[64] embora a jurisprudência tenha negado tal possibilidade.[65] Contudo, parece inequívoca a intenção legislativa de não inserir, na reforma processual de 2005, a execução contra a Fazenda Pública na então nova sistemática sincrética; caso contrário, não teria a própria Lei n. 11.232/2005 alterado o art. 741 do CPC/1973 para dispor sobre os "embargos à *execução contra a Fazenda Pública*", razão por que acabou por prevalecer, também na doutrina majoritária, o entendimento de que as obrigações pecuniárias da Fazenda Pública, contidas em títulos executivos judiciais, estavam sujeitas a processo autônomo de execução (execução aparelhada), e não a execução *sine intervallo*.[66]

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, a simplificação procedimental é agora expressa para o cumprimento de sentença condenatória pecuniária

---

[63] SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *As alterações da Lei 11.232/05 no processo de execução – reforma?* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*, Coord. Susana Henriques da Costa, p. 31-47. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 35.

[64] COSTA, Susana Henriques da. *A Lei n. 11.232/05 e a execução contra a Fazenda Pública...* p. 355; CÂMARA, Alexandre Freitas. *A nova execução de sentença...* p. 141-144.

[65] "A despeito de a condenação referir-se à verba de natureza alimentar (proventos/pensões), a execução contra a Fazenda Pública deve seguir o rito do art. 730 do CPC [de 1973], por tratar de execução de quantia certa" (STJ, Segunda Turma, REsp n. 1.201.255/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 4.10.2010).

[66] Nesse sentido: YARSHELL, Flávio Luiz; BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis.* São Paulo: RCS Editora, 2006, p. 110; ARAÚJO, José Henrique Mouta. *Direitos fundamentais e o cumprimento das decisões judiciais contrárias à Fazenda Pública: ponderações necessárias.* In *Direito e desenvolvimento*, Orgs. Jean Carlos Dias, Marcus Alan de Melo Gomes, p. 263-278. São Paulo: Editora Método, 2014, p. 269. Em sentido contrário, há quem considere que o legislador da Lei n. 11.232/2005 simplesmente havia esquecido de "modificar o texto do art. 730 do Código de Processo Civil [de 1973], que prevê a citação da Fazenda Pública para a execução" – CÂMARA, Alexandre Freitas. *A nova execução de sentença...* p. 44.

contra a Fazenda Pública (eliminação da execução *ex intervallo*); afinal, a intenção do Estatuto Processual de 2015 foi romper, em *termos definitivos* e cuja necessidade há muito afirmava a doutrina, com o "anacronismo da 'ação de execução de sentença' [porque] só mesmo a realização da condenação terá a força de eliminar do cenário jurídico o litígio".[67]

O aspecto que parece mais relevante para o cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, porém, não é o da mera *simplificação procedimental*,[68] mas o do incremento da *efetividade* processual, cuja análise depende da verificação dos fenômenos gerais da fase de cumprimento de sentença para verificar sua ocorrência ou não também à luz da tutela executiva relativa às obrigações pecuniárias fazendárias.

A esse respeito, podem ser ilustradas as seguintes situações. Um dos principais institutos processuais concebidos para responder, mediante a fase de cumprimento de sentença, ao escopo da efetividade remete à multa de dez por cento (10%), devida em razão de o adimplemento da obrigação pecuniária não advir em até quinze dias (quinzena legal), contados da intimação do devedor (art. 523, § 1º, do CPC). Outra observação associada à efetividade processual, mas também presente nos embargos à execução (art. 919), refere-se à inexistência de efeito suspensivo *ope legis* decorrente do oferecimento de impugnação ao cumprimento de sentença (art. 525, § 6º).

Contudo, ambos os fenômenos não estão presentes na fase de cumprimento de sentença que contenha condenação pecuniária imposta à Fazenda Pública. A multa estipulada no art. 523, § 1º, do CPC não se aplica à Fazenda Pública (art. 534, § 2º). Já a expedição do precatório, na hipótese de oferecimento de impugnação ao cumprimento de sentença, está autorizada apenas quando "rejeitadas as arguições da executada" (art. 535, § 3º, I).

Por outro lado, há dispositivos legais, relativos à fase de cumprimento de sentença que contenha obrigação pecuniária imposta aos particulares em geral, que se mostram adequados e pertinentes para contribuir à efetividade também da fase de cumprimento de sentença prevista nos artigos 534 e 535 do CPC, como é o caso do disposto no art. 526, que

---

[67] THEODORO JÚNIOR, Humberto. *A execução de sentença e a garantia do devido processo legal.* Rio de Janeiro: Aide Editora, 1987, p. 193 e 202.

[68] Afinal, "a perda da autonomia do processo de execução não é capaz, por si só, de resolver os problemas da execução" – YARSHELL, Flávio Luiz; BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis...* p. 14.

trata do comparecimento espontâneo do devedor de quantia certa, antes da iniciativa do credor na instauração da fase executiva (v. 16.2).

Feitas essas considerações preliminares, cabe investigar, ponto a ponto, em que grau a nova fase de *cumprimento de sentença*, fundada em obrigação pecuniária devida pela Fazenda Pública, é realmente apta a imprimir maior efetividade à respectiva modalidade de tutela jurisdicional executiva.[69] Afinal, sob o ponto de vista da simplificação procedimental, a mera supressão da execução *ex intervallo* responde muito insuficientemente à questão. Eis o marco da problemática enfrentada que há de perpassar grande parte das considerações críticas que serão apresentadas ao longo do presente estudo.

16.1 Multa por inadimplemento

A multa estipulada no art. 523, § 1º, do CPC não se aplica à Fazenda Pública (art. 534, § 2º), como já mencionado. Porém, ao contrário do que pode de início parecer, a multa prevista no art. 523, § 1º, do CPC não é, em tese, completamente incompatível com o cumprimento de sentença que vise à satisfação de obrigação pecuniária fazendária, embora a necessidade de a Fazenda Pública quitar seus débitos judiciais *por intermédio de precatório* impeça que a devedora efetue o pagamento na quinzena legal,[70] constitutiva do prazo máximo de tolerância moratória admitido pela norma processual.

---

[69] O objetivo é justamente oferecer uma análise crítica à afirmação de que, com o Código de Processo Civil de 2015, "não há, infelizmente, nada de novo na matéria, diante dos inúmeros entraves constitucionais que tratam desta questão" – WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogério Licastro Torres de. *Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil: artigo por artigo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 977.

[70] Examinada a questão já à luz da Lei n. 11.232/2005, em sentido diametralmente contrário e sob a premissa de que a Fazenda Pública não precisaria sequer satisfazer a obrigação pecuniária por intermédio de precatório, razão por que seria plenamente justificável a aplicação da multa de dez por cento, no caso de inadimplemento dentro da quinzena legal: "não me impressiona nem um pouco o fato de que esta [Fazenda Pública], na execução, paga através do famigerado precatório (ou da requisição de pequeno valor, que o substitui em certos casos). A meu ver, o regime do precatório só incide quando se inicia um módulo processual executivo contra a Fazenda Pública. Não vejo razão para se extrair do comando constitucional do art. 100 que a Fazenda Pública *só* possa pagar por precatório. É absurda a ideia de que a Fazenda Pública não possa cumprir voluntariamente suas obrigações. Aliás, isso é feito o tempo todo. Basta ver que nenhum servidor público precisa do famigerado precatório para receber sua remuneração mensal. O regime do precatório só se justifica naqueles casos em que a Fazenda não tenha adimplido espontaneamente com sua obrigação, caso em que se terá de instaurar um módulo processual de execução contra a Fazenda Pública. A

Na execução contra a Fazenda Pública, bastaria o ajustamento de referida tolerância moratória à cronologia de pagamento estabelecida pela Constituição Federal para que a multa de dez por cento pudesse incidir, "considerando o momento em que a obrigação deixou de ser cumprida, isto é, quando o pagamento do precatório deixou de ocorrer nos termos fixados" pelo art. 100 constitucional.[71] No entanto, ante a vedação expressa do art. 534, § 2º, do CPC,[72] não é cabível a aplicação da multa, embora pareça inadequada a provável premissa de que partiu o legislador, pautada em hipotética incompatibilidade sistêmica.

Ainda que a multa do art. 523, § 1º, do CPC pudesse incidir para o caso de descumprimento da obrigação pecuniária no prazo constitucional de pagamento do precatório, a hipótese, ante a notória mora fazendária existente na maioria dos entes federativos, acabaria por conduzir a um novo problema, relativo à expedição de precatório complementar para a satisfação da multa, perpetuando a crise de adimplemento.

Na verdade, *de lege ferenda*, constituiria expediente contributivo à efetividade diferir a sanção processual à hipótese de decisão de improcedência ou de rejeição da impugnação ao cumprimento de sentença oferecida pela Fazenda Pública. Afinal, se a impugnação ao cumprimento de sentença é acompanhada do efeito *ope legis* especialmente atribuído pelo art. 535, § 3º, I, do Código de Processo Civil – que obsta a imediata expedição do precatório –, significa afirmar que, veiculada pretensão fazendária posteriormente julgada improcedente, adviria a situação de inadimplemento autorizativa,

---

meu ver, pois, deve-se intimar a Fazenda Pública (na pessoa de seu procurador) para, em quinze dias, pagar o valor da condenação, sob pena de incidência de multa de dez por cento sobre tal valor. Só aí, então, será iniciado novo módulo processual (o executivo), em que se observará o regime do famigerado precatório (ou o da requisição de pequeno valor) – CÂMARA, Alexandre Freitas. *A nova execução de sentença*... p. 118.

[71] Sobre a possibilidade de sua aplicação, à luz do CPC/1973: "[...] incide a multa mencionada porque ela está voltada para as hipóteses em que, na nova execução, qualquer devedor deixa voluntariamente de pagar o valor principal, 'descumprindo' a sentença. A alegação de inexistência de recursos financeiros para tanto não é razão jurídica para afastar a incidência da multa, como efetivamente ocorre para todo e qualquer devedor" – YARSHELL, Flávio Luiz; BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis*... p. 110.

[72] Por força do princípio da legalidade (*reserva legal*), as penalidades devem ser aplicadas estritamente às hipóteses previstas nos respectivos dispositivos legais cominadores. Ainda assim, eventual analogia, por ser método integrativo (art. 4º do Decreto-Lei n. 4.567/19248 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), apenas se aplicaria no caso de lacuna normativa, o que não ocorre, ante a existência de norma expressa que veda a aplicação da multa do art. 523, § 1º, do CPC/2015 em desfavor da Fazenda Pública (art. 534, § 2º, do CPC/2015). Em sentido contrário, entendendo ser a multa completamente incompatível com a execução por precatório: CARNEIRO, Athos Gusmão. *Cumprimento da sentença civil.* Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 114.

mutatis mutandi, da aplicação da multa de dez por cento prevista no art. 523, § 1º, ante a postergação injusta da realização material do crédito inscrito no título executivo judicial.

Trata-se de proposta que, além de conferir tratamento isonômico, está coadunada com a lógica interna do sistema processual executivo,[73] em interpretação *a contrario sensu* do que ocorre quando, aplicada a multa de dez por cento imposta ao particular pelo não pagamento do crédito exigido dentro da quinzena legal, o acolhimento da impugnação ao cumprimento de sentença que fulmine a pretensão do credor desconstitui a sanção anteriormente aplicada.

Conferir efeito suspensivo *ope legis* em favor da Fazenda Pública, como consequência do mero oferecimento de impugnação ao cumprimento de sentença (art. 535, § 3º, I, do CPC), sem que haja um desestímulo especial à apresentação de expedientes de defesa sabidamente infundados, representa medida que em nada contribui para a efetividade da tutela jurisdicional, além de representar hipótese não-paritária de tratamento legal.[74]

Afinal, o tratamento deve ser o mais simétrico possível – por imperativo isonômico[75] – àquele estipulado para o regime geral da impugnação ao cumprimento de sentença, em que a concessão de efeito suspensivo apenas será possível quando, "garantido o juízo com penhora, caução ou depósito suficientes", estiverem presente os requisitos legais (art. 525, § 6º, do CPC) para obstar a prática de atos executivos, inclusive expropriatórios (relevância da fundamentação e risco de dano grave, de difícil ou de incerta reparação).

---

[73] Afinal, "o objeto dessa multa é exatamente o de *convencer o demandado a cumprir a sentença.* Nada mais. Trata-se de autêntica previsão que visa a atuar diretamente na vontade do devedor, para que aja, ele próprio, no sentido de cumprir a sentença, evitando-se, dessa forma, que seja necessário adentrar-se a fase do cumprimento" – BAUMÖHL, Debora Ines Kram. *A multa do novo artigo 475-J do Código de Processo Civil e o novo conceito de "ato executivo" no sistema processual brasileiro.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*, Coord. Susana Henriques da Costa, p. 129-161. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 153-154.

[74] Ora, a Fazenda Pública é notoriamente a pior pagadora existente na realidade judiciária nacional, razão por que não se mostra idôneo o tratamento diferenciado conferido *de lege lata*, pois assiste à multa (art. 523, § 1º, do CPC/2015) a precípua função de "evitar que a execução se arraste por anos [...] para dar efetividade à cobrança de quantia" – NASCIMBENI, Asdrubal Franco. *A multa do art. 475-J, do CPC: nova tentativa de proporcionar plena efetividade do processo civil.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*, Coord. Susana Henriques da Costa, p. 163-196. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 184 e 194.

[75] "[...] servindo o processo para a realização do direito material, não pode a lei processual estabelecer regulação que, por motivos meramente processuais, ponha em perigo, com o risco até de eliminá-la, a igualdade jurídica assegurada na norma material" – OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do formalismo no processo civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 66.

Considerada a impossibilidade de a Fazenda Pública garantir o juízo "com penhora, caução ou depósito suficientes" para obter em caráter extraordinário o sobrestamento da fase executiva, a atribuição de efeito suspensivo *ope legis* à impugnação (art. 535, § 3º, I, do CPC) deveria ter-se acompanhado de sanção processual correspondente àquela que adviria na hipótese de o devedor contribuir, com sua inércia durante a quinzena legal, para a postergação do adimplemento.

Ainda *de lege ferenda*, e novamente por razão de isonomia processual, caso a Fazenda Pública quisesse desvincular-se do risco da sanção, bastaria o Código de Processo Civil estipular a possibilidade de retirada, a requerimento da devedora, do efeito suspensivo conferido à impugnação ao cumprimento de sentença, permitida a imediata expedição do ofício requisitório de pagamento.

16.2 Comparecimento espontâneo da devedora

Outra questão importante à efetividade da tutela jurisdicional executiva refere-se à possibilidade de a Fazenda Pública devedora, após o trânsito em julgado da sentença condenatória, comparecer espontaneamente em juízo para apresentar a memória contábil discriminada dos valores que entender devidos ao credor e, assim, para iniciar os atos destinados à realização material do direito por intermédio de precatório.

Embora seja inevitável considerar certa proximidade da situação àquela outrora prevista na redação original do art. 570 do CPC/1973,[76] revogado pela Lei n. 11.232/2005,[77] não se fala, aqui, em espécie de uma inconcebível *execução invertida*,[78]

[76] "Art. 570. O devedor pode requerer ao juiz que mande citar o credor a receber em juízo o que Ihe cabe conforme o título executivo judicial; neste caso, o devedor assume, no processo, posição idêntica à do exequente". Nesse sentido, denominando o art. 526 do CPC/2015 de "cumprimento da sentença *às avessas*": BRUSCHI, Gilberto Gomes; LEÃO, Leandro. *Cumprimento da sentença de obrigação pecuniária: aspectos relevantes*. In *Panorama atual do novo CPC*. Coords. Paulo Henrique dos Santos Lucon e Pedro Miranda de Oliveira, p. 199-206. Florianópolis: Empório do Direito, 2016, p. 203.

[77] Revogação, contudo, que evidentemente não impossibilitava ao devedor o socorro ao adimplemento em juízo da obrigação pecuniária, pois "ao devedor a lei civil reconhece não apenas o *dever* de cumprir a obrigação, como também o *direito* de liberar-se da dívida (art. 334 do Código Civil)" – THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença*... p. 546.

[78] A impropriedade da expressão "execução invertida" dá-se porque "não é uma tutela *executiva* a que o art. 570 do Código de Processo Civil [de 1973] oferece ao obrigado ao legitimá-lo a tomar a iniciativa de um processo em que o credor é chamado a receber o que lhe é devido, assumindo ele, devedor, 'posição idêntica

termo *equívoco* ainda utilizado pela jurisprudência para designar a hipótese de comparecimento espontâneo da Fazenda Pública, após o trânsito em julgado do título executivo judicial, mas antes da instauração, pelo credor, da fase processual satisfativa.[79]

O art. 526 do Código de Processo Civil de 2015 estabelece a possibilidade de o devedor, "antes de ser intimado para o cumprimento da sentença, comparecer em juízo e oferecer em pagamento o valor que entender devido, apresentando memória discriminada do cálculo". Nesse caso, o credor deve ser ouvido no prazo de cinco dias, hipótese em que poderá impugnar o valor depositado e proceder ao levantamento da parcela incontroversa da obrigação (§ 1º); ausente oposição expressa do credor, "o juiz declarará satisfeita a obrigação e extinguirá o processo" (§ 3º). Se o juiz decidir pela *insuficiência do depósito* efetuado pelo devedor, "incidirão multa de dez por cento e honorários advocatícios, também fixados em dez por cento", com o prosseguimento dos atos executivos (§ 2º).

Além disso, a decisão que concluir pela *insuficiência do depósito* parece também constituir termo inicial para que o devedor possa oferecer, em quinze dias, impugnação ao cumprimento de sentença relativa ao crédito controvertido nos autos (art. 525, *caput*, do CPC), a fim de possibilitar superveniente decisão acerca, por exemplo, de eventual *excesso de execução* (§ 1º, V). Do mesmo modo, o juiz apenas poderá declarar a *suficiência* do depósito se o credor concordar expressa ou tacitamente com o valor depositado pelo devedor (art. 526, § 3º), pois, do contrário, cercearia o direito das partes de controverter sobre o montante executivo na via processual adequada.

à do exequente'. [...] nem seria inteligente sustentar que a lei possibilitasse ao devedor a obtenção de uma tutela executiva, recebendo bens por conta de seu... débito" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições*... v. IV, p. 54-55. "A hipótese contemplada no art. 570 do Código de Processo Civil [de 1973] é, em verdade, uma 'ação de consignação em pagamento', e a referência à ocupação, pelo devedor, de posição idêntica à do exequente deve ser interpretada no sentido de que, na hipótese aqui contemplada, é o devedor o demandante, tendo ele praticado o ato inicial de exercício do poder de ação" – CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*... p. 173.

[79] "O procedimento denominado 'execução invertida´ constitui forma simplificada de atuação nos processos de conhecimento com sentença transitada em julgado, nos quais a Fazenda Pública é condenada à obrigação de pagar quantia certa, mediante a apresentação dos cálculos pelo próprio devedor (o ente público). Através dele, a Fazenda, ao invés de aguardar o ajuizamento da ação para cobrança do crédito já reconhecido, antecipa-se ao credor e apresenta no processo de conhecimento, os cálculos dos valores devidos. [...] A denominada 'execução invertida' beneficia o credor diante da possibilidade de receber seu crédito com maior celeridade e poderá ser utilizada com sucesso, ainda que tenha havido a revogação do art. 570 do CPC [de 1973], mas cujo modelo poderá ser utilizado como parâmetro para as chamadas causas de massa, visando reduzir a morosidade, redução que constitui uma ordem da Constituição ao Judiciário e ao intérprete" – *Revista Jurisprudência Mineira*. a. 62, v. 209, abr./jun./2014. Belo Horizonte: TJMG, 2014, p. 224.

Portanto, a situação mencionada pelo art. 526 do CPC descreve, na verdade, mera hipótese de adimplemento espontâneo do crédito, por intermédio de depósito judicial de quantia incontroversa, que não impede o prosseguimento do processo, em fase de cumprimento de sentença, em relação aos valores controvertidos nos autos, o que reitera a impropriedade de utilizar a consagrada expressão "execução invertida".

Embora não possa apresentar de pronto o *pagamento* a que se refere o art. 526 do CPC, inexiste óbice jurídico para que a Fazenda Pública, ciente do trânsito em julgado da sentença condenatória pecuniária, apresente em juízo "a memória discriminada do cálculo" do valor que entende devido.[80] Aliás, tal prática de comparecimento espontâneo é comumente verificada no âmbito de demandas previdenciárias, especialmente aquelas veiculadas, contra o INSS,[81] por segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em especial para créditos de pequeno valor (sujeitos a satisfação imediata por RPV).[82]

O comparecimento espontâneo da Fazenda Pública devedora, assim, tem sido casuisticamente associada à inexigibilidade de precatório para a satisfação dos créditos classificados como de pequeno valor, por força de incidência prática ampliativa (revelada pelos princípios da *simplicidade*, *informalidade*, *economia processual* e *celeridade*, inerentes aos juizados especiais) do que dispõe o art. 17, *caput*, da Lei n. 10.259/2001 (reproduzido no art. 13, I, da Lei n. 12.153/2009): "tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, *após o trânsito em julgado da decisão*, o pagamento será efetuado no prazo

---

[80] PEREIRA, Hélio do Valle. *Manual da Fazenda Pública em juízo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 448. No mesmo sentido, e utilizando o termo *equívoco* "execução invertida" para indicar o fenômeno: "não há impedimento legal de a Fazenda Pública, incluídas aí as autarquias, utilizar-se da faculdade da *execução invertida* do art. 570, do CPC/73" (STJ, Quinta Turma, REsp n. 308.851/MG, Rel. Min. Gilson Dipp, DJ 18.3.2002); "Execução invertida proposta pela Fazenda Pública. [...] O artigo 570 do Código de Processo Civil atribui ao devedor a faculdade de iniciar o processo de execução – qualquer que seja a espécie –, a fim de que se exonere de sua obrigação. A Fazenda Pública, quando devedora, está dispensada do depósito prévio previsto no artigo 605 do Código de Processo Civil/73, desde que sujeita ao regime de precatórios" (STJ, Sexta Turma, REsp n. 356.002/SC, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJ 13.12.2004).

[81] A respeito, cumpre mencionar o Tema n. 597, submetido ao Supremo Tribunal Federal para discutir a possibilidade de o INSS ser instado, em Juizado Especial Federal, à apresentação compulsória dos cálculos creditícios, questão que, ao fim, não teve repercussão geral reconhecida, sob o entendimento de se tratar de debate de índole infraconstitucional (Pleno, RE n. 729.884/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 23.6.2016).

[82] Trata-se de postura já descrita como *boa prática*, no âmbito da Advocacia Pública federal, tendente à efetividade e à celeridade processuais: FRACALOSSI, William; ALMEIDA, Francisco Anderson Ribeiro de; BERNARDO, Leandro Ferreira; LOPES, Edilson [Orgs.]. *Guia de boas práticas: eficiência e celeridade processual na competência delegada previdenciária e nas ações acidentárias*. Maringá: Procuradoria Seccional Federal de Maringá, 2013.

de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada para a causa". Contudo, não há relação necessária entre a modalidade da ordem de pagamento do débito fazendário (precatório ou RPV) e a possibilidade de comparecimento espontâneo da Fazenda Pública devedora.

Inexiste, aparentemente, incompatibilidade entre o procedimento estabelecido no art. 526 do CPC e o cumprimento de sentença que reconheça obrigação pecuniária em desfavor da Fazenda Pública (artigos 534 e 535). Pelo contrário, a prática constitui medida afinada com os princípios administrativos constitucionais da *eficiência*[83] e da *moralidade* (art. 37, *caput*), além de prestigiar a garantia constitucional da *razoável duração do processo* (art. 5º, LXXVIII).

Para tal aplicação subsidiária e analógica, basta compreender a previsão normativa (art. 526 do CPC) do seguinte modo: a Fazenda Pública, condenada por força de sentença transitada em julgado, pode, antes de ser intimada para o cumprimento da sentença, comparecer em juízo e apresentar memória discriminada de cálculo. Em seguida, deve ser ouvido o credor em cinco dias, momento em que poderá anuir ou não com o valor indicado. Se houver anuência tácita ou expressa, o juiz determinará a expedição do precatório ou da RPV para a satisfação definitiva do crédito e, após o pagamento e o levantamento pelo credor do valor requisitado, extinguirá o processo. Se o credor se opuser ao valor indicado espontaneamente pela Fazenda Pública, o que deverá fazer na forma do art. 534 do CPC (mediante petição acompanhada de memória contábil discriminada e atualizada), o juiz deve expedir o ofício requisitório de pagamento para a parcela incontroversa (art. 535, § 4º) e intimar a devedora para oferecer impugnação ao cumprimento de sentença, no prazo de trinta dias, relativa ao montante remanescente controvertido nos autos.

O emprego dessa técnica é de grande utilidade para a efetividade do processo e, na maioria dos casos, quando a discriminação contábil fazendária não estiver expressivamente aquém da pretensão do credor – possibilitando sua anuência –, conduzirá a medida de manifesta economia processual. Além disso, os órgãos contábeis integrantes das estruturas

[83] "O princípio da eficiência aplica-se à Administração Pública em geral e, portanto, aplica-se também ao Judiciário e às relações processuais e ele submetidas" – MORAES, José Roberto; COSTA, Regina Helena. *Prerrogativas processuais da Fazenda Pública*. In *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo.* Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno, p. 89-98. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 96.

que compõem a Advocacia Pública dos entes federativos geralmente detêm expertise viabilizadora dessas práticas, em situação técnica mais favorável àquela experimentada por uma grande massa de jurisdicionados credores,[84] o que acaba por fomentar a redução da litigiosidade e, enfim, a própria realização material da justiça.[85]

16.3 Honorários advocatícios sucumbenciais

A análise da disciplina jurídica dos honorários advocatícios sucumbenciais, aplicados na fase executiva instaurada contra a Fazenda Pública, comumente perpassa, na jurisprudência, a hipótese relativa ao comparecimento espontâneo da devedora, o que justifica a presente ordem de apresentação dos temas. Segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, "a apresentação espontânea dos cálculos, pela Fazenda Pública, com o reconhecimento da dívida, afasta a condenação em honorários advocatícios".[86]

A questão é enfrentada com esteio em premissa que, fundada em interpretação constitucional definida pelo Supremo Tribunal Federal, considera a instauração da fase executiva, a requerimento do credor, como condição necessária para a expedição de precatório, mas assim não o reputa ser para a expedição de requisição de pequeno valor.[87]

---

[84] "São frequentes os casos em que o credor não detém os conhecimentos necessários para a realização da conta. Autoriza-se, sob o manto da hipossuficiência, frequente em ações previdenciárias, que o serviço oficial realize o cálculo, sem nenhuma ofensa legal. Não se deve exigir do desassistido materialmente a dispendiosa contratação de especialista. A previsão constitucional da assistência judiciária permite a exegese" – PEREIRA, Hélio do Valle. *Manual da Fazenda Pública em juízo*... p. 447.

[85] "Este procedimento, na esmagadora maioria das vezes, evita a oposição de embargos à execução, pois a experiência mostra que os autores, em regra, concordam com os cálculos do INSS – elaborados por servidores especializados, que seguem programas/sistemas rígidos e confiáveis criados pela Administração Federal e auditados pelos órgãos de controle" – FRACALOSSI, William; ALMEIDA, Francisco Anderson Ribeiro de; BERNARDO, Leandro Ferreira; LOPES, Edilson [Orgs.]. *Guia de Boas Práticas: eficiência e celeridade processual na competência delegada previdenciária e nas ações acidentárias*. Maringá: Procuradoria Seccional Federal de Maringá, 2013.

[86] STJ, Primeira Turma, AgRg no AREsp n. 630.235/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 5.6.2015; excerto da ementa. "Não cabe a fixação de verba honorária quando o executado apresenta os cálculos do benefício para, no caso de concordância do credor, expedir-se a correspondente requisição de pequeno valor" – STJ, Segunda Turma, AgRg no AREsp n. 641.596/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 23.3.2015; excerto da ementa.

[87] "Na medida em que o *caput* do art. 100 condiciona o pagamento dos débitos da Fazenda Pública à 'apresentação dos precatórios' e sendo estes provenientes de uma provocação do Poder Judiciário, é razoável que seja a executada desonerada do pagamento de honorários nas *execuções* não embargadas, *às quais inevitavelmente se deve se submeter* para adimplir o crédito. O mesmo, no entanto, não ocorre relativamente à execução de quantias definidas em lei como de pequeno valor, em relação às quais o § 3º expressamente

O Supremo Tribunal Federal, em sede de controle difuso, considerou constitucional o art. 1º-D da Lei n. 9.494/1997, incluído pela MP n. 2.180/2001 – "não serão devidos honorários advocatícios pela Fazenda Pública nas execuções não embargadas" –, mas, segundo técnica de *interpretação conforme* a Constituição Federal, estabeleceu que referida disposição legal não se aplicaria à satisfação dos créditos de pequeno valor.[88] Nos casos de créditos submetidos a requisições de pequeno valor, o cumprimento da sentença condenatória pela Fazenda Pública, após o trânsito em jugado da sentença, independeria de provocação do credor, o que não ocorreria no caso de precatório, como também ressaltou a interpretação conferida ao dispositivo pelo Superior Tribunal de Justiça.[89]

Em outras palavras, segundo esse entendimento, para a satisfação do crédito por precatório, não há como a Fazenda Pública *dar causa* à instauração do processo executivo, pois seria sempre ele necessário, e, portanto, por força do princípio da *causalidade*, a devedora apenas responderia por honorários advocatícios se embargasse a execução (art. 1º-D da Lei n. 9.494/1997). Já na satisfação de RPV, a suposta obrigatoriedade de a Fazenda Pública apresentar de pronto a memória contábil de seu débito, após o trânsito em julgado da sentença, esclareceria que, no caso de sua inércia, são devidos honorários advocatícios ao credor, independentemente da oposição ou não de meios de impugnação à execução.

Portanto, na construção do entendimento citado, prevaleceu o dogma da *inevitabilidade* do processo executivo *ex intervallo* antes previsto no art. 730 do CPC/1973.[90] Como a instauração de execução autônoma, no procedimento especial dos

---

afasta a disciplina do *caput* do art. 100 da Constituição" (STF, Pleno, RE n. 420.816-ED/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe 26.4.2007; excerto da ementa). No mesmo sentido, pela "inevitabilidade" da execução, que autorizaria o discrímen trazido no art. 1º-D da Lei n. 9.494/1997: CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 128-129; ASSIS, Araken de. *Manual da execução*... p. 964.

[88] Outra exceção importante está prevista no Enunciado n. 345 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça: "são devidos honorários advocatícios pela Fazenda Pública nas execuções individuais de sentença proferida em ações coletivas, ainda que não embargadas", que, embora editada antes da MP n. 2.180/2001, foi posteriormente reafirmada em diversas oportunidades.

[89] "O entendimento do Superior Tribunal de Justiça se firmou no sentido de que 'não cabe a fixação de verba honorária quando o executado apresenta os cálculos do benefício para, no caso de concordância do credor, expedir-se a correspondente requisição de pequeno valor'. Precedentes" (STJ, Primeira Turma, AgRg no AREsp n. 803.101/MG, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 19.5.2016; excerto da ementa).

[90] Merece destaque a existência de posicionamento intermediário na doutrina: "haverá situações em que, de fato, a Fazenda Pública não poderá cumprir espontaneamente a obrigação a que fora condenada num processo de conhecimento sem se submeter aos processos de execução, porém, isso nem sempre é verdade [exemplos citados: inadimplemento de contrato administrativo de execução de obra, repetição de indébito resultante de empréstimos compulsórios etc.]. [...] Nessas situações, e só nelas, em que o elemento 'surpresa'

juizados especiais, seria dispensada (por força do art. 17 da lei n. 10.259/2001 e do art. 13 da Lei n. 12.153/2009), a inércia da Fazenda Pública, após o trânsito em julgado da sentença, autorizaria a condenação honorária sucumbencial, exceto na hipótese de a devedora promover a impropriamente denominada "execução invertida".[91]

O problema desse entendimento está no fato de ele se associar a uma falsa *relação necessária* entre *regime requisitório* (precatório ou RPV) e *procedimento*.[92] Como já mencionado anteriormente, o que define se o modo de adimplemento da obrigação pecuniária ocorrerá via precatório ou se ocorrerá via RPV é o montante do crédito, e não o procedimento satisfativo (executivo) em si (art. 535, § 3º, I e II, do CPC). É possível a expedição de precatório para a satisfação de sentença condenatória proferida em procedimento especial dos juizados especiais (art. 17, § 4º, da Lei n. 10.259/2001 e art. 13, II, da Lei n. 12.153/2009),[93] assim como também é possível a expedição de RPV para a satisfação de sentença condenatória proferida em procedimento comum (v. 11.1).

Ainda que se admitisse, argumentativamente, a ausência de honorários advocatícios na fase executiva instaurada nos juizados especiais de que tratam as Leis n. 10.259/2001 e n. 12.153/2009 – que não comporta a oposição de embargos do devedor (previstos no art.

---

mostra-se presente, é que se afigura razoável interpretar-se conforme a Constituição o disposto no art. 1º-D da Lei n. 9.494/1997 e, tendo em vista a necessidade insuperável de afetação do erário mediante inevitável processo de execução (regime de precatório), de fato não se mostra razoável imputar à Fazenda Pública um ônus adicional" – SPALDING, Mauro. *Execução contra a Fazenda Pública (por quantia certa).* Curitiba: Juruá, 2008, p. 126 e 129.

[91] "É certo que este Superior Tribunal de Justiça possui entendimento de ser cabível a fixação de verba honorária nas execuções contra a Fazenda Pública, *ainda que não embargadas, cujo pagamento da obrigação é feito mediante requisição de pequeno valor – RPV*. Entretanto, a jurisprudência desta Corte ressalvou que, nos casos de 'execução invertida', a apresentação espontânea dos cálculos, com o reconhecimento da dívida, afasta a condenação em honorários advocatícios" (STJ, Primeira Turma, AgRg no AREsp n. 630.235/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 5.6.2015; excerto da ementa). "Esta Corte firmou entendimento no sentido de que o cumprimento espontâneo da obrigação de pequeno valor, pelo ente público devedor – na chamada execução invertida – afasta a condenação em honorários de advogado" (STJ, Segunda Turma, AgRg no REsp 1.579.310/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 15.4.2016).

[92] Na linha de crítica semelhante: "as requisições de pequeno valor são um meio executivo de satisfazer o crédito, e não uma espécie distinta de execução" – RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no processo civil*... p. 122.

[93] Inclusive, com o propósito de se desvincular da satisfação de seu crédito por precatório, "a parte autora deverá ser instada, na fase da execução, a renunciar ao excedente à alçada do Juizado Especial Federal, para fins de pagamento por Requisições de Pequeno Valor, não se aproveitando, para tanto, a renúncia inicial, de definição de competência" – Enunciado n. 13 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEF).

52, IX, da Lei n. 9.099/1995)[94] –, o afastamento dos honorários advocatícios não decorreria da modalidade de pagamento em si, mas em razão do procedimento especial.[95]

Seja como for, a nova sistemática sincrética empregada pelo Código de Processo Civil de 2015 pode contribuir eficazmente para abalizar, de forma uniforme, a questão. A regra geral é de que são devidos honorários advocatícios na fase de "cumprimento de sentença" (art. 85, § 1º), que serão dispensados na hipótese de o pagamento ocorrer voluntariamente na quinzena legal (art. 523, *caput*). Se o pagamento não for realizado, "o débito será acrescido de honorários advocatícios de dez por cento" (§ 1º). Impugnada ou não a fase de cumprimento de sentença,[96] o inadimplemento no prazo legal atrai honorários advocatícios sucumbenciais.

Já no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, os honorários advocatícios não serão devidos quando inexistir impugnação na respectiva fase executiva

---

[94] "Não são admissíveis embargos de execução nos Juizados Especiais Federais, devendo as impugnações do devedor ser examinadas independentemente de qualquer incidente" – Enunciado n. 13 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEF). "Em razão do procedimento extremamente simplificado das execuções nos Juizados Especiais da Fazenda Pública, entendemos desnecessária a interposição de embargos à execução [art. 52, IX, da Lei n. 9.099/1995], vez que as impugnações poderão ser deduzidas mediante simples petição e resolvidas de plano pelo magistrado, a fim de se garantir maior celeridade" – GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. *Comentários à nova Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública: Lei 12.153, de 22 de dezembro de 2009.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 134.

[95] "Se, por outro lado, a execução não se submete à sistemática do precatório, por ser de pequeno valor, há que se considerar, ainda, se se aplica, ou não, a Lei dos Juizados Especiais Federais. [...] Em se tratando de processo que se submeta à sistemática da Lei dos Juizados Especiais Federais, não haverá fixação de honorários" – CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo...* p. 129. A execução em face da Fazenda Pública, no procedimento aplicável aos juizados especiais, "processar-se-á *ex officio*, ordenando o órgão judiciário, após o trânsito em julgado, a elaboração da planilha para apurar o valor do crédito. Eventual iniciativa do vitorioso assumirá papel subsidiário à atuação oficial. Também não existirá nova citação [agora, intimação] da Fazenda Pública, a despeito de prevista no art. 730 do CPC [de 1973; agora, art. 535 do CPC/2015], aqui inaplicável" – ASSIS, Araken de. *Execução civil nos Juizados Especiais.* 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 246.

[96] "São devidos honorários advocatícios no cumprimento de sentença, haja ou não impugnação, depois de escoado o prazo para pagamento voluntário, que se inicia após a intimação do advogado da parte executada" – Enunciado n. 517 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça. Acolhida a impugnação ao cumprimento de sentença, a decisão fixará honorários em favor do executado. Já "na hipótese de rejeição da impugnação ao cumprimento de sentença, não são cabíveis honorários advocatícios" – Enunciado n. 519 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça. No entanto, à luz dos artigos 730 e 741 do CPC/1973, o Superior Tribunal de Justiça, em relação aos embargos à execução opostos pela Fazenda Pública, entende pela cumulatividade das verbas honorárias: "conquanto se admita a fixação dos honorários advocatícios de forma cumulativa, tanto na execução como nos embargos, a orientação firmada por esta Corte é pela possibilidade, também, de fixação definitiva da referida verba na sentença dos embargos à execução, com a única exigência de que o valor a ser fixado atenda, nesse caso, a ambas as ações". A questão, contudo, foi posteriormente retomada em afetação de recurso especial ao Tema Repetitivo n. 587, ora pendente de julgamento para a discussão da seguinte tese: "possibilidade ou não de cumulação da verba honorária fixada nos embargos à execução com aquela arbitrada na própria execução contra a Fazenda Pública, vedada a sua compensação" (REsp n. 1.520.710/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 15.6.2015).

(art. 85, § 7º). Não é apenas a inexistência de impugnação típica do art. 535 do CPC que autoriza a dispensa de honorários advocatícios sucumbenciais, mas a ausência de *qualquer meio de impugnação* à fase de cumprimento de sentença, assertiva feita inclusive em razão da aplicação subsidiária do art. 827, § 2º,[97] autorizada pelos artigos 513 e 771,[98] sempre respeitados os percentuais próprios previstos no art. 85, § 3º, I a V.

O dispositivo (art. 85, § 7º) tem, portanto, alcance maior do que a literalidade do art. 1º-D da Lei n. 9.494/1997, pois não se reporta a um expediente processual impugnativo específico.[99] Aliás, como será visto oportunamente (v. 24), o art. 1º-D da Lei n. 9.494/1997 parece ter sido tacitamente revogado pelo Código de Processo Civil de 2015.

Essas observações demonstram que o Código de Processo Civil de 2015 aderiu à regra da *causalidade* de modo peculiar em relação à fase executiva, sem conceder, nesse ponto, prerrogativa à Fazenda Pública: quando o devedor (particular ou fazendário) der azo *à continuidade da fase executiva* – não *à instauração* –, obstando a realização material do crédito, incidirá honorários.

O particular obstaculiza a satisfação quando não paga em quinze dias, mas apenas *após intimado* para tanto, por provocação do credor. A Fazenda Pública obsta o início da realização do crédito quando impede a expedição do precatório por intermédio de impugnação com efeito suspensivo (art. 535, § 3º), oferecida em trinta dias, ou por intermédio de algum outro expediente que posteriormente retarde a satisfação do direito do credor (artigos 513, 771 e 827, § 2º).

Portanto, por imperativo lógico-sistemático, o critério da *causalidade* no Código de Processo Civil não está vinculado à *instauração* da fase executiva, via cumprimento de

---

[97] "Art. 827. § 2º O valor dos honorários poderá ser elevado até vinte por cento, quando rejeitados os embargos à execução, podendo a majoração, *caso não opostos os embargos*, ocorrer ao final do procedimento executivo, *levando-se em conta o trabalho realizado pelo advogado* do exequente".

[98] Há "recíproca aplicação subsidiária" entre os regimes da fase de cumprimento de sentença e da execução de título extrajudicial – SICA, Heitor Vitor Mendonça et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil.* 2. ed. Coords. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 794.

[99] A intenção do legislador – apenas a inexistência de qualquer tipo de resistência fazendária à fase executiva autoriza a dispensa de honorários advocatícios sucumbenciais – pode ser dessumida, inclusive, de interpretação gramatical: "não serão devidos honorários no cumprimento de *sentença* contra a Fazenda Pública que enseje expedição de precatório, desde que não tenha sido *impugnada*" (art. 85, § 7º, do CPC/2015). O verbo *impugnar* concorda, em gênero, com *sentença*, e não com *cumprimento*. Embora o dispositivo seja impreciso tecnicamente, porque na fase de execução já não se impugna a *sentença transitada em julgado*, tudo indica que a *mens legis* reporta-se a meios impugnativos (diversos) à pretensão consubstanciada no título executivo judicial (*sentença*).

sentença, mas à *resistência* do devedor intimado a cumprir a sentença, tanto na hipótese de a obrigação ser devida pelo particular quanto pela Fazenda Pública.

Admitida a possibilidade de aplicação geral do art. 526 do CPC, como exposto acima (v. 16.2), ainda que a Fazenda Pública não apresente de forma voluntária a memória discriminada de seu débito, após o trânsito em julgado da sentença, os honorários advocatícios aplicam-se apenas à hipótese de a devedora oferecer resistência à expedição do ofício requisitório, independentemente de qual seja sua modalidade (precatório ou RPV). Tal compreensão visa a desestimular a apresentação de expedientes, pela Fazenda Pública devedora, que visem à mera procrastinação do feito judicial.

Embora não possa oferecer de pronto o *pagamento* a que se refere o art. 526 do CPC, inexiste óbice jurídico para que a Fazenda Pública, ciente do trânsito em julgado da sentença condenatória pecuniária, apresente em juízo "a memória discriminada do cálculo" do valor que entende devido; não se trata de prerrogativa inerente a uma imaginada modalidade específica de "execução de pequeno valor". O valor do crédito diferencia o regime da modalidade requisitória, e não o procedimento executivo.[100]

A redação ambígua empregada pelo art. 85, § 7º, do CPC – "não serão devidos honorários no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública que *enseje expedição de precatório*, desde que não tenha sido impugnada" – não deve ser interpretada de forma a diferenciar "cumprimento de sentença *por precatório*" e "cumprimento de sentença *por RPV*", o que não existe na norma processual nem decorre da disposição contida no art. 100, § 3º, da Constituição Federal;[101] basta ver que, "não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições da executada" (art. 535, § 3º), será expedido precatório (§ 3º, I) ou RPV (§ 3º, II), a depender do respectivo montante creditório. Independentemente da modalidade de pagamento, a disciplina dos honorários advocatícios sucumbenciais deve ser a mesma, a despeito da equívoca redação do art. 85, § 7º, do CPC.

---

[100] Afinal, "para que seu crédito não se submeta ao regime do precatório, poderá o exequente *renunciar* ao valor excedente, fazendo, com isso, a opção pela RPV. Ao exequente, se faculta a opção de renunciar ao excedente, *não* se permitindo o fracionamento, a repartição ou a quebra do valor executado, de modo que o pagamento se faça, em parte, por precatório e, em parte, mediante RPV" – CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 823.

[101] Em sentido contrário: "relativamente aos débitos da Fazenda Pública, há um procedimento comum baseado na requisição de pagamento, o qual abrangerá todas as dívidas de grande valor, incluindo as alimentares; e um procedimento especial, regulado na lei infraconstitucional, envolvendo todas as dívidas de pequeno valor, sejam os créditos comuns, sejam alimentares" – ASSIS, Araken de. *Manual da execução*... p. 971.

Caso prevaleça o entendimento jurisprudencial, ainda presente, de que o cumprimento de sentença dirigido à satisfação de pequeno valor comporta honorários advocatícios, independentemente de haver resistência da devedora fazendária – somente excepcionada a situação de comparecimento espontâneo da Fazenda Pública ("execução invertida") –, essa interpretação não contribui para a efetividade da tutela executiva, pois desestimula que não haja a oposição de arguições defensivas infundadas, em direção oposta à própria *mens* constitucional de simplificação da satisfação desses créditos de menor expressão econômica (art. 100, § 3º, CF).

Merece destaque final que, diversamente do percentual fixo estipulado pelo art. 523, § 1º, do CPC (dez por cento), os honorários advocatícios sucumbenciais da fase de cumprimento de sentença prevista pelos artigos 534 e 535, por tratar de "causa que envolve a Fazenda Pública", sujeitam-se a limites percentuais específicos e escalonados em cinco faixas progressivas dispostas em ordem inversamente proporcional à expressão econômica do crédito exequendo (quanto maior o valor, menor a incidência percentual), na forma do art. 85, §§ 3º e 5º,[102] devidos em razão de sucumbência por quaisquer das partes, não subsistindo mais a inconstitucional desequiparação[103] antes contida no Código de Processo Civil de 1973 (art. 20, § 4º).[104]

---

[102] "Art. 85. § 3º Nas causas em que a Fazenda Pública for parte, a fixação dos honorários observará os critérios estabelecidos nos incisos I a IV do § 2º e os seguintes percentuais: I - mínimo de dez e máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido até 200 (duzentos) salários-mínimos; II - mínimo de oito e máximo de dez por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 200 (duzentos) salários-mínimos até 2.000 (dois mil) salários-mínimos; III - mínimo de cinco e máximo de oito por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 2.000 (dois mil) salários-mínimos até 20.000 (vinte mil) salários-mínimos; IV - mínimo de três e máximo de cinco por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 20.000 (vinte mil) salários-mínimos até 100.000 (cem mil) salários-mínimos; [...] § 5º Quando, conforme o caso, a condenação contra a Fazenda Pública ou o benefício econômico obtido pelo vencedor ou o valor da causa for superior ao valor previsto no inciso I do § 3º, a fixação do percentual de honorários deve observar a faixa inicial e, naquilo que a exceder, a faixa subsequente, e assim sucessivamente". "São devidos honorários nas execuções fundadas em título executivo extrajudicial contra a Fazenda Pública, a serem *arbitrados na forma do § 3º do art. 85*" (Enunciado n. 240 do FPPC), e assim também devem ser calculados na fase de cumprimento de sentença (artigos 513 e 771 do CPC).

[103] "A sucumbência não pode ser fixada segundo uma apreciação desigualitária, que impossibilite o completo ressarcimento da pessoa lesada pela Administração Pública, obrigada por ato omissivo ou comissivo desta a contratar os serviços profissionais de um advogado" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Garantia do tratamento paritário das partes.* In *Garantias constitucionais do processo civil.* Coord. José Rogério Cruz e Tucci, p. 91-131. São Paulo: Revista do Tribunais, 1999, p. 122.

[104] Vencida a Fazenda Pública, os honorários advocatícios sucumbenciais fixados já na fase de conhecimento eram arbitrados por critério equitativo. Também nas execuções em geral, a então "nova redação recebida pelo § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil (red. Lei n. 8.952, de 13.12.94) inclui [incluía] as execuções, embargadas ou não, entre os casos em que o juiz fixará [fixava] por equidade os honorários devidos pelo

Trata-se de regra *especial* que deve ser aplicada independentemente da possibilidade de o percentual estabelecido na primeira faixa de sucumbência (art. 85, § 3º, I, do CPC) ser superior ao montante de dez por cento definido na regra *geral* do art. 523, § 1º, do CPC, inclusive por força da orientação contida no art. 85, § 6º ("os limites e critérios previstos nos §§ 2º e 3º aplicam-se *independentemente* de qual seja o conteúdo da decisão").

16.4 Elementos formais do requerimento executivo

Os requisitos formais da petição de instauração da fase de cumprimento de sentença que contenha obrigação pecuniária imposta à Fazenda Pública são regidos por regras próprias, previstas no art. 534, I a VI, do Código de Processo Civil,[105] mas que, na verdade, acabam por redundar praticamente nas mesmas disposições inseridas no art. 524, I a VII,[106] que tratam dos elementos gerais de forma e de conteúdo do requerimento executivo. Nesse ponto, inclusive, pode ser observada a desnecessidade de qualquer aplicação subsidiária das normas do art. 319 (requisitos da petição inicial).

O Código de Processo Civil de 1973 estabelecia o prazo de seis meses para a permanência dos autos em secretaria ou cartório judicial e, após seu transcurso, não sendo requerida a instauração da fase executiva, o juiz procederia ao arquivamento provisório (art. 475-J, § 5º). Não há norma correlata no Código de Processo Civil de 2015, o que se

---

sucumbente" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *A reforma do Código de Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 67. Parece que a intenção do CPC/2015 foi substituir o critério *por equidade*, que, nas referidas hipóteses, acabou por culminar, ao longo do tempo, em *modicidade* da verba sucumbencial.

[105] "Art. 534. No cumprimento de sentença que impuser à Fazenda Pública o dever de pagar quantia certa, o exequente apresentará demonstrativo discriminado e atualizado do crédito contendo: I - o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do exequente; II - o índice de correção monetária adotado; III - os juros aplicados e as respectivas taxas; IV - o termo inicial e o termo final dos juros e da correção monetária utilizados; V - a periodicidade da capitalização dos juros, se for o caso; VI - a especificação dos eventuais descontos obrigatórios realizados".

[106] "Art. 524. O requerimento previsto no art. 523 será instruído com demonstrativo discriminado e atualizado do crédito, devendo a petição conter: I - o nome completo, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do exequente e do executado, observado o disposto no art. 319, §§ 1º a 3º; II - o índice de correção monetária adotado; III - os juros aplicados e as respectivas taxas; IV - o termo inicial e o termo final dos juros e da correção monetária utilizados; V - a periodicidade da capitalização dos juros, se for o caso; VI - especificação dos eventuais descontos obrigatórios realizados; VII - indicação dos bens passíveis de penhora, sempre que possível".

justifica pela natureza meramente administrativa da referida providência, vinculada ao poder de gestão do juiz nos trabalhos do órgão judiciário.[107]

Todos os elementos formais necessários ao requerimento executivo estão, agora, presentes em normas processuais próprias, o que não ocorria à luz da sistemática anterior, razão por que a doutrina comumente ressaltava a necessidade de aplicação subsidiária do art. 282 do CPC/1973[108] à petição instauradora da fase de cumprimento de sentença. O requerimento executivo nada mais é do que a *exteriorização textual* dos parâmetros delineadores da pretensão executiva,[109] acompanhada da qualificação das partes credora e devedora, ainda assim, se essa individuação for realmente necessária (não integrante dos elementos constantes dos autos); todas as demais informações qualitativas para a instauração da fase satisfativa extraem-se ou do próprio título executivo judicial, ou da memória contábil necessariamente carreada aos autos pelo credor, por força do princípio do contraditório. Em outras palavras, a extensão do requerimento executivo associa-se à própria complexidade da memória discriminada de cálculo.

Na ausência de todos os dados necessários à instauração do cumprimento de sentença, na forma do art. 534, I a VI, o juiz deve determinar que a petição seja emendada no prazo de quinze dias, sob pena de seu indeferimento (artigos 801, 771 e 513 do CPC).

Porém, quando a elaboração ou a complementação do demonstrativo contábil "depender de dados em poder de terceiros ou do executado, o juiz poderá [*poder-dever*] requisitá-los", fixando prazo de até trinta (30) dias para o cumprimento da diligência, sob pena de o desatendimento configurar, além de crime de desobediência,[110] presunção [relativa] de correção dos "cálculos apresentados pelo exequente apenas com base nos

---

[107] ALVIM, J. E. Carreira; CABRAL, Luciana Gontijo Carreira Alvim. *Cumprimento da sentença: comentários à nova execução da sentença e outras alterações introduzidas no Código de Processo Civil (Lei 11.232/05*). 2. ed. Curitiba: Juruá, 2006, p. 71-72.

[108] ASSIS, Araken de. *Cumprimento da sentença...* p. 193.

[109] "A ação é, pois, *uma e única*, decorrente de pretensões já predeterminadas e destarte abrangente de todas as sucessivas fases em que se desenrola o processo" – CARNEIRO, Athos Gusmão. *Cumprimento da sentença civil...* p. 33.

[110] "Como todos têm o dever de colaborar com a Justiça, aquele que possuir dados relevantes para a elaboração dos cálculos deve apresentá-los ao juiz no prazo fixado. [...] o dever de prestar informações ao Poder Judiciário é de todos, cabendo, às partes que estão no processo, os ônus processuais pertinentes, e, ao terceiro, a configuração do crime de desobediência, nos termos da legislação penal, caso os dados não sejam fornecidos ao juízo que os solicitou" – ARMELIN, Donaldo; BONICIO, Marcelo José Magalhães; CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. *Comentários à execução civil. Título judicial e extrajudicial.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 37-38.

dados de que dispõe" (art. 524, §§ 3º a 5º, do CPC). Nesses casos, o credor deverá formular motivadamente o pedido de apresentação, mediante *simples petição* nos autos e precedente ao requerimento executivo (quando faltarem dados para a *elaboração* das contas) ou no bojo do próprio *requerimento executivo* (quando faltantes para a *complementação* do cálculo).

É evidente que tal disposição é também aplicável ao cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, sendo, aliás, situação de corriqueira ocorrência (basta imaginar a hipótese de sentença condenatória de obrigação pecuniária relativa a defasagem remuneratória cujos parâmetros, para a instrução da memória contábil, dependam de elementos constantes de fichas financeiras não detidas pelo servidor público credor). Nesse ponto, deve ser subsidiariamente aplicado também o art. 438 do CPC, que dispõe sobre a requisição judicial de documentos às repartições públicas.

Interessante observar que o *caput* do art. 524 do CPC menciona que "o *requerimento* será instruído com demonstrativo discriminado e atualizado do crédito, devendo a *petição* conter [...]", mas o *caput* do art. 534 estabelece, simplesmente, que "o exequente *apresentará demonstrativo* discriminado e atualizado do crédito contendo [...]". Apesar de o art. 534, *caput*, não se referir expressamente a *requerimento* executivo, parece evidente que o demonstrativo discriminado e atualizado do crédito será encaminhado aos autos também por intermédio *petição*,[111] cujo propósito é, de forma *sucinta*,[112] justamente o de informar os mesmos elementos delineadores da pretensão executória referidos pelo art. 524 do CPC, com poucas nuances.

A primeira diferença (entre os arts. 524 e 534 do CPC) refere-se à aplicação, no requerimento executivo geral, do art. 319, §§ 1º a 3º, remetida pelo art. 524, I (necessidade de individuação nominal, com número de CPF ou de CNPJ das partes). Essa remissão não ocorre no art. 534, I, que também dispensa a necessidade de qualificação da pessoa jurídica fazendária executada. O art. 319, §§ 1º a 3º, estipula, em síntese, a possibilidade de o

---

[111] "O *requerimento de cumprimento* de sentença de obrigação pecuniária contra a Fazenda Pública deve incluir discriminativo de crédito, com os elementos do art. 534, *caput*, CPC" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 568.

[112] "Reveste-se o requerimento executivo de caráter sucinto. O direito que se postula na *actio iudicati* já se encontra definido no título executivo. [...] Embora não se deva forçar a mão, aqui como alhures, no apego à forma, a regularidade do requerimento, reduzida ao mínimo, revela-se indispensável para mais de um efeito" – ASSIS, Araken de. *Cumprimento da sentença*... p. 193.

credor requerer diligências judiciais necessárias à obtenção dos dados das partes. A intenção, aqui, é naturalmente levar à obtenção de dados do requerido (executado), pois seria inimaginável que os requerentes desconhecessem suas próprias qualificações. O afastamento da ressalva remissiva do art. 524, I, quando comparado ao art. 534, I, parece, então, simplesmente considerar a notoriedade e a publicidade da qualificação da pessoa jurídica fazendária executada, o que torna prescindíveis sua qualificação e, por consequência, também a autorização para o credor requerer as diligências reportadas pelo art. 319, §§ 1º a 3º.

A segunda diferença entre aqueles dispositivos refere-se à ausência, no art. 534, de teor correlativo àquele do inc. VII do art. 524. A explicação é também simples. Referida norma trata da indicação prévia de bens passíveis de penhora, quando essa indicação for possível. No caso do cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, a ausência do mesmo requisito decorre da *impenhorabilidade* dos bens públicos, o que, como já visto, explica em parte os fundamentos políticos da estipulação constitucional do próprio regime de precatório.

Já os parágrafos dos artigos 524 e 534 do CPC são totalmente diferentes, a começar pelo aspecto quantitativo: o art. 524 possui cinco parágrafos,[113] e o art. 534 possui apenas dois parágrafos.[114] O § 1º do art. 524 prevê a possibilidade de limitação da penhora, quando o valor discriminado pelo credor for manifestamente exorbitante. A inutilidade desse dispositivo, em relação ao cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, mais uma vez reside na *impenhorabilidade* dos bens públicos e na submissão dessa modalidade executiva ao regime de precatório. O § 2º do art. 524 (auxílio de contabilista do juízo para verificar a memória contábil eventualmente exorbitante) constitui previsão acessória do §

[113] "Art. 524. § 1º Quando o valor apontado no demonstrativo aparentemente exceder os limites da condenação, a execução será iniciada pelo valor pretendido, mas a penhora terá por base a importância que o juiz entender adequada. § 2º Para a verificação dos cálculos, o juiz poderá valer-se de contabilista do juízo, que terá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para efetuá-la, exceto se outro lhe for determinado. § 3º Quando a elaboração do demonstrativo depender de dados em poder de terceiros ou do executado, o juiz poderá requisitá-los, sob cominação do crime de desobediência. § 4º Quando a complementação do demonstrativo depender de dados adicionais em poder do executado, o juiz poderá, a requerimento do exequente, requisitá-los, fixando prazo de até 30 (trinta) dias para o cumprimento da diligência. § 5º Se os dados adicionais a que se refere o § 4º não forem apresentados pelo executado, sem justificativa, no prazo designado, reputar-se-ão corretos os cálculos apresentados pelo exequente apenas com base nos dados de que dispõe".

[114] "Art. 534. § 1º Havendo pluralidade de exequentes, cada um deverá apresentar o seu próprio demonstrativo, aplicando-se à hipótese, se for o caso, o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 113. § 2º A multa prevista no § 1º do art. 523 não se aplica à Fazenda Pública".

1º do mesmo dispositivo, razão por que também não poderia ser estipulado no regime da tutela satisfativa contra a Fazenda Pública.

Por outro lado, o § 1º do art. 534 prevê a possibilidade de o juiz determinar a limitação do litisconsórcio na fase executiva, quando o volume de partes puder prejudicar a rápida solução do cumprimento de sentença ou puder prejudicar o contraditório e a ampla defesa (hipóteses do chamando *litisconsórcio multitudinário*).[115] Trata-se da possibilidade de cisão em vários cumprimentos de sentença, consoante dispõe o art. 113, § 1º, do CPC, quando a cumulação de pedidos puder gerar tumulto processual ou puder dificultar a defesa da Fazenda Pública devedora.[116]

No caso de pluralidade de exequentes, o art. 534, § 1º, do CPC estabelece, ainda, a necessidade de apresentação *individual* dos demonstrativos contábeis. O dispositivo, embora seja de caráter geral – relativo a qualquer caso de litisconsórcio ativo na fase executiva –, parece endereçar-se, em especial, à hipótese de cumprimento de sentença individual fundado em título executivo originário de demanda coletiva versada sobre direitos individuais homogêneos. Nesses casos, como a instauração da tutela executiva terá sido antecedida por liquidação individual, o cálculo exequendo a que se reporta o art. 534, § 1º, acabará por representar-se pela expressão *atual* do benefício financeiro reconhecido na decisão judicial proferida em fase de liquidação de sentença.

Enfim, o § 2º do art. 534, relativo ao afastamento da multa por inadimplemento (art. 523, § 1º) no cumprimento de sentença que contenha obrigação pecuniária imposta à Fazenda Pública, foi objeto de tópico específico (v. 16.1), o que torna dispensável repetir as considerações apresentadas.[117]

---

[115] "A conveniência do cúmulo termina onde começam os embaraços mais graves, que o número muito grande de litisconsortes pode ocasionar" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Litisconsórcio.* 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 347.

[116] A esse respeito: "quando a formação do litisconsórcio multitudinário for prejudicial à defesa, o juiz poderá substituir a sua limitação pela ampliação de prazos, *sem prejuízo da possibilidade de desmembramento na fase de cumprimento de sentença*" (Enunciado n. 116 do FPPC).

[117] "A multa a que alude o art. 523, § 1º, CPC, não incide no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública (art. 534, § 2º, CPC). Outras sanções, porém, a exemplo daquelas impostas por litigância de má-fé (art. 80, CPC) ou por ato atentatório à dignidade da justiça (art. 774, CPC), podem perfeitamente incidir" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado...* p. 568.

16.5 Intimação inicial

A intimação do devedor, a requerimento do exequente (art. 513, § 1º, do CPC), ou sua citação,[118] para o cumprimento de sentença que reconheça a obrigação de pagar quantia realiza-se, em regra, por intermédio do advogado constituído nos autos, via publicação oficial (§ 2º, I), ou por carta com aviso de recebimento endereçada ao devedor, quando representado pela Defensoria Pública ou quando não tiver procurador constituído nos autos, exceto se tiver sido revel citado por edital na fase de conhecimento, hipótese em que será novamente citado sob a modalidade editalícia para a fase satisfativa (§ 2º, II e IV).

Se o requerimento executivo for apresentado pelo credor após um ano do trânsito em julgado da sentença, a intimação não será realizada na pessoa do advogado, mas na "do devedor, por meio de carta com aviso de recebimento encaminhada ao endereço constante dos autos" (art. 513, § 4º), cuja atualização é de responsabilidade da parte (art. 274, parágrafo único).

Na fase de cumprimento de sentença instaurado contra a Fazenda Pública, a intimação pessoal[119] – "na pessoa de seu representante judicial" – deverá ocorrer por *carga*, *remessa* ou *meio eletrônico*[120] (artigos 535, *caput*, e 183, § 2º, do CPC), ato a partir

---

[118] Evidentemente, nos casos em que não houver um processo civil anterior (como nas hipóteses de cumprimento de sentença arbitral, de sentença penal condenatória etc.), o devedor será "citado" para integrar a (nova) relação processual: "citação é o ato pelo qual são convocados o réu, o executado ou o interessado para integrar a relação processual" (art. 238 do CPC) – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Nova execução de títulos judiciais e sua impugnação.* In *Aspectos polêmicos da nova execução 3: de títulos judiciais.* Coord. Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 442-465. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 442.

[119] Ilustrativamente, outros atos que dispõem sobre a intimação pessoal da Fazenda Pública: art. 38 da LC n. 73/1993 (LOAGU), art. 6º, *caput*, § 2º, da Lei n. 9.028/1998 (intimação pessoal de membro da Advocacia-Geral da União e possibilidade de intimação postal quando destinada a advogado público lotado fora da sede do juízo); art. 25 da Lei n. 6.830/1980 (intimação da Fazenda Pública nas execuções fiscais); art. 20 da Lei n. 11.033/2004 (intimação pessoal dos Procuradores da Fazenda Nacional mediante "entrega dos autos com vista"), art. 17 da Lei n. 10.910/2004 (intimação e notificação pessoais dos Procuradores do Banco Central do Brasil), art. 38, I, da Lei n. 13.327/2016 (intimação pessoal, mediante *carga*, *remessa* ou *encaminhamento eletrônico*, de advogados da União, procuradores da Fazenda Nacional, procuradores federais e procuradores do Banco Central do Brasil). O CPC/2015 (art. 183) estendeu a prerrogativa de intimação pessoal aos procuradores estaduais, distritais e municipais, prerrogativa que, à luz do CPC/1973, apenas era admitida pelo Superior Tribunal de Justiça em relação às execuções fiscais (Segunda Turma, AgRg no AREsp n. 747.906/BA, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 9.10.2015; Primeira Turma, AgRg no AREsp n. 59.599/BA, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 24.3.2015).

[120] Aliás, a intimação por *meio eletrônico* (e também, quando for o caso, a citação), mesmo em relação à Fazenda Pública, é expressamente estabelecida como *preferencial*: artigos 246, §§ 1º (parte final), 2º, 270, parágrafo único, e 1.050 do CPC. A esse respeito, merece destaque também o disposto no art. 38, I, da Lei n. 13.327/2016. Contudo, enquanto não implementado o sistema eletrônico "e não houver dúvida quanto à sua

do qual se opera importante efeito processual: o *início* do prazo *próprio* (art. 183, § 2º)[121] de trinta dias para o oferecimento de impugnação.

A possibilidade de intimação da Fazenda Pública *por remessa* dos autos, embora possa não o parecer inicialmente, constitui previsão importante para a efetividade do cumprimento de sentença.

A intimação *por remessa* não estava prevista no Código de Processo Civil de 1973, mas se consolidou na praxe forense e, na espécie, nada mais é do que uma expressão diferenciada para indicar a entrega dos autos – para *remessa* ao respectivo representante legal – a pessoa credenciada ou autorizada pelos órgãos da Advocacia Pública, da Defensoria Pública ou do Ministério Público (não é o próprio agente público, pois, senão, seria *carga*), que implica, a partir de quando realizada, "a intimação de qualquer decisão contida no processo retirado" (artigos 180, *caput*, 183, § 1º, 186, § 1º, 272, § 6º).

Embora ambos os institutos não se confundam, a praxe da *remessa*, agora positivada no Código de Processo Civil de 2015, inspira-se na chamada *entrega dos autos com vista*, expediente previsto, por exemplo, no art. 41, IV, da Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público nos Estados), no art. 20 da Lei n. 11.033/2004[122] e também no art. 89, I, da LC n. 80/1994 (Lei Orgânica da Defensoria Pública da União).

Acontece que a *entrega dos autos com vista* pressupõe ou a própria entrega *em mãos* ao agente público (fora de cartório judiciário; senão, seria "carga"), ou a entrega dos autos diretamente *na sede* do órgão ministerial, na sede do órgão de representação judicial

---

segurança, não será possível realizar qualquer intimação ou citação por meio eletrônico" – BONIZZI, Marcelo José Magalhães. *A Fazenda Pública frente ao novo CPC: notas sobre a aplicação das novas regras aos processos em curso*. In *Direito intertemporal. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 7*. Coords. Flávio Luiz Yarshell e Fabio Guidi Tabosa Pessoa. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 377-386. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 380.

[121] "Art. 183. [...] § 2º Não se aplica o benefício da contagem em dobro quando a lei estabelecer, de forma expressa, *prazo próprio* para o ente público".

[122] Lei n. 8.625/1993: "art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: [...] IV - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da *entrega dos autos com vista*". Lei n. 11.033/2004: "art. 20. As intimações e notificações de que tratam os arts. 36 a 38 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, inclusive aquelas pertinentes a processos administrativos, quando dirigidas a Procuradores da Fazenda Nacional, dar-se-ão pessoalmente mediante a *entrega dos autos com vista*".

etc.[123] Ainda que no recebimento dos autos, ao proceder-se à entrega em setor de protocolo administrativo, não haja nota de ciência do membro do Ministério Público ou do causídico público, é reputada válida essa modalidade de intimação, pois deve permanecer com o Poder Judiciário o controle sobre a tempestividade da prática do ato processual que se deve seguir.[124] Isso, contudo, não acontece (*rectius*, acontecia) em relação à *remessa* dos autos à Fazenda Pública consolidada na praxe forense sob a vigência do Código de Processo Civil de 1973.

A despeito de sua prática cotidiana, as citações e intimações fazendárias *por remessa* prestavam-se, em muitos casos, a majorar ainda mais a prerrogativa processual da *intimação pessoal*. Por intermédio da *remessa*, o controle do prazo para oferecer os (então) embargos à execução era posto ao arbítrio da devedora, em procedimento corroborado por parcela importante da jurisprudência.[125]

---

[123] Parte da doutrina, reconhecendo que o "Código não explicita claramente a diferença entre *carga* e *remessa* dos autos", mas em dissonância com a interpretação anterior, entende que a "remessa" prevista pelo CPC/2015 acontece quando "o cartório ou secretaria entregam os autos com vista na repartição onde lotado o advogado público, momento em que começa a contagem dos prazos" – ROMERO, Jorge Antonio Dias; QUARTIERI, Rita de Cássia Conte. *Do cumprimento de sentença pela Fazenda Pública no novo Código de Processo Civil*. In *Fazenda Pública. Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 251-269. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 261.

[124] No Supremo Tribunal Federal, e também no Superior Tribunal de Justiça, tal validade passou a ser reconhecida em 2004, após guinada de orientação até então predominante, a partir do julgamento do HC n. 83.255/SP (STF, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 12.3.2004): "a entrega de processo em setor administrativo do Ministério Público, formalizada a carga pelo servidor, configura intimação direta, pessoal, cabendo tomar a data em que ocorrida como a da ciência da decisão judicial. Imprópria é a prática da colocação do processo em prateleira e a retirada à livre discrição do membro do Ministério Público, oportunidade na qual, de forma juridicamente irrelevante, apõe o 'ciente', com a finalidade de, somente então, considerar-se intimado e em curso o prazo recursal. Nova leitura do arcabouço normativo, revisando-se a jurisprudência predominante e observando-se princípios consagradores da paridade de armas". Ademais, a *entrega dos autos com vista*, como prerrogativa instituída em especial ao Ministério Público e à Defensoria Pública, visa a fortalecer a *pessoalidade* da intimação para atestar, por exemplo, que a intimação por oficial de justiça, desacompanhada da entrega dos autos, não tem o condão de iniciar o prazo para manifestação nos autos. Trata-se de situação diversa da *remessa* instituída pelo Código de Processo Civil de 2015.

[125] "Na execução de título judicial contra a Fazenda Pública, o prazo para a interposição dos embargos à execução tem início da data da juntada do mandado de citação *e não da remessa dos autos à Procuradoria da Fazenda Nacional*. [...] por intimação pessoal há de se compreender a comunicação do ato processual que é procedida via mandado ou com a entrega dos autos, de modo direto, em cartório, a pessoa com capacidade processual para recebê-los. *A intimação pessoal do Representante da Fazenda Pública não se dá unicamente mediante a remessa* dos autos, podendo efetivar-se por mandado dirigido ao Procurador-Chefe, o qual tem poderes *ex vi legis* para receber citações e intimações (cf. LC 73/1993, art. 35, incisos III e IV), e, no caso destas (intimações), poderão, ainda, ser realizadas na pessoa do Procurador que oficie nos respectivos autos" (Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1, Quinta Turma Suplementar, AC n. 2002.38.00.017144-0/MG, Rel. Juiz Fed. Conv. Grigório Carlos dos Santos, DJe 5.10.2012).

Segundo esse entendimento, a intimação pessoal do representante da Fazenda Pública não poderia aperfeiçoar-se unicamente mediante a *remessa dos autos*, ante a prerrogativa legal de intimação pessoal, razão por que a data da remessa, efetuada pelo cartório ou pela secretaria do órgão judiciário pouco importava para o estabelecimento do marco inicial temporal. Para tal finalidade, a "ciência pessoal" do procurador – para implicar efeito análogo ao decorrente da *carga* dos autos pelo causídico público – era considerada a partir da data do registro no próprio órgão de representação judicial fazendário ou, ainda pior, da aposição de ciência pelo advogado público (fora de cartório ou de secretaria judicial), em situação absolutamente *anômala* e violadora do princípio isonômico.

Tal situação implicava "inadmissível outorga de poder de gerenciamento", à própria parte fazendária, "do termo inicial de seu prazo",[126] como já observara a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em entendimento também perfilhado pelo Superior Tribunal de Justiça.[127]

Tudo indica que os artigos 535, *caput*, e 183, § 1º, do CPC visaram justamente a vedar o referido tratamento desigualitário, outrora conferido à Fazenda Pública por expedientes de *remessa* (extralegais) que submetiam o controle do prazo para a oposição de embargos à execução ao gerenciamento da própria devedora, em afronta ao princípio da isonomia processual e à própria efetividade da tutela jurisdicional executiva. Afinal, as prerrogativas processuais – sejam quais for – devem ser interpretadas restritivamente, pelo exato motivo de consubstanciarem regras excepcionais.[128]

---

[126] Excertos do voto do Relator Min. Cezar Peluso no RHC n. 81.787/SP (STF, Primeira Turma, DJ 23.9.2005).

[127] A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, embora tivesse alguns julgados anteriores em sentido contrário, passou a orientar-se pela suficiência da "entrega dos autos", e não da aposição de "ciente", para o início do transcurso do prazo: "o representante judicial da Fazenda Pública deve ser intimado pessoalmente. No entanto, o termo *a quo* flui a partir da entrega dos autos e não da aposição de 'ciente' pelo Procurador" (STJ, Primeira Turma, AgRg no AREsp n. 295.164/SP, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 26.9.2013; excerto da ementa; Primeira Turma, REsp n. 476.769/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 6.9.2004).

[128] "As disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum; por isso, não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente" – MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 184.

16.6 Anuência fazendária com a memória de crédito

Após a intimação pessoal da Fazenda Pública para responder ao requerimento executivo no prazo de trinta dias (art. 535 do CPC), podem sobrevir três situações: (i) anuência expressa ou tácita da devedora; (ii) ausência de impugnação à pretensão executiva; (iii) oferecimento de impugnação ao cumprimento de sentença. Cada hipótese tem consequências processuais distintas, razão por que as respectivas situações serão apresentadas isoladamente; a primeira delas será tratada de início.

Se, dentro do prazo legal, a Fazenda Pública concorda expressamente com a memória contábil oferecida pelo credor, caberá ao juiz proceder à expedição do ofício requisitório de pagamento. A petição de anuência, oferecida pela devedora, constitui ato *comissivo*, que, nessa qualidade, não se confunde com a omissão fazendária em oferecer impugnação ao cumprimento de sentença em trinta dias (ato *omissivo*), embora ambas as situações correspondam, simplesmente, a atos *dispositivos* das partes.[129]

Eis a justificativa do tratamento em separado das hipóteses, não realizada abordagem inicial conjunta sob o falso pressuposto de a ausência de oferecimento de impugnação *necessariamente* constituir hipótese de anuência *tácita* com o cálculo do credor. Se anuência *tácita* da Fazenda Pública houver, será por outro motivo, que pode estar até associado ao não-oferecimento de impugnação, mas não decorrerá *per se* dessa ausência de apresentação do expediente de defesa pela devedora.

Por exemplo, pode ocorrer anuência *tácita* se, no prazo de trinta dias, a Fazenda Pública não oferecer impugnação mas apresentar petição atualizando, à respectiva data de manifestação nos autos, o cálculo informado pelo credor, mantidos os mesmos critérios contábeis originais. A despeito de a Fazenda Pública não indicar expressamente que concorda com o valor executado, é nítido que, no exemplo citado, o teor de sua manifestação esclarece de forma tácita sua anuência, pois praticou ato incompatível com sua vontade de impugnar a fase de cumprimento de sentença. Outro exemplo típico decorre

[129] "*Atos dispositivos* são aqueles através dos quais se abre mão, em prejuízo próprio (ou seja, através de que se *dispõe*), de determinada posição jurídica processual ativa, ou mesmo da própria tutela jurisdicional. [...] a doutrina admite a disposição também através de *comportamentos omissivos*" – CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo.* 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 373.

do oferecimento de impugnação parcial de mérito à pretensão executiva; haverá anuência tácita sobre a denominada parcela incontroversa.

Embora ambas as situações (anuência expressa ou tácita da devedora e não-oferecimento de impugnação) conduzam, a princípio, ao mesmo resultado prático previsto no art. 535, § 3º, I, do CPC (a expedição de ofício requisitório relativo a precatório ou a RPV, a depender do valor do crédito), a concordância da devedora com o montante deduzido pelo credor faz operar *preclusão lógica*[130] para o oferecimento de posterior impugnação, ainda que não esgotado o prazo de trinta dias. Já a ausência de impugnação ao cumprimento de sentença, acompanhada de mera omissão no prazo legal, impedirá a Fazenda Pública devedora da prática do ato processual típico autorizado pelo art. 535 do CPC em razão de preclusão *temporal*.

A importância da distinção reside no fato de a preclusão *lógica*, decorrente da inicial anuência (expressa ou tácita) da Fazenda Pública, afetar não apenas o direito ao oferecimento à impugnação ao cumprimento de sentença, como acontece em razão da citada preclusão *temporal*, mas implicar a inadmissibilidade *a priori* de qualquer outro expediente que vise a discutir os critérios executivos anuídos, acerca dos quais a lei exija a iniciativa das partes (artigos 141 e 200 do CPC).

Os atos das partes, também no procedimento satisfativo, devem obedecer à imposição de restrições temporais e lógicas para o atendimento do "interesse público, consistente em assegurar a simplificação, a rapidez e a eficiência do instrumento"[131] processual. Embora a anuência inicial da Fazenda Pública não a impeça de arguir posteriormente matéria sujeita à estrita via de objeção (v. 18), os critérios de cálculo

---

[130] "A *preclusão lógica* se dá quando a parte perde a possibilidade de praticar determinado ato, se anteriormente houver praticado algum outro com ele incompatível, ou seja, se a parte praticar ato logicamente incompatível com outro anteriormente já exercitado [...]. A verificação da ocorrência de preclusão lógica dificilmente pode ser feita em abstrato. A preclusão lógica não está adstrita a casos taxativos, impede em termo gerais que a parte adote, *a posteriori*, posicionamento logicamente diverso de outro anteriormente adotado. Por isso mesmo, inviável qualquer tentativa de enumerar hipóteses do fenômeno" – SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Preclusão processual civil*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 148-149.

[131] BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 127. "O instituto da *preclusão* liga-se ao princípio do impulso oficial. [...] O princípio do impulso oficial visa a assegurar a continuidade dos atos procedimentais e seu avanço em direção aos resultados esperados do processo" – CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo...* p. 364-365.

aquiescidos, exceto em hipóteses muito específicas,[132] não podem ser rediscutidos em cumprimento de sentença, sob pena de se obstar injustamente o prosseguimento da fase executiva e de se estimular a apresentação de expedientes com finalidade meramente protelatória.[133]

Essas considerações não se reportam apenas à fase de cumprimento de sentença de que trata o art. 534 do CPC; são relativas à fase de cumprimento de sentença em geral (art. 520). Contudo, à luz da tutela executiva contra a Fazenda Pública, a constatação tem um propósito específico, o de afastar o mito da *ampla cognoscibilidade incidental* de quaisquer temas que afetem o numerário devido pela devedora fazendária, sob o vetusto argumento de que "é do interesse de toda a sociedade evitar qualquer tipo de lesão aos cofres públicos",[134] noção que, como já sinalizado no presente estudo, torna a confundir interesse público (primário) com interesse fazendário (secundário) e acaba por negar *praticamente* a existência de preclusão para os diversos temas arguíveis pela Fazenda Pública executada.[135] Entendimento contrário – não raramente encontrado na jurisprudência[136] – comprometeria a efetividade da tutela jurisdicional contra a Fazenda Pública, pois perpetuaria a irresolução material do direito do credor.

---

[132] Por exemplo, quando os critérios anteriormente anuídos desbordarem dos limites do título executivo, pois a delimitação da atividade executiva segundo seus parâmetros basais está sujeita ao controle *ex officio* do juiz. "Isso porque o processo de execução não é colocado à disposição do credor para a satisfação de direito não expresso no título. Não há adequação entre o excesso, carente de título que o ampare, e a tutela jurídica executiva pleiteada. Falta ao exequente o legítimo interesse processual. Por ser matéria de ordem pública, essa carência de ação, decorrente do excesso de execução, pode ser reconhecida de-ofício e em qualquer grau de jurisdição. Por se referir diretamente ao processo de execução, pode também ser reconhecida nos próprios autos [...]" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Embargos à execução.* São Paulo: Saraiva, 1996.

[133] "[...] o instituto da preclusão não está exclusivamente assentado em um fundamento jurídico, mas igualmente *ético*, de modo não apenas a proporcionar uma rápida solução do litígio, mas bem ainda de tutela à boa-fé no processo, impedindo o emprego de expedientes que configurem litigância de má-fé" – GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Marcha do Processo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 235.

[134] "Em se tratando de execução contra a Fazenda Pública, as questões cujo *onus probandi* é atribuído ao Ente Público são cognoscíveis de oficio pelo Magistrado, na medida em que é do interesse de toda a sociedade *evitar qualquer tipo de lesão aos cofres públicos*, o que fatalmente ocorreria caso o Estado fosse compelido a pagar duas vezes o mesmo débito ou efetuar o pagamento em valor maior do que o devido, tratando-se, pois, de matérias de ordem pública" (Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF2, Oitava Turma Especializada, AC n. 2007.51.01.029273-5, Rel. Des. Fed. Marcelo Pereira, DJ 28.10.2008).

[135] O perigo desse raciocínio fora já bem observado na doutrina: "não se pode identificar o interesse da Fazenda Pública com o interesse público, isto é, não se pode dizer que o interesse jurídico da União (para tomar o caso concreto) seja uma questão de ordem pública, sobre a qual não recairia a preclusão e que poderia ser revista a qualquer momento" – GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Marcha do Processo*... p. 237-239.

[136] "Não se pode considerar preclusa a questão por ter a parte recorrente anuído com a elaboração dos cálculos, porquanto não pode a Fazenda Pública reconhecer a procedência do pedido, por defender direitos

16.7 Ausência de manifestação da devedora

Inexistente impugnação à pretensão satisfativa, não é necessário que a Fazenda Pública formule nos autos petição de anuência expressa com os cálculos do credor para que seja autorizada a expedição de ofício requisitório de pagamento. O transcurso *in albis* do prazo para o oferecimento de impugnação ao cumprimento de sentença também veicula o mesmo efeito autorizador do início da realização material do direito do credor, por intermédio da expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor (art. 535, § 3º, I e II, do CPC).

O fenômeno ocorrente na espécie – transcurso do prazo legal sem o oferecimento de impugnação ao cumprimento de sentença – trata de preclusão *temporal* que afasta a possibilidade de a Fazenda Pública oferecer referido meio de defesa e obter, assim, o efeito suspensivo *ope legis* previsto no art. 535, § 3º, do Código de Processo Civil.

Ainda que a devedora fazendária possa posteriormente objetar-se à pretensão executiva, nos casos em que a denominada *objeção à executividade* for admitida (v. 18), a ausência do oferecimento de impugnação ao cumprimento de sentença, tal como na hipótese anterior (anuência fazendária com o cálculo do credor), autoriza a expedição do ofício requisitório de pagamento, pois o Código de Processo Civil determina que, "não impugnada a execução ou rejeitadas as *arguições* da executada", será expedido precatório (art. 535, § 3º, I).

As *arguições da executada*, que devem antes ser rejeitadas para autorizar a expedição do precatório, são as próprias *matérias de defesa* da devedora (art. 535, I a VI), veiculadas por intermédio de impugnação ao cumprimento de sentença;[137] a expressão legal não deve ser interpretada de modo a imaginar que quaisquer arguições incidentais da Fazenda Pública teriam o condão de impedir a expedição do precatório. Como já mencionado, a impugnação ao cumprimento de sentença oferecida pela Fazenda Pública dota-se de efeito suspensivo *ope legis*, o que constitui verdadeira prerrogativa processual,

---

indisponíveis" (Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma, AgRg no REsp n. 1.506.004/RS, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 25.6.2015; excerto do voto do Relator).

[137] Nesse sentido, merece destaque a eloquente utilização do verbo *arguir* no art. 535, *caput*, que se mantém no § 3º do dispositivo. Em outras palavras, a Fazenda Pública poderá *arguir* dadas questões defensivas na execução, em observância ao modelo legal de impugnação, e a ausência da respectiva *arguição* ou a rejeição das questões *arguidas* enseja a expedição do ofício requisitório de pagamento.

ante a inexistência de dado efeito legal nas hipóteses gerais (art. 525, § 6º, do CPC), e, como tal, deve ser restritivamente interpretada.[138]

Portanto, a ausência de manifestação da devedora fazendária no trintídio legal tem por inequívoca consequência autorizar a expedição do ofício requisitório de pagamento,[139] ainda que, incidentalmente, sejam *a posteriori* aventadas matérias de defesa oponíveis pela estrita via objecional.

16.8 Providências anteriores ao ofício requisitório

Apreciada a impugnação ao cumprimento de sentença ou ausente seu oferecimento pela Fazenda Pública (art. 535, § 3º, do CPC), o juiz da execução procederá à expedição do ofício requisitório de pagamento para a satisfação do crédito por intermédio de precatório ou de RPV, a depender do respectivo montante.

Porém, antes dessa medida, que levará ao início da realização material do direito do credor – apenas implementada definitivamente com o levantamento do crédito –, algumas providências costumam ser adotadas, conforme será examinado.

16.8.1 Diligência contábil *ex officio*

O ofício requisitório de pagamento deve conter uma data-base expressa, informada pelo juiz da execução, que tem por função estabelecer o marco inicial da incidência do índice oficial de atualização monetária (o controle sobre os critérios de correção monetária do crédito até a referida data-base incumbe exclusivamente à autoridade judiciária da

---

[138] "[...] a lei processual já cuidou de estabelecer prerrogativas em prol da Fazenda Pública que se justificam em razão da natureza, da organização e dos fins do Estado moderno, mas que *devem ser interpretadas de forma estrita*, dado que exceções ao regime comum da igualdade substancial. [...] o interesse da Fazenda Pública não é sinônimo de interesse público ou, menos ainda, de matéria de ordem pública" – GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Marcha do Processo*... p. 237-239.

[139] Afinal, "o sistema processual garante às partes a liberdade de optar por não exercitar suas posições jurídicas ativas na forma prevista em lei, mas, em contrapartida, impõe que a inobservância do modelo legal *sempre* acarrete *consequências* (notadamente *negativas*, em maior ou menor grau) para a parte" – SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Preclusão processual civil*... p. 98.

execução);[140] mas apenas quando o indexador adotado pelo juiz for superior ao índice oficial (se o título executivo assim o autorizar) haverá repercussão prática em relação à atualização do crédito (v. 11.3).

A observação é diferente em relação à incidência de juros de mora porque, exceto se houver o inadimplemento do precatório dentro do prazo constitucional de pagamento (art. 100, § 5º, da CF), os valores constantes do ofício requisitório não sofrerão nenhum acréscimo moratório. Significa afirmar que o período compreendido entre a data-base do cálculo e a tempestiva satisfação do precatório não estará sujeito a juros de mora, ressalvada a superveniência de mora ao prazo constitucional para a satisfação do crédito.

Como já afirmado anteriormente (v. 11.3), o Supremo Tribunal Federal ainda não definiu se a vedação de precatórios "complementares ou suplementares de valor pago" (prevista no art. 100, § 8º, da CF) tem o condão de proibir a satisfação de eventuais defasagens residuais (juros de mora e, se o respectivo índice judicial for superior ao índice financeiro adotado, correção monetária) presentes na conta relativa a um primeiro precatório.[141]

A necessidade de informação da data-base do cálculo – associada às questões apontadas, relativas a juros de mora e atualização monetária – consolidou, na praxe forense, a conduta dos juízes de quase sempre remeter os autos ao setor de contadoria judicial antes da expedição do ofício requisitório de pagamento; retornados os autos, manifestam-se as partes sobre os cálculos apresentados pelo contador judicial e, não havendo divergência, o juiz "homologa" a imprópria mas correntemente denominada *conta*

[140] Resolução n. 405/2016/CJF: "Art. 7º. Para a atualização monetária dos precatórios e RPVs tributários e não tributários, serão utilizados, da data-base informada pelo juízo da execução até o efetivo depósito, os índices estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvado o disposto nos arts. 51 e 56 desta Resolução. § 1º - Não haverá incidência de juros de mora na forma prevista pelo § 12 do art. 100 da Constituição Federal quando o pagamento das requisições (precatórios) ocorrer até o final do exercício seguinte à expedição pelo tribunal em 1º de julho. § 2º - Haverá incidência de juros de mora quando o pagamento ocorrer após o final do exercício seguinte à expedição no que se refere a precatórios e após o prazo previsto na Lei nº 10.259/2001 para RPVs".

[141] Embora o denominado precatório *complementar* não seja mais necessário para recompor perdas monetárias incidentes durante o prazo constitucional de pagamento – como ocorria antes da EC n. 30/2000 –, pode constituir instrumento de satisfação de resíduos moratórios (em alguns casos, até de correção monetária) especialmente importante quando a data de homologação do cálculo (data-base do valor inscrito no ofício requisitório) estiver distante da data de expedição do precatório.

de "liquidação".[142] E sobre o valor dessa "conta" é expedido o ofício requisitório de pagamento.

Não impugnada a fase de cumprimento de sentença pela Fazenda Pública,[143] é em tese desnecessário que o juiz da execução instaure tal diligência contábil, pois, nesse caso, pode ser perfeitamente considerada "data-base" do cálculo a própria data de atualização indicada pelo credor ou pela devedora, quando o montante for expressa ou tacitamente incontroverso.

Na verdade, referida providência contábil, consolidada na praxe forense,[144] tem escopo muito mais abrangente, visa a uma verdadeira "conferência" judicial dos cálculos apresentados pelo credor.[145] Contudo, quando a Fazenda Pública não impugna o cumprimento de sentença – ou, mais além, quando ela anui expressamente com a memória creditícia –, o que tem o juiz a "conferir"? Exceto se desconfiar que as partes pretendem obter vantagens ilícitas ou se identificar *prima facie* que o numerário executado exorbita dos limites do título executivo, o juiz nada tem a conferir na espécie numérica.

A atividade judicial, também na tutela executiva, está sujeita à iniciativa das partes (artigos 2º e 141 do CPC),[146] subsistente "o *ônus de alegação* do executado, quanto à impugnação" ao cumprimento de sentença, constatação que em nada se altera em razão da nova sistemática do regime satisfativo das obrigações pecuniárias reportadas por títulos executivos judiciais constituídos em desfavor da Fazenda Pública.[147]

---

[142] Impropriamente denominada "conta de liquidação" porque referida decisão não define o *quantum debeatur* em fase de liquidação de sentença, apenas o faz em sede executiva instaurada com fulcro em título que já se reportara a uma obrigação líquida. Trata-se, portanto, de mera decisão interlocutória que autoriza o prosseguimento da execução (*rectius*, expedição do precatório) segundo o valor por ela autorizado.

[143] Na hipótese de, impugnado o cumprimento de sentença pela Fazenda Pública, já ter havido perícia contábil judicial, referida providência será de mera atualização do cálculo anterior do próprio contador.

[144] "Se ao executado parecer que a 'memória' apresentada pelo exequente está incorreta, quer pelos critérios seguidos, quer por incorreção matemática oferecerá defesa [...] por 'excesso de execução'. Entretanto, tenho que a novidade é de relativa praticidade, notadamente no tocante à execução contra a Fazenda Pública, isto porque, nesses casos, dificilmente o juiz deixará de ouvir a contadoria judicial" – SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 100.

[145] A esse respeito: "nada impede que, ante a inércia da Fazenda Pública, o juiz adote de ofício determinadas diligências para aferir a exatidão dos valores reclamados, tal como a de determinar a relação de cálculos judiciais, para simples conferência" – SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*... p. 115.

[146] "A exigência de iniciativa de parte abrange todo o processo civil, inclusive o de execução. É vedada, pois, a tutela executiva *per officium judicis*" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*... p. 134.

[147] "As circunstâncias de a defesa ser agora ofertada no mesmo processo e de dar ensejo a um incidente não são suficientes para permitir que o juiz, só por isso, conheça de ofício das matérias arroladas no art. 475-L

O juiz apenas pode conhecer de ofício questões relativas a matéria de ordem pública, sob pena de se chancelar a adesão a um inadmissível modelo processual *inquisitivo* de execução contra a Fazenda Pública, "o qual se mostra sumamente inconveniente pela constante ausência de imparcialidade do juiz", associado à noção de que "*tout juge est procureur général*",[148] a pretexto de proteger supostos interesses indisponíveis, o que tornaria à já clássica confusão entre interesse *público* e interesse *fazendário* em juízo.

Ausente o oferecimento de impugnação pela Fazenda Pública à fase de cumprimento de sentença, o juiz apenas deve promover diligências contábeis *ex officio* se o "valor apontado no demonstrativo [do credor] aparentemente exceder os limites da condenação",[149] na hipótese de inexistir fidelidade aferível *prima facie* entre a pretensão do credor e os parâmetros delineados pelo título executivo, em aplicação analógica do art. 524, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil.[150]

O problema decorrente da generalização da prática das diligências contábeis *ex officio*, na execução de valores sujeitos a satisfação pelo erário, vincula-se à perpetuação da crise de adimplemento, pois enseja oportunidade para que as partes – a dizer, a *executada* interessada na postergação do feito – instaurem *a destempo* uma infinidade de questões, em prejuízo à razoável duração do processo e, portanto, à efetividade da tutela jurisdicional executiva.

Ao remeter os autos à contadoria judicial, se assim o fizer para fins de informação da data-base do cálculo a constar do ofício requisitório de pagamento ou para certificar-se

---

[art. 525, § 1º, do CPC/2015] e que eventualmente se caracterizem como típicas exceções, isto é, matéria cujo ônus absoluto de alegação é da parte. Certo que o magistrado certamente poderá – como já podia no regime anterior – fazê-lo em se tratando de objeções, sendo igualmente certo que, realmente, muitas das matérias ali arroladas apresentam essa natureza (p. ex.: ilegitimidade das partes). Mas o critério para saber se a matéria pode ou não ser conhecida de ofício decididamente não decorre da circunstância de que, doravante, há um só processo e duas fases" – YARSHELL, Flávio Luiz; BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis...* p. 22.

[148] CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo...* p. 67.

[149] PEREIRA, Hélio do Valle. *Manual da Fazenda Pública em juízo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 447. "[...] a simples presença do poder público na relação processual não permite que a causa siga princípios inquisitoriais, agregando-se todos os esforços para a derrocada do particular" – Ibidem, p. 122.

[150] "Art. 524. § 1º Quando o valor apontado no demonstrativo aparentemente exceder os limites da condenação, a execução será iniciada pelo valor pretendido, mas a penhora terá por base a importância que o juiz entender adequada. § 2º Para a verificação dos cálculos, o juiz poderá valer-se de contabilista do juízo, que terá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para efetuá-la, exceto se outro lhe for determinado".

da correção da conta do credor (*tão só* quando *aparentemente* exorbitante), o juiz deve zelar pela regularidade da marcha do processo, impedindo as partes de discutir questões já decididas, ou atingidas pela preclusão, "de modo que as constantes *chicanas* dos maus pagadores não realizem os notórios intentos protelatórios vistos a todo dia na experiência forense".[151]

Em síntese, o juiz deve evidentemente impedir as partes de utilizar o processo como instrumento de *locupletamento indevido*, mas não pode, a esse pretexto, desvirtuar o caráter *dispositivo* da atividade executiva contra a Fazenda Pública. Aliás, é inclusive inadmissível, em geral, a intervenção do Ministério Público na fase de cumprimento de sentença,[152] ideia a que novamente se contraporia o argumento de que dívidas judiciais fazendárias estão associadas ao interesse público: "a participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público" (art. 178, parágrafo único, do CPC). Na verdade, o artigo 178, parágrafo único, do CPC acaba por positivar didaticamente a assertiva de que interesses fazendários em juízo e interesse público são fenômenos absolutamente distintos.[153]

16.8.2 Retenção de contribuição social do PSS

Os ofícios requisitórios de pagamento de verba devida pelo Poder Público a seus servidores, ativos ou inativos, devem conter indicação expressa do valor relativo à contribuição do Plano de Seguridade Social do Servidor Público – PSS (CPSS), quando houver exação na espécie concreta, com base na quantia informada pelo juiz da execução.

---

[151] "Como o contraditório não é garantido em favor de uma das partes apenas, senão de ambas, cumpre-lhe [ao juiz] não só velar pela observância de fundamentais direitos e garantias do executado, mas também buscar a efetividade da execução. Assim, ele determinará medidas destinadas a dar curso rápido ao processo [...] de modo que as constantes *chicanas* dos maus pagadores não realizem os notórios intentos protelatórios vistos a todo dia na experiência forense" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*... p. 134.

[152] É certo que em dadas circunstâncias excepcionais (como menciona o próprio art. 178, parágrafo único, do CPC: "a participação da Fazenda Pública não configura, *por si só*") será admissível a intervenção do Ministério Público; por exemplo, quando for aparente que o escopo das partes é lesar o erário, mediante conluio entre agentes públicos e exequente etc. O mesmo pode ser mencionado em relação ao "controle de liquidações fraudulentas". A esse respeito: ZAVASCKI, Teori Albino. *Controle das liquidações fraudulentas. Fraude nas execuções contra a Fazenda Pública.* In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23, Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 275-287. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003, p. 282-286.

[153] Nesse sentido: FRANCO, Fernão Borba. *A Fazenda Pública e o novo CPC*... p. 288.

A abordagem desse aspecto é relevante porque um número considerável de jurisdicionados, credores judiciais da Fazenda Pública, corresponde a servidores públicos. Embora o valor de CPSS seja retido no momento de seu saque pelo beneficiário na instituição oficial depositária (art. 16-A da Lei n. 10.887/2004, com redação dada pela Lei n. 12.350/2010), cabe ao juiz da execução decidir acerca do montante devido a título de contribuição social do PSS antes da expedição do precatório.[154]

Em suma, a instituição financeira procederá à entrega do valor ao beneficiário do precatório após realizar a retenção legal da CPSS já averbada no ofício requisitório de pagamento pelo juiz da execução. Dadas as complexidades possíveis dentro das várias situações concretas,[155] é comum a expedição do ofício requisitório de pagamento inviabilizar-se a tempo razoável em razão de controvérsia havida entre credor e devedora fazendária em relação àquela rubrica.

As controvérsias sobre a incidência concreta da CPSS, quando houver, não devem ensejar a postergação da expedição do precatório. A razão é simples. A apreciação de tal questão incidental da execução pode perfeitamente ser *diferida*, sem prejuízo às partes, averbado, no ofício requisitório, o valor de CPSS pretendido pela Fazenda Pública, com a indicação de levantamento mediante alvará ou "meio equivalente".[156] Como a retenção da contribuição social apenas é processada no momento do saque, a vinculação do levantamento do depósito à autorização judicial presta-se a permitir que não sejam *convertidos em renda* valores indevidos.

---

[154] Em relação aos servidores da União, referido procedimento está previsto nos artigos, 8º, IX, 31, 32, 41, § 4º, da Resolução n. 405/2016/CJF. Evidentemente, no caso de cessão do crédito a ser requisitado por precatório (v. 11.5), o valor de CPSS não poderá ser alcançado pelo negócio jurídico celebrado pelas partes (artigos 20, § 1º, e 25).

[155] As contribuições sociais incidentes sobre créditos requisitados por precatórios devem regularmente observar o chamado *regime de competência* – e não *regime de caixa*, como muitas vezes o pretende a Fazenda Pública –, "a revelar que as alíquotas aplicáveis são aquelas vigentes à época em que tal verba deveria ter sido recebida" (STJ, Segunda Turma, EDcl no AgRg no REsp n. 1.494.279/RS, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 13.5.2015; excerto da ementa). Assim, por exemplo, o servidor público aposentado em 1994, que receba judicialmente parcelas atrasadas de proventos, relativos ao interregno entre os anos 1995 e 2015, deverá pagar CPSS apenas para os proventos devidos a partir de 20 de maio de 2004. A alíquota de onze por cento (11%) não deve incidir sobre o montante global acumulado (o que implicaria cobrança tributária manifestamente indevida), mas *mês a mês* de referência, observada a variação dos respectivos valores, o que influenciará de forma expressiva o montante a ser pago pelo beneficiário do precatório a título de contribuição do Plano de Seguridade Social (CPSS), pois, no exemplo citado, a alíquota legal incide apenas sobre a parcela dos proventos que supere sessenta por cento (60%) do limite ou teto do Regime Geral de Previdência Social (artigos 5º, 6º, 16 Lei n. 10.887/2004).

[156] "Art. 41. § 2º - Poderão ser expedidas requisições, a critério do juízo, com indicação de levantamento mediante expedição de alvará ou meio equivalente" (Resolução n. 405/2016/CJF).

Aliás, a mesma consideração é válida, em prol da efetividade da tutela jurisdicional executiva, quando a controvérsia incidental versar sobre as informações constantes dos ofícios requisitórios relativas à tributação de imposto de renda na forma de rendimentos recebidos acumuladamente (RRA), como as indicações referentes ao respectivo número de meses, ao valor das deduções na base de cálculo etc. (art. 8º, XVI e XVII da Resolução n. 405/2016/CJF).[157]

Expedido o precatório, e decidida *a posteriori* a questão relativa à contribuição social, se o valor indicado pela Fazenda Pública for acolhido pelo juiz, as informações contidas nos requisitórios permanecerão íntegras e poderá ser liberado o saque ao beneficiário; se o juiz não acolher o valor indicado pela Fazenda Pública – por entendê-lo exorbitante –, a informação numérica poderá ser retificada para que, quando efetuado o depósito, a instituição financeira realize a retenção legal e o posterior recolhimento ao erário apenas do valor *correto* de CPSS, liberado o montante remanescente ao credor.

Tanto em uma quanto em outra situação não há nenhum prejuízo aos cofres públicos porque a rubrica relativa ao CPSS não altera o montante global requisitado;[158] portanto, inexiste impacto no orçamento público da devedora. Ao contrário, trata-se de medida *proporcional* – em especial, *adequada* e *exigível* – indispensável sempre que houver controvérsia relativa à CPSS apta a postergar a expedição tempestiva do precatório (até 1º de julho do ano correspectivo).

---

[157] Além da contribuição do Plano de Seguridade Social do Servidor Público (CPSS), os valores pagos por precatório ou RPV podem também estar sujeitos à retenção do Imposto de Renda, procedida pela instituição financeira depositária no momento do saque. Atualmente, há duas formas de retenção: (i) à alíquota de *três por cento* (3%), considerada *antecipação de imposto* ou *valor de dedução*, conforme o beneficiário de precatório ou de RPV, expedido em cumprimento de decisão da Justiça Federal, seja respectivamente *pessoa física* ou *pessoa jurídica* (art. 27 da Lei n. 10.833/2003); (ii) à alíquota *integral*, decorrente de regime de *tributação exclusiva* na forma de Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA), na hipótese de o crédito requisitado por precatórios ou por RPV ser decorrente de rendimentos do trabalho ou ser proveniente de aposentadoria, pensão, transferência para a reserva remunerada ou reforma, pagos pela Previdência Social da União, dos Estados ou do Distrito Federal e dos Municípios (art. 12-A da Lei n. 7.713/1988, com redação dada pela Lei n. 13.149/2015).

[158] "Art. 31. § 1º - O valor informado a título de contribuição do PSS no ofício requisitório não deverá ser deduzido do valor da requisição nem a ele acrescido" (Resolução n. 405/2016/CJF).

16.8.3 Destaque de honorários advocatícios contratuais

Os honorários advocatícios sucumbenciais (v. 16.3) são requisitados em precatório próprio, independente do precatório do credor original, diretamente em favor do advogado (pessoa física) ou em nome da respectiva sociedade advocatícia (pessoa jurídica), nos termos do art. 23 da Lei n. 8.906/1994 e do art. 85, §§ 14 e 15, do Código de Processo Civil.

O advogado ostenta a qualidade de *beneficiário* em relação aos honorários tanto sucumbenciais quanto contratuais, ambos de natureza *alimentar*, mas, em regra,[159] estes são *destacados* (*reservados* ou *retidos*) no ofício requisitório expedido em favor do titular do crédito original e aqueles são expedidos à parte, em ofício requisitório próprio (artigos 18 e 19 da Resolução n. 405/2016/CJF).

O *destaque* dos honorários advocatícios contratuais constitui, assim, providência judicial deferida antes da expedição do ofício requisitório de pagamento (art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994), mas eventual divergência a respeito dessa questão não deve impedir a tempestiva autuação do precatório, sob pena de injusto comprometimento da efetividade da tutela jurisdicional executiva.

A Fazenda Pública não tem evidentemente interesse jurídico para questionar a retenção dos honorários advocatícios contratuais, sendo dispensada sua oitiva prévia, acerca do pedido formulado pelo causídico. Caso o juiz, em dada hipótese concreta, instaure alguma diligência anterior à apreciação do pedido de destaque da verba honorária – como a realização de cálculo pelo contador judicial ou a intimação pessoal do credor para confirmar a autenticidade do instrumento contratual, se, por exemplo, desconfiar de sua autenticidade –, a participação da Fazenda Pública não é apenas prescindível, mas inadmissível em relação ao mérito da contratação profissional.

Ainda que eventuais diligências de ofício sejam necessárias para subsidiar o deferimento judicial do destaque dos honorários advocatícios contratuais, o mesmo efeito prático – retenção da verba profissional nos termos legais (art. 22, § 4º, da Lei n.

[159] Afirmativa geral ("em regra") porque é possível, por conveniência da sistemática adotada por cada tribunal, a expedição de ofício requisitório individual para as verbas honorárias destacadas (artigos, 8º, XIV, e 19, parágrafo único, da Resolução n. 405/2016/CJF).

8.906/1994) – pode ser obtido com a autuação do precatório sob modalidade de pagamento *por alvará*, realizada a reserva dos honorários contratuais na expedição do futuro mandado de levantamento dos créditos depositados. Tal como já afirmado em relação à retenção da CPSS, trata-se de medida de manifesta *proporcionalidade*, pois *adequada* e *exigível*, sempre indispensável quando a referida providência puder atrasar a expedição tempestiva do precatório.

16.9 Providências posteriores à expedição do precatório

A expedição do ofício requisitório de pagamento constitui ato tendente ao início da realização material do direito do credor, que apenas se implementará definitivamente com o levantamento do crédito. Autuado o precatório, as partes acompanham o trâmite administrativo do requisitório no tribunal, sem que sejam levantadas, em regra, questões relativas ao numerário inscrito.

Eventualmente, porém, o valor já requisitado poderá ser objeto de pedido de *retificação* ou de *revisão*. Essa atividade *corretiva* ou *revisional*, se não for bem compreendida, pode implicar a admissão de verdadeira impugnação *a destempo*, que se configura ilegítima sob a ótica da efetividade da tutela jurisdicional executiva, conforme será examinado.

16.9.1 Retificação e revisão do requisitório

As informações ou indicações gerais constantes do ofício requisitório de pagamento são passíveis de retificação – inclusive se já autuado o precatório no tribunal ou após o depósito do numerário na instituição financeira oficial –, desde que presentes duas condições iniciais: (i) seja mantida a natureza do crédito (*comum* ou *alimentar*) e (ii) não "implique aumento da despesa prevista no orçamento"; caso contrário, tanto em uma quanto em outra hipótese, "a requisição deverá ser cancelada e novamente expedida", por intermédio de "solicitação imediata do juízo da execução ao presidente do tribunal" (art. 37 da Resolução n. 405/2016/CJF).

O art. 1º-E da Lei n. 9.494/1997, incluído pela Medida Provisória n. 2.180/2001, estabelece que "são passíveis de revisão, pelo Presidente do Tribunal, de ofício ou a requerimento das partes, as contas elaboradas para aferir o valor dos precatórios antes de seu pagamento ao credor".

A interpretação da norma deve ser cuidadosa. Como já visto, os atos praticados pelo presidente do tribunal, estritamente no processamento dos precatórios, são de natureza *administrativa* (Enunciados n. 311 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça e n. 733 da Súmula do Supremo Tribunal Federal);[160] o alcance do art. 1º-E da Lei n. 9.494/1997 está vinculado à possibilidade de *retificação* de erros materiais, e não à *revisão* dos cálculos propriamente dita (art. 34 da Resolução n. 405/2016/CJF). E, na verdade, nesse aspecto, nada há de novidade em relação ao regime executivo geral porque, em qualquer hipótese, resultados errôneos da conta exequenda são sanáveis a todo tempo, sendo dever *de ofício* do magistrado retificá-la,[161] evidentemente com respeito ao contraditório prévio (art. 10 do CPC). Mas *retificar* é diferente de *revisar*.

A *revisão*, realizada exclusivamente pelo juiz da execução, cuida de examinar os *critérios substanciais* da conta exequenda ou, simplesmente os *critérios de cálculo*, desde que, (i) se for a requerimento expresso da Fazenda Pública devedora, haja a indicação específica e clara das "incorreções existentes nos cálculos, discriminado o montante que seria correto"; (ii) o defeito nos cálculos esteja relacionado "à incorreção material ou à utilização de critério em descompasso com a lei ou com o título executivo judicial", se a

[160] Em sentido contrário, reconhecendo a outorga de alguma parcela de "atividade *jurisdicional*" na espécie em exame: "o art. 1º-E é claro quanto à possibilidade de o Presidente do Tribunal, até mesmo sem provocação das partes, fiscalizar os cálculos que embasam a requisição, exercendo, consequentemente, alguma atividade *jurisdicional*. Consoante o caso, ademais, nada impede que o Presidente determine 'diligências' (por exemplo, remessa dos autos ao contador judicial) a serem desenvolvidas perante o juízo de primeiro grau de jurisdição. De qualquer sorte, pela regra, parece ser dele – e não do juízo *a quo* – a competência para *decidir* o incidente, e, por imposição do sistema processual civil, desse seu ato caberá agravo *interno*" – BUENO, Cassio Scarpinella. *O Poder Público em juízo.* 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 289.

[161] "[...] os defeitos relacionados com o cálculo aritmético poderão ser sempre arguidos na própria execução. A matéria objeto da impugnação, ainda que variável, será em qualquer dos casos cognoscível de ofício, e, portanto, alegável na própria execução" – TALAMINI, Eduardo. *A determinação do valor do crédito por simples cálculo.* In *Revista de Processo*, n. 85, p. 19-33, jan./mar./1997. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 25-26.

questão, ainda que inerente a parâmetro legal, não tiver "sido objeto de debate nem na fase de conhecimento nem na fase de execução" (art. 33, II, da Resolução n. 405/2016/CJF).[162]

O atendimento aos referidos requisitos deve ser *cumulativo*, no incidente de revisão dos cálculos formulado perante o juiz da execução – expediente com verdadeira natureza de *objeção à executividade* (v. 18) –, sob pena de se admitir uma ilegítima impugnação *a destempo* dos critérios substanciais da conta, em evidente comprometimento à efetividade da tutela jurisdicional executiva.

Por outro lado, a atividade do presidente do tribunal, quanto à "*revisão*" (*rectius*, "retificação") *das contas* de que trata o art. 1º-E da Lei n. 9.494/1997, remete à conferência *formal* do valor requisitado pelo juiz da execução e, dentro desse limite estrito, está circunscrita à correção de *erro material*, ou seja, à correção do denominado "erro [formal] de cálculo" (ou erro aritmético); não se confunde com o "erro [substancial] de critério de cálculo", que não é passível de correção pelo presidente do tribunal, mas apenas pelo juiz da execução, ainda assim, se não houver nada que obstaculize a pretensão incidental,[163] atendidos os requisitos acima mencionados.[164]

Vale ressalvar que, se o pedido de retificação questionar exclusivamente os critérios de atualização monetária aplicados na fase administrativa do precatório, a questão não se

---

[162] "A vedação estabelecida pelo STF, quando restringe eventual retificação da conta à ocorrência de 'erros materiais ou aritméticos' não se refere apenas ao Presidente do Tribunal, porque não é juiz da execução. A meu ver, o problema está em violação da coisa julgada ou do instituto da preclusão, quanto a matérias já decididas no processo" – SCHREIBER, Simone. *Considerações sobre o regime de precatórios para o pagamento dos débitos judiciais pela Fazenda Pública.* In *Revista Ibero-Americana de Direito Público.* v. II. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001, p. 251.

[163] Nessa linha de entendimento, a "discussão sobre o acerto dos valores apurados na primeira conta, à exceção do erro de cálculo, entenda-se apenas o erro aritmético, o que se verifica que não é o caso dos autos, já estariam irremediavelmente atingidas pela preclusão. Com efeito, o instituto da preclusão tem por fundamento a ideia de que o direito não pode beneficiar a omissão da parte, dando-se, por isso, segurança às decisões e sedimentando as fases processuais" (STJ, Segunda Turma, AgRg no AREsp n. 366.298/MG, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 25.10.2013; excerto da ementa).

[164] "Para compatibilizar o dispositivo em exame com a jurisprudência consolidada nos Tribunais Superiores acerca da competência do *juízo da execução*, isto é, de primeiro grau, para dirimir *quaisquer* questões relativas ao cumprimento do precatório ou a diferença de cálculos, é importante entender o art. 1º-E da Lei n. 9.494/1997 no sentido de que a competência do Presidente do Tribunal requisitante do pagamento limita-se à correção de erros formais, materiais ou meramente aritméticos nas contas, isto é, como atividade meramente administrativa. A entender o dispositivo de outra forma, isto é, admitindo-se que o Presidente do Tribunal pudesse realizar revisões *qualitativas* das contas, ele estaria afrontando a *coisa julgada*, por permitir ao Presidente do Tribunal *alterar* o *critério* de cálculo constante do título executivo, o que não pode ser admitido. Por isso, é correto o entendimento de que incidentes *substanciais* e não meramente *formais* durante a execução do precatório devem ser resolvidos perante o juízo de primeiro grau de jurisdição" – BUENO, Cassio Scarpinella. *O Poder Público em juízo*... p. 289.

reportará ao *conteúdo* da conta exequenda e, assim, não será resolvida pelo juiz da execução, mas será evidentemente apreciada pelo presidente do tribunal.

Em suma, todas as questões incidentais *da execução* relativas ao valor inscrito no precatório devem ser resolvidas *exclusivamente* pelo juiz da execução, e não pelo presidente do tribunal, a quem competirá resolver as questões incidentais *do precatório* relativas à sua fase administrativa de processamento, e, *concorrentemente*, as questões relativas à exatidão numérica ou aritmética – aferição da regularidade formal do cálculo – dos valores requisitados.[165] Essa parece ser a interpretação que melhor se compatibiliza com a garantia da efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública.

16.9.2 Levantamento do crédito

Efetuado, finalmente, o depósito do numerário requisitado por intermédio de precatório ou de requisição de pequeno valor (RPV), em conta remunerada e individualizada aberta em instituição financeira oficial em favor de cada beneficiário, o credor pode proceder ao levantamento do crédito, *com* ou *sem* alvará judicial (ou outro expediente equivalente), a depender da indicação judicial constante da requisição.[166]

Conforme já destacado anteriormente, as condições estabelecidas pelo art. 19 da Lei n. 11.033/2004 para o levantamento de valores de precatório – apresentação de certidões negativas de débitos tributários etc. – foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (Pleno, ADI n. 3.456/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 16.3.2007).[167] Portanto, o beneficiário do precatório pode sacar o valor por ele titularizado

---

[165] Merecem alusão alguns exemplos de vícios de *substância* (competência *exclusiva* do juiz da execução) e de vícios de *forma* nos cálculos (competência *concorrente* do presidente do tribunal e do juiz da execução). Vícios de substância: (i) equívoco na aplicação dos termos inicial e final da conta; (ii) modo de incidência dos juros de mora; (iii) inclusão de parcelas indevidas na composição da base de cálculo etc. Vícios de forma: (i) inexatidão ou erro material numérico (assim, "constar *9*, onde deveria constar *6*"); (ii) incorreção em resultado de conta aritmética (como, o resultado total não corresponder à soma dos resultados subtotais); (iii) destaque *a menor* ou *a maior* de honorários advocatícios contratuais etc.

[166] "Art. 43. No caso de penhora, arresto, sequestro, cessão de crédito posterior à apresentação do ofício requisitório e sucessão *causa mortis*, os valores requisitados ou depositados serão convertidos em depósito judicial, indisponível, à ordem do juízo da execução, até ulterior deliberação deste sobre a destinação do crédito" (Resolução n. 405/2016/CJF).

[167] "[...] não se pode tolerar que certidões fiscais 'limpas' sejam utilizadas como verdadeiros obstáculos, muitas vezes intransponíveis, para o exercício de um direito legitimamente reconhecido pela Constituição

independentemente de quaisquer certidões, sendo suficientes sua documentação pessoal e outros documentos acessórios eventualmente necessários (instrumento de mandato para saque por procuração, alvará judicial etc.).

As diretrizes atuais do Conselho da Justiça Federal estipulam que os saques serão feitos, em regra, "independentemente de alvará, com prazo de até vinte e quatro horas para a agência efetuar o pagamento, a contar da apresentação dos documentos de identificação [do credor] ao gerente" (art. 41, § 1º, da Resolução n. 405/2016/CJF). Além da ressalva já apresentada – hipótese de o juiz indicar na requisição a necessidade de mandado de pagamento –, "os precatórios e as RPVs expedidos pelas varas estaduais com competência delegada serão levantados mediante expedição de alvará ou meio equivalente" (art. 41, § 3º).

Enfim, as diversas situações expostas nos tópicos anteriores exemplificam a possibilidade de sobrevirem fatos capazes de impedir o imediato levantamento dos valores requisitados; e justamente para que tais situações – cuja resolução judicial é suscetível de diferimento sem prejuízo às partes – não obstem a expedição do precatório e impliquem desproporcional retardamento do início da realização material do crédito, o juiz pode (*rectius*, deve) condicionar o saque à expedição de alvará ou pode, inclusive, exarar ordem de *bloqueio*, a ser diretamente comunicada à instituição financeira, se o valor já estiver depositado, ou informado ao presidente do tribunal, se ainda estiver pendente o depósito da quantia requisitada (art. 44 da Resolução n. 405/2016/CJF); tudo em prestígio à efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública.

16.10 Extinção da fase executiva pela satisfação do crédito

A satisfação do credor, caso o pagamento do precatório ou da requisição de pequeno valor ocorra a título *definitivo* – porque, como será visto, é possível a pronta satisfação dos chamados valores incontroversos instrumentalizada por requisição de

Federal: o de acesso ao judiciário e à efetividade das tutelas jurisdicionais" – SPALDING, Mauro. *Execução contra a Fazenda Pública...* p. 218.

pagamento *parcial* –, corresponde ao modo *normal*[168] de exaurimento da fase executiva (cumprimento de sentença), que levará à extinção do processo, em decorrência do adimplemento da obrigação pecuniária (artigos 513, 771 e 924, II, do CPC).

A causa que conduzirá à extinção *ordinária* da fase de cumprimento de sentença é preexistente: a satisfação do crédito por intermédio do levantamento dos valores requisitados por precatório ou por RPV. Diversamente do que ocorre com a prestação da tutela jurisdicional cognitiva – cuja entrega coincidirá com a sentença ou com a decisão interlocutória de mérito (art. 356 do CPC) –, a prestação da tutela jurisdicional executiva antecede o próprio ato extintivo *normal*, que terá apenas o condão "de extinguir o processo e ditar umas poucas determinações marginais ou complementares, como o pagamento de custas remanescentes, o arquivamento dos autos", entre outras providências secundárias, razão por que é mais adequado falar em extinção da fase executiva "*com ou sem a satisfação do credor*, porque é nessa satisfação que consiste a tutela jurisdicional executiva" em si.[169]

Outras situações extintivas, ora consideradas *atípicas*, em que o desfecho da fase executiva repercuta sobre o direito material das partes – como por exemplo, o reconhecimento da prescrição da pretensão executória contra a Fazenda Pública no bojo da fase de cumprimento de sentença –, serão tratadas adiante (v. 17.2.2), porque, nesses casos, a decisão emana de atividade jurisdicional autenticamente cognitiva.[170]

Seja como for, a extinção da fase de cumprimento de sentença será, em qualquer hipótese (extinção normal ou desfecho anômalo), realizada por *sentença*, que é o pronunciamento por meio do qual o juiz "põe fim à fase cognitiva do procedimento comum, bem como extingue a *execução*" (art. 203, § 1º, do CPC). O termo *execução* está empregado no dispositivo legal como sucedâneo de *fase executiva* (processo autônomo de execução e fase de cumprimento de sentença), que se contrapõe ao termo anterior *fase*

---

[168] "É também lícito falar em *extinção ordinária* do processo de execução, que ocorre, 'quando o devedor satisfaz a obrigação', em oposição às outras hipóteses extintivas, que são *anômalas*, ou, ao menos, não chegam a ser rigorosamente normais" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições*... v. IV, p. 791.

[169] Ibidem, p. 790-791.

[170] "O que justifica a estabilidade da declaração expressa no processo de execução não é simplesmente a afirmação formal de que o devedor satisfez a obrigação, mas sim o objeto e o grau de cognição empreendida para que se chegasse a essa declaração" – YARSHELL, Flávio Luiz. *Ação rescisória e decisões proferidas no processo de execução.* In *Execução civil (aspectos polêmicos).* Coords. João Batista Lopes e Leonardo José Carneiro da Cunha, p. 149-158. São Paulo: Dialética, 2005, p. 152.

cognitiva. Aliás, é recorrente o emprego de um termo por outro (*execução* em vez de *cumprimento de sentença*) no Código de Processo Civil de 2015 (v. 9).[171]

Segundo o CPC, a sentença é o ato judicial que, independentemente de seu teor, importa no encerramento da fase cognitiva ou da fase executiva; todos os demais atos de conteúdo decisório são, simplesmente, *decisões interlocutórias*. Recaia ou não sobre o mérito, se o ato decisório não extinguir a fase cognitiva ou executiva do processo, não será sentença.

Portanto, a extinção da fase de cumprimento de sentença continua a desafiar apelação,[172] e não agravo de instrumento, que constitui expediente recursal cabível contra as decisões *intermédias* da fase de cumprimento de sentença (art. 1.015, parágrafo único, do CPC), não contra as decisões que impliquem o desfecho do processo.

No entanto, em sentido contrário, poderia ser argumentado que, durante a tramitação legislativa do Código vigente, a proposta apresentada pelo Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado Federal (PLS n. 166/2010), ainda mantinha disposição literal anterior do Código de Processo Civil de 1973 (art. 475-M, § 3º): "contra decisão proferida na fase de cumprimento de sentença cabe agravo de instrumento; *se essa decisão implicar extinção* do processo, cabe apelação" (art. 532, parágrafo único). A supressão do parágrafo único, no atual dispositivo correlativo (art. 518 do CPC/2015), esclareceria a intenção do legislador de uniformizar o método formal de recorribilidade na fase de cumprimento de sentença (art. 1.015, parágrafo único, do CPC).

Além disso, poderia ser alegado que o art. 203, § 1º, do CPC limita a sentença ao ato que "põe fim à *fase cognitiva* do procedimento comum" e, sendo a fase de cumprimento de sentença etapa sincrética do procedimento comum, a parte final do dispositivo ("extingue a execução") seria apenas relativa ao processo autônomo de execução (Livro II da Parte Especial do CPC).

---

[171] A esse respeito, com um amplo cotejo terminológico: CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 359.

[172] Como já o era à luz do art. 475-M, § 3º, do Código de Processo Civil de 1973, incluído pela Lei n. 11.232/2005. Mas "nem o próprio Legislador [de 2005] confiou no critério [substancial] que passou a adotar no art. 162 do CPC [de 1973]. É o que se conclui quando se percebe que a lei preservou o critério topológico antes adotado ao determinar o recurso cabível contra o ato que julga a 'impugnação' do executado. Nesse caso, disse o Legislador que cabe agravo se não houver extinção e cabe apelação se o processo for extinto. Vale dizer: o próprio legislador abandonou o conceito de sentença que adotou ao modificar o art. 162" – YARSHELL, Flávio Luiz; BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis...* p. 19.

A objeção a esse aspecto, porém, é de pronto franqueada pelo fato de o Livro I da Parte Especial do CPC dispor separadamente do *procedimento comum* (Título I) e da fase de *cumprimento de sentença* (Título II), que segue rito próprio, observada a aplicação subsidiária dos procedimentos executivo (art. 513) e comum (artigos 513 e 771, parágrafo único). Em outras palavras, a despeito de instaurar-se *complementarmente* à fase cognitiva, parece que a denominada fase de "cumprimento de sentença nada mais é do que o procedimento executivo adequado para os casos em que a execução se funda em título executivo judicial"; e "procedimentos executivos extinguem-se por sentença".[173]

Não obstante as ponderações contrárias apresentadas, tudo indica que a decisão que encerra a fase de cumprimento de sentença enquadra-se no conceito de *sentença* estabelecido pelo art. 203, § 1º, do CPC e, portanto, constitui ato atacável por apelação (art. 1.009, *caput*). Deve prevalecer o critério estritamente *topológico* (ou *formal*) para a definição do ato decisório e, nesse ponto, o Código de Processo Civil de 2015 esvaziou o critério *substancial* aportado pela Lei n. 11.232/2005, que alterara a redação do art. 162, § 1º, do Código de Processo Civil de 1973 ("sentença é o ato do juiz que implica alguma das situações previstas nos arts. 267 e 269 desta Lei").[174]

Independentemente das críticas abalizadas a que se sujeita o retorno ao critério *formal* de definição do ato decisório – que implica tratamento recursal discrepante a "decisões substancialmente idênticas" –, parece inegável a opção adotada pelo Código de Processo Civil de 2015 pela alteração sistemática promovida: "agravo voltou a ser recurso contra decisão que não põe fim ao procedimento em primeiro grau, independentemente do conteúdo".[175] Em interpretação *a contrario sensu*, a decisão que põe fim ao procedimento

---

[173] CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*... p. 359 e 424.

[174] Embora pareça que mesmo a Lei n. 11.232/2005 não afastara por completo o critério *topológico*, a exemplo do que estabelecia o art. 475-M, § 3º, do CPC/1973. Nesse sentido: LEITE, Clarisse Frechiani Lara. *O conceito de sentença.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*. Coord. Susana Henriques da Costa, p. 69-94. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 86-90.

[175] "A meu ver, a solução adotada pelo CPC de 2015 não é adequada na medida em que trata de maneira diferente fenômenos essencialmente iguais. Se o juiz resolve aplicar o art. 356 e julgar o mérito de apenas um dos pedidos cumulados, a parte que pretender recorrer deverá se valer do agravo de instrumento, o qual via de regra não tem efeito suspensivo (art. 1.019, I), e não admite sustentação oral (art. 937, VIII). Se o juiz entender por bem não desmembrar o objeto litigioso e proferir uma única decisão sobre todos os pedidos cumulados, o recurso cabível contra essa mesma decisão é a apelação, a qual tem, de regra, efeito suspensivo automático (art. 1.012) e comporta sustentação oral (art. 937, I). Duas situações essencialmente iguais não poderiam ter recebido tratamentos tão distintos" – SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Recorribilidade das Interlocutórias e Sistema de Preclusões no Novo CPC – Primeiras Impressões.* In *O Novo Código de*

em primeiro grau, independentemente de seu conteúdo, não comporta agravo, mas apelação (art. 1.009).

17 Impugnação ao cumprimento de sentença

A Fazenda Pública, intimada ao cumprimento de sentença que contenha obrigação pecuniária, dispõe da impugnação prevista no art. 535 do CPC como meio *típico* de defesa na execução. Com a inclusão expressa da tutela *in executivis* contra a Fazenda Pública no regime da *fase de cumprimento de sentença*, fenômeno inocorrente à luz da Lei n. 11.232/2005 (v. 9), houve finalmente a unificação da sistemática processual sincrética, eliminada a necessidade de execução aparelhada fundada em título judicial para quaisquer hipóteses.

O expediente processual de defesa da Fazenda Pública executada em razão de título judicial é, agora, a *impugnação* ao cumprimento de sentença (art. 535 do CPC), oferecida no prazo *diferenciado* de trinta dias – não de quinze dias (art. 525) –, contados na forma do art. 219 (cômputo de dias úteis), em que poderá arguir as matérias constantes no art. 535, I a VI (v. 17.2).

Importante ressaltar que, à luz do Código de Processo Civil de 2015, a impugnação ao cumprimento de sentença não se restringe apenas às obrigações pecuniárias (tutela executiva expropriatória ou *por precatório*), pois é igualmente extensível à tutela satisfativa das obrigações de fazer, de não fazer e de entregar coisa (artigos 536, § 4º, 538, § 3º), naquilo que for com elas compatível (v. 27).

A natureza jurídica da impugnação ao cumprimento de sentença constitui, já desde a Lei n. 11.232/2005, uma das questões mais controversas da doutrina processual[176] e ainda

---

Processo Civil: questões controvertidas, Coord. Carlos Alberto Carmona, p. 189-230. São Paulo: Atlas, 2015, p. 206 e 208.

[176] "Qualificar a impugnação como simples *incidente* ou como *ação* não é questão meramente acadêmica. Consequências teóricas e práticas decorrem dessa orientação. No plano teórico, se se considerar a impugnação verdadeira *ação*, ter-se-á de cuidar das *condições da ação* (*rectius*, de requisitos de admissibilidade de julgamento de mérito), e dos *elementos da ação* (partes, causa de pedir e pedido), o que revela não se tratar de tema singelo. Sob o aspecto prático, surgirão indagações como a existência de conexão entre ação autônoma (*v.g.*, anulatória ou declaratória) e impugnação" – LOPES, João Batista. *Impugnação do executado: simples incidente ou ação incidental?* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem*

parece longe de arrefecer-se, especialmente agora, com o advento do Código de Processo Civil de 2015, que estendeu o expediente típico de defesa à Fazenda Pública com uma diferença relevante: a atribuição de efeito suspensivo *ope legis* (art. 535, § 3º), atributo estranho à disciplina geral (art. 525, § 6º) e que coincide com o anterior regime dos embargos à execução contra a Fazenda Pública (art. 741 do CPC/1973), aos quais majoritariamente não se objetava a natureza de *ação*,[177] em vez de mero *incidente* de defesa na execução.

A divergência relativa ao exame da natureza jurídica da impugnação ao cumprimento de sentença pode ser resumida em quatro correntes doutrinárias principais, que a identificam como (i) ação, (ii) defesa incidental, (iii) figura mista (híbrida) ou (iv) instituto novo.

A identificação como *ação* do meio impugnativo típico à fase de cumprimento de sentença considera, evidentemente desde as alterações promovidas pela Lei n. 11.232/2005, a "inexistência de diferença ontológica entre os *embargos do executado* e a *impugnação*",[178] sendo o remédio idôneo a obstar o trâmite da execução, por intermédio de pedido de tutela jurisdicional para "corrigir os rumos da atividade executiva" ou extinguir a "pretensão a executar".[179]

A segunda corrente doutrinária (impugnação ao cumprimento de sentença constitui *defesa incidental*) assevera que não mais assiste ao devedor de obrigação reportada por título executivo judicial a necessidade de instrumentalização de sua defesa por intermédio

---

ao Professor Donaldo Armelin. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 341-356. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 344.

[177] "A modalidade de tutela perseguida em sede de embargos tem o escopo de efetivar a prática de um comando contido em título executivo taxativamente elencado pela lei para o conflito de interesses estabelecido entre as partes litigantes, presentes, em geral, no processo de execução" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Embargos à execução*... p. 84. "O regime dos embargos [à execução contra a Fazenda Pública no CPC/1973], exceção feita ao prazo, em nada difere do modelo geral desse remédio processual" – ASSIS, Araken de. *Manual da execução*... p. 965.

[178] LOPES, João Batista. *Impugnação do executado: simples incidente ou ação incidental?* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donaldo Armelin*. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 341-356. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 343.

[179] "Reservar a qualidade de autêntica oposição à ação autônoma, reduzindo os embargos, e agora, a impugnação [ao cumprimento de sentença] ao papel de simples contestação ou de 'incidente', sem definir-lhe a exata natureza jurídica, obscurece o fato de que por seu intermédio o executado põe barra, susta no todo ou em parte a execução. Bem por isso é universal a ideia de que o executado veicula por ação sua reação contra a execução" – ASSIS, Araken de. *Cumprimento da sentença*... p. 249-250. No mesmo sentido: LOPES, João Batista. *Impugnação do executado*... p. 342-344; VICENTE, Fabrizzio Matteucci. *A natureza jurídica da impugnação da nova execução.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*. Coord. Susana Henriques da Costa, p. 217-231. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 222-223.

de "ação de conhecimento intercalada";[180] seria estranho "pensar que o processo que, para prestar a tutela do direito material, tem de passar pelas fases de conhecimento e de execução, possui duas relações jurídicas processuais distintas (uma de conhecimento e outra de execução)".[181]

Os autores que pugnam pela natureza jurídica de *defesa incidental* do referido expediente asseveram que, "sendo a impugnação ao cumprimento da obrigação contida na sentença defesa intraprocessual, tal como a contestação, por decorrência lógica, vige o princípio da eventualidade, devendo, por conseguinte, o executado concentrar todas as alegações em tal meio de defesa, sob pena de não poder alegá-las posteriormente", nem mesmo "por meio de ações autônomas cognitivas versando matéria que não foi alegada pela via impugnativa", ressalvada apenas a possibilidade de serem formuladas *a posteriori* "aquelas situações que, por expressa determinação legal, puderem ser alegadas depois (inexigibilidade do título, ilegitimidade de partes, prescrição etc.)".[182]

A doutrina filiada à orientação seguinte (impugnação como figura *mista* ou *híbrida*) defende que a natureza jurídica do referido expediente processual é *variável*, a depender das respectivas matérias veiculadas, ou seja, "há que se investigar *o conteúdo* da impugnação, a fim de identificar a sua natureza jurídico-processual".[183] A premissa dessa

---

[180] "[...] considerando-se que as atividades processuais conducentes ao cumprimento da sentença não mais constituem *ação* autônoma, mal se compreenderia que uma eventual oposição a tal cumprimento se fizesse mediante uma nova ação intercalada" – CARNEIRO, Athos Gusmão. *Cumprimento da sentença civil*... p. 68. No mesmo sentido: NOTARIANO JR., Antonio. *Impugnação ao cumprimento da sentença.* São Paulo: Método, 2008, p. 38; THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença*... p. 576; CÂMARA, Alexandre Freitas. *A nova execução de sentença*... p. 132; COSTA, Susana Henriques da. *A Lei n. 11.232/05 e a execução contra a Fazenda Pública*... p. 360.

[181] "Ora, a circunstância de o processo necessitar das fases de conhecimento e de execução, para viabilizar a tutela do direito, nada tem a ver com duas relações jurídicas. Trata-se apenas de aspecto técnico do processo, imprescindível à tutela do direito material, e não da existência de relações jurídicas diversas. Assim como o processo, para prestar a tutela jurisdicional do direito, necessita de duas fases, a relação jurídica processual se desenvolve em duas fases" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução*... p. 294.

[182] NOTARIANO JR., Antonio. *Impugnação ao cumprimento da sentença*... p. 46.

[183] MEDINA, José Miguel Garcia. *Processo de execução e cumprimento de sentença*... p. 312. "A impugnação tem natureza jurídica híbrida – misto de *ação* e de *defesa* – e deve ser ajuizada por meio de petição inicial, observado, no que couber, o disposto no CPC" – NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado.* 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 642. No mesmo sentido: DESTEFENNI, Marcos. *Aspectos relevantes da impugnação.* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donaldo Armelin*. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 445-478. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 452; MONTEIRO, Vítor J. de Mello. *Da impugnação ao cumprimento de sentença – Natureza jurídica e cabimento.* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donaldo Armelin*. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 773-810. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 790-794.

terceira corrente vincula-se, na verdade, ao mesmo pressuposto adotado pelo primeiro entendimento doutrinário (impugnação como *ação*): a ausência de diferença ontológica entre os *embargos do devedor* e a *impugnação ao cumprimento de sentença*; à luz do regime anterior, já existiam situações em que não havia razão alguma para que os embargos fossem considerados *ação*, "mais se assemelhando a um mero incidente processual (como, por exemplo, em casos em que o embargante nada mais faz do que levantar problemas quanto ao rito escolhido pelo exequente)".[184]

Finalmente, há um último entendimento doutrinário que defende a natureza *sui generis* da impugnação ao cumprimento de sentença para situá-la como "uma nova figura, com regime jurídico indefinido, dependendo de forte interpretação teleológica para ser extraído".[185] Mas também a corrente anterior (natureza *mista* da impugnação) reconhece autêntica *novidade* na configuração do instituto, a exigir "que se abandone de vez a concepção de que novas figuras – e essa é uma nova figura – devam necessariamente encartar-se, de modo preciso e perfeito, nas categorias anteriormente existentes".[186]

Assim, todas as correntes doutrinárias aportam considerações importantes, quanto aos aspectos substanciais enfrentados, que podem ser aproveitadas para a compreensão da intrincada natureza jurídica da impugnação ao cumprimento de sentença.

Na verdade, contudo, parece ser mais relevante entender o fenômeno da *incidentalização* da atividade cognitiva na execução, ensejada pela oposição *típica* de meio de defesa (*lato sensu*) do executado, do que investigar a natureza jurídica da *incidentalidade* da impugnação propriamente dita. E, percebendo que a possibilidade de instauração de atividade cognitiva na execução não constitui prerrogativa deferida ao executado exclusivamente por intermédio do manejo de impugnação típica – exemplo

---

[184] MEDINA, José Miguel Garcia. *Processo de execução e cumprimento de sentença*... p. 145.

[185] "Encontrando-se na impugnação uma nova figura, conclui-se que, salvo as características principais delineadas pela norma que a criou e regulou, seu regime jurídico nasceu indefinido, dependendo de forte interpretação teleológica para ser extraído. Conclui-se, também, ser descabida a solução pronta para lhe roubar o regime dos tipos laterais, que com ele guardam pontos de semelhança, ainda que alguma interpretação analógica possa ser por vezes utilizada" – HARTEN FILHO, Carlos Antonio. *Natureza jurídica da impugnação ao cumprimento de sentença.* In *Novos temas de processo civil.* Coords. Bruno Cavalcanti, André Elali e José Ricardo Varejão. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 124. No mesmo sentido: MONTENEGRO FILHO, Misael. *Cumprimento da sentença e outras reformas processuais.* São Paulo: Atlas, 2006, p. 78-79.

[186] MEDINA, José Miguel Garcia; WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Apontamentos sobre as alterações oriundas da Lei n. 11.232/2005.* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donaldo Armelin*. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 357-381. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 367.

disso é a via da denominada objeção à executividade –, o que importa realmente questionar é "se a ausência da impugnação impede, ou não, que se pretenda discutir a relação material por meio de ação e processo autônomos".[187]

O Código de Processo Civil de 2015, tal como o texto processual anterior, não é suficientemente claro em relação à natureza jurídica da impugnação à fase de cumprimento de sentença, razão por que, tal como defendido pela quarta corrente doutrinária exposta acima, sua investigação há de perpassar necessária interpretação lógico-sistemática.

A impugnação ao cumprimento de sentença pode veicular matérias de conteúdo variável (artigos, 525, § 1º, I a VII, 535, I a VI, do CPC), tanto atinente a temas para os quais a lei exige a iniciativa da parte (como causas modificativas da obrigação reportada pelo título) quanto para questões cognoscíveis de ofício pelo juiz (como ilegitimidade de parte ou inexequibilidade do título).

Se a impugnação ao cumprimento de sentença detivesse puramente natureza de *ação* ou *demanda*, a possibilidade de o juiz conhecer *ex officio* de vários dos temas nela articuláveis conduziria à ausência de interesse de agir do executado para oferecê-la com fundamento em matérias de ordem pública, o que constituiria um insuperável paradoxo, ante a expressa autorização conferida pelo Código de Processo Civil para que tais pontos sejam veiculados pelo instrumento processual típico.[188]

Por outro lado, inadmitir a formação de uma nova relação jurídica processual no módulo executivo do processo – como propugna a corrente que defende a natureza de *defesa* da impugnação – não afasta a possibilidade de haver, no bojo da fase satisfativa, atividade de cognição direcionada pelo *interesse do devedor* (defesas atinente à relação material) ou, concorrentemente, pelo próprio *interesse estatal*, tal como ocorre quanto às matérias sujeitas à denominada "objeção à executividade" (artigos 803, parágrafo único,

---

[187] YARSHELL, Flávio Luiz; BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis*... p. 49.

[188] "Além de se atacar o título, a impugnação pode resistir a vícios de procedimento, revelando sua natureza especial. Nestas hipóteses, não há como se encaixar a argumentação doutrinária para conceituar a impugnação como ação. Seria realmente necessário mover ação incidental para dirimir questiúnculas procedimentais surgidas no bojo da ação execução? A resposta parece-nos flagrantemente negativa" – HARTEN FILHO, Carlos Antonio. *Natureza jurídica da impugnação ao cumprimento de sentença*. In *Novos temas de processo civil*. Coords. Bruno Cavalcanti, André Elali e José Ricardo Varejão. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 123.

771 e 513 do CPC), cujos limites são de aceitação cada vez mais ampla na doutrina e na jurisprudência.[189]

O credor, quando promove o cumprimento de sentença, não pretende o reconhecimento de um direito – previamente consubstanciado no título –, mas a obtenção de um resultado prático, e apenas isso.[190] O fato de a impugnação ao cumprimento de sentença constituir defesa *intraprocessual* – ante a superação da dicotomia *cognição-execução* – não parece *per se* suficiente a compará-la à contestação da fase de conhecimento, cuja ausência de argumentos defensivos no prazo legal irradia efeitos externos ao processo e inviabiliza eventual rediscussão do *dedutível* não deduzido à luz do objeto litigioso do processo. Se a atividade executiva não tem por escopo alcançar um provimento declarativo, não há como considerar repelidas "todas as alegações e as defesas que a parte executada poderia opor" para resistir aos atos materiais da execução, como resultaria de pretensa aplicação analógica do que dispõe o art. 508 do CPC.[191]

Não se coaduna com os postulados da segurança jurídica e do devido processo legal conceber que a omissão do executado – ausência de impugnação ao cumprimento de sentença – reverbere *extraprocessualmente* de modo a impedir a parte de discutir *a posteriori*, em autos próprios, questão material não deduzida na fase de cumprimento de

---

[189] Essa constatação, inclusive, leva parte da doutrina a considerar "que a impugnação, a exemplo da antiga exceção de pré-executividade, é defesa que dispensa o uso de ação, e que se dá por simples 'petição incidental', ou '*simples petitio'*. Na verdade, o Código reformado [CPC/1973 alterado pela Lei n. 11.232/2005], ao disciplinar o cumprimento da sentença relativa à obrigação por quantia certa, nada mais fez do que institucionalizar a praxe jurisprudencial consubstanciada na exceção de pré-executividade" – THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença...* p. 399-400.

[190] "É cediço que a tutela jurisdicional executiva não faz uso de um processo (ou módulo processual) de igual dialeticidade ao cognitivo. Prova disso é que o executado é convocado a participar do procedimento executivo para que cumpra a obrigação representada no título do exequente-credor. Assim, opostamente ao que ocorre na tutela cognitiva, a tutela executiva não se destina à discussão da razão ou com quem se encontra o direito, enfim, não predispõe uma atuação preponderantemente cognitiva do órgão judicial. Bem pelo contrário, visa precipuamente a atuar a obrigação inadimplida representada no documento a que a lei confere semelhante eficácia" – ABELHA, Marcelo. *Manual de execução civil*. 3. ed. São Paulo: Forense Universitária, 2006, p. 476.

[191] "[...] a execução não é vocacionada ao exame do mérito, mas é atividade jus-satisfativa: não se executa para discutir sobre quem tem razão, mas para concretizar o direito já definido em título judicial ou extrajudicial. [...] Não se mostra razoável, pois, que, ante a existência de um título executivo contra si, o executado assuma a postura de simples contestante como se tivesse sido citado para uma ação de conhecimento. [...] Dito de outro modo, a ampla defesa, a que tem direito o executado, deve ser entendida *sic modus in rebus*: o executado tem o ônus de impugnar o título ou o processo de execução sob pena de sofrer os efeitos que são próprios da atividade executiva" – LOPES, João Batista. In *Defesa do executado por meio de ações autônomas. Execução civil (aspectos polêmicos).* Coords. João Batista Lopes e Leonardo José Carneiro da Cunha, p. 191-201. São Paulo: Dialética, 2005, p. 192.

sentença, sem que tais efeitos resultem de norma legal expressa,[192] sob pena de se frustrar um dos corolários mais caros ao sistema de garantias constitucionais: a *proteção das legítimas expectativas* e de violar a garantia da inafastabilidade da jurisdição.

A natureza jurídica da impugnação ao cumprimento de sentença, assim, parece não se adequar inteiramente a nenhuma das propostas constantes das três correntes doutrinárias principais, não obstante a definição de seus contornos dependa do empréstimo teórico das respectivas ideias.

Tudo indica, embora desbordaria do objeto de estudo o aprofundamento dessa análise, que a impugnação ao cumprimento de sentença realmente constitui *nova figura*, no sentido de ser uma *nova modalidade de defesa* à execução, tal como propugnam os defensores do quarto posicionamento doutrinário exposto anteriormente.[193] Como já colocado, mais fundamental parece ser a *incidentalização* da atividade cognitiva na

---

[192] "Por esse prisma, a falta de impugnação não acarreta a perda do direito material ou mesmo a impossibilidade de se promover ações relativas ao débito. Caso contrário, o prazo de impugnação de quinze dias instituiria uma preclusão com força de coisa julgada que a lei processual não estabeleceu. Mais ainda, alteraria prazos prescricionais previstos na lei material para o regular exercício e exigibilidade de um direito. Definitivamente, não foi essa a intenção do legislador e não é esse o conteúdo da norma" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Nova execução de títulos judiciais e sua impugnação.* In *Aspectos polêmicos da nova execução 3: de títulos judiciais.* Coord. Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 442-465. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 450-451.

[193] Por exemplo, ilustra essa conclusão o fato de a desistência da fase de cumprimento de sentença, quando oferecida impugnação ao mérito da execução (por exemplo, versando sobre causas supervenientes – ao título – extintivas da obrigação), depender da expressa concordância do impugnante, como estipula o art. 775, parágrafo único, II, do CPC, em exceção ao denominado *princípio da disponibilidade* aplicado ao módulo executivo da fase de cumprimento de sentença (art. 775, *caput*). Significa afirmar que, exceto se a impugnação versar apenas sobre questões processuais, o interesse processual do impugnante pode sobreviver ao próprio interesse do credor na propulsão dos atos executivos, sem que, contudo, tenha havido a formação de uma nova relação jurídica incidental à execução, como ocorreria na hipótese da ação de embargos à execução fundada em título executivo extrajudicial. A técnica adotada pelo legislador, em continuidade à sistemática do CPC/1973, merece autorizadas críticas à luz da disciplina dos embargos à execução, pois "ao executado que opôs embargos ao mérito, a desistência do processo de execução deveria ser considerada como fato absolutamente irrelevante ao destino dos embargos. Formulada a desistência, ato contínuo, a extinção do processo de execução se efetivaria, arcando o exequente com a sucumbência. Por isso, eventual desistência manifestada na execução em nada afetaria o prosseguimento dos embargos ao mérito" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Embargos à execução...* p. 287. Contudo, referida técnica [não-extinção da fase de cumprimento de sentença] parece compatibilizar-se com a ideia do processo sincrético, já que, com o oferecimento intraprocessual da impugnação ao cumprimento de sentença, a manutenção do processo (*uno*) é medida que se impõe, ainda que o exequente desista da consecução dos atos materiais executivos. Outro exemplo da nota *distintiva* da impugnação, é o fato de a ela aplicar-se o art. 229 (contagem de prazo em dobro, na hipótese de litisconsortes com procuradores distintos, não vinculados a um mesmo escritório de advocacia), o que não ocorre para o oferecimento de embargos à execução, cujo prazo deve ser contado individualmente (art. 915, § 1º).

execução, ensejada pela oposição *típica* do meio de defesa do executado, e não a *incidentalidade* da impugnação em si.[194]

Portanto, em sentido amplo, a *impugnação ao cumprimento de sentença* pode ser definida como modalidade *típica* de reação do devedor ao requerimento executivo, instaurada dentro do próprio módulo processual satisfativo, que *incidentaliza* atividade cognitiva *suficiente* e *adequada* para, segundo a natureza da matéria alegada, pacificar o conflito de interesses *superveniente*, resolver acerca da admissibilidade da tutela executiva ou sanar vícios formais do procedimento satisfativo (artigos, 525, § 1º, I a VII, 535, I a VI, 536, § 4º, 538, § 3º, do CPC).

17.1 Efeito suspensivo

A *impugnação* ao cumprimento de sentença oferecida pela Fazenda Pública, quando intimada ao adimplemento de obrigação pecuniária consubstanciada em título executivo judicial, deve ser apresentada no prazo *diferenciado* de trinta dias (art. 535 do CPC), e não no prazo geral de quinze dias (art. 525). Essa não é a única nem a principal diferença existente entre os regimes geral e diferenciado (fazendário) do meio típico de defesa ao cumprimento de sentença.

O Código de Processo Civil de 2015 estendeu o instituto à Fazenda Pública – o que não o fizera a Lei n. 11.232/2005 – com uma distinção relevante: a atribuição de efeito suspensivo *ope legis* (art. 535, § 3º), atributo estranho à disciplina geral (art. 525, § 6º) e que coincide, resguardadas as respectivas dimensões, com o anterior regime dos embargos à execução contra a Fazenda Pública (art. 741 do CPC/1973).

Para explicar a atribuição e a extensão do efeito suspensivo (*ope legis*) aos antigos embargos à execução contra a Fazenda Pública,[195] a jurisprudência não apenas se fundava

---

[194] "[...] a perda da autonomia do processo de execução, a bem da verdade, não exigia necessariamente a supressão dos embargos do devedor, como típica manifestação do exercício do direito de ação. Se o que se quis foi impedir a instauração de um novo processo de conhecimento, a tentativa perece ter sido em vão porque pode não haver novo processo, 'mas haverá cognição'. O Legislador não pode contrariar a natureza das coisas e quando tenta fazê-lo normalmente os resultados não são adequados" – YARSHELL, Flávio Luiz; BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis*... p. 45.

[195] Vale recordar que, desde a Lei n. 11.382/2006, a suspensividade dos embargos do devedor contra a execução aparelhada era apenas *ope judicis* (art. 739-A do CPC/1973).

no art. 730 do CPC/1973 (citada a devedora, se não se opusesse à execução, era requisitado o pagamento), mas também na exigência constitucional de *sentença transitada em julgado* (art. 100, § 5º, da CF), como já relatado (v. 12): a expedição do ofício requisitório de pagamento apenas estaria autorizada se não houvesse mais "qualquer discussão ao valor executado",[196] em controvérsia instaurada incidentalmente pela via de *ação* de embargos. Em outras palavras, referida exigência constitucional de *sentença transitada em julgado* seria endereçada tanto à decisão formadora do título executivo judicial quanto à sentença que apreciasse os embargos à execução contra a Fazenda Pública, em manifesto óbice à efetividade da tutela jurisdicional executiva.

O entendimento doutrinário firmado à luz do regime processual anterior, assim, basicamente controvertia acerca das consequências da ausência de atribuição legal de efeito suspensivo à apelação interposta pela Fazenda Pública contra a sentença de rejeição ou de improcedência dos embargos à execução (art. 520, V, do CPC/1973).

Os vários autores que se debruçaram sobre a questão ora esclareciam, majoritariamente, que a expedição do precatório não poderia ser obstada por força da irresignação recursal fazendária (apelação em embargos à execução): o que o legislador garantiria à Fazenda Pública seria apenas "uma apreciação em primeira instância das questões suscitadas a respeito da dívida, sem que seja ainda nessa fase requisitado o seu pagamento";[197] ora afirmavam, com amparo na jurisprudência prevalecente, que a

[196] "[...] se no objeto dos embargos houver questionamento que possa afetar o título executivo como um todo, e a alegação de prescrição da pretensão executória tem essa finalidade, a execução deve fica suspensa até o julgamento dos embargos. Isso porque, nas Execuções propostas contra a Fazenda Pública, a oposição de embargos gera efeito suspensivo, pois a expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor depende do prévio trânsito em julgado, de sorte que somente pode ser determinado o pagamento se não houver mais qualquer discussão quanto ao valor executado" (STJ, Segunda Turma, AgRg no REsp 1.264.564/PR, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 9.9.2011; excerto da ementa).

[197] COSTA, Susana Henriques da. *A Lei n. 11.232/05 e a execução contra a Fazenda Pública...* p. 363. No mesmo sentido: LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Eficácia das Decisões e Execução Provisória...* p. 307; MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução...* p. 405; CIMARDI, Cláudia A. *Execução contra a Fazenda Pública após a EC 30/2000*. In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 336-348. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 339; FEDERIGHI, Wanderley José. *A execução contra a Fazenda Pública...* p. 58; CASTRO, Cristiane Souza de. *Execução forçada contra a Fazenda Pública*. São Paulo: LTr, 2006, p. 62; FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública...* p. 294-295; SPALDING, Mauro. *Execução contra a Fazenda Pública...* p. 189-190; BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *O novo processo civil brasileiro*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 259.

expedição do precatório dependeria indeclinavelmente do "trânsito em julgado" da sentença que apreciasse os embargos.[198]

O art. 535, § 3º, I e II, do Código de Processo Civil de 2015 estabelece que, não impugnado o cumprimento de sentença instaurado contra a Fazenda Pública ou *rejeitadas as arguições da executada*, deverá ser expedido precatório ou requisição de pequeno valor para o crédito executado. Evidentemente que, em se tratando "de impugnação parcial, a parte não questionada pela executada será, desde logo, objeto de cumprimento", tal como já o autorizava a sistemática processual anterior (art. 739-A, § 1º, do CPC/1973) e, a esse respeito, tanto doutrina quanto jurisprudência não divergiam: "a parcela incontroversa do valor pode dar continuidade ao procedimento para pagamento".[199]

Em uma primeira "interpretação" do dispositivo (art. 535, § 3º, do CPC), a Resolução n. 405/2016/CJF estabelece que "o juiz da execução informará, no ofício requisitório, os seguintes dados constantes do processo: [...] data do trânsito em julgado da sentença ou do acórdão no processo de conhecimento; data do *trânsito em julgado* dos embargos à execução *ou da impugnação, se houver*" (art. 8º, XI e XII). A prevalecer o comando normativo administrativo do Conselho da Justiça Federal,[200] também a decisão relativa à impugnação ao cumprimento de sentença, oferecida pela Fazenda Pública, deverá submeter-se ao *trânsito em julgado* constitucional (art. 100, §§ 1º e 5º) para autorizar a expedição do precatório, tal como acabou por preponderar anteriormente na jurisprudência, à luz do Código de Processo Civil de 1973.

Todavia, parece evidente que a expressão "*rejeitadas as arguições da executada*", empregada pelo art. 535, § 3º, Código de Processo Civil de 2015, reporta-se à rejeição de

---

[198] Nesse sentido: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública...* p. 115; ASSIS, Araken de. *Manual da execução...* p. 965; LEMOS, Bruno Espiñeira. *Precatório: trajetória e desvirtuamento de um instituto. Necessidade de novos paradigmas.* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 78; AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel de. *Execução contra a Fazenda Pública.* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donaldo Armelin*. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 671-711. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 676.

[199] "Na hipótese de embargos parciais, o que se verifica é a ocorrência de o valor do título conter parte controversa – impugnada pelos embargos – e parte incontroversa. A parcela incontroversa do valor do crédito pode dar continuidade ao procedimento para pagamento, mesmo pendentes os embargos à execução com relação à outra parcela, não havendo alteração quanto ao caráter definitivo da execução" – CIMARDI, Cláudia A. *Execução contra a Fazenda Pública após a EC 30/2000*... p. 339.

[200] Aliás, corroborado pelo Enunciado n. 532 do FPPC: "a expedição do precatório ou da RPV depende do trânsito em julgado da decisão que rejeita as arguições da Fazenda Pública executada".

primeiro grau, sendo inadmissível considerar, hoje,[201] que apenas a rejeição definitiva da impugnação ao cumprimento de sentença, após esgotadas eventuais vias recursais ordinárias e extraordinárias, autoriza a expedição do ofício requisitório de pagamento.

Um dos vários propósitos que motivou o legislador a inserir no regime processual sincrético o modo de satisfação das obrigações pecuniárias devidas pela Fazenda Pública foi conferir maior efetividade à tutela jurisdicional executiva. Aliás, esclarece também esse propósito o art. 535, § 2º (prevê o ônus da impugnação especificada para a arguição fazendária de excesso de execução, sob pena de não conhecimento do respectivo fundamento) e § 4º (prosseguimento do cumprimento de sentença para valores incontroversos).[202]

O fato de a execução *ex intervallo* contra a Fazenda Pública ter deixado de existir esclarece uma opção legislativa reestruturante, que não observa no regime constitucional de precatório justificativa para, sob visão míope dos fenômenos envolvidos, criar óbices ilegítimos à tutela jurisdicional executiva, sob o recorrente argumento do interesse do erário, confundindo-o indevidamente com o interesse público primário.

Portanto, se é certo que a suspensividade *ope legis* da impugnação ao cumprimento de sentença constitui prerrogativa deferida em favor da Fazenda Pública[203] – ante sua

---

[201] O Código de Processo Civil de 2015 (art. 535, § 3º) "traz solução que não se identifica com o tratamento que a jurisprudência vem [vinha] dando (sob o regime do CPC de 1973) aos casos de execução para pagamento de quantia certa contra a Fazenda Pública" – WLADECK, Felipe Scripes. *O novo CPC e a execução para pagamento de quantia certa contra a Fazenda Pública.* In *Repercussões do Novo CPC, v. 10.* Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 111-127. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 117.

[202] Parte da doutrina considera que o art. 535, § 4º, do CPC é inconstitucional, pois "a Constituição Federal veda expressamente a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago" – ALVAREZ, Anselmo Prieto. *As prerrogativas da Fazenda Pública no novo Código de Processo Civil.* In *O novo Código de Processo Civil brasileiro – Estudos dirigidos: sistematização e procedimentos.* Coords. Thereza Alvim, Luiz Henrique Volpe Camargo, Leonard Ziesemer Schmitz, Nathália Gonçalves de Macedo Carvalho, p. 37-52. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 51. Contudo, como já apontado, a vedação constitucional aos precatórios complementares não se estende às requisições que visam a *suplementar* valor já pago, mas *a menor*, pela existência de algum erro material, ou efetuado a título de valor incontroverso, em requisição *parcial*.

[203] Embora seja esse o entendimento majoritário (suspensividade *ope legis*), cumpre ressalvar que parte da doutrina defende a suspensividade *ope judicis* também na hipótese de impugnação fazendária: "[...] cabe à Fazenda Pública requerer a concessão de efeito suspensivo à sua impugnação, hipótese em que deverá demonstrar ao magistrado a ocorrência dos pressupostos do § 6º do art. 525. A única (e essencial) distinção com relação ao que ocorre no cumprimento de sentença regido por aquele dispositivo, esta, sim, perfeitamente harmônica com o 'modelo constitucional', é que a Fazenda não fica sujeita a garantir o juízo. Para ela, a atribuição do efeito suspensivo depende, exclusivamente, da indicação do *fumus boni iuris* ('fundamentos relevantes') e de *periculum in mora* (quando o 'prosseguimento da execução for manifestamente suscetível de causar ao executado grave dano de difícil reparação'). Se não requerer o efeito

especificidade face o regime geral –, igualmente correto é afirmar que tal prerrogativa deve ser lida estritamente à luz da reestruturação proposta pelo legislador, sob pena de torná-la inócua, em leitura dissociada dos respectivos valores constitucionais aplicáveis.[204]

Em outras palavras, parece inconcebível a inclusão da tutela executiva contra a Fazenda Pública na estrutura sincrética, sem que se possa, nessa mudança de perspectiva, compreender a respectiva contribuição aportada à *efetividade do processo*. A assertiva fica mais clara quando se observa que o novo procedimento satisfativo veio a confirmar a necessidade, já alertada pela doutrina à luz da Lei n. 11.232/2005, de que as alterações trazidas, quanto à execução contra a Fazenda Pública, sejam "interpretadas de sorte a simplificar e proporcionar celeridade à prestação jurisdicional, sem, contudo, afastar o devido processo legal".[205]

Entender que, em se tratando de execução de obrigação pecuniária reportada por título judicial em desfavor da Fazenda Pública, nada mudou, senão a supressão da necessidade de processo *ex intervallo*, evidentemente não se compatibiliza com os postulados que orientam o novo ambiente processual.

Os contornos do efeito suspensivo *ope legis* previsto no art. 535, § 3º, do CPC devem ser lidos e interpretados "conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil" (art. 1º do CPC). A efetiva aderência do Código de Processo Civil aos preceitos do chamado *processo civil constitucional*[206] está atestada em seu primeiro dispositivo. A previsão enuncia uma nova tomada de consciência. O art. 1º do CPC esclarece que as normas processuais, e suas

---

suspensivo ou se o magistrado não deferir o pedido, expede-se o precatório ou faz-se a requisição de pequeno valor desde logo, ainda que a impugnação não tenha sido julgada" – BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 421.

[204] As normas processuais relativas à execução devem ser interpretadas com o escopo de garantir a maior efetividade possível, sendo inconstitucionais restrições excessivas ou injustificadas. Havendo insuficiência ou pouca clareza do comando normativo, a interpretação deve ser realizada de modo a tutelar adequadamente o *direito fundamental à execução da sentença* – GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 99-105. No mesmo sentido: MACÊDO, Lucas Buril de. *A eficácia das decisões judiciais e o cumprimento de sentença no CPC/2015.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 5: Execução*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 447-461. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 461.

[205] COSTA, Susana Henriques da. *A Lei n. 11.232/05 e a execução contra a Fazenda Pública...* p. 366.

[206] O tema situa-se como moderna colocação metodológica da ciência processual – DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo...* p. 25. "A condensação metodológica e sistemática dos princípios constitucionais do processo toma o nome de direito processual constitucional" – CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo...* p. 88.

interpretações, validam-se apenas com a observância aos valores constitucionais que lhes correspondam. As normas processuais impregnam-se necessariamente dos valores constitucionais que as devam acompanhar.[207]

Se o Código de Processo Civil internalizou no próprio módulo executivo o expediente defensivo cabível para que a Fazenda Pública resista à pretensão do credor na fase de cumprimento de sentença, significa, obviamente, que não mais entende cabível a *ação* de embargos à execução contra a Fazenda Pública fundada em título executivo judicial, como ocorria à luz do CPC/1973.

O fato de atribuir efeito suspensivo *ope legis* à impugnação ao cumprimento de sentença oferecida pela devedora fazendária (art. 535, § 3º) não altera essa constatação, mas, ao contrário, lhe reforça, por implicar que tal *suspensividade* seja interpretada *relativamente* ao disposto no art. 910, § 1º, que estabelece a necessidade de trânsito em julgado da sentença que rejeitar os embargos à execução oferecidos pela Fazenda Pública para que se viabilize a expedição do precatório ou da requisição de pequeno valor.

Caso fosse igualada a extensão dos efeitos *ope legis* de ambos os expedientes de defesa da devedora fazendária na execução (impugnação e embargos), o avanço promovido pelo Código de Processo Civil de 2015, ao integrar definitivamente o método satisfativo dos títulos executivos judiciais (estendendo-o à Fazenda Pública), seria praticamente nulificado, em prejuízo ao escopo de efetividade da tutela executiva, tão caro ao sistema processual em sua nova perspectiva. É possível afirmar, então, que seria inconstitucional qualquer interpretação extensiva dos limites estritos da suspensividade consubstanciada no art. 535, § 3º, do CPC.

Além do mais, deve ser ressaltado que a suspensividade *ope legis* conferida, em favor da Fazenda Pública, à impugnação ao cumprimento de sentença constitui verdadeira

---

[207] "[...] visto sob o prisma da *tutela constitucional do processo*, não pode significar apenas que as regras previstas na Constituição devem ser observadas pelo processo, mas que os *direitos fundamentais* do homem devem ser postos em discussão não somente quando se trata de prisão ou de direitos indisponíveis em geral, mas também no *trato cotidiano* de todo processo, onde os fatos de equilíbrio não devem existir apenas para estabilizar o sistema sob a óptica de seus operadores, somente quando há complicados problemas a serem resolvidos, porém para torná-lo cada vez mais equilibrado para aquele que necessita da prestação jurisdicional" – BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Proporcionalidade e processo: a garantia constitucional da proporcionalidade, a legitimação do processo civil e o controle das decisões judiciais*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 21-22.

(e nova) prerrogativa processual, que, como tal, *restritivamente* deve ser interpretada,[208] por consubstanciar norma excepcional ao modelo padrão definido pelo art. 525, § 6º, do CPC.

Portanto, "depois de rejeitados os argumentos deduzidos, *ainda que na pendência de recurso de agravo de instrumento* [interposto contra a decisão que apreciar a impugnação ao cumprimento de sentença], segue a execução, com a expedição do precatório ou da requisição de pequeno valor, conforme a importância objeto da execução (art. 535, § 3º, do CPC)".[209]

Mesmo sob a óptica daqueles que defendiam, para a expedição do precatório, a necessidade de trânsito em julgado da sentença de rejeição dos embargos à execução contra a Fazenda Pública (artigos 730 e 741 do CPC/1973), razão por que a respectiva apelação não deveria ser recebida com efeito meramente devolutivo (art. 520, V, do CPC/1973), a inserção do expediente de defesa no módulo executivo do processo sincrético prejudica, agora, o anterior cotejo entre a *sentença transitada em julgado*, prevista pela Constituição Federal como pressuposto para a expedição do precatório (art. 100, § 5º), e a *sentença* dos embargos à execução contra a Fazenda Pública, reforçando a ideia de que o trânsito em julgado exigido pela Constituição Federal reporta-se exclusivamente à sentença constitutiva de título executivo judicial, e apenas a ela.

Não por outro motivo, o art. 910, § 1º, do CPC refere-se *expressamente* à necessidade de "trânsito em julgado" da decisão que rejeitar os embargos à execução aparelhada, pois, sendo a hipótese de processo executivo autônomo, a inexistência de "débito oriundo de sentença" (art. 100, § 5º, da CF) – a ausência de obrigação pecuniária reportada por título judicial – esclarece que a execução poderia seguir regularmente, após a rejeição de primeira instância, não fosse a previsão contida no referido dispositivo legal; afinal, "não se presumem, na lei, palavras inúteis".[210]

---

[208] GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Marcha do Processo*... p. 237.

[209] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*, v. II. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1.110.

[210] "*Verba cum effectu, sunt accipienda*: 'Não se presumem, na lei, palavras inúteis'. Literalmente: "Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia" – MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*... p. 204.

Em síntese, sem adentrar por ora as questões relativas à execução contra a Fazenda Pública fundada em título extrajudicial (v. 25), a intenção é registrar que, se fosse realmente inevitável o trânsito em julgado de todas as decisões relativas a "qualquer discussão quanto ao valor executado"[211] para autorizar a expedição do precatório, por força de suposta exigência constitucional, não soube o legislador interpretar as normas constitucionais, estabelecendo nítido paralelo distintivo entre a suspensividade da impugnação ao cumprimento de sentença (efeito de primeira instância) e a dos embargos à execução (trânsito em julgado).

E o que ocorreu, na verdade, foi justamente o contrário: respeitou o legislador a fórmula estruturante contida no art. 1º do Código de Processo Civil, ordenando a execução (*lato sensu*) contra a Fazenda Pública "conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil", com o estabelecimento de uma linha de equilíbrio entre a indeclinável garantia da *efetividade da tutela jurisdicional* (art. 5º, XXXV, LIV, da CF) e as exigências inerentes ao regime de precatório (art. 100 da CF), ou seja, respeitando o princípio da *proporcionalidade*.[212]

Será um grande retrocesso à efetividade da tutela jurisdicional executiva se, no futuro, a jurisprudência consolidar entendimento pela extensão do efeito suspensivo previsto no art. 535, § 3º, do CPC até o trânsito em julgado da decisão que apreciar a impugnação ao cumprimento de sentença, tal como acabou por prevalecer à luz da sistemática anterior, em relação à sentença dos embargos à execução.

17.2 Fundamentos de defesa

A *impugnação ao cumprimento de sentença*, como já afirmado, constitui modalidade *típica* de reação do devedor ao requerimento executivo, instaurada dentro do módulo processual satisfativo, com o propósito de *incidentalizar* atividade cognitiva *suficiente* e *adequada* para, segundo a natureza da matéria alegada, pacificar o conflito de

[211] Como defendido por abalizada doutrina: ASSIS, Araken de. *Manual da execução*... p. 965; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 337; LEMOS, Bruno Espiñeira. *Precatório: trajetória e desvirtuamento de um instituto*... p. 78.

[212] O princípio da proporcionalidade constitui *fator de legitimação* formal e material de toda atividade jurisdicional – BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Proporcionalidade e processo*... p. 47.

interesses *superveniente*, resolver acerca da admissibilidade da tutela executiva ou sanar vícios formais do procedimento satisfativo.

Assim, a impugnação ao cumprimento de sentença, tendo por critério o teor da matéria que a fundamenta e os efeitos das decisões prolatadas nas respectivas situações jurídicas, pode ser classificada como: (i) *impugnação ao mérito* (impugnação ao próprio direito material cuja realização se busca); (ii) *impugnação à admissibilidade da tutela executiva* (impugnação às condições da tutela *in executivis*); ou (iii) impugnação processual (impugnação aos atos executivos).[213]

Os fundamentos de defesa arguíveis pela Fazenda Pública (art. 535, I a VI, do CPC) são naturalmente compatíveis àqueles estabelecidos pelo regime geral do art. 525, § 1º, I a VII, com apenas dois contrastes sutis. O primeiro é evidente: não constitui matéria de defesa fazendária, na fase executiva, a incorreção da penhora ou da avaliação do bem penhorado (art. 525, § 1º, IV), porque, ressalvadas situações excepcionalíssimas (como a do sequestro constitucional), constrição patrimonial não há como etapa pré-satisfativa na espécie.

Outra diferença sutil, entre as matérias arguíveis em impugnação ao cumprimento de sentença, encontra-se no art. 535, VI, do CPC, que, comparado a seu correlativo art. 525, § 1º, VII, estipula que a alegação de fatos modificativos ou extintivos da obrigação deve referir-se a causas supervenientes ao *trânsito em julgado da sentença*, não apenas supervenientes *à sentença*. O pressuposto legal para a distinção, aqui, relaciona-se com a necessidade de o cumprimento de sentença condenatória pecuniária contra a Fazenda Pública ocorrer a título definitivo, ou seja, remete à "impossibilidade" (v. 20) de a fase executiva instaurar-se com fundamento em título provisório, que poderia ser objetada por questões posteriores à sentença, mas anteriores ao trânsito em julgado. Porém, como será visto adiante, a redação trazida pelo art. 535, VI, do CPC apresenta certa incongruência metodológica com o disposto no § 7º do mesmo dispositivo.

Os diversos conteúdos de defesa passíveis de dedução pela Fazenda Pública na via impugnativa, que conduzirão a decisões com eficácia e teor igualmente variáveis, são (i) a

[213] LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Nova execução de títulos judiciais e sua impugnação...* p. 449-450. As respectivas hipóteses legais reportam-se às seguintes espécies: (i) impugnação ao mérito (artigos 535, VI, 525, VII, do CPC); (ii) impugnação à admissibilidade da tutela executiva (artigos 535, I, II, III, IV, 525, I, II, III, V); (iii) impugnação processual (artigos 535, V, 525, IV, VI).

inexistência ou a nulidade da citação, quando a fase de conhecimento se encerrar à revelia;[214] (ii) a ilegitimidade de parte;[215] (iii) a inexequibilidade do título ou a inexigibilidade da obrigação;[216] (iv) o excesso de execução ou a cumulação indevida de execuções; (v) a incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução;[217] (vi) causas modificativas ou extintivas da obrigação (como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição), desde que supervenientes ao trânsito em julgado da sentença (art. 535, I a VI, do CPC).

A doutrina diverge acerca da taxatividade[218] ou não do rol de matérias suscetíveis de impugnação ao cumprimento de sentença. Tudo indica que não há o caráter *exaustivo*

---

[214] Reporta-se ao grave vício da supressão do contraditório na fase cognitiva do processo, razão por que a decisão que o reconheça terá eficácia *desconstitutiva* (ou *constitutiva negativa*) do próprio título executivo judicial, com "nítido caráter rescisório", passível de "ser aduzido ao longo de todo o arco procedimental, na fase de conhecimento, executiva ou mesmo na impugnação" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Nova execução de títulos judiciais e sua impugnação...* p. 453. A necessidade da "existência de revelia" na fase cognitiva, prevista no referido dispositivo processual, parece comportar pelo menos uma exceção: a inexistência de citação do litisconsorte unitário, em razão da nulidade da respectiva decisão de mérito (art. 115, I, do CPC), que poderá ser arguida na impugnação à fase de cumprimento de sentença porque tal vício – dada a incindibilidade da relação material a reclamar decisão uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo em sua fase cognitiva – não se sujeita à eficácia preclusiva da coisa julgada.

[215] Trata-se de "ilegitimidade 'superveniente' à prolação da sentença (pode ter ocorrido sucessão de uma das partes por morte, ou cessão de direito)", já que, para outras hipóteses, "a legitimação das partes para a causa terá sido previamente examinada na fase cognitiva do feito" – CARNEIRO, Athos Gusmão. *Cumprimento da sentença civil...* p. 71. Deve ser aferida *ex officio* pelo magistrado, por referir-se a condição de admissibilidade da fase executiva, e, portanto, a apresentação do respectivo fundamento não depende necessariamente do oferecimento de impugnação ao cumprimento de sentença, podendo ser arguida independentemente do manejo desse meio típico de defesa.

[216] Os fundamentos da *inexequibilidade do título* ou da *inexigibilidade da obrigação* são absolutamente distintos, embora o Código de Processo Civil os preveja no mesmo dispositivo (artigos 525, § 3º, III, e 535, III) com o propósito de corrigir a imprecisão anteriormente contida na disposição conjunta do art. 475-L, III, do CPC/1973, que englobava ambas as hipóteses sob uma única expressão ("*inexigibilidade* do título"). A obrigação pode ser *inexigível*, o título pode ser *inexequível*; a este, falta alguma característica necessária a atribuir-lhe força executória (por exemplo, não constituir o documento título executivo judicial); àquela, opõe-se alguma situação externa que impeça seja prontamente exigida a obrigação (por exemplo, a existência de condição suspensiva não implementada: artigos 514, 798, I, *c*, do CPC; ou a ausência do adimplemento da prestação que cabia ao credor, quando constituir condição à contraprestação exigida do devedor: art. 798, I, *d*).

[217] Embora a incompetência absoluta seja matéria examinável *de ofício* (art. 64, § 1º, do CPC), não sujeita à exclusiva arguição por intermédio do meio típico de defesa (impugnação), a incompetência relativa deve ser alegada por intermédio de impugnação ao cumprimento de sentença, "sob pena de preclusão e consequente prorrogação da competência do juízo perante o qual se tenha postulado a execução" – CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro...* p. 411.

[218] Pelo caráter meramente exemplificativo do rol de matérias: LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Nova execução de títulos judiciais e sua impugnação...* p. 459; NOTARIANO JR., Antonio. *Impugnação ao cumprimento da sentença...* p. 85; ARMELIN, Donaldo; BONICIO, Marcelo José Magalhães; CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. *Comentários à execução civil. Título judicial e extrajudicial.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 89. Pelo caráter exaustivo: THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença...* p. 577.

afirmado por alguns autores, pois o próprio Código de Processo Civil contém várias indicações nesse sentido, como ocorre ao *exemplificar* as questões (novação, transação etc.) relacionadas a "*qualquer* causa modificativa ou extintiva da obrigação" (art. 535, VI, 525, VII, do CPC).[219]

Seja como for, o dissenso doutrinário é apenas *aparente*; mesmo os autores que defendem a taxatividade do rol de defesas esclarecem que a enumeração de causas modificativas ou extintivas da obrigação, no CPC, é de caráter meramente exemplificativo.[220] Na verdade, a limitação horizontal ou de extensão da atividade cognitiva na impugnação ao cumprimento de sentença – relativamente ao rol de matérias previsto nos artigos 525, § 1º, I a VII, e 535, I a VI, do CPC – implica apenas a adstrição da matéria de defesa aos fundamentos jurídicos arrolados, aos quais podem corresponder situações concretas não exauridas na norma processual.

Quanto ao objeto de estudo, os fundamentos previstos no art. 535, IV (excesso de execução ou a cumulação indevida de execuções) e VI (causas modificativas ou extintivas da obrigação), do CPC são aqueles que, comumente opostos na praxe forense, mais interessam à percepção da crise de efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública, razão por que merecerão maior detalhamento.

17.2.1 Excesso de execução e cumulação indevida de execuções

O denominado *excesso de execução* constitui hipótese defensiva diversa da chamada *cumulação indevida de execuções*, embora o art. 535, IV, do CPC preveja conjuntamente ambas as situações, provavelmente com esteio no fato de a lei processual considerar *em excesso* a execução que "se processa de modo diferente do que foi determinado no título" (art. 917, § 2º, III), ao passo que a *compatibilidade procedimental* constitui pressuposto para a admissão do cúmulo de execuções.

---

[219] Outras hipóteses não elencadas pelo CPC, mas que igualmente representam causas modificativas ou extintivas da obrigação, passíveis de arguição incidental pela via impugnativa: o *distrato*, a *perda do interesse* em razão de modificação fática superveniente, a *morte do credor* em demandas "intransmissíveis", a impossibilidade do cumprimento por caso fortuito ou de força maior etc. – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições...* v. IV, p. 663-664.

[220] THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença...* p. 580.

Nesse ponto, interessante observar que o art. 741 do CPC/1973, ao tratar dos embargos à execução contra a Fazenda Pública, estipulava separadamente referidas hipóteses (cumulação indevida e excesso de execução), em seus incisos IV e V, previstas, no entanto, simultaneamente no inciso III do art. 745, que tratava dos embargos à execução fundada em título executivo extrajudicial.

Outra observação relevante é que o art. 475-L do CPC/1973, diversamente do regime aplicável aos embargos à execução, não previa a *cumulação indevida de execuções* como tema de defesa arguível em sede de cumprimento de sentença, em razão de constituir matéria "menos compatível com a [então] nova sistemática".[221] De fato, a cumulação de execuções corresponde a fenômeno mais perceptível à luz da instauração de processo autônomo satisfativo (execução aparelhada), pois "o exequente pode cumular várias execuções, *ainda que fundadas em títulos diferentes*, quando o executado for o mesmo e desde que para todas elas seja competente o mesmo juízo e idêntico o procedimento" (art. 780 do CPC/2015).

Na fase de cumprimento de sentença, o "juízo que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição" tem competência *funcional* (art. 516, II, do CPC) para processar o módulo satisfativo processual; portanto, trata-se de competência *absoluta*, inderrogável,[222] exceto se houver na espécie alguma das hipóteses do art. 516, parágrafo único (conveniência da execução), que, quanto à Fazenda Pública (dada a ausência de penhora de bens), importa apenas em relação à *parte final* do dispositivo ("o exequente poderá optar [...] pelo juízo do local onde deva ser executada a obrigação de fazer ou de não fazer").

Apesar de a *cumulação indevida de execuções* constituir fenômeno que será mais fácil e praticamente identificado em processos autônomos de execução, a inclusão do referido fundamento de defesa no regime de impugnação ao cumprimento de sentença – inovando em relação à Lei n. 11.232/2005 (art. 475-L do CPC/1973) – parece considerar justamente as hipóteses supramencionadas: a instauração de cumprimento (*cumulado*) de sentença fundado em vários títulos judiciais, por conveniência da execução (art. 516,

---

[221] CARNEIRO, Athos Gusmão. *Cumprimento da sentença civil*... p. 72. À luz da alteração do CPC/1973, após a Reforma promovida pela Lei n. 11.232/2005: "o fundamento *supra* [cumulação indevida de execuções] não se aplica aos processos sincréticos, em que a execução é apenas uma fase seguinte ao módulo cognitivo de um mesmo processo, sendo, por isso mesmo, óbvia a sua inaplicabilidade" – ABELHA, Marcelo. *Manual de execução civil*... p. 517.

[222] LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Embargos à execução*... p. 172.

parágrafo único, CPC), quando, sendo o juiz competente, o respectivo procedimento for adequado à natureza das obrigações.

Em síntese, a possibilidade de ocorrer cumulação de execuções fundadas em títulos executivos *judiciais* diferentes, por força de aplicação subsidiária do art. 780 do CPC (autorizada pelos artigos 513 e 771), constitui hipótese realmente pouco provável em relação à Fazenda Pública, embora seja possível em tese (por exemplo, a cumulação de execuções relativas a diferentes obrigações de fazer), o que parece justificar a inclusão do dispositivo legal no CPC/2015 (art. 535, IV, segunda parte).[223]

Já o chamado *excesso de execução*, previsto no art. 535, IV, do CPC, tem também definição legal. Haverá excesso de execução quando (i) o exequente pleitear quantia superior à obrigação pecuniária reportada pelo título; (ii) a execução recair sobre coisa diversa da declarada no título; (iii) a execução for processada de modo diverso daquele determinado no título; (iv) o exequente exigir o adimplemento de obrigação, sem cumprir a prestação que lhe corresponde; (v) o exequente não demonstrar que a condição se realizou (art. 917, § 2º, I a V, do CPC/2015, que reproduz a definição antes contida no art. 743, I a V, do CPC/1973).

Como pode ser identificado, referida definição pauta-se em critério lato, pois execução *em excesso*, na dicção legal, acaba por simplesmente redundar em situações de "*inexistência total ou parcial de título executivo*" ou de "*inexigibilidade da obrigação*".[224]

---

[223] Cumpre ressalvar que parte da doutrina considera hipótese de *cumulação indevida de execuções* quando, havendo capítulos condenatórios voltados a prestações de natureza diversa (pagar, fazer etc.) acertadas em um *mesmo* título executivo judicial, o credor requerer conjuntamente a instauração da fase satisfativa. Nesse sentido: CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 348. Parece, no entanto, que o problema, aí, seria muito mais de ausência de interesse-adequação à tutela *in executivis*, a que o CPC denomina de *excesso de execução* (artigos 917, § 2º, III, 513), do que uma questão de *cumulação indevida de execuções* propriamente dita. Por essa razão, indicava a doutrina que, antes da reforma trazida pela Lei n. 11.232/2005, o CPC/1973 "contemplava a 'cumulação indevida de execuções', mas, na verdade, tal cumulação configura um 'excesso de execução', já contemplado no inc. V [art. 475-L], razão pela qual foi [fora] eliminado" – ALVIM, J. E. Carreira; CABRAL, Luciana Gontijo Carreira Alvim. *Cumprimento da sentença*... p. 83.

[224] "[...] em todos esses casos coloca-se a questão da *inexistência total ou parcial de título executivo*, porque, se se executa por um direito ou sobre uma coisa, quando o direito ou a coisa afirmada no título é outra, no tocante ao que está sendo executado, não há título algum; e, quando a execução inclui mais do que o título permite, no tocante à parcela excedente não há título que a legitime. O Código de Processo Civil, porém, ao enumerar as hipóteses de excesso de execução, inclui também algumas que nada têm de excessivo, como é o caso das *obrigações sujeitas a condição ou a contraprestação*; nessas hipóteses, o que falta é a *exigibilidade*, porque a condição e o direito à contraprestação constituem óbices ao adimplemento, e, antes de implementada uma ou satisfeita outra, o devedor não pode ser considerado inadimplente" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições*... v. IV, p. 677-678.

A orientação conceitual seguida tradicionalmente pela lei processual brasileira[225] encerra hipóteses igualmente enquadráveis, assim, nos artigos 525, § 1º, III, e 535, III, do CPC, arguíveis em *impugnação à admissibilidade da tutela executiva* (impugnação às condições da tutela *in executivis*), cujos fundamentos (art. 917, § 2º) encerram situações de "ausência de interesse processual por inadequação (incisos I, II e III) e por desnecessidade (incisos IV e V)";[226] ou seja, tratam não exaustivamente de questões relativas à fidelidade dos limites da execução aos parâmetros consubstanciados no título executivo ou de questões relacionadas à existência de situação externa ao título que garanta a pronta exigibilidade obrigacional.

Ainda na hipótese de o *excesso de execução* fundar-se em alegação de que a pretensão executiva consubstancia *quantia superior* à devida, tanto em razão de erro contido na conta do credor quanto pela inserção de verbas não autorizadas pelo título executivo, a situação continua a autorizar impugnação *à admissibilidade* da tutela executiva, e não impugnação *ao mérito* propriamente dito. Nessas hipóteses, "não se põe em discussão a existência de um direito, ou do direito com toda a dimensão pretendida pelo exequente, mas somente o fato de a pretensão deste estar ou não coberta pelo título executivo".[227]

A alegação da Fazenda Pública de que o credor pleiteia quantia superior à obrigação reportada pelo título executivo não a desonera de "declarar [e comprovar documentalmente] de imediato o valor que entende correto, sob pena de não conhecimento da arguição" (art. 535, § 2º, do CPC).[228] Trata-se de ônus simétrico à exigência de que o credor instrua o requerimento executivo com "demonstrativo discriminado e atualizado do

---

[225] O Código de Processo Civil de 1939 estabelecia a existência de excesso de execução, (i) quando se executasse a sentença por quantia superior à da condenação; (ii) quando se realizasse a execução por coisa diversa ou de modo diverso daquele determinado na sentença; (iii) quando o exequente deixasse de praticar ato de que dependesse o início da execução (art. 1.013, I a III).

[226] LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Embargos à execução...* p. 178.

[227] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições...* v. IV, p. 678. A procedência da impugnação, ali, "não contém a negativa do crédito, ou a declaração de que ele é menor, mas apenas a afirmação de que o título executivo existente não autoriza a execução na dimensão desejada pelo exequente" – Ibidem, p. 678-679.

[228] "O disposto no § 2º do art. 535 do CPC supera o entendimento do STJ, firmado no julgamento do REsp n. 1.387.248/SC, submetido ao regime dos recursos repetitivos. Ali, o STJ concluiu que a *exceptio declinatoria quanti* não se aplica à Fazenda Pública. Tal entendimento do STJ, manifestado sob a égide do CPC/1973, não prevalece mais diante do CPC/2015" – CUNHA, Leonardo Carneiro da et al. *Código de Processo Civil anotado.* Coords. José Rogério Cruz e Tucci, Manoel Caetano Ferreira Filho, Ricardo de Carvalho Aprigliano, Rogéria Fagundes Dotti, Sandro Gilbert Martins. São Paulo: AASP, 2015, p. 894.

crédito" (art. 534),[229] com manifesto propósito de fortalecer o contraditório, imprimir efetividade à tutela jurisdicional executiva e, sendo a hipótese prática mais comum de oposição de defesa na execução, revestir-se de substrato ético (inibir arguições já prévia e sabidamente infundadas de excesso de execução).[230]

Não bastasse, a exigência de que o devedor apresente de pronto a memória contábil, junto à peça constitutiva do instrumento defensivo, tem relevante repercussão sob o ponto de vista da técnica processual, pois permite ao juiz conduzir *qualitativamente* o incidente cognitivo, mediante (i) a remessa dos autos ao contador para o cotejo técnico das contas apresentadas, ou, se desnecessária a diligência contábil oficial, (ii) a imediata apreciação da controvérsia incidental.[231]

A consequência do oferecimento de impugnação ao cumprimento de sentença fundada em alegação de valor excessivo na memória creditícia é a continuidade da execução para os denominados valores incontroversos, pois, "tratando-se de impugnação parcial, a parte [do crédito] não questionada pela executada será, desde logo, objeto de cumprimento" (art. 535, § 4º, do CPC). Se a Fazenda Pública não indicasse o valor prontamente reconhecido como devido, em impugnação *parcial*, o prosseguimento da fase de cumprimento da sentença seria injustamente obstado em relação ao crédito não controvertido, em franco prejuízo à efetividade da tutela jurisdicional executiva.

As disposições do art. 535, §§ 2º e 4º, do CPC devem ser lidas à luz da regra que estabelece, como prerrogativa, a *suspensividade ope legis* de primeira instância à impugnação oferecida pela Fazenda Pública (art. 535, § 3º), devendo o atendimento àquelas exigências, portanto, ser rigorosamente controlado pelo juiz.[232]

---

[229] "Alegando excesso de execução, a declaração do valor que o executado entende correto constitui requisito de admissibilidade da impugnação" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Nova execução de títulos judiciais e sua impugnação...* p. 458.

[230] Nesse sentido: CARNEIRO, Athos Gusmão. *Cumprimento da sentença civil...* p. 78; ALVIM, J. E. Carreira; CABRAL, Luciana Gontijo Carreira Alvim. *Cumprimento da sentença...* p. 81. "Tal norma dá racionalidade ao sistema, ao passo que delimita a quantia controvertida, assim como o objeto da discussão, possibilitando inclusive que a fase executiva tenha prosseguimento quanto à parte não impugnada e, portanto, incontroversa" – NOTARIANO JR., Antonio. *Impugnação ao cumprimento da sentença...* p. 116.

[231] MONTENEGRO FILHO, Misael. *Cumprimento da sentença e outras reformas processuais.* São Paulo: Atlas, 2006, p. 86.

[232] Exatamente pelo fato de a impugnação por excesso de execução possibilitar o prosseguimento do cumprimento de sentença em relação à parcela incontroversa (débito assumido pela devedora fazendária em sua memória contábil instrutória da petição impugnativa), não é difícil imaginar que, apenas para impedir transversamente a continuidade da fase executiva (para protelar a expedição do requisitório parcial), possa a

17.2.2 Causas modificativas ou extintivas da obrigação

A Fazenda Pública, ao oferecer impugnação ao cumprimento de sentença, pode alegar "qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes ao trânsito em julgado da sentença" (art. 535, VI, do CPC).[233] Ao que tudo indica, a expressão "desde que supervenientes ao *trânsito em julgado* da sentença", em contraste com o emprego da locução na mesma hipótese do art. 525, § 1º, VII ("supervenientes à sentença"), pretende coadunar-se com a vedação de cumprimento provisório de sentença que contenha condenação pecuniária imposta à Fazenda Pública.

A aparente preocupação do legislador, no entanto, implicou certa imprecisão técnica. O pressuposto autorizador da impugnação ao mérito fundada em "causas supervenientes" é a necessidade de respeito à coisa julgada, em relação aos temas deduzidos, e à sua respectiva eficácia preclusiva, quanto aos temas dedutíveis não oportunamente deduzidos na fase de conhecimento.[234]

Fazenda Pública cumular com o pedido de declaração do *excesso* outro fundamento ("principal" àquele) cujo acolhimento conduziria à extinção do processo (por exemplo, a ilegitimidade do credor). Nesses casos, o juiz deve analisar tão prontamente quanto possível a questão prejudicial à expedição do precatório parcial, sob pena de negar efetividade à tutela executiva, igualmente garantida aos credores da Fazenda Pública (art. 535, §§ 2º e 4º, do CPC). A mesma postura deve ser adotada quando, a pretexto de caracterizar suposto excesso de execução, pretender a Fazenda Pública rediscutir critérios de cálculo já acobertados pela coisa julgada cuja autoridade recaia sobre a decisão de mérito constitutiva do título executivo judicial.

[233] O Código de Processo Civil de 2015 excluiu "causas impeditivas" do rol de matérias versáveis na impugnação ao mérito, diversamente do que estipulava o 475-L, VI, do CPC/1973; corrigiu-se o "injustificável erro da lei [anterior], que fala [falava] em *causa impeditiva superveniente*, o que é verdadeira impossibilidade lógica" – CÂMARA, Alexandre Freitas. *A nova execução de sentença*... p. 138. "Entendendo-se por causas impeditivas os fatos ou circunstâncias *anteriores ou simultâneas ao constitutivo*, que lhe impedem a produção dos efeitos que ordinariamente produziria, é impossível imaginar um fato dessa ordem, ocorrido *depois* da prolação da sentença trazida como título para executar. Um fato impeditivo é sempre anterior à sentença e só fatos supervenientes a ela são admissíveis como fundamentos" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições*... v. IV, p. 661.

[234] "[a coisa julgada] não se estende apenas ao que foi discutido e julgado, mas até mesmo ao que não foi objeto de debate entre os litigantes. Assim, se uma questão podia ser discutida num processo, mas de fato não o foi, não obstante isso a coisa julgada se estende mesmo a ela, no sentido de que não poderá ser utilizada para se negar ou contestar o resultado a que se chegou no processo" – LIEBMAN, Enrico Tullio. *Estudos sobre o processo civil brasileiro.* São Paulo: Bestbook, 2004, p. 111. "É assente também que essas questões dedutíveis e proscritas devem ser aquelas relacionadas aos fatos secundários, já que, alterado o fato principal, não há tríplice identidade, pela mudança de um dos elementos da demanda, que é a causa de pedir" – SICA, Heitor Vitor Mendonça. *O direito de defesa no processo civil brasileiro: um estudo sobre a posição do réu*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 243. Deve ser ressalvado que "a eficácia do julgado, impeditiva da discussão de causas extintivas da obrigação na fase de cumprimento de sentença, é menos severa quando a alegação que se pretende deduzir não perde a sua utilidade, posto passível de ser invocada noutro processo distinto. Assim,

Em regra, é a *sentença*, e não seu *trânsito em julgado*, que constitui "termo inicial para o nascimento das exceções alegáveis, nada importando, neste caso, o momento do trânsito em julgado e a própria eficácia de coisa julgada";[235] ressalvam-se hipóteses como a prescrição (artigos 193 do Código Civil e 487, II, do CPC), já que apenas relativamente à "pretensão executiva" será possível a arguição da prejudicial de mérito em sede de cumprimento de sentença, e as "questões de fato [suscitadas em apelação] não propostas no juízo inferior, se a parte provar que deixou de fazê-lo por motivo de força maior" (art. 1.014 do CPC), questões que, *embora supervenientes à sentença*, deverão ser alegadas ainda na fase de conhecimento e sobre elas recairá a eficácia preclusiva da coisa julgada, tornando-as insuscetíveis de arguição incidental no módulo executivo do processo.[236]

Não por outro motivo, a redação do art. 525, § 1º, VII, do CPC utiliza a expressão "superveniente à sentença", que, no mínimo, deveria ter sido reproduzida no art. 535, VI, tal como estipulava o art. 741, VI, do CPC/1973, em relação aos embargos à execução contra a Fazenda Pública fundada em título executivo judicial (execução *ex intervallo* por precatório).

É verdade, porém, que também a expressão "superveniente à sentença" é *equívoca*. O Código de Processo Civil de 2015, ao utilizar ambas as expressões para hipóteses que deveriam receber tratamento idêntico (artigos 525, VII, 535, VI), acaba por esclarecer, intencionalmente ou não, que o referido *critério temporal de superveniência* não deve ser a sentença ou seu trânsito em julgado, mas a *última oportunidade* de arguição da matéria pelo devedor *na fase cognitiva*, cuja definição do respectivo momento processual variará segundo a espécie do tema defensivo. O critério norteador deve ser, simplesmente, a

---

v.g., a compensação; por isso que o devedor de crédito compensável, se perder a oportunidade de sustentar essa defesa, não fica inibido de cobrar o crédito compensável em ação autônoma. Aliás, esta é uma das características das exceções materiais, categoria a que pertence a compensação; permitir que o fato sirva de defesa ou contra-ataque. O pagamento, por exemplo, não goza da mesma característica, porquanto a utilidade da sua alegação termina com o julgamento da impugnação" – FUX, Luiz. *Impugnação ao cumprimento de sentença.* In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 204-211. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 208. No mesmo sentido: ALVIM, J. E. Carreira; CABRAL, Luciana Gontijo Carreira Alvim. *Cumprimento da sentença...* p. 84.

[235] ASSIS, Araken de. *Manual da execução...* p. 1.096; FUX, Luiz. *Impugnação ao cumprimento de sentença...* p. 208; ABELHA, Marcelo. *Manual de execução civil...* p. 519. As defesas de mérito "na execução por título judicial não podem chegar ao ponto de negar que, *no momento da prolação da sentença ou acórdão exequendo*, a obrigação ali afirmada inexistisse ou fosse de menor valor que o afirmado; é essa a intenção com a qual o legislador [...] admite somente *causas supervenientes à sentença*" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições...* v. IV, p. 660.

[236] ASSIS, Araken de. *Cumprimento da sentença...* p. 259-260.

sujeição ou não à coisa julgada (compreendida sua eficácia preclusiva) das questões levantadas em impugnação ao cumprimento de sentença. Caso contrário, fosse o critério temporal absoluto (segundo a literalidade dos mencionados dispositivos legais), com o esgotamento das instâncias ordinárias, o devedor seria cerceado da possibilidade de arguir validamente questões substanciais (modificativas ou extintivas da obrigação) tanto na fase cognitiva quanto dentro do módulo executivo processual.[237]

A alegação de pagamento superveniente, por exemplo, ocorrido entre a data do provimento condenatório e seu trânsito em julgado, não deve ser obstada em fase de cumprimento de sentença, seja ou não o executado ente fazendário. A literalidade do art. 535, VI, pode induzir o intérprete a concluir de modo diverso, o que parece ser inadmissível: o pagamento *a posteriori* não constitui defesa substancial apta a reputar-se implícita ou explicitamente rejeitada pela sentença constitutiva do título executivo, ante o simples fato de ser inoponível (pois inexiste) à data da condenação. Se, nesse caso, o credor da obrigação reconhecida pelo título executivo judicial instaurar o respectivo cumprimento de sentença, deve o juiz apreciar a impugnação do suposto devedor (fazendário ou não) de modo a declarar, definitivamente, a inexistência parcial ou total do crédito requerido.[238]

Em síntese, a despeito da redação contrastante impressa à parte final dos artigos 525, VII, e 535, VI, do CPC, ambos constituem situações substancialmente idênticas.

---

[237] "[...] nos recursos especial e extraordinário não se admite a alegação de matéria de fato, de forma que o surgimento de defesa neste interregno autoriza sua alegação mediante impugnação, não incidindo aí a eficácia preclusiva da coisa julgada" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução*... p. 304.

[238] A título ilustrativo de hipótese de *pagamento* superveniente (*in casu*, concedido por lei), segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a alegação de "*compensação"* (*rectius*, "pagamento") relativa a fato superveniente à sentença condenatória constitui exemplo de que não necessariamente as matérias objetáveis em impugnação da Fazenda Pública devem ser posteriores ao trânsito em julgado da sentença: "não ofende a coisa julgada a 'compensação' [...] com reajustes concedidos por leis *posteriores à última oportunidade de alegação da objeção de defesa* no processo cognitivo, marco temporal que pode coincidir com a data da prolação da sentença, o exaurimento da instância ordinária ou mesmo o trânsito em julgado" (Primeira Seção, Temas Repetitivos n. 475 e 476, REsp n. 1.235.513/AL, Rel. Min. Castro Meira, DJe 20.8.2012; excerto do voto do Relator). Enunciado n. 51 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal: "O reajuste de 28,86%, concedido aos servidores militares pelas Leis n. 8.622/1993 e 8.627/1993, estende-se aos servidores civis do poder executivo, *observadas eventuais compensações* decorrentes dos reajustes diferenciados concedidos pelos mesmos diplomas legais". Outros exemplos são possíveis, como a transação celebrada após a prolação da sentença condenatória, e antes do trânsito em julgado, submetida à homologação judicial na fase recursal do processo (art. 842 do Código Civil): "o acordo administrativo firmado por servidor que tenha ação em curso para se discutir a percepção das diferenças de vencimento somente surtirá efeitos sobre a lide quando homologado judicialmente" (STJ, Primeira Seção, Temas Repetitivos n. 547, 548, 549 e 550, REsp n. 1.318.315/AL, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 30.9.2013; excerto da ementa).

Como já adiantado, uma justificativa possível para o tratamento redacional variado remete ao problema da [in]admissibilidade do cumprimento provisório de sentença que contenha obrigação pecuniária imposta à Fazenda Pública, e, nesse ponto, a estratégia de inclusão topológica do tema, eleita pelo legislador, não parece ter sido a melhor, podendo conduzir a ilações indevidas, aptas a comprometer a efetividade da tutela jurisdicional executiva.

Importante observar que as causas modificativas ou extintivas da obrigação devem ser provadas pelo "devedor impugnante, tendo em vista a presunção legal de certeza e liquidez que ampara o título executivo devidamente formalizado",[239] situação que não se altera sendo o executado ente fazendário.

Dentre as *causas supervenientes* obstativas da pretensão do credor em fase executiva, a prescrição[240] constitui certamente aquela que implica problemática das mais intrincadas para o novo regime executivo contra a Fazenda Pública, razão por que merece especial atenção no que interessa ao objeto de estudo.

Na vigência do Código de Processo Civil de 1973, o fato de a execução contra a Fazenda Pública fundada em título executivo judicial (art. 730) efetivar-se por intermédio de processo autônomo levou a doutrina e a jurisprudência a vincularem o lapso prescricional, após o trânsito em julgado da sentença, a uma *nova pretensão*, a "pretensão a

---

[239] THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença...* p. 580.

[240] "O Código Civil de 2002 procura alinhar o Direito Civil brasileiro, em tema de prescrição, ao modelo alemão. Isso se percebe claramente pelo texto do artigo 189, que abre o capítulo a respeito do assunto. Pode-se ler nesse dispositivo que 'violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206'. [...] O Código Civil Brasileiro, no entanto, está muito longe de ser uma mera reprodução do modelo alemão, a começar pelo fato de que em seu texto não se encontra uma definição do que vem a ser a pretensão que seria supostamente extinta pela prescrição. Enquanto o BGB definiu expressamente a pretensão como o 'direito de exigir de outrem uma ação ou omissão', o Código Civil Brasileiro limita-se a dispor que a pretensão nasceria da violação de um direito, sem estipular o que se deve compreender pelo termo pretensão. Ademais, para além da semelhança na definição legislativa, especialmente no que diz respeito ao objeto de aplicação da prescrição, se verificam grandes diferenças entre os códigos nos temas do impedimento, suspensão e interrupção do prazo prescricional. Tomando em conta o desenvolvimento da matéria entre os autores nacionais, pode-se interpretar o termo pretensão como o poder de exigir uma prestação de outrem, num sentido similar à definição encontrada no Código Civil Alemão. A pretensão seria algo a mais do que o direito subjetivo, que é categoria eficacial de cunho estático. Quem tem em mãos um direito subjetivo é titular de uma situação jurídica ativa que é estática por estar destituída, ainda que em princípio, de um poder de exigibilidade, de uma possibilidade de atuação sobre a esfera jurídica alheia para se exigir um cumprimento" – LEONARDO, Rodrigo Xavier. *A prescrição no Código Civil Brasileiro (ou o jogo dos sete erros)*. In *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, n. 51, p. 101-120. Curitiba: UFPR, 2010, p. 106.

executar", questão a que tradicionalmente se associava uma das justificativas teóricas para a própria autonomia do processo executivo.[241]

A inexistência de um processo *pendente* após o trânsito em julgado, já que outro deveria ser instaurado contra a devedora fazendária para a realização material do direito do credor de obrigação reportada por título executivo judicial, esclareceria que "o prazo para a propositura de execução contra a Fazenda Pública, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/1932 e da Súmula n. 150 do STF, é de cinco anos, *contados do trânsito em julgado* do *processo* de conhecimento".[242]

Após a Lei n. 11.232/2005, a prescrição a que se reportava o art. 475-L, VI, do CPC/1973 (artigos 525, § 1º, VII, e 535, VI, do CPC/2015) passou a ser compreendida como manifestação da denominada *prescrição intercorrente*[243] – cognoscível no bojo dos

---

[241] "O exame sistemático da ordem processual mostra que tudo foi construído a partir da premissa da distinção e recíproca autonomia entre o processo de conhecimento e o de execução, cada um deles tendo vida própria e não representando meras fases de um processo só. São muitos os indicadores dessa decidida colocação na lei e no espírito dos intérpretes do sistema, como por exemplo: [...] c) a impossibilidade de extinção do processo no lapso de tempo que vai do trânsito em julgado da sentença condenatória à iniciativa da execução pelo vencedor (simplesmente porque inexiste processo pendente); d) a possibilidade de prescrição nesse mesmo lapso de tempo, porque o direito não está *sub judice* depois de extinto um processo e antes de formado outro" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*... p. 131-132. "[...] a interrupção da prescrição, operada pelos vários atos processuais, refere-se à ação originária. Depois da sentença, esta ação é, conforme o caso, acolhida e consumada ou repelida: em qualquer caso não se pode mais falar de prescrição a seu respeito. A que está sujeita à prescrição é a ação executória, que nasce da sentença" – LIEBMAN, Enrico Tullio. *Estudos sobre o processo civil brasileiro*... p. 43.

[242] Precedentes do Superior Tribunal de Justiça: Primeira Turma, AgInt nos EDcl no REsp n. 1.519.551/DF, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 5.8.2016; Segunda Turma, AgInt no AREsp n. 850.119/SP, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 12.5.2016; Segunda Turma, AgRg no REsp n. 1.426.968/MG, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 14.9.2015. Enunciado n. 150 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: "Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação". Em sentido contrário: "a pretensão executiva contra a Fazenda Pública está sempre sujeita ao prazo prescricional de dois anos e meio, valendo lembrar que a citação, neste caso, não interrompe a prescrição. E mais, no processo executivo de título judicial, a prescrição poderá ser consumada no curso da lide, bastando para tanto que transcorram dois anos e meio da data do último ato do processo cognitivo. Trata-se da chamada 'prescrição intercorrente', contra a qual a lei não abre exceções" – SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*... p. 188.

[243] O art. 525, § 1º, VII, do CPC/2015 é correlato ao art. 475-L, VI, do CPC/1973, "no sentido de que, na impugnação, o devedor poderá alegar prescrição, desde que superveniente ao trânsito em julgado da sentença. Ora, essa prescrição só pode ser a intercorrente" – AURELLI, Arlete Inês. *Uma revisita ao tema da prescrição intercorrente no âmbito do processo civil com ênfase no novo CPC*. In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 5: Execução*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 331-346. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 341. "Extingue-se a execução [e também o processo em fase de cumprimento de sentença] quando ocorrer a prescrição intercorrente" (artigos 924, V, 513 do CPC/2015). "A prescrição prevista nos arts. 525, § 1º, VII e 535, VI, é exclusivamente da pretensão executiva" (Enunciado n. 57 do FPPC).

autos[244] –, pois inexistiriam, enfim, duas pretensões, mas apenas uma exercitável "ao longo de todo o processo sincrético".[245]

Até o Código de Processo Civil de 2015, as execuções contra a Fazenda Pública ficaram imunes à tormentosa questão relativa ao termo inicial para o transcurso do lapso de prescrição intercorrente (relativa à "pretensão a executar"),[246] cognoscível em sede de cumprimento de sentença, a elas se aplicando, simplesmente, a *data de trânsito em julgado* do título.[247]

A dificuldade concreta apresentada agora (com o CPC/2015) refere-se, principalmente, ao fato de a prescrição contra a Fazenda Pública possuir regras especiais, previstas no Decreto n. 20.910/1932, que estabelece prazo quinquenal para a "cobrança de dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza" (art. 1º).[248] Seguindo a regra de que a interrupção do lapso prescricional pode

---

[244] "A instituição, pela Lei 11.232/2005, da fase de cumprimento de sentença não torna imprescritível a pretensão executória, pois o art. 475-L, VI [do CPC/1973], é expresso ao estabelecer a possibilidade de, na impugnação, ser suscitada a prescrição superveniente à sentença" (STJ, Segunda Turma, RCD no REsp n. 1.293.685/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 25.9.2014; excerto da ementa). O Código de Processo Civil de 2015 trata também, expressamente, de outra *prescrição intercorrente,* em seu art. 921, § 4º, relativa à paralisação da execução justificada pela inexistência de bens penhoráveis do devedor, hipótese que, estranha à execução por precatório, não será objeto de análise.

[245] SICA, Heitor Vitor Mendonça. *O direito de defesa no processo civil brasileiro...* p. 40. "A prescrição intercorrente pode ser reconhecida no procedimento de cumprimento de sentença" (Enunciado n. 194 do FPPC).

[246] Para alguns, o termo inicial seria o trânsito em julgado da sentença: ASSIS, Araken de. *Cumprimento da sentença...* p. 260; CARNEIRO, Athos Gusmão. *Cumprimento da sentença civil...* p. 72. No mesmo sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: Segunda Seção, Tema Repetitivo n. 515, REsp n. 1.273.643/PR, Rel. Min. Sidnei Beneti, DJe 4.4.2013. Para outros, o termo inicial da prescrição intercorrente seria o arquivamento dos autos do processo, decorrente da inércia do credor (art. 475-L, § 5º) – MARCATO, Antonio Carlos. *Interrupção da prescrição: o inc. I do art. 202 do Código Civil.* In *Prescrição no Código Civil, uma análise interdisciplinar.* 3. ed. Coord. Mirna Cianci. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 85; THEODORO JÚNIOR, Humberto. *A prescrição intercorrente e a paralisação da execução forçada.* In *Prescrição no Código Civil, uma análise interdisciplinar.* 3. ed. Coord. Mirna Cianci. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 181.

[247] "É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que o prazo para propositura de execução contra a Fazenda Pública, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/1932 e da Súmula 150 do STF, é de cinco anos, *contados do trânsito em julgado do processo de conhecimento*. [...] O termo inicial da prescrição da pretensão executória é a data do trânsito em julgado da sentença. Sendo que a liquidação por cálculos – como no caso em exame – não constitui processo autônomo, não se mostrando apta a interromper ou suspender o prazo prescricional da ação de execução" (STJ, Segunda Turma, AgRg no REsp n. 1.426.968/MG, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 14.9.2015; excerto da ementa).

[248] Em relação às dívidas das entidades da administração indireta, o art. 2º do Decreto-Lei n. 4.597/1942 determinou que o Decreto n. 20.910/1932 "abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação".

operar-se uma única vez (art. 202 do Código Civil), "a prescrição interrompida recomeça a correr, *pela metade do prazo*, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo" (artigos 8º e 9º do Decreto n. 20.910/1932 e art. 3º do Decreto-Lei n. 4.597/1942).

Enquanto a interrupção do prazo prescricional oponível em face da pretensão do particular restitui *todo o prazo* interrompido (art. 202, parágrafo único, do Código Civil),[249] no caso da Fazenda Pública, a interrupção prescricional faz renascer o prazo *pela metade* (em regra, portanto, o prazo interrompido recomeça a correr pelo interregno subsequente de dois anos e meio), exceto se o primeiro período transcorrido antes da interrupção for inferior à metade do prazo, hipótese em que a restituição será pelo período remanescente, de modo a manter-se íntegro um lapso temporal "mínimo" (e total) de cinco anos.[250]

A denominada *prescrição intercorrente* verificável (de ofício ou a requerimento das partes) no bojo dos autos corresponde, por natureza, a lapso temporal subsequente à interrupção de [um único] prazo prescricional, relativo à pretensão a ser exercida por intermédio do processo (uno).[251] Por esse aspecto, dada a nova sistemática processual (sincrética), a contagem prescricional da "pretensão a executar" em desfavor da Fazenda Pública seguiria, a princípio, a regra do art. 9º do Decreto n. 20.910/1932 (corroborada pelo Enunciado n. 383 da Súmula do STF), sem mais a observância de prazo integral subsequente, em aparente "contradição" ao próprio Enunciado n. 150 da Súmula do

---

[249] "O que distingue a *suspensão* da *interrupção* é que por efeito daquela não se elimina o tempo decorrido anteriormente, a ser somado com o que sobrevier ao término da suspensão, de modo a perfazer-se o necessário à prescrição; ao passo que a *interrupção* inutiliza o tempo anterior, determinando a abertura de um novo período ou lapso prescricional" – NUNES, Castro. *Da Fazenda Pública em juízo...* p. 450.

[250] Enunciado n. 383 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: "A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo". Por exemplo, se o exercício do direito de ação ocorrer após um ano e meio do fato que originou a pretensão, o lapso remanescente, após cessada a causa de interrupção, será de três anos e meio, em vez de dois anos e meio. Já se o exercício do direito de ação ocorrer após quatro anos e meio do fato que originou a pretensão, o lapso remanescente, após cessada a causa de interrupção, será de dois anos e meio.

[251] "[...] é reconhecida a chamada 'prescrição intercorrente', no seio da própria execução. Desse modo, a prescrição da 'execução' nada mais seria do que a 'prescrição intercorrente', cujo lapso temporal se contaria após o fim das fases de conhecimento ou de liquidação de sentença, em que o princípio do *impulso oficial* é excepcionado, exigindo-se o impulso pelas partes. Não há, enfim, duas pretensões, mas apenas uma que deve ser exercida ao longo de todo o processo sincrético, sob pena de se considerar que o transcurso do tempo e a desídia do interessado em obter o cumprimento da sentença condenatória permita que o prazo prescricional, que fora interrompido pelo ajuizamento da demanda inicial (CC, art. 202, I), volte a fluir do último ato praticado pelo interessado (CC, art. 202, parágrafo único)" – SICA, Heitor Vitor Mendonça. *O direito de defesa no processo civil brasileiro...* p. 40.

Supremo Tribunal Federal ("prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação"), que sempre foi plenamente aplicável em relação ao processo autônomo de execução por precatório, ainda que fundado em título executivo judicial.[252]

Contudo, o fato de a execução contra a Fazenda Pública, fundada em título executivo judicial, inserir-se sob a sistemática do processo sincrético não justifica que, agora, deva o respectivo lapso prescricional intercorrente ser contado à metade, na forma do art. 9º do Decreto n. 20.910/1932.

Os julgados que levaram à edição do Enunciado n. 383 da Súmula do STF, que interpreta o art. 9º do Decreto n. 20.910/1932, são expressos ao consignar que o prazo *à metade* se configura, por exemplo, quando, "promovida a *ação*, a parte permite sua estagnação em juízo por mais de dois anos e meio"[253] (anote-se: "estagnação da *ação*"), inferência realizada em época de assente dicotomia legal entre processos de conhecimento e de execução.

A interrupção à metade prevista no art. 9º do Decreto n. 20.910/1932 era interpretada sob o contexto de integral autonomia do processo de execução, reportando-se, exatamente por isso, a hipóteses de (i) "meios *regulares*" de interrupção do lapso prescricional, em especial o denominado "protesto interruptivo", ou de (ii) inércia do titular do direito *no bojo* dos autos ("estagnação em juízo").[254] E essa inércia seria *interna* ou *relativa ao* processo de conhecimento ou *ao* processo de execução, sendo as respectivas

---

[252] "Administrativo e Processual Civil. Execução de sentença. Prescrição da pretensão executiva. [...] as ações propostas contra a Fazenda Pública estão sujeitas ao prazo prescricional de cinco anos, à luz do Decreto 20.910/32. Com relação à execução, o prazo de prescrição é o mesmo da ação, a teor do enunciado 150 da Súmula do E. STF" (STJ, Segunda Turma, AgInt no AREsp n. 850.119/SP, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 12.5.2016; excerto da ementa). "O prazo da prescrição intercorrente é o mesmo da ação" (Enunciado n. 196 do FPPC).

[253] STF, Pleno, RE n. 45.030/SP, Rel. p/ acórdão Min. Henrique D'Ávila, DJ 13.12.1962; excerto do voto prevalecente.

[254] Nesse sentido, merece destaque excerto do voto do Min. Henrique D'Ávila, Rel. p/ acórdão no RE n. 45.030/SP (DJ 13.12.1962), que constitui um dos julgados que determinou a edição do Enunciado n. 383 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: "o acréscimo de dois anos e meio à prescrição quinquenal, constitui uma ampliação, em benefício da parte. Consequentemente, não se me afigura lícito interpretar a franquia de modo a restringir ou encurtar o próprio prazo primitivo de cinco anos. Depois de promovida a ação, se a parte permitir sua *estagnação em juízo* por mais de dois anos e meio, operar-se-á, sem dúvida alguma, a prescrição intercorrente. Mas, se não a tiver promovido [a ação], e inadvertidamente, antes do decurso da metade do quinquênio, haja interrompido a prescrição pelos *meios regulares*, seria injusto e incivil reconhecê-la [a prescrição] antes de decorridos cinco anos". E, em voto que acompanhou o entendimento, o Min. Victor Nunes Leal complementou: "o protesto interruptivo da prescrição não acrescenta dois anos e meio ao prazo de cinco anos, para dar, em qualquer caso, a soma de sete e meio, mas também não pode encurtar o prazo de cinco anos; quer dizer, qualquer que seja a data do protesto interruptivo, o prazo de cinco anos é sagrado, não pode ser reduzido".

pretensões submetidas a prazos prescricionais independentes (autônomos), nos termos do Enunciado n. 150 da Súmula do Supremo Tribunal Federal. Assim, os Enunciados n. 150 e 383 da Súmula do STF foram erigidos harmonicamente, segundo a premissa da então indeclinável autonomia dos processos de conhecimento e de execução. Seria inadmissível que, agora, o significado de tais precedentes fosse subvertido para reduzir o prazo da ("nova") prescrição intercorrente relativa ao cumprimento da sentença, em desfavor do credor da Fazenda Pública e com violação ao direito à tutela jurisdicional executiva.

Portanto, simples interpretação histórica[255] da norma (Decreto n. 20.910/1932) e dos respectivos precedentes jurisprudenciais esclarece a impossibilidade de, agora, eventualmente se submeter a pretensão contra a Fazenda Pública, veiculável dentro do módulo processual satisfativo, ao lapso prescricional intercorrente contado *à metade*: "o prazo de cinco anos é sagrado, não pode ser reduzido".[256]

A configuração atual do processo civil brasileiro (artigos 513, 771, 525, § 1º, VII, 802, parágrafo único 924, V) esclarece que, não se esgotando a tutela jurisdicional com o reconhecimento formal do direito, mas com sua realização material dentro do processo *sincrético*, a necessidade de instauração da fase satisfativa restaura o interesse *intercorrente* do credor, cuja pretensão não se exerce *ad libitum*, por imperativo de segurança jurídica (estabilidade das relações jurídico-sociais), nem, paritariamente, pode submeter-se a prazo exíguo.[257]

O termo inicial do prazo de prescrição intercorrente de cinco anos para a instauração da fase de cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, etapa processual que depende de iniciativa do credor (art. 513, § 1º, do CPC), deve ser (i) a data do trânsito em julgado da respectiva decisão exequenda (decisão da fase de conhecimento

---

[255] "A interpretação histórica consiste na busca do sentido da lei através dos precedentes legislativos, dos trabalhos preparatórios e da *occasio legis*. Esse esforço retrospectivo para revelar a vontade histórica do legislador pode incluir não só a revelação de suas intenções quando da edição da norma como também a especulação sobre qual seria sua vontade se ele estivesse ciente dos fatos e ideias contemporâneos" – BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 131.

[256] STF, Pleno, RE n. 45.030/SP, Rel. p/ acórdão Min. Henrique D'Ávila, DJ 13.12.1962; excerto do voto convergente do Min. Victor Nunes Leal.

[257] Portanto, adotadas tais premissas, parece possível afirmar que, além do efeito interruptivo inicial (art. 240, § 1º, do CPC), a interrupção da prescrição no curso do processo sincrético será também superveniente à fase cognitiva, em exceção à regra geral do art. 202, *caput*, do Código Civil ("a interrupção da prescrição somente poderá ocorrer uma vez"), que está alicerçada na dicotomia *conhecimento-execução* (nesse sentido, o próprio Enunciado n. 150 da Súmula do STF), cuja superação reclama a reinterpretação da norma.

ou de liquidação de sentença) ou, se os autos estiverem em órgão judiciário diverso daquele competente para o processamento executivo (art. 516), (ii) a data de intimação da baixa dos autos à origem ou de ciência do credor de estarem os autos disponíveis para a promoção do módulo satisfativo do feito (não é imputável ao credor eventual demora decorrente de trâmites judiciários);[258] a prescrição (referente à pretensão executória) será interrompida na data de protocolo do requerimento executivo (artigos 802, parágrafo único, 771 e 513 do CPC).[259]

Finalmente, ainda em relação à prescrição da pretensão executiva contra a Fazenda Pública, cumpre observar que, havendo obrigações de diversas naturezas reportadas pelo título executivo judicial (por exemplo, sentença que contenha simultaneamente obrigações de fazer e de pagar), o lapso temporal é comum em relação a todas as prestações a serem objeto de cumprimento de sentença: o respectivo requerimento executivo "visando ao adimplemento de uma das obrigações constantes do título judicial não suspende nem interrompe o prazo de prescrição para a outra".[260]

Há uma ressalva importante, contudo, em relação à simultaneidade do lapso prescricional. Se o implemento de uma obrigação for determinante à delimitação dos caracteres de outra, embora ambas estejam reconhecidas em um mesmo título condenatório, não há como considerar comum e independente o respectivo lapso

---

[258] Enunciado n. 106 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça: "Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência". "Portanto, do prazo prescricional para a pretensão executiva contra a Fazenda deve ser excluído todo o prazo processual imputado à própria Fazenda ou ao Judiciário necessário à prática de atos processuais. Apenas os prazos despendidos para a prática de atos do credor, assim como os decorrentes da sua inércia, são os que podem ser levados em conta como causa da prescrição em favor da Fazenda" – SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública...* p. 189-190.

[259] "A petição onde consta o pedido de desarquivamento dos autos não pode ser tida como causa interruptiva da prescrição, visto que não se amolda às hipóteses discriminadas nos incisos do artigo 202 do Código Civil. O *pedido de cumprimento de sentença* é que tem o condão de interromper a prescrição. Do *trânsito em julgado*, ou ainda, da *intimação das partes do retorno dos autos à origem* até a interposição do pedido de cumprimento de sentença, transcorreu período superior [ao prazo prescricional]" (STJ, Quarta Turma, REsp n. 1.155.060/DF, Rel. Min. Marco Buzzi, DJe 10.3.2016).

[260] Julgados do Superior Tribunal de Justiça: Segunda Turma, AgRg no REsp n. 1.426.968/MG, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 14.9.2015; Sexta Turma, EDcl no REsp n. 1.046.737/RJ, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, DJe 23.10.2014; Primeira Turma, AgRg no REsp n. 1.213.105/PR, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 27.5.2011.

prescricional, pelo simples fato de a obrigação *dependente* não ser ainda *exigível* ou mesmo *líquida*, a depender da hipótese.[261]

Basta imaginar o exemplo de demanda ajuizada por servidor público, contra o ente administrativo a que esteja vinculado, que vise a seu enquadramento funcional em dada carreira (pedido cominatório de obrigação de fazer), com a consequente condenação da Fazenda Pública ao pagamento dos respectivos valores de defasagem remuneratória situados entre o cargo de origem e o cargo de destino (obrigação de pagar); após o trânsito em julgado da sentença condenatória, o credor não poderá requerer o cumprimento da *obrigação de pagar* antes de adimplida a *obrigação de fazer*, pois, enquanto não houver o enquadramento do servidor, permanece inexigível a obrigação pecuniária relativa à diferença remuneratória entre cargos ainda sequer faticamente cotejáveis.[262]

No exemplo mencionado, da *sucessividade* da cumulação originária de demandas, cujos pedidos foram julgados procedentes, resultará igual *progressividade* à configuração dos caracteres que tornem exigíveis as respectivas obrigações e, nesse caso, é evidente que não seria possível imputar ao credor a responsabilidade pela demora fazendária no adimplemento da obrigação consubstanciada no pedido principal. Trata-se de afirmar algo redundante, mas merecedor de nota: não corre o lapso prescricional em desfavor do credor de obrigação ainda inexigível,[263] sob pena de franca violação ao direito à tutela jurisdicional executiva.

---

[261] Nesse sentido: "a prescrição não corre durante o tempo necessário para a Administração apurar a dívida e individualizá-la ao beneficiado pelo direito, aplica-se ao caso dos presentes autos, uma vez que, no entendimento da Corte *a quo*, 'a quantificação exata desta última (montante e termo inicial) *encontra-se, inequivocamente, vinculada* ao cumprimento integral' da obrigação de fazer por parte da Administração" (STJ, Segunda Turma, AgRg no AREsp n. 497.928/AL, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 10.2.2016).

[262] Afinal, "enquanto não cumprida a obrigação de fazer, fica impossível a apuração do *quantum* dos atrasados" – GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública...* p. 36.

[263] "O aspecto ético que sustenta a prescrição (vista como reprovação da desídia do sujeito ativo) não permite que se censure o diligente credor" – PEREIRA, Hélio do Valle. *Manual da Fazenda Pública em juízo...* p. 430.

17.2.3 Título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal

A idoneidade da sentença transitada em julgado fundada – de forma *eficiente*[264] – em lei ou ato normativo *considerado* inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundada em *aplicação* ou *interpretação* de lei ou ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal (tanto em controle concentrado quanto em controle difuso),[265] para a instauração da fase executiva constitui, na atualidade, uma das mais intrincadas questões enfrentadas pela doutrina processual. Por essa razão, as presentes considerações limitam-se a situar o tema à luz da fase de cumprimento de sentença, sem adentrar com profundidade a problemática, dada a limitação definida pelo objeto de estudo.

O art. 475-L, § 1º, do Código de Processo Civil de 1973, incluído pela Lei n. 11.232/2005, equiparava o fundamento de defesa (referidas "declaração", "interpretação" e "aplicação" de lei ou ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal) à "*inexigibilidade* do título", causa obstativa do cumprimento de sentença versável em sede de impugnação do devedor, sem definir-lhe

---

[264] "Para que incida a situação, é necessário que a norma (ou a sua interpretação) seja decisiva para a formação da sentença de procedência. Ou melhor, se a questão da inconstitucionalidade for circunstancial, não se mostrando imprescindível para a manutenção da condenação, não se cogitará de inexigibilidade do título" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução*... p. 300. "A inconstitucionalidade deve atuar como *elemento condicionante* ou *subordinador* da obrigação contida no título executivo. O raciocínio há de ser o seguinte: se fosse acolhida e decretada a inconstitucionalidade na ação em que se formou o título executivo, teria sido outra a decisão proferida" – SHIMURA, Sérgio. *A execução da sentença na reforma de 2005*. In *Aspectos polêmicos da nova execução 3: de títulos judiciais*. Coord. Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 546-586. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 571.

[265] As hipóteses devem ser interpretadas *restritivamente*, como já assentara o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, à luz do art. 741, parágrafo único, do CPC/1973: "o art. 741, parágrafo único, do CPC, *deve ser interpretado restritivamente*, porque *excepciona o princípio da imutabilidade da coisa julgada*, abarcando tão somente as sentenças fundadas em norma inconstitucional, assim consideradas as que: (a) aplicaram norma declarada inconstitucional; (b) aplicaram norma em situação tida por inconstitucional; ou (c) aplicaram norma com sentido tido por inconstitucional; é necessária a declaração de inconstitucionalidade em precedente do Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado ou difuso, mediante: (a) declaração de inconstitucionalidade com ou sem redução de texto; ou (b) interpretação conforme a Constituição; outras hipóteses de sentenças inconstitucionais não são alcançadas pelo disposto no art. 741, parágrafo único, do CPC, ainda que tenham decidido em sentido diverso da orientação firmada no STF. A exemplo, as que (a) deixaram de aplicar norma declarada constitucional, ainda que em controle concentrado; (b) aplicaram dispositivo da Constituição que o STF considerou sem autoaplicabilidade; (c) deixaram de aplicar dispositivo da Constituição que o STF considerou autoaplicável; e (d) aplicaram preceito normativo que o STF considerou revogado ou não recepcionado" (Primeira Seção, Tema Repetitivo n. 420, REsp n. 1.189.619/PR, Rel. Min. Castro Meira, DJe 2.9.2010).

limites temporais expressos (*anterioridade* ou *não* em relação à coisa julgada) e sem estabelecer qual sistema de controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (se *concentrado/abstrato* ou se *difuso/concreto*) justificaria a objeção do parâmetro inconstitucional fundante do título judicial.

Em relação à execução *ex intervallo* por precatório, a disposição era reproduzida *ipsis litteris* pelo art. 741, parágrafo único, do CPC/1973, com redação também impressa pela Lei n. 11.232/2005, mas que praticamente reeditara a anterior dicção do dispositivo, incluído pela MP n. 2.180/2001,[266] então relativo ao regime geral dos embargos à execução fundada em título executivo judicial. Quanto à execução (então, *ex intervallo*) contra a Fazenda Pública, já alertava a doutrina que o art. 741, parágrafo único, do CPC/1973 era digno de atenção especial, pois é no campo das pretensões movidas contra o Poder Público "que a constitucionalidade/inconstitucionalidade das leis repercute numa gama considerável de casos idênticos, [como] nas infindáveis hipóteses que ocorrem no campo do direito tributário".[267]

Motivada em especial pelo silêncio da lei, e admitida a arguição também quando a inconstitucionalidade fosse reconhecida em sede de controle difuso,[268] a doutrina

---

[266] A diferença é que, antes da Lei n. 11.232/2005, o CPC/1973, segundo a redação atribuída pela norma que incluiu o parágrafo único no art. 741 (MP n. 2.180/2001), não se reportava expressamente à necessidade de a interpretação ou a aplicação tida por incompatível com a Constituição Federal ser *declarada pelo Supremo Tribunal Federal*. Por esse motivo, abalizada doutrina chegou a sustentar que se poderia considerar inidônea à execução a sentença contrariadora de preceito constitucional, *independentemente de ter havido prévio pronunciamento* pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, por exemplo: THEODORO JÚNIOR, Humberto; FARIA, Juliana Cordeiro de. *A coisa julgada inconstitucional e os instrumentos processuais para seu controle.* In *Coisa julgada inconstitucional.* Coord. Carlos Valder do Nascimento. 4. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004, p. 99. Em sentido contrário: "[...] deve-se interpretar a mudança de redação como destinada a eliminar imperfeições redacionais. Não se destinou a dispensar que o reconhecimento da incompatibilidade tenha sido feito pelo Supremo. É o Supremo que detém a função de dar a última palavra em matéria de constitucionalidade e está investido do poder de proferir decisões com eficácia *erga omnes* e força vinculante ou aptas a assumir tais qualidades com o concurso do Senado. Assim, em princípio, não é o entendimento de qualquer juiz ou tribunal – e muitos menos o da própria parte – acerca da inconstitucionalidade de uma dada interpretação que dá ensejo aos embargos *ex* art. 741, parágrafo único. É indispensável que a consideração de incompatibilidade funde-se em pronunciamento do STF" – TALAMINI, Eduardo. *Embargos à execução de título judicial eivado de inconstitucionalidade (CPC, art. 741, parágrafo único).* In *Revista de Processo*, n. 106, abr./jun./2002, p. 38-83. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 57.

[267] WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. *O dogma da coisa julgada: hipóteses de relativização.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 74.

[268] As divergências, quanto ao sistema de controle, situavam-se fundamentalmente em relação à necessidade ou não de resolução do Senado Federal para "suspender" a vigência da lei (art. 52, X, da CF). Por essa imprescindibilidade: SHIMURA, Sérgio. *A execução da sentença na reforma de 2005*... p. 571; ASSIS, Araken de. *Cumprimento da sentença*... p. 262. Pela desnecessidade de resolução do Senado Federal (cuja edição teria mero propósito de conferir publicidade): CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em*

processual dividiu-se basicamente em duas correntes acerca dos limites *temporais* aplicáveis; ou pugnavam (i) pela necessidade de a decisão definidora do parâmetro inconstitucional ser anterior ao trânsito em julgado da sentença[269] ou (ii) pela possibilidade de ser, em qualquer caso (decisão do Supremo Tribunal Federal anterior ou posterior à formação da coisa julgada), legítima a arguição obstativa da execução.[270]

Desde a introdução do parágrafo único no art. 741 do CPC/1973, pela MP n. 2.180/2001,[271] acabou por prevalecer o entendimento de que a sentença fundada em lei ou ato normativo inconstitucional corresponde a ato *ineficaz* (sua *ineficácia* compreendida como a inaptidão à produção do efeito autorizador da instauração da fase executiva, tornando *inexequível* o título), embora *existente* e *válido*,[272] conclusão condizente com a

---

juízo... p. 344; THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença...* p. 582.

[269] Nesse caso, questões "remanescentes ao trânsito em julgado da sentença, se constantes no rol do art. 485 [do CPC/1973], podem ser levantadas somente mediante ação rescisória e com observância ao prazo legal" – TEIXEIRA, Guilherme Silveira. *Reflexões sobre o controle de constitucionalidade da sentença transitada em julgado: o art. 475-L, § 1º, do Código de Processo Civil.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*, Coord. Susana Henriques da Costa, p. 233-256. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 247; FUX, Luiz. *Impugnação ao cumprimento de sentença...* p. 209; NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado.* 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 649 [para estes últimos autores, a consideração é *ad argumentandum tantum*, já que consideram inconstitucional a hipótese criada pelo legislador].

[270] Nesse sentido: ASSIS, Araken de. *Manual da execução...* p. 1.109-1.110; MELLO, Rogério Licastro de. *A defesa na nova execução de título judicial.* In *Processo de execução civil – modificações da Lei 11.232/2005.* Coords. Paulo Hoffman e Leonardo Ferres da Silva Ribeiro, p. 275-304. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 303; OLIANI, José Alexandre Manzano. *Impugnação de sentença transitada materialmente em julgado, baseada em lei posteriormente declarada inconstitucional em controle concentrado pelo STF: ação rescisória ou declaratória de inexistência?* In *Revista de Processo*, n. 112, out./dez./2003, p. 221-239. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 238.

[271] Dispositivo finalmente declarado *constitucional* pelo Supremo Tribunal Federal na sessão plenária de 4 de maio de 2016 (ADI n. 2.418/DF, Rel. Min. Teori Zavascki). Na doutrina, indicando a inconstitucionalidade da norma, por afastar a "*intangibilidade da coisa julgada material*, diante da sua imprescindibilidade ao Estado Democrático de Direito", realizado paralelo com o art. 282, n. 1 e 3, da Constituição portuguesa, que, "ao admitir a eficácia *ex tunc* da decisão de inconstitucionalidade, ressalva expressamente a coisa julgada material": MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução...* p. 301.

[272] Anotadas, todavia, objeções abalizadas àquele entendimento, consonantes com o contexto normativo anterior: "o aludido parágrafo não retira simplesmente a eficácia executiva do título. O julgador não estaria se cingindo a aplicar uma sanção de ineficácia ao título com a declaração de que tal ato estaria em contraste com pronunciamento do STF. Retirar a eficácia executiva significa apenas inviabilizar essa modalidade de tutela. [...] além de permitir e viabilizar uma nova modalidade de desconstituição do título judicial, permite a declaração de que esse ato jurídico não está conforme a Constituição Federal. [...] A impugnação atinge diretamente as razões que serviram de alicerce ao título executivo judicial, abrindo nova possibilidade de discussão acerca de matéria já decidida, só que agora com fundamento adicional consistente na decisão proferida pelo STF" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Nova execução de títulos judiciais e sua impugnação...* p. 462-463. No mesmo sentido: "o título fundado na solução inconstitucional é em princípio eficaz e será desconstituído na medida em que o juiz constate sua incompatibilidade absoluta com a

opção legislativa em associar respectivo vício à hipótese de *inexigibilidade da obrigação* (*rectius*, "inexequibilidade do título"):[273] ao apagar o efeito executivo da condenação, torna inadmissível a execução.[274]

Com o escopo de consolidar o entendimento jurisprudencial, o Código de Processo Civil de 2015 estabelece que, para autorizar a impugnação ao cumprimento de sentença com esteio em "inconstitucionalidade do [fundamento do] título", o julgado do Supremo Tribunal Federal – tanto em sede de controle concentrado quanto em controle difuso – "deve ser *anterior ao trânsito em julgado* da decisão exequenda" (artigos 525, § 14, 535, § 7º); caso lhe seja posterior, "caberá ação rescisória, cujo prazo será contado do trânsito em

---

orientação do Supremo" – TALAMINI, Eduardo. *Embargos à execução de título judicial eivado de inconstitucionalidade...* p. 64.

[273] Nesse sentido, o provimento declarativo de inconstitucionalidade, emanado do Supremo Tribunal Federal e antecedente ao trânsito em julgado da sentença exequenda, faz inexistir atributo intrínseco ao título, consistente em sua [in]eficácia à instauração da fase executiva; torna-o, pois, *inexequível*. A *inexigibilidade* também impede (temporária ou definitivamente) a execução; porém, não o faz por um defeito inerente ao título, mas pela existência de situação externa que impeça seja exigida a obrigação reportada. Portanto, embora os fenômenos sejam distintos, conduzem ao mesmo resultado, razão por que o CPC/2015, ao referir que a inconstitucionalidade da norma fundante do título impede a respectiva execução, acaba por nomear de "inexigibilidade da obrigação" o que mais parece ser hipótese de "inexequibilidade do título"; cumpre repisar, porém, que a imprecisão não tem efeito prático geral, pois a consequência do provimento da impugnação versada sobre referido vício ("sentença inconstitucional") é a mesma: tornar inadmissível a execução.

[274] "*Origem da regra* – Antes de o art. 741, parágrafo único [do CPC/1973], surgir na ordem jurídica brasileira, o STF estimava que a despeito de a proclamação da inconstitucionalidade implicar o desaparecimento de todos os atos praticados sob o império da lei viciada, somente através de rescisória o vencido lograria alcançar a desconstituição do julgado. A Primeira Turma do STF rejeitou, expressamente, o uso dos embargos contra a execução baseada em sentença posteriormente declarada inconstitucional [RE n. 86.056/SP, DJU 7.7.1977]. E o Pleno esclareceu que o julgamento do STF não se afigura eficaz perante a execução baseada em título formado nessas condições [Rcl n. 148/RS, DJU 17.6.1983]. Em sentido diverso, o § 73-2 da Lei do *Bundesverfassungsgericht* estabelece que, apesar de remanescerem íntegros os provimentos judiciais proferidos com base em lei pronunciada inconstitucional, torna-se inadmissível (*unzulässig*) sua execução, aplicando-se o § 767 da ZPO. Este parágrafo autoriza a oposição do executado (*Vollstreckungsgegenklage*) com base em exceções supervenientes ao trânsito em julgado. Esta disposição inspirou o art. 741, parágrafo único, do CPC brasileiro. [...] Acentua a analogia dos dispositivos a alusão, na parte inicial do parágrafo, ao inc. II do art. 741, que autoriza embargos baseados na 'inexigibilidade' do título. [...] A remissão do parágrafo único ao inc. II do art. 741 esclarece que o juízo de inconstitucionalidade da norma, na qual se funda o provimento exequendo, atuará no plano da eficácia: em primeiro lugar, desfaz a eficácia de coisa julgada, retroativamente; ademais, apaga o efeito executivo da condenação, tornando inadmissível a execução. Embora não se reproduza, integralmente, o § 79-2 da Lei do *Bundesverfassungsgericht*, o qual ressalva a subsistência do julgado contrário à Constituição, trata-se de consequência natural de o fenômeno se passar no terreno da eficácia. Assim, a procedência dos embargos não desconstituirá o título e, muito menos, reabrirá o processo já encerrado" – ASSIS, Araken de. *Manual da execução...* p. 1.108-1.109. No mesmo sentido: CARNEIRO, Henrique Gustavo. *Impugnação ao cumprimento de sentença como hipótese de relativização da coisa julgada.* In *Aspectos polêmicos da nova execução 3: de títulos judiciais.* Coord. Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 237-284. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 273; SOUZA, Gelson Amaro de. *Efeitos da sentença que julga os embargos à execução.* São Paulo: MP Editora, 2007, p. 232-235.

julgado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal" (artigos 525, § 15, 535, § 8º; v. 18.1).[275]

Trata-se de hipótese de reconhecimento de inconstitucionalidade intrínseca (ou congênita) ao fundamento do ato decisório,[276] cuja utilidade se justifica como oposição em caráter incidental da fase de cumprimento de sentença para a específica finalidade de inviabilizar a atividade executiva.[277]

Importante recordar que a desconstituição do título executivo depende de a respectiva decisão (exequenda) alicerçar-se autonomamente na norma apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, pois, "se houver outro fundamento suficiente para lastrear a decisão, ela não pode ser desconstituída", situação também ocorrente quando houver capítulos decisórios autônomos: "caso apenas um deles tenha fundamento em norma declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, não é possível a desconstituição do outro capítulo".[278]

Não basta o Supremo Tribunal Federal ter reconhecido a inconstitucionalidade, é necessário que a eficácia (*ex tunc* ou *ex nunc*) da declaração de inconstitucionalidade contida no julgado parametrizador atinja, segundo modulação temporal (art. 27 da Lei n.

---

[275] "Afirma-se, como tese de repercussão geral que a decisão do Supremo Tribunal Federal declarando a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade do preceito normativo não produz a automática reforma ou rescisão das sentenças anteriores que tenham adotado entendimento diferente; para que tal ocorra, *será indispensável* a interposição do recurso próprio ou, se for o caso, a *propositura da ação rescisória* própria, observado o respectivo prazo decadencial" (STF, Pleno, Tema de Repercussão Geral n. 733, RE n. 730.462/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 8.9.2015).

[276] "Na verdade, não se 'relativiza' a coisa julgada nem tampouco é ela 'inconstitucional'; a coisa julgada é uma qualidade concernente à imutabilidade dos efeitos (Liebman) ou do conteúdo da decisão (Barbosa Moreira); a inconstitucionalidade, portanto, refere-se ao ato decisório (decisão interlocutória, sentença ou acórdão)" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos et al. *Código de Processo Civil interpretado.* 3. ed. Coord. Antonio Carlos Marcato. São Paulo: Atlas, 2004, p. 2.351.

[277] A impugnação à fase de cumprimento de sentença, em razão de seus contornos jurídicos definidos pelo CPC (v. 17), não se presta a oferecer novo julgamento da causa primitiva. Além do indesejável tumulto processual decorrente de sua eventual aceitação como *meio* sucedâneo, não poderia o expediente de defesa incidental da fase executiva implicar, por via oblíqua, burla à sistemática processual da ação rescisória, que tem normas específicas de admissibilidade (submissão a prazo decadencial, exigência de depósito prévio [não no caso de ser autora a Fazenda Pública] etc.) e de competência. "A ação rescisória – observado o prazo legal – tem pleno cabimento em caso de violação frontal ao texto da Constituição e quando a sentença confere à norma interpretação manifestamente inconstitucional. Também pode ser utilizada nas hipóteses em que a decisão aplica lei já declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal" – MARINONI, Luiz Guilherme. *Coisa julgada inconstitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 117.

[278] LUCON, Paulo Henrique dos Santos et al. *Código de Processo Civil interpretado.* 3. ed. Coord. Antonio Carlos Marcato. São Paulo: Atlas, 2004, p. 1.610.

9.868/1999),[279] total ou parcialmente os *efeitos condenatórios* da decisão exequenda, mas nunca retroativamente, de modo que se permitisse que decisão *posterior* proferida pelo STF afetasse a coisa julgada material *anterior* por intermédio de remédio estranho à ação rescisória.

Trata-se de constatação relevante à efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública porque a impugnação do art. 535 do CPC dota-se de efeito suspensivo *ope legis* (v. 17.1), ao passo que a "ação rescisória *não impede o cumprimento da decisão* rescindenda, ressalvada a concessão de tutela provisória" (art. 969).

Interpretação lógico-sistemática dos artigos 525, §§ 5º a 7º, 535, §§ 12 a 14, do CPC esclarece que a (i) *modulação temporal* dos efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal deve cumular-se à exigência de (ii) *anterioridade* ao trânsito em julgado da decisão exequenda, tudo "em atenção à segurança jurídica".

Ambas as disposições (§§ 6º e 7º do art. 525 e §§ 13 e 14 do art. 535) remetem ao parágrafo principal (§ 5º do art. 525 e § 12 do art. 535), não estabelecida qualquer relação de dependência entre elas; trata-se, respectivamente, de proposições *conformativa* e *condicionante* da asserção central: "considera-se 'inexigível a obrigação' reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal", *em conformidade* com a modulação temporal dos "efeitos da decisão", *desde que* [*se*] o reconhecimento da inconstitucionalidade pelo STF seja [*for*] "anterior ao trânsito em julgado da decisão exequenda". Entendimento diverso implicaria transformar em *condicionante* a proposição *conformativa*, e vice-versa, o que não representa a opção do legislador, afinal, "se a decisão referida no § 5º [do art. 525 e § 12 do art. 535] for proferida após o trânsito em julgado da decisão exequenda, caberá ação rescisória" (artigos 525, § 8º, 535, § 15).

A interpretação proposta tem esteio, ademais, em entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, segundo o qual já "há uma espécie de modulação temporal *ope legis* dessas decisões [sentenças judiciais anteriores

[279] "[...] a lei deu ensejo à modulação que, embora não esteja dito com todas as letras, só cabe ao STF, órgão que terá declarado a norma inconstitucional – aliás, conforme previsão do art. 27 da Lei n. 9.868/99" – YARSHELL, Flávio Luiz. *Breves notas sobre a disciplina da ação rescisória no CPC/2015.* In *O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas*. Coord. Carlos Alberto Carmona, p. 155-169. São Paulo: Atlas, 2015, p. 167. "Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal modular os efeitos da decisão prevista no § 13 do art. 525" (Enunciado n. 176 do FPPC).

revestidas por trânsito em julgado]",[280] imunizando-as dos efeitos modulantes da decisão superveniente, por imperativo de segurança jurídica e de prevalência da coisa julgada: "o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil" (art. 1º do CPC).

17.3 Procedimento

A impugnação ao cumprimento de sentença deve ser oferecida no bojo dos autos em que instaurado o módulo processual executivo (art. 525, *caput*, do CPC), e assim também ocorre quando apresentada pela Fazenda Pública. O Código de Processo Civil de 1973 estabelecia que, "deferido efeito suspensivo [*ope judicis*], a impugnação será [seria] instruída e decidida nos próprios autos e, caso contrário, em autos apartados" (art. 475-M, § 2º).[281] A razão era simples: viabilizar o prosseguimento dos atos executivos, cuja realização apenas se obstaria pela suspensividade atribuída pelo juiz à impugnação.[282]

---

[280] "Há, aqui, uma espécie de modulação temporal *ope legis* dessas decisões, que ocorre não apenas em relação a sentenças judiciais anteriores revestidas por trânsito em julgado, mas também em muitas outras situações em que o próprio ordenamento jurídico impede ou impõe restrições à revisão de atos jurídicos já definitivamente consolidados no passado. São impedimentos ou restrições dessa natureza, por exemplo, a prescrição e a decadência. Isso significa que, embora formados com base em preceito normativo declarado inconstitucional (e, portanto, excluído do ordenamento jurídico), certos atos pretéritos, sejam públicos, sejam privados, não ficam sujeitos aos efeitos da superveniente declaração de inconstitucionalidade [...] a decisão do Supremo Tribunal Federal declarando a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de preceito normativo não produz a automática reforma ou rescisão das sentenças anteriores que tenham adotado entendimento diferente; para que tal ocorra, será indispensável a interposição do recurso próprio ou, se for o caso, a propositura da ação rescisória própria, observado o respectivo prazo decadencial" (STF, Pleno, Tema de Repercussão Geral n. 733, RE n. 730.462/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 8.9.2015; excerto do voto do Relator). Também em: ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 55.

[281] "A impugnação é deslocada para autos que formam mero incidente processual, sem a característica de outro processo judicial" – MONTENEGRO FILHO, Misael. *Cumprimento da sentença e outras reformas processuais*... p. 97.

[282] "Sendo atribuída à impugnação efeito suspensivo, não haverá, logicamente, a prática de ato de execução e, em consequência, não há razão para autuação em apartado. De outro lado, se não for atribuído o referido efeito, serão praticados, concomitantemente, atos de cognição e de execução que, se conjuminados, poderão causar verdadeiro tumulto procedimental, justificando, portanto, a autuação em autos apartados" – NOTARIANO JR., Antonio. *Impugnação ao cumprimento da sentença*... p. 158. "[...] o objetivo dessa regra é não comprometer o curso da execução quando a impugnação não tiver efeito suspensivo" – ALVIM, J. E. Carreira; CABRAL, Luciana Gontijo Carreira Alvim. *Cumprimento da sentença*... p. 95.

O Código de Processo Civil de 2015 não possui dispositivo semelhante, mas é evidente que a necessidade de "instrução e decisão" em autos apartados pode constituir pressuposto prático à continuidade do módulo executivo, o que será verificado no caso concreto pelo juiz, pelo menos nestas situações: quando (i) não for atribuído efeito suspensivo total ou parcial à impugnação (art. 525, §§ 6º e 8º);[283] (ii) for hipótese de impugnação *parcial* à fase de cumprimento de sentença (§§ 5º e 9º); ou, ainda, (iii) quando, atribuído efeito suspensivo, for deferido o prosseguimento dos atos executivos, ante a prestação, pelo credor, de "caução suficiente e idônea" arbitrada pelo juiz (§ 10).

Na hipótese de impugnação ao cumprimento de sentença oferecida pela Fazenda Pública, o fato de o direito material do credor não se realizar por atos constritivos e expropriatórios esclarece que, embora oferecida "nos próprios autos" (art. 525, *caput*), a necessidade de formação de autos apartados, para a "instrução e decisão" do incidente cognitivo de defesa da devedora, direciona-se às situações de impugnação *parcial*, pois a parcela exequenda não questionada "será, desde logo, objeto de cumprimento" (art. 535, § 4º). Essa *parcialidade* poderá ocorrer tanto em razão da ausência de impugnação expressa quanto em razão do descumprimento do disposto no art. 535, § 2º, do CPC: "quando se alegar que o exequente, em excesso de execução, pleiteia quantia superior à resultante do título, cumprirá à executada declarar de imediato o valor que entende correto, sob pena de não conhecimento da arguição".

Ante a excepcional regra [prerrogativa] de atribuição de efeito suspensivo *ope legis* (de primeira instância) à impugnação fazendária, o prosseguimento da execução em relação à parcela não impugnada, na hipótese de a devedora não se desincumbir do referido ônus simétrico (art. 535, § 2º), dependerá de decisão judicial que considere liminarmente incognoscível a arguição, ou seja, a impugnação será *liminarmente rejeitada* se o excesso de execução não demonstrado constituir o único fundamento de defesa da devedora (art. 525, § 5º).[284] Na oportunidade, pode (*poder-dever*) o juiz, de imediato, determinar a

[283] "[...] a outorga do efeito suspensivo à impugnação pode ser parcial; não apenas porque a impugnação seja parcial, mas também porque em relação a dado capítulo do título executivo – que guarde autonomia em relação a outros que eventualmente o integrem – o magistrado entenda não estarem presentes os requisitos legais" – YARSHELL, Flávio Luiz; BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis...* p. 58.

[284] Se houver valor incontroverso expresso – indicado pela Fazenda Pública na memória contábil instrutória da impugnação –, a execução é considerada *parcialmente* impugnada pela própria norma processual (art. 535, § 4º, do CPC). Tratando-se de suspensividade parcial *ope legis*, despicienda a "rejeição liminar" judicial, pois, na verdade, nada haverá a se rejeitar ("a parte não questionada pela executada será, desde logo, objeto

expedição do ofício requisitório de pagamento ou as providências eventualmente necessárias para sua consecução (por exemplo, a remessa dos autos ao contador para a atualização do valor de pronto requisitável ou a intimação das partes para se manifestarem sobre o valor de CPSS, se havida exação na espécie concreta).

Não há prazo expresso para a apresentação de resposta à impugnação ao cumprimento de sentença, mas, por imperativo do contraditório, o credor será intimado para responder em quinze (15) dias às alegações da devedora,[285] tanto por aplicação subsidiária do art. 920, I, do CPC (artigos 513 e 771), quanto em razão de isonomia processual.[286] Contudo, tal oportunidade de resposta deve ser franqueada de modo a não prejudicar as diligências cabíveis para a expedição *tempestiva* do ofício requisitório de pagamento relativo à parcela incontroversa da fase satisfativa, sob pena de injustificável – pois, *desproporcional* – prejuízo à efetividade da tutela jurisdicional executiva.

Por esse aspecto, basta imaginar a hipótese de a Fazenda Pública oferecer impugnação *parcial* no dia 30 de junho. Nesse caso, para possibilitar a tempestiva autuação do ofício requisitório (requisição parcial) até o marco constitucional de 1º de julho (para inclusão da verba no orçamento público do exercício financeiro imediatamente subsequente), é relevante que, antes da determinação de oitiva do credor sobre os termos da impugnação, sejam de pronto adotadas todas as medidas necessárias para o cumprimento do disposto no art. 525, § 3º, I, do CPC.

---

de cumprimento"). "[...] em relação à parte aceita ou não-impugnada, a execução prossegue sem qualquer solução de continuidade" – SHIMURA, Sérgio. *A execução da sentença na reforma de 2005*... p. 574. No mesmo sentido: HOFFMAN, Paulo. *Primeiras dúvidas de ordem prática na aplicação da Lei n. 11.232/05.* In *Processo de execução civil – modificações da Lei 11.232/2005.* Coords. Paulo Hoffman e Leonardo Ferres da Silva Ribeiro, p. 209-228. São Paulo: Quartier Latin, 2006. Outra constatação relevante refere-se à distinção redacional entre os artigos 525, §§ 4º e 5º, e 535, § 2º, do CPC, mas que não compromete a aplicação recíproca das normas (cumprimento de sentença contra particular e contra a Fazenda Pública) porque as hipóteses são substancialmente as mesmas. O art. 535, § 2º, não se refere *in litteris* à rejeição liminar da impugnação ao cumprimento de sentença simplesmente porque seu dispositivo pressupõe a arguição do "excesso de execução" como *um* dos fundamentos de defesa da executada. É evidente que, se for o *único*, e não demonstrado, aplica-se o disposto no art. 525, § 5º, do CPC. Ou seja, a impugnação oferecida pela Fazenda Pública, nessa hipótese, poderá ser rejeitada independentemente de oitiva do credor.

[285] Deve ser recordado que, por força do art. 525, § 3º, do CPC, aplica-se à impugnação o disposto no art. 229: "os litisconsortes que tiverem diferentes procuradores, de escritórios de advocacia distintos, terão prazos contados em dobro para todas as suas manifestações, em qualquer juízo ou tribunal, independentemente de requerimento".

[286] ASSIS, Araken de. *Manual da execução*... p. 1.189; CARNEIRO, Athos Gusmão. *Cumprimento da sentença*... p. 83. Em sentido contrário, sob o entendimento de que se aplica o prazo legal geral de cinco (5) dias, se outro não for fixado pelo juiz (art. 218, § 3º, do CPC): THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença*... p. 585; CÂMARA, Alexandre Freitas. *A nova execução de sentença*... p. 140; MELLO, Rogério Licastro de. *A defesa na nova execução de título judicial*... p. 295.

Após a oitiva do impugnado (credor), o juiz apreciará o pedido, se a controvérsia for de pronta resolução – e muitas vezes o será[287] –, ou determinará as diligências instrutórias que se revelarem *adequadas* (cabíveis) e *necessárias* (indispensáveis) ao exame da questão incidental, inclusive mediante a possibilidade de designação de audiência (artigos 920, II, 771 e 513 do CPC). O procedimento comum é subsidiariamente aplicado ao rito da impugnação ao cumprimento de sentença, por força dos artigos 318, parágrafo único, 771 e 513 do Código de Processo Civil.[288]

Nesse ponto, em prol da efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública, é relevante que o juiz afira estritamente o *cabimento* e a *necessidade* tanto das medidas instrutórias requeridas pelas partes (em especial, pela impugnante, ante seu potencial propósito de prolongar indevidamente a controvérsia incidental) quanto das diligências determinadas *ex officio* (em geral, corresponderá a diligências realizadas pelo contador judicial).

Afinal, dada a suspensividade *ope legis* da impugnação ao cumprimento de sentença oferecida pela Fazenda Pública, não pode tal prerrogativa servir de fomento a expedientes que retardem desarrazoadamente o prosseguimento da fase executiva; ou seja, *desproporcional* será qualquer conduta que seja *complacente com a complacência* conferida à "inadimplência do Poder Público constatada nas últimas décadas" e decorrente da própria indeclinabilidade do regime de precatório;[289] a técnica processual deve produzir respostas idôneas (proporcionais) à solução de tal crise de adimplemento.

---

[287] "Em regra, as matérias arguíveis na impugnação são apenas de direito ou, envolvendo fatos, comprovam-se por documentos. [...] Em casos especiais, em que se evidenciar a necessidade de apuração fática de dados arguidos na impugnação, o juiz poderá determinar a diligência instrutória adequada" – THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença...* p. 585. "Após integrado o contraditório, seguir-se-á o *julgamento imediato* [...]. Mas se for necessário comprovar fatos relevantes à solução da contradita (*v.g.*, fatos modificativos ou extintivos da obrigação), o juiz designará *audiência de instrução*, nela colhendo depoimentos pessoais e procedendo à ouvida de testemunhas. Completada a instrução (podendo, se o desejarem as partes, ocorrer debate oral), o juiz proferirá *decisão*" – CARNEIRO, Athos Gusmão. *Cumprimento da sentença...* p. 83.

[288] Assim também ocorria à luz do CPC/1973, cuja aplicação do procedimento ordinário (agora, *comum*), no que fosse compatível, era cabível em relação à impugnação ao cumprimento de sentença – BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Aspectos relevantes da tutela do executado na nova reforma do Código de Processo Civil.* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donaldo Armelin*. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 419-443. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 433.

[289] "Neste ponto, ante a inadimplência do Poder Público constatada nas últimas décadas, é evidente que o sistema é excessivamente complacente, não permitindo a satisfação do credor por outros meios, ou mesmo a responsabilização pessoal dos maus pagadores. Para conter este excesso é preciso um novo sistema de execução, no qual os valores em jogo fiquem mais equilibrados, pois, embora seja verdade que não é possível

O abuso do direito de defesa[290] pela devedora fazendária – exteriorizado por arguições de flagrante inconsistência com o mero propósito de paralisar a fase executiva – deveria, aliás, constituir causa *de lege ferenda* a autorizar o levantamento judicial do efeito suspensivo inicialmente atribuído à impugnação ao cumprimento de sentença, medida procedimental que seria de considerável relevância à efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública.

17.4 Decisão, recorribilidade e efeitos recursais

A impugnação da Fazenda Pública ao cumprimento de sentença relativo a obrigação pecuniária não desautoriza a continuidade da fase executiva para os denominados valores incontroversos, assim considerados tanto os expressamente reconhecidos quanto aqueles não impugnados (art. 535, § 4º, do CPC), como já foi objeto de recorrentes considerações anteriores.

Por esse motivo, dada a previsão legal de apresentação obrigatória de memória contábil com os valores que a devedora entender devidos (art. 535, § 2º, do CPC), pode ocorrer de a Fazenda Pública veicular sua impugnação com pedido *principal* cujo acolhimento implicaria a extinção da fase executiva (por exemplo, por inexigibilidade ou iliquidez da obrigação), formulando a alegação de excesso de execução em caráter

---

a penhora de bens destinados ao uso público, como praças e ruas, por exemplo, é igualmente correto que o Estado não possui apenas este tipo de bem, cabendo ao legislador, *de lege ferenda*, o papel de estabelecer um novo cenário para a caótica situação de nosso país, levando em consideração o princípio da proporcionalidade [...]. Teoricamente, com uma melhor *adequação de meios*, que somente por uma nova legislação é possível estabelecer, este problema será resolvido. Nada impede, todavia, a aplicação do princípio da proporcionalidade para resolver questões que existem em torno das regras atuais, potencializando os resultados da tutela jurisdicional nas ações em que o Poder Público for réu. Seja como for, os limites naturais e políticos mencionados constituem aquilo que o sistema moderno estabeleceu como balizas de *proporcionalização* do alcance das execuções. É preciso pensar que, sem eles, poderiam ocorrer *excessos* na atuação do poder estatal, com evidentes prejuízos para a sociedade" – BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Proporcionalidade e processo...* p. 117-118.

[290] "É sabido que a defesa deve ser *ampla*, mas não pode comportar condutas abusivas ou práticas de atos processuais com desvio de finalidade. Aliás, a defesa abusiva apenas está presente quando não se verifica uma relação instrumental apropriada entre o ato processual praticado e os fins ou efeitos deles extraídos. [...] essa é a principal chave para a compreensão da distinção entre emprego legítimo (em que se circunscreve a ampla defesa) e o emprego abusivo dos instrumentos processuais de defesa" – YARSHELL, Flávio Luiz. ABDO, Helena. *As questões não tão evidentes sobre a tutela da evidência.* In *Tutela provisória no novo CPC: Dos 20 anos de vigência do art. 273 do CPC/1973 ao CPC/2015*. Coords. Cassio Scarpinella Bueno, Elias Marques de Medeiros Neto, Olavo de Oliveira Neto, Patrícia Elias Cozzolino de Oliveira e Paulo Henrique dos Santos Lucon, p. 451-464. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 458.

eventual com o mero escopo de impedir a pronta expedição de ofício requisitório de pagamento relativamente aos valores por ela própria reconhecidos para consubstanciar a pretensão subsidiária.

A hipótese mencionada serve para ilustrar situação em que apenas a apreciação cindida dos vários capítulos impugnativos à fase de cumprimento de sentença é capaz de ensejar tutela executiva *tempestiva* ao jurisdicionado. Vale dizer, os diversos fundamentos de defesa da devedora devem ser apreciados *conforme o estado do processo*,[291] tal como ocorreria em relação ao típico módulo processual cognitivo (a impugnação porta o já mencionado efeito de introjeção cognitiva).

Basta ver que o juiz da execução, quando por exemplo rejeita capítulos de impugnação *à admissibilidade da tutela executiva*, resolve "questões processuais pendentes" (analogicamente ao art. 357, I, do CPC) relativas a eventuais vícios que obstem o prosseguimento da fase satisfativa, ou seja, está realizando atividade saneatória no curso do módulo executivo. Já em relação a capítulos de impugnação *ao mérito*, não há incompatibilidade entre o julgamento antecipado parcial do mérito (art. 356 do CPC) e a apreciação do incidente cognitivo de defesa na execução. Pelo contrário, referida técnica é indispensável para, em uma infinidade de situações, garantir a efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública, notadamente em razão do efeito suspensivo *ope legis* conferido pelo art. 535, § 3º, do CPC.

A impugnação intempestiva ao cumprimento de sentença ou aquela que não verse sobre algum dos temas previstos em lei deve ser rejeitada liminarmente, e assim também o deve ser quando a impugnação for manifestamente protelatória, ainda que, evidentemente, apresentada pela Fazenda Pública (artigos 918, I a III, parágrafo único, 774, parágrafo único, 771 e 525 do CPC),[292] hipótese em que seu oferecimento configurará ato atentatório à dignidade da justiça, com a aplicação da multa prevista no art. 774, parágrafo único, do CPC.[293]

---

[291] Nesse sentido: CARNEIRO, Athos Gusmão. *Cumprimento da sentença...* p. 83; ASSIS, Araken de. *Cumprimento da sentença...* p. 281.

[292] "Aplicam-se à impugnação, no que couber, as hipóteses previstas nos incisos I e III do art. 918 e no seu parágrafo único" (Enunciado n. 545 do FPPC). No mesmo sentido: CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro...* p. 412.

[293] "O oferecimento de impugnação manifestamente protelatória é ato atentatório à dignidade da justiça que enseja a aplicação da multa prevista no parágrafo único do art. 774 do CPC" (Enunciado n. 586 do FPPC).

A expedição do ofício requisitório de pagamento na pendência de impugnação ao cumprimento de sentença não apenas é possível quando houver impugnação parcial *ab initio*, mas também se mostra admissível quando, rejeitado liminar ou incidentalmente pedidos que sejam aptos a obstar o prosseguimento da execução, a impugnação integral for parcialmente resolvida no curso do incidente cognitivo, antes de exaurida a apreciação de todos os pedidos formulados pela impugnante.

Para autorizar a expedição do ofício requisitório de pagamento, basta que sejam "rejeitadas as arguições da executada" (art. 535, § 3º, do CPC), e o momento próprio de desacolhimento dos temas defensivos é definido *conforme o estado do processo* [sincrético]. A apreciação das questões levantadas em sede de impugnação ao cumprimento de sentença é perfeitamente decomponível (art. 525, § 5º).

Aliás, essa interpretação é também sistematicamente condizente com a disposição do art. 525, § 8º, do CPC, que autoriza o juiz a conceder efeito suspensivo *parcial* à impugnação ao cumprimento de sentença, quando não demonstrados os requisitos autorizadores de sua concessão (§ 6º) em relação a todos os fundamentos defensivos do executado. Logo, como a suspensividade conferida à impugnação fazendária é *ope legis*, a rejeição de parcela dos argumentos impeditivos do prosseguimento da fase executiva tem efeito prático análogo àquele decorrente da ausência de concessão integral de efeito suspensivo à impugnação oferecida pelo particular.

Por exemplo, se a Fazenda Pública impugnar o cumprimento de sentença para alegar, em caráter principal, a iliquidez da obrigação (tema cujo acolhimento extinguiria a fase executiva) e, em caráter subsidiário, excesso de execução com esteio em exorbitância do valor exequendo, eventual possibilidade de pronta apreciação do pedido principal (iliquidez) esclarece ser inimaginável submeter todo o objeto da execução ao tempo necessário à realização de atividade instrutória relativa [apenas] ao pedido subsidiário. Nessa situação, caso o juiz rejeite o pedido principal (decisão acerca de parcela da pretensão da impugnante), a pendência de apreciação do pedido subsidiário não impedirá a pronta expedição de precatório (ou de RPV) *para o valor incontroverso* supervenientemente requisitável, antes obstado pela existência de questão prejudicial.

Em sentido amplo, vale lembrar que a impugnação ao cumprimento de sentença pode ser definida como modalidade *típica* de reação do devedor ao requerimento

executivo, instaurada dentro do próprio módulo processual satisfativo, que *incidentaliza* atividade cognitiva *suficiente* e *adequada* para, segundo a natureza da matéria alegada, pacificar o conflito de interesses *superveniente*, resolver acerca da admissibilidade da tutela executiva ou sanar vícios formais do procedimento satisfativo.

Assim, a decisão que aprecia a impugnação ao cumprimento de sentença tem conteúdo variável, segundo a matéria nela versada, e sua aptidão *eventual* de reverberar extraprocessualmente sobre a relação de direito material esclarece que ela poderá revestir-se da autoridade da coisa julgada,[294] sendo igualmente suscetível de constituir *decisão de mérito* impugnável por ação rescisória (art. 966 do CPC).[295]

Cabe ressalvar que não é necessária a existência de impugnação ao cumprimento de sentença para que sobrevenha, no módulo executivo, decisão sujeita à formação de coisa julgada material. A defesa típica do devedor incidentaliza atividade cognitiva, mas *não exclusivamente* por intermédio dela (impugnação ao cumprimento de sentença) pode sobrevir cognição *adequada* e *suficiente* para o exaurimento [definitivo] de controvérsia incidental. A coisa julgada pode projetar-se também substancialmente sobre decisões exauridas no curso do próprio módulo executivo, quando houver *suficiente* e *adequadamente* – segundo a perspectiva da atividade cognitiva judicial – o acertamento de uma relação material.[296]

---

[294] "[...] a autoridade da coisa julgada [é aquela] que se pode definir, com precisão, como a imutabilidade do *comando* emergente de uma sentença. Não se identifica ela simplesmente com a *definitividade* e intangibilidade do ato que pronuncia o *comando*; é, pelo contrário, uma qualidade, mais intensa e mais profunda, que reveste o ato também em seu conteúdo e torna assim imutáveis, além do ato em sua existência formal, os efeitos, quaisquer que sejam, do próprio ato" – LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada.* Trad. Alfredo Buzaid e Benvindo Aires. 3. ed. Tradução dos textos posteriores à edição de 1945 e notas relativas ao direito brasileiro vigente: Ada Pellegrini Grinover. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 54.

[295] Se a impugnação ao cumprimento de sentença "versar exclusivamente matéria processual, em princípio, não caberá ação rescisória na medida em que não haja projeção de efeitos para fora do processo, sobre a relação de direito material. Diversamente, se a impugnação versar matéria de mérito, então o ato que a resolver, não importando se sentença ou decisão interlocutória, ensejará sim eventual propositura de ação rescisória" – YARSHELL, Flávio Luiz; BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis...* p. 54.

[296] "[...] parece inegável que, em muitas circunstâncias, o juiz é chamado, no processo de execução, a investigar a própria relação material ainda no bojo do processo de execução [e na fase de cumprimento de sentença], sem a necessidade de embargos do devedor [impugnação do devedor]. Tal é o que ocorre, por exemplo, nos casos de prova literal de pagamento (sem que haja oposição do exequente) ou de outra forma de extinção da obrigação que possa ser feita por prova pré-constituída. De forma análoga, isso pode ocorrer em casos de excesso de execução que possa ser constatado diretamente no processo de execução. Nesses casos, existe cognição cujo objeto é também a relação substancial. E se essa cognição é adequada e suficiente para exaurir a controvérsia levando inclusive à extinção do processo, nada parece justificar que o ato daí

O ato judicial que aprecia a impugnação ao cumprimento de sentença constituirá, em regra, decisão interlocutória, sujeita a agravo de instrumento (art. 1.015, parágrafo único) e evidentemente insuscetível de remessa necessária (art. 496);[297] assim o será quando o pedido incidental veiculado (i) for parcial ou totalmente rejeitado, ou (ii) quando, sendo acolhida a pretensão do devedor, a procedência do pedido não importar na extinção da fase de cumprimento de sentença (por exemplo, quando for integralmente procedente o pedido formulado em impugnação parcial).[298]

Em síntese, sendo desnecessário repisar as considerações críticas relativas ao critério conceitual adotado pelo Código de Processo Civil de 2015 (v. 16.10), o ato decisório que aprecia a impugnação ao cumprimento do título executivo judicial apenas

---

resultante tenha eficácia meramente processual. Se o juiz, após cognição adequada e suficiente à extensão da controvérsia, reconhece extinta a obrigação, é preciso superar a ideia segundo a qual não há declaração de direito no processo de execução e que, portanto, a sentença que lhe põe fim seria somente apta à formação de coisa julgada formal. Se o órgão judicial exerce, no caso concreto, cognição que exaure a controvérsia (inclusive, repita-se, considerando-se seus próprios termos), não há por que recusar ter havido apreciação do mérito e que, portanto, houve autoridade da coisa julgada material. [...] Não se discute que, nesse contexto, as coisas se passam de forma diversa do que ocorre no processo [fase] de conhecimento. O juiz não julga procedente ou improcedente o pedido deduzido pelo exequente. Contudo, o pedido deduzido na execução – imediato, de atuação de meios executivos, e mediato, de entrega ou fruição do bem da vida – pode vir desde logo afastado pela constatação de que, no plano substancial, o demandante não ostenta o direito que afirma ostentar; e que até pode resultar formal ou aparentemente do título executivo. Daí, portanto, ser possível afirmar que, também no processo de execução, é possível declaração apta à formação da coisa jugada material porque parte das premissas de que i) terá havido cognição sobre a relação material; ii) essa cognição terá sido apta – quando menos potencialmente – a exaurir os termos da controvérsia, consideradas as alegações feitas no processo por exequente e executado; iii) com base nessa cognição é possível a declaração do direito que, muito mais do que mera eficácia meramente processual (de extinção do processo), tem e deve ter eficácia projetada para fora do processo, merecedora, portanto, da estabilidade que decorre da autoridade da coisa julgada material; iv) terá havido autêntico julgamento de mérito, na medida em que rejeitada a pretensão do exequente" – YARSHELL, Flávio Luiz. *Ação rescisória e decisões proferidas no processo de execução.* In *Execução civil (aspectos polêmicos).* Coords. João Batista Lopes e Leonardo José Carneiro da Cunha, p. 149-158. São Paulo: Dialética, 2005, p. 150-152. "A perda da autonomia da execução [fundada em título executivo judicial] em nada afeta as premissas do raciocínio que, como visto, tem como fundamento o objeto e suficiência da cognição empreendida pelo órgão judicial. Pelo contrário, talvez nesses casos, a conclusão a que se chegou seja até mais evidente, na medida em que a inexistência de 'novo' e autônomo processo de execução está comumente associada à impossibilidade de ajuizamento de embargos do devedor (processo de conhecimento apto, como tal, à declaração do direito à formação da coisa julgada material). O dogma de que o mérito da execução não pode ser discutido no processo de execução prende-se em parte à ideia de que à execução o executado se opõe através de embargos do devedor. Estes, por seu turno, estão ligados à clássica dicotomia entre processo de conhecimento e processo de execução, separados por um intervalo" – Ibidem, p. 153-154.

[297] Constatação sem repercussão prática, pois, já à luz dos embargos fazendários à execução *ex intervallo* (CPC/1973), a jurisprudência há muito se firmara pela inadmissão de remessa necessária da respectiva sentença: "a teor da jurisprudência desta Corte Superior, a sentença que rejeita ou julga improcedentes os embargos à execução opostos pela Fazenda Pública não está sujeita ao reexame necessário" (STJ, Primeira Turma, AgRg no AREsp n. 766.072/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 5.2.2016; excerto da ementa).

[298] "[...] mesmo sendo acolhida a defesa, se o caso não for de extinção da execução, mas apenas de alguma interferência em seu objeto ou em seu curso, o recurso a manejar será o agravo de instrumento" – THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença...* p. 586.

será *sentença* quando implicar a extinção do módulo satisfativo do processo. Essa extinção há de ser *total*, em consonância com o critério *topológico* abarcado pelo legislador (artigos 203, §§ 1º e 2º, 1.015, II, parágrafo único, do CPC); por exemplo, o acolhimento de impugnação que verse sobre prescrição intercorrente da pretensão executiva será externalizado por sentença (apelável); o reconhecimento de excesso de execução, será declarado por decisão (agravável), e assim sucessivamente.

Tal conclusão não esbarra na mudança de critério conceitual dos atos decisórios guinada pelo Código de Processo Civil de 2015 (de *substancial* para *topológico*), em cotejo com o CPC/1973 alterado pela Lei n. 11.232/2005, mas, ao contrário, confirma essa opção legislativa. Portanto, embora o CPC/2015 não contenha dispositivo expresso correlativo ao art. 475-M, § 3º, do CPC/1973 ("a decisão que resolver a impugnação é recorrível mediante agravo de instrumento, salvo quando importar extinção da execução, caso em que caberá apelação"), a sistemática de recorribilidade permanece idêntica, em relação à decisão que apreciar o incidente impugnativo; a omissão parece justificar-se pela própria desnecessidade da norma anterior. Afinal, já alertava a doutrina que, quanto à fase de cumprimento de sentença, a Lei n. 11.232/2005 dispunha de tratamento assimétrico entre os artigos 162, § 1º, e 475-M, § 3º, do CPC/1973.[299]

O agravo de instrumento, assim, constitui expediente recursal cabível contra as decisões *intermédias* da fase de cumprimento de sentença (art. 1.015, parágrafo único, do CPC),[300] não contra as decisões que impliquem o desfecho do processo. Segundo o Código de Processo Civil de 2015, a sentença é o ato judicial que, independentemente de seu teor, importa no encerramento da fase cognitiva ou da fase executiva; todos os demais atos de conteúdo decisório são, simplesmente, *decisões interlocutórias*.

O agravo de instrumento não contém efeito suspensivo (art. 995, *caput*, do CPC); sua interposição, portanto, não suspende a eficácia da decisão proferida em impugnação ao cumprimento de sentença, autorizado o consequente prosseguimento da fase executiva. A *suspensividade ope legis* da impugnação fazendária ao cumprimento de sentença encerra-

[299] Nessa hipótese, o próprio legislador havia abandonado "o conceito de sentença que adotou ao modificar o art. 162" – YARSHELL, Flávio Luiz; BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis...* p. 19; LEITE, Clarisse Frechiani Lara. *O conceito de sentença...* p. 86-90.

[300] Incluem-se como decisões agraváveis (art. 1.015, parágrafo único, do CPC) "todas as decisões proferidas no curso da impugnação ao cumprimento da sentença, até mesmo as proferidas em audiência, excetuadas, logicamente, as que ensejam a extinção total da execução" – NOTARIANO JR., Antonio. *Impugnação ao cumprimento da sentença...* p. 168.

se com a rejeição das "arguições da executada", que se opera com a respectiva decisão de desacolhimento (v. 17.1). Enfim, "depois de rejeitados os argumentos deduzidos, *ainda que na pendência de recurso de agravo de instrumento*, segue a execução, com a expedição do precatório ou da requisição de pequeno valor, conforme a importância objeto da execução (art. 535, § 3º)".[301]

A continuidade da fase executiva – que, em relação à Fazenda Pública, culmina na expedição do ofício requisitório de pagamento adequado na espécie (precatório ou RPV) –, quando rejeitada a impugnação ao cumprimento de sentença, poderá ser obstada se for conferido efeito suspensivo ao agravo de instrumento (art. 1.019, I, do CPC), desde que presentes os requisitos autorizadores do art. 995, parágrafo único, do CPC: "a eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver *risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação*, e ficar demonstrada a *probabilidade de provimento do recurso*". Um dos efeitos da decisão que rejeita a impugnação oferecida pela Fazenda Pública, esteja ou não declarado expressamente no dispositivo decisório, é o término da *suspensividade* legal, autorizada a imediata retomada da fase executiva, a partir da publicação do ato (por analogia, art. 1.012, §§ 1º e 2º); impedir provisoriamente a eficácia dessa decisão, portanto, corresponde a afastar a imediata produção daquele efeito revocatório.[302]

Indispensável, contudo, a demonstração da "probabilidade de provimento" do agravo de instrumento (fundamentação cuja relevância torne provável o acolhimento da pretensão recursal) interposto pela Fazenda Pública após a rejeição de sua impugnação ao cumprimento de sentença (art. 995, parágrafo único, do CPC). Em cotejo ao anterior requisito do art. 558 do CPC/1973, não basta ser *relevante a fundamentação*, mas é

---

[301] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil*... p. 1.110.

[302] Na hipótese, a decisão agravada tem conteúdo *negativo* (desacolheu a impugnação fazendária ao cumprimento de sentença), mas dela decorre efeito imediato (*positivo*) a justificar a utilidade da concessão excepcional de efeito suspensivo pelo relator (artigos 995, parágrafo único, 1.019, I, do CPC): o término da suspensividade *ope legis* da impugnação fazendária à fase de cumprimento de sentença. A observação é relevante porque, "no rigor da lógica, não há como 'suspender' a eficácia de pronunciamento negativo, nem seria adequado construir tal 'suspensão' à maneira de providência tendente a substituir a negação por afirmação" – BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Comentários ao Código de Processo Civil*... p. 664. No mesmo sentido: PINTO, Nelson et al. *Código de Processo Civil interpretado.* 3. ed. Coord. Antonio Carlos Marcato. São Paulo: Atlas, 2004, p. 1.876-1.877.

necessário que tal relevância milite inequivocamente em favor da pretensão do recorrente, evidenciando a probabilidade do direito invocado na seara recursal.[303]

Para a concessão de efeito suspensivo ao agravo de instrumento, é evidente que a natureza jurídica de direito público da devedora não constitui *per se* fundamento idôneo a demonstrar "risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação". Em primeiro lugar, admiti-lo redundaria em banalizar indevidamente a tutela de urgência recursal (em ofensa às isonomia e efetividade processuais), já que, em quaisquer hipóteses de execução fundada em obrigação pecuniária fazendária, o orçamento público protagonizará o desfecho da crise de adimplemento, por intermédio de dotação obrigatória proveniente do precatório (art. 100, § 5º, da CF). Em segundo lugar, o fundamento tornaria a confundir as já mencionadas noções de interesses públicos primário e secundário, o que, mais uma vez, seria inadmissível (v. 10).[304] Indispensável, assim, que o "risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação" seja concreto, real, amoldado às circunstâncias particulares do processo cuja execução se intenta provisoriamente obstar.

Interessante observar que, se atendidos os respectivos pressupostos legais, poderá o relator do agravo de instrumento conferir suspensividade ao recurso com eficácia limitada ao impedimento do saque do valor a ser depositado, sem sobrestar, no entanto, a expedição do próprio ofício requisitório de pagamento. Trata-se de medida que, inerente ao exercício do *poder geral de cautela* do juiz (art. 297 do CPC), é de manifesta *proporcionalidade* na grande maioria dos casos, pois atribui ao exequente sua imediata posição cronológica na ordem de credores de precatórios, sem desguarnecer toda a utilidade de eventual provimento recursal que privilegie a agravante fazendária: "como é óbvio, não há razão

---

[303] "Dirigido diretamente ao tribunal, o agravo pode conter pedido de efeito suspensivo ao relator do recurso, destinado a fazer com que a decisão interlocutória impugnada não produza desde logo seus efeitos. As razões recursais devem ser relevantes para justificar o pedido, ou seja, o efeito suspensivo somente pode ser concedido nas hipóteses em que houver a possibilidade concreta de a decisão recorrida provocar lesão grave ou de difícil reparação" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Eficácia das Decisões e Execução Provisória...* p. 400.

[304] "[...] o interesse público (*primário*) e o interesse da Fazenda Pública (*secundário*) podem ser bastante diversos. O juiz não se deve contaminar pela pretensa simetria entre os dois conceitos, sob pena de perder sua imparcialidade" – FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública...* p. 58. "O argumento do interesse público não pode ser utilizado, por ser insuficiente para eliminar o direito reconhecido ao particular pelo Poder Judiciário. A sistemática de tutela aos direitos fundamentais é excludente da incidência do raciocínio do interesse público" – JUSTEN FILHO, Marçal. *Emenda Constitucional n. 62/2009: Estado Democrático de Direito e Responsabilidade Civil*. In *Emenda dos precatórios. Fundamentos de sua inconstitucionalidade.* Coords. Marçal Justen Filho e Carlos Valder do Nascimento. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 91.

para paralisar a execução e, assim, trazer prejuízo ao exequente, quando determinados atos executivos são insuscetíveis de causar dano ao executado".[305]

As considerações trazidas até então reportam-se à hipótese de desacolhimento parcial ou total da impugnação fazendária ao cumprimento de sentença. Cabe considerar, agora, situação reversa, em que o acolhimento das razões defensivas da Fazenda Pública executada implicar a extinção total da fase executiva. Nesse caso, a decisão constituirá *sentença*, que desafiará, portanto, apelação do exequente (impugnado). Além do reconhecimento do direito invocado, o acolhimento da defesa fazendária incidental à execução levará à confirmação do efeito suspensivo *ope legis* previsto no art. 535, § 3º, do CPC, cujo sobrestamento da fase satisfativa evidentemente se manterá na pendência de apelação interposta pelo impugnado (exequente).[306]

A decisão que apreciar a impugnação oferecida pela Fazenda Pública fixará, em qualquer hipótese, honorários advocatícios sucumbenciais. Embora no regime geral a improcedência da defesa incidental do devedor não conduza *per se* aos efeitos sucumbenciais em verba honorária,[307] que já estará pré-fixada em dez por cento (10%), nos

---

[305] "[...] cabe advertir que, na maioria das vezes, poderá ser mais adequado suspender apenas a prática de *certos atos executivos* – exatamente daqueles que, segundo a afirmação do executado e o juízo do magistrado, podem acarretar dano. [...] Desta forma, a execução terá seguimento regular, mas sem que determinados atos executivos – reconhecidos pelo juiz como capazes de trazer grave dano – possam ser praticados. *Isto terá o efeito benéfico de proteger o executado sem inverter o ônus do tempo do processo, ou obrigar o exequente a esperar o tempo de processamento da impugnação para ver o seu direito material satisfeito*" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução...* p. 310.

[306] A existência de efeito suspensivo à apelação (art. 1.012 do CPC), na hipótese, é assim manifestamente inapta a autorizar a continuidade da execução [ressalvados os efeitos de eventual tutela antecipativa recursal obtenível pelo apelante], pois se, pelo provimento da impugnação, o exequente não tem direito a executar (ou é inadmissível a tutela executiva etc.), decorre "a suspensão da execução como mera consequência lógica. Ou seja, a apelação não precisa ser recebida apenas no efeito devolutivo para permitir a suspensão da execução. Aliás, isto seria pouco mais do que absurdo, pois se estaria admitindo a execução após a sentença ter declarado que nada há a executar" – Ibidem, p. 313. Há quem entenda, contudo, ser relevante a atribuição de *mero efeito devolutivo* à apelação (excepcionada a regra do art. 1.012 do CPC) para obstar a continuidade da marcha executiva: "o recebimento da apelação apenas no seu efeito devolutivo, permitindo, portanto, que a sentença proferida tenha eficácia, barrando com isso, o prosseguimento da execução, prima por uma aplicação do direito afinada aos fins de justiça e liberdade colimados pelo processo" – NOTARIANO JR., Antonio. *Impugnação ao cumprimento da sentença...* p. 171. Contudo, a eficácia da sentença de procedência da impugnação não conduz a nenhum efeito autorizativo do prosseguimento da fase executiva, razão por que parece ser realmente despicienda eventual necessidade de retirada do efeito suspensivo legal, ante sua inoperância. De todo modo, considerando que a impugnação fazendária tem efeito suspensivo *ope legis* de primeira instância, o acolhimento das razões defensivas da devedora fará, na verdade, simplesmente subsistir a suspensividade *ab initio*, o que esvazia em boa medida a problemática quanto ao objeto de estudo.

[307] Nesse sentido: RIBEIRO, Flávia Pereira. *Honorários advocatícios no cumprimento de sentença*. In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 117-123. São

termos do art. 523, § 1º, do CPC – e assim a princípio se manterá com a rejeição da pretensão incidental do executado[308]–, a Fazenda Pública não se sujeita a honorários relativos à fase de cumprimento de sentença, quando "não tenha sido impugnada" (art. 85, § 7º).

Portanto, será em regra (v. 16.3) a superveniência de impugnação ao cumprimento de sentença que veiculará a possibilidade de condenação da Fazenda Pública em honorários advocatícios sucumbenciais, fixados na decisão que rejeitar as arguições da executada e autorizar, consequentemente, o prosseguimento da fase executiva para a expedição do ofício requisitório de pagamento (art. 535, § 3º, do CPC).

Merece lembrança que, diversamente do percentual fixo estipulado pelo art. 523, § 1º, do CPC (dez por cento), os honorários advocatícios sucumbenciais da fase de cumprimento de sentença prevista nos artigos 534 e 535, por tratar de "causa que envolve a Fazenda Pública", sujeitam-se a limites percentuais específicos e escalonados em cinco faixas progressivas, como já exposto anteriormente (v. 16.3).

Os efeitos sucumbenciais relativos aos honorários advocatícios incidem, evidentemente, sobre a parcela *sucumbente*,[309] ou seja, o acolhimento parcial da impugnação ao cumprimento de sentença importará na assunção de responsabilidade pela

---

Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 121-122; NOTARIANO JR., Antonio. *Impugnação ao cumprimento da sentença...* p. 179. Em sentido diverso, entendendo que, à luz do CPC/1973 (modificado pela Lei n. 11.232/2005), a resistência do devedor autorizaria *per se* a fixação de nova sucumbência em seu desfavor: BORGES, Flávio Buonaduce. *O novo sistema do cumprimento de sentenças e a possível sucumbência em honorários advocatícios.* In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 137-142. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 141.

[308] Pode ocorrer eventual necessidade de majoração do percentual inicial (10%), em razão do trabalho realizado pelo advogado do exequente para sua defesa na impugnação [rejeitada], por força do art. 827, § 2º, do CPC, aplicado subsidiariamente à fase de cumprimento de sentença (artigos 513, 523, § 1º, 85, § 1º). Nesse aspecto, a sistemática do Código de Processo Civil de 2015 não se divorciou fundamentalmente daquela contida no CPC/1973, à luz das alterações promovidas pela Lei n. 11.232/2005: oferecida impugnação ao cumprimento de sentença, a fixação provisória dos honorários sucumbenciais ficava prejudicada, substituída por outra, "a ser determinada em função do desfecho da impugnação", ou seja, em razão do trabalho nela realizado – YARSHELL, Flávio Luiz; BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis...* p. 61. "Aplica-se a regra decorrente do art. 827, § 2º, ao cumprimento de sentença" (Enunciado n. 450 do FPPC). Assim, o CPC/2015 parece implicar a superação parcial do Enunciado n. 519 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça ("na hipótese de rejeição da impugnação ao cumprimento de sentença, não são cabíveis honorários advocatícios").

[309] A *sucumbência* constitui critério objetivo para a fixação de honorários advocatícios também na execução, o que é inerente ao denominado *princípio da causalidade* (art. 85, *caput* e § 1º, do CPC), ou seja, serão devidos honorários se houver causa que os justifique na fase executiva – CAHALI, Yussef Said. *Honorários advocatícios.* 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 992; ASSIS, Araken de. *Cumprimento da sentença...* p. 283-284.

verba honorária na proporção das vitórias e derrotas recíprocas, salvo se uma das partes decair em "parte mínima" (art. 86 do CPC). A existência de sucumbência parcial não mais autoriza a compensação de honorários (art. 85, § 14) – superado o Enunciado n. 306 da Súmula do STJ[310] – e os respectivos valores fixados em desfavor da Fazenda Pública "serão acrescidos ao valor do débito principal" (§ 13), para fins de expedição dos ofícios requisitórios de pagamento. Já os valores fixados em desfavor do exequente estão regularmente sujeitos à cobrança na forma do art. 523 do CPC.[311]

Finalmente, os honorários advocatícios fixados na decisão que apreciar a impugnação ao cumprimento de sentença poderão ser majorados, mesmo em desfavor da Fazenda Pública (inexiste regra que disponha de modo diverso), se interposto recurso posteriormente rejeitado pelo tribunal, observados, "no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor", os limites percentuais aplicáveis (art. 85, §§ 3º e 11, do CPC). Os denominados "honorários de sucumbência recursal", por sua aptidão em desestimular interposições recursais infundadas,[312] podem, assim, também

---

[310] No mesmo sentido, também o Enunciado n. 244 do FPPC. Em se tratando de honorários advocatícios, o Código de Processo Civil de 2015 também implicou a superação do Enunciado n. 453 da Súmula do STJ ("os honorários sucumbenciais, quando omitidos em decisão transitada em julgado, não podem ser cobrados em execução ou em ação própria"). Agora, "caso a decisão transitada em julgado seja omissa quanto ao direito aos honorários ou ao seu valor, é cabível ação autônoma para sua definição e cobrança" (art. 85, § 18). Nesse sentido, pela superação do entendimento sumulado, também o Enunciado n. 8 do FPPC.

[311] O art. 85, § 19, do CPC, estabelece que "os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei". Nas causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações, regulamenta a matéria a Lei n. 13.327/2016 (artigos 27 a 36).

[312] "[...] somente haverá sucumbência recursal se já houver uma prévia condenação da parte vencida ao pagamento de honorários advocatícios. [...] O NCPC, ao criar técnicas processuais diferenciadas como a possibilidade de majoração dos honorários em caso de sucumbência processual, busca enfrentar a inefetividade e a morosidade da prestação jurisdicional. O propósito do art. 85, § 11, do NCPC é justamente desestimular o uso indiscriminado do direito de recorrer, para que o processo tramite em um prazo razoável, sem provocar atos processuais desnecessários ou manifestamente protelatórios. Pretende, ainda, impor ao recorrente ônus econômico pelo prolongamento indevido do tempo do processo e, assim, evitar recursos automáticos, sem nenhum risco para a parte que recorre ou com uma análise prévia, mais rigorosa, da viabilidade da tese recursal. Tampouco são [foram] suficientes as sanções em razão da litigância de má-fé (art. 17, VII, do CPC de 1973). Isso porque tal técnica não serviu para, de forma isolada, assegurar as garantias fundamentais da efetividade e da celeridade processuais (art. 5º, XXXV e LXXVIII, da CF)" – CAMBI, Eduardo; POMPÍLIO, Gustavo. *Majoração dos honorários sucumbenciais no recurso de apelação.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 6: Processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 801-811. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 803 e 808. Não significa, porém, que os honorários de sucumbência recursal tenham natureza de sanção, pois, na verdade, "visam remunerar adequadamente o trabalho realizado pelo advogado da parte vencedora, de modo que sua fixação não inibe a imposição de multas ou outras sanções processuais (art. 85, § 12)" – CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro...* p. 72.

contribuir em boa medida à efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública.[313]

18 Outros meios de defesa da Fazenda Pública

A impugnação ao cumprimento de sentença não constitui meio exclusivo de defesa do devedor para resistir à pretensão do credor de obrigação reportada por título executivo judicial. Contudo, em relação à fase executiva por precatório, a impugnação do art. 535 do CPC constitui o único modo de defesa da Fazenda Pública que porta, por força legal, o efeito típico da *suspensividade* (§ 3º). Por essa razão, o seu não-oferecimento autoriza a imediata expedição do ofício requisitório de pagamento e, *a contrario sensu*, seu oferecimento desautoriza a expedição imediata do precatório ou da RPV (a depender do numerário), embora *limitadamente* até a decisão que "rejeitar as arguições da executada" (v. 17.1).

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência apresentam, de maneira geral, outros dois expedientes defensivos ao executado, conforme sejam ou não formulados no bojo do processo em que se desenvolve a própria atividade executiva: respectivamente, por intermédio de *objeção à executividade* ou de *defesas heterotópicas* (ações autônomas, mas logicamente prejudiciais à execução), sendo ambas as formas correspondentes a modos *atípicos* àqueles ordinariamente outorgados pela norma processual à defesa do executado (embargos à execução e impugnação ao cumprimento de sentença).[314]

---

[313] "O novo CPC pretende desferir um duro golpe em quem recorre insistentemente, como é o caso da Fazenda Pública, criando a figura dos 'honorários recursais', que consiste na majoração obrigatória dos honorários fixados em primeiro grau de jurisdição" – BONIZZI, Marcelo José Magalhães. *A Fazenda Pública frente ao novo CPC*... p. 381.

[314] MARTINS, Sandro Gilbert. *A defesa do executado por meio de ações autônomas – defesa heterotópica.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 262. "Podem-se conceber, *grosso modo*, três formas de oposição à execução: à execução pode opor-se o executado por meio da defesa *clássica* ou própria, que são os embargos à execução [ou a impugnação ao cumprimento de sentença]; pode defender-se o executado por meio da exceção ou objeção de executividade (dentro da própria execução) ou por meio de outras ações que não são incidentais à execução, mas lhe são, embora procedimentalmente autônomas, logicamente prejudiciais (defesa heterotópica)" – WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Reflexos das ações procedimentalmente autônomas (em que se discute, direta ou indiretamente, a viabilidade da execução) na própria execução.* In *Processo de execução*. Coords. Sérgio Shimura, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 722-738. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 722-723.

Referida atipicidade de meios defensivos sobreleva a importância do manejo da via típica para a Fazenda Pública, no cumprimento de sentença, obter o sobrestamento (*ope legis*) da fase executiva em relação à parcela controvertida. Em outras palavras, considerando que, na sistemática geral, o regime de suspensividade da impugnação é diverso (*ope judicis*), a impugnação fazendária recebeu do sistema processual tratamento específico *e privilegiado* que acentua sua *tipicidade* como método defensivo.

As denominadas defesas heterotópicas à execução podem externar-se das mais variadas formas[315] e o exame aprofundado desses meios acabaria por desbordar dos limites propostos pelo estudo. Ademais, acentuam-se as respectivas hipóteses relativamente aos processos autônomos de execução (aliás, gera conexão processual, sem inibir a princípio os atos executivos: artigos 55, § 2º, I, 784, § 1º, do CPC), e não quanto ao cumprimento de sentença (embora não se negue sua evidente possibilidade), dada a autoridade de coisa julgada que reveste, em regra, os efeitos da decisão fundante do título executivo judicial. Por esse motivo, o presente tópico, ao analisar "outros meios de defesa da Fazenda Pública", ficará basicamente circunscrito à objeção à executividade e à ação rescisória como defesa heterotópica à pretensão executiva (v. 18.1), dada a relevância especial desses temas à proposta de trabalho apresentada.

A princípio, a *objeção à executividade* (ou, simplesmente, *objeção na execução*)[316] constitui via idônea para veicular "todas as defesas fundadas nos requisitos da execução

---

[315] "A defesa heterotópica ocorre, por exemplo, pela via do mandado de segurança, da ação anulatória do título executivo ou da ação declaratória de inexistência de relação de débito/crédito entre aquele que se afirma credor na execução e aquele que é (ou será) apontado como devedor. [...] abrange ações propostas *fora* da execução e que podem sê-lo antes de esta ser ajuizada, concomitantemente ou mesmo depois de finda a execução, desde que não tenha havido embargos, com o mesmo objeto (ou desde que estes embargos não estejam em curso), sob pena de haver litispendência ou coisa julgada" – Ibidem, 723-724.

[316] Nominada inicialmente como *exceção de pré-executividade*, a partir de sua construção jurisprudencial, a doutrina utiliza inúmeros termos para o instituto, como é notório: (i) *exceção de pré-executividade*, (ii) *objeção de pré-executividade*, (iii) *objeção de não-executividade*, (iv) *objeção de executividade* etc. A escolha por nominá-la, aqui, de *objeção à executividade* filia-se a esta última opção terminológica ("objeção *de* executividade"), com sutil alteração na contração preposicional para harmonizar-se à regência do verbo substantivado (regência nominal), transformando o que antes era um "adjunto adnominal" em "complemento nominal". É uma *objeção* porque não constitui uma "*exceção* em sentido estrito, justamente porque esta depende sempre de alegação pela parte, e as objeções não: chamam-se *objeções* as defesas que o juiz pode e deve conhecer de-ofício, embora as partes tenham a faculdade de formulá-las" (DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições...* v. IV, p. 715). Não é de *pré-executividade* porque, mesmo quando era admissível para excepcionar a necessidade de prévia segurança do juízo para a formulação defensiva na execução, já não "significava que se tratasse de uma executividade prévia" (Ibidem, p. 715). "A verdade é que o adjetivo 'pré-executivo' não convive harmoniosamente nem com o substantivo 'processo', nem com o substantivo 'título'. Não há cogitar, pois, de uma 'pré-executividade' referida a qualquer dos dois" (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Exceção de pré-executividade: uma denominação infeliz.* In *Temas de direito processual.* 7. série.

[processo autônomo ou cumprimento de sentença] que o juiz deveria conhecer de ofício", a qualquer tempo (artigos 485, § 3º, 803, parágrafo único, e 771 do CPC), sem dilação probatória e sem o sobrestamento dos atos satisfativos.[317] Nesse sentido, estabelece o Código de Processo Civil: "todas as questões relativas à validade do procedimento de cumprimento da sentença e dos atos executivos subsequentes poderão ser arguidas pelo executado nos próprios autos e nestes serão decididas pelo juiz" (art. 518).

Porém, ainda quando o tema defensivo depender de iniciativa da parte, há inúmeras situações em que o juiz, provocado, poderá (*poder-dever*) resolver questão inerente à própria relação material no bojo do processo ou fase de execução, tal como "ocorre, por exemplo, nos casos de prova literal de pagamento ou de outra forma de extinção da obrigação que possa ser feita por prova pré-constituída", ou ainda, analogamente, "em casos de excesso de execução que possa ser constatado diretamente no processo de execução".[318]

Embora a sistemática vigente não mais preveja a necessidade de "garantia do juízo da execução" (constrição patrimonial prévia) para a veiculação dos meios típicos de defesa do devedor (embargos à execução e impugnação ao cumprimento de sentença),[319] a *objeção à executividade* continua a oferecer via alternativa ao executado, cujo interesse

---

São Paulo: Saraiva, 2001, p. 120). A opção, enfim, por afastar a expressão "*não*-executividade" é semântica: "objetar" reporta-se a uma ação de contraposição ou oposição, que, portanto, já contém carga *negativa*; em que "*opor*-se à *não*-executividade" seria, por força lógica da dupla negação, "aceitar a executividade". Portanto, a preferência por *objeção à executividade*. Mas, mesmo aqui, a expressão comporta críticas, já que há vícios que não se reportam à "executividade" propriamente dita, "tal como ocorre, por exemplo, no caso de falta ou nulidade de citação no processo cognitivo anterior", o que recomendaria o emprego, simplesmente, do termo "objeção" ou "objeção na execução" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Objeção na execução (objeção e exceção de pré-executividade).* In *Processo de execução*. Coords. Sérgio Shimura, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 568-595. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 571-572.

[317] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições...* v. IV, p. 716-717.

[318] YARSHELL, Flávio Luiz. *Ação rescisória e decisões proferidas no processo de execução...* p. 150.

[319] Em relação à impugnação ao cumprimento de sentença, a necessidade de prévia constrição patrimonial apenas foi afastada com o Código de Processo Civil de 2015, pois, mesmo à luz das alterações promovidas pela Lei n. 11.232/2005, o CPC/1973 (art. 475-J, § 1º) ainda constituía a intimação da penhora como termo inicial do prazo para a defesa típica na fase satisfativa do processo sincrético. Quanto aos embargos à execução (processo autônomo fundado em título extrajudicial), a exigência fora suprimida já a partir da Lei n. 11.382/2006 (art. 736 do CPC/1973). "Apesar de a objeção ou exceção de não executividade ter perdido parte da vantagem prática que proporcionava ao executado (que era a de permitir a apresentação de defesa sem necessidade de prévia garantia do juízo, que anteriormente era requisito para apresentação de algumas das defesas típicas), não se pode negar que ainda [à luz do CPC/2015] permanece cabível a sua apresentação em sede de qualquer execução, seja o título judicial ou extrajudicial, inclusive no procedimento da execução fiscal, regulado pela Lei n. 6.830/1980, como reconhecido pela Súmula n. 393 do STJ" – REDONDO, Bruno Garcia. *Objeção e exceção de não executividade*. In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 5: Execução*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 729-755. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 755.

processual se configurará quando não for mais cabível o manejo da espécie típica de defesa. Porém, a via objecional ainda inadmite dilação probatória, e neste ponto se situa o pressuposto básico de contraste entre ela e os meios típicos de defesa à execução.[320]

O fato de a impugnação ao cumprimento de sentença instrumentalizar-se também endoprocessualmente levou ao debate acerca da subsistência ou não da objeção à executividade no regime de sincretização de fases consolidado em 2005; ou seja, suscitou o questionamento se não seriam ambas as formas defensivas expedientes análogos, em decorrência do gradual alargamento de utilização e admissão do instituto objecional e da possibilidade de a impugnação ao cumprimento de sentença admitir, a partir de então, instrução probatória dentro do próprio módulo executivo. Contudo, preponderou a admissão da convivência sistemática de ambas as vias, à luz do sincretismo processual que se havia robustecido com as alterações promovidas pela Lei n. 11.232/2005 no Código de Processo Civil de 1973, contrastadas pela referida limitação à atividade probatória.[321]

Como a execução contra a Fazenda Pública fundada em título executivo judicial não se enquadrou ao regime que se instaurara com a Lei n. 11.232/2015, sendo os embargos à execução ainda seu método típico de resistência à pretensão do credor, a doutrina continuou a admitir a possibilidade de defesa fazendária no bojo do processo de execução *ex intervallo*, relativamente à hipótese de perda do prazo para embargos, quando houvesse questão de ordem pública ou questão de mérito passível de conhecimento por

---

[320] "A fórmula pode ser assim explicitada: *exigindo a exceção de pré-executividade dilação probatória, torna-se imperiosa a oposição de embargos* [ou de impugnação ao cumprimento de sentença]. O equilíbrio dos atos executivos, deve ser sopesado pelo julgador; diante de fatos claros nos autos do processo de execução [ou na fase de cumprimento da sentença] e observado sempre o contraditório, principalmente nos casos de demonstração inequívoca de ocorrência de prescrição e pagamento, impõe-se a extinção da execução pelo mérito, com a declaração de inexistência do direito alegado pelo exequente, mesmo que não tenham sido opostos embargos [ou impugnação]" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Objeção na execução (objeção e exceção de pré-executividade)*... p. 593.

[321] "Com o advento da Lei n. 11.232/05, deixa de ter validade a premissa de inadmissão de atividade instrutória no curso do processo de execução, passando a ser possível a realização de instrução probatória durante a fase de cumprimento da sentença. Tal possibilidade, contudo, fica adstrita às hipóteses em que houver apresentação de *impugnação* (CPC/1973, art. 475-J, § 1º) pelo executado. A veiculação de objeção de pré-executividade, todavia, não dá ensejo a essa prerrogativa" – GIANNICO, Maurício. *Reflexos da Lei n. 11.232/05 na disciplina jurídica da objeção de pré-executividade.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*. Coord. Susana Henriques da Costa, p. 257-269. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 268; SOUZA, Gelson Amaro de. *Efeitos da sentença que julga os embargos à execução...* p. 82; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Nova execução de títulos judiciais e sua impugnação...* p. 451-452.

intermédio de prova meramente documental (pré-constituída), mas sem acompanhar-se a defesa *interna* do efeito típico da suspensividade inerente aos embargos à execução.[322]

O art. 1º-E da Lei n. 9.494/1997, ao estabelecer a possibilidade de revisão, pelo presidente do tribunal, das "contas elaboradas para aferir o valor dos precatórios antes de seu pagamento ao credor", poderia também, em tese, reportar-se a hipótese de admissão de objeção à executividade fazendária. Contudo, considerando a interpretação que parece mais adequada ao referido dispositivo, cujas razões descabe agora repisar (v. 16.9.1), a *revisão substancial* (*versus* "revisão *formal*" ou mera *retificação* a cargo do presidente do tribunal)[323] do valor requisitado constitui atividade que compete exclusivamente ao juiz da execução, quando atendidos cumulativamente os respectivos pressupostos (art. 33, II, da Resolução n. 405/2016/CJF). É nesta hipótese (revisão pelo juiz da execução), e não naquela (retificação pelo presidente do tribunal), em que se configura expediente com autêntica natureza de *objeção à executividade*.[324]

Em síntese, a objeção à executividade, oferecida pela Fazenda Pública no bojo do módulo executivo do processo sincrético, se admissível sua oposição no caso concreto (dada a natureza da matéria e quando desnecessária dilação probatória), não porta o efeito típico da suspensividade *ope legis* característico da impugnação do art. 535 do CPC e,

---

[322] "[...] não há necessidade de penhora nem de garantia do juízo para que a Fazenda Pública oponha seus embargos. Demais disso, os embargos opostos pela Fazenda Pública suspendem o curso da execução. A exceção de pré-executividade, por sua vez, não causa essa suspensão no processo de execução, sendo, pois, menos útil para a Fazenda Pública. E não havendo utilidade, não há interesse processual. Há, no entanto, uma possibilidade de a Fazenda Pública apresentar a exceção de pré-executividade: quando, perdido o prazo para embargos, houver uma questão de ordem pública que cause a nulidade da execução ou que enseje sua extinção. Nessa hipótese, poderá a Fazenda Pública ajuizar a exceção de pré-executividade, defendendo-se por meio de uma mera petição" – CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo...* p. 397; SPALDING, Mauro. *Execução contra a Fazenda Pública...* p. 195.

[323] BUENO, Cassio Scarpinella. *O Poder Público em juízo...* p. 289; PEREIRA, Hélio do Valle. *Manual da Fazenda Pública em juízo...* p. 447.

[324] Em suma, a atividade do presidente do tribunal, quanto à "*revisão*" (*rectius*, "retificação") *das contas* de que trata o art. 1º-E da Lei n. 9.494/1997, remete à conferência *formal* do valor requisitado pelo juiz da execução e, dentro desse limite estrito, está circunscrita à correção de *erro material*, ou seja, à correção do denominado "erro [formal] de cálculo" (ou erro aritmético); não se confunde com o "erro [substancial] de critério de cálculo", que não é passível de correção pelo presidente do tribunal, mas apenas pelo juiz da execução, ainda assim, se não houver nada que obstaculize a pretensão incidental. "O presidente do tribunal exerce atividade administrativa. Logo, interpretando a regra conforme a Constituição, deve ser atribuída ao juiz a tarefa de rever o valor. Ao presidente do tribunal cabe encaminhar os autos ao juiz de primeira instância para que ali se proceda à conferência e aferição do valor devido" – CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo...* p. 398.

portanto, tal como acontece em geral,[325] *não pode impedir a expedição imediata do ofício requisitório de pagamento ou seu trâmite no tribunal* (se já expedido), sob pena de injustificável comprometimento da tutela jurisdicional executiva.

Excepcionalmente, porém, o juiz poderá atribuir efeito suspensivo à objeção fazendária, mas, para tanto, é indispensável o atendimento aos pressupostos estabelecidos expressamente pela norma processual de caráter geral: *relevância da fundamentação* e risco de *grave dano de difícil ou incerta reparação*, desde que "garantido o juízo com penhora" (art. 525, § 6º).[326] Como na execução por precatório não há penhora, o sucedâneo a tal pressuposto deve ser o depósito do numerário requisitado por precatório ou por RPV na instituição financeira depositária.

Em outras palavras, se configurados os referidos pressupostos, o juiz deferirá efeito suspensivo (i) *com reserva*, restrito à finalidade de impedir o levantamento de valores antes de apreciada a questão suscitada (não impede, portanto, a expedição e a tramitação dos requisitórios), ou (ii) *integral*, exclusivamente na hipótese de o valor já estar depositado na instituição bancária oficial no momento em que suscitado o incidente de defesa pela Fazenda Pública.

Eventual atribuição de efeito suspensivo à objeção fazendária, sem que ainda houvesse valores judicialmente consignados em favor do credor – embora com a possibilidade de levantamento sobrestada até a apreciação do incidente –, significaria conferir prerrogativa injustificável e desproporcional: (i) "injustificável" porque quaisquer prerrogativas processuais devem ser *expressas*, para que inclusive seja aferida sua compatibilidade ou não com a ordem constitucional (a suspensividade *ope legis* da execução contra a Fazenda Pública opera-se apenas para a defesa *típica*); (ii) "desproporcional" porque seria *inadequada* e *desnecessária* a paralisação da execução,

---

[325] HARTMANN, Rodolfo Kronemberg. *A execução civil*. Niterói: Impetus, 2010, p. 80; DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. *Curso de direito processual civil, v. 5.* 6. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2014, p. 395. Não obstante, parte da doutrina defende a existência de um efeito suspensivo "automático" à objeção: ROSA, Marcos Valls Feu. *Exceção de pré-executividade: matéria de ordem pública no processo de execução.* 4. ed. Porto Alegre: Fabris, 2003; SIQUEIRA FILHO, Luiz Peixoto de. *Exceção de pré-executividade.* 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 78.

[326] "A objeção ou exceção de não executividade deve adequar-se à técnica processual executiva em vigor. Assim como as defesas típicas não têm efeito suspensivo automático, também as objeções de não executividade são desprovidas de suspensividade *ope legis*, sendo dependentes de decisão judicial que expressamente o atribua (*ope judicis*)" – REDONDO, Bruno Garcia. *Objeção e exceção de não executividade...* p. 746.

impedindo a expedição do ofício requisitório de pagamento, ou o respectivo trâmite no tribunal, quando seu prosseguimento não fosse idôneo à consumação imediata de dano à executada.[327] Essa interpretação parece condizer com os valores constitucionais envolvidos, o que evidentemente inclui a garantia de efetividade da tutela jurisdicional executiva.

Por fim, considerada a relevância dos honorários advocatícios sucumbenciais à inibição de defesas infundadas também no âmbito executivo, deve ser recordado que o art. 85, § 7º, do CPC (que afasta "honorários no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública que enseje a expedição de precatório, desde que não tenha sido impugnada") não deve ser lido de modo a restringir os efeitos sucumbenciais à presença de impugnação *típica* da devedora fazendária, pois também a rejeição da objeção à executividade deve ensejar igual sucumbência (v. 16.3).

Afinal, conforme foi demonstrado anteriormente, o critério da *causalidade* no Código de Processo Civil não está vinculado à *instauração* da fase executiva, via cumprimento de sentença, mas à *resistência* do devedor intimado a cumprir a sentença, tanto na hipótese de a obrigação ser devida pelo particular quanto pela Fazenda Pública.

18.1 Ação rescisória como defesa heterotópica à execução

A ação rescisória constitui, dentre os expedientes de defesa heterotópica à execução, a principal via utilizada pela Fazenda Pública para transversamente impedir a realização material do direito emergente de título executivo representado por decisão de mérito transitada em julgado (art. 966, *caput*, do CPC).[328] Se estiver presente algum dos

[327] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução*... p. 310.

[328] O Código de Processo Civil de 2015 (art. 966, *caput*) acabou por acolher, enfim, a advertência da doutrina de que também *decisões de mérito* podem, em dadas hipóteses, sujeitar-se a situação de rescindibilidade, demonstrando a imprecisão da expressão *sentença de mérito* anteriormente prevista no CPC/1973 (art. 485, *caput*). Por todos: YARSHELL, Flávio Luiz. *Ação rescisória: juízo rescindente e rescisório*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 184 ss. No mesmo sentido, o Enunciado n. 336 do FPPC: "cabe ação rescisória contra decisão interlocutória de mérito". "Ainda quanto ao objeto da rescisória, o CPC/2015 trouxe outro importante avanço: o § 2º do art. 966 estabeleceu ser passível de rescisão 'a decisão transitada em julgado que, embora não seja de mérito, impeça a repropositura da demanda ou impeça o reexame do mérito'. Isso é rigorosamente correto e está fundado – conscientemente ou não – na premissa de que a rescisão, conquanto sabidamente excepcional, deve abranger toda e qualquer decisão que projete efeitos substanciais para fora do

*vícios de rescindibilidad*e estipulados no art. 966, I a VIII, do CPC, poderá a Fazenda Pública oferecer resistência *oblíqua* à pretensão do credor; a "sentença rescindível nem por isso deixa de ser exequível: o efeito executório produz-se como qualquer outro, e nem sequer a propositura da ação rescisória o detém".[329]

A possibilidade de constituir via transversa ou heterotópica de resistência à execução, no entanto, não associa o prazo nem o interesse processual para o ajuizamento da ação rescisória à instauração ou à pendência da fase executiva do processo, que pode ser inclusive promovida após o biênio rescisório.[330]

O prazo para a instauração da fase de cumprimento de sentença é de natureza *prescricional*; sua contagem ocorre nos termos assinalados anteriormente (v. 17.2.2). Já o prazo *decadencial* de dois anos para o ajuizamento da ação rescisória[331] é contado, em regra, a partir do "trânsito em julgado da última decisão proferida no processo" (art. 975, *caput*, do CPC),[332] prorrogável "até o primeiro dia útil imediatamente subsequente", quando expirar em dia sem expediente forense (§ 1º).

---

processo. Decisões que não conhecem de recursos nos tribunais bem ilustram a hipótese. Mas, há certamente outros casos e, portanto, bem andou o Legislador ao explicitar a solução; que, de resto, até poderia ser extraída do sistema do CPC/1973, conforme já preconizava a doutrina" – YARSHELL, Flávio Luiz. *Breves notas sobre a disciplina da ação rescisória no CPC/2015*... p. 158.

[329] BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Comentários ao Código de Processo Civil*... p. 108. "A condição jurídica da sentença rescindível assimila-se, destarte, à do ato *anulável*. Os autores que têm construído a rescisória como ação tendente à *declaração da nulidade* da sentença empregam o termo 'nulidade' em sentido impróprio; uma invalidade que só opera depois de judicialmente decretada classificar-se-á, com melhor técnica, como 'anulabilidade'. Rescindir, como anular, é *desconstituir*" – Ibidem, p. 108-109.

[330] Se a ação rescisória estiver fundada em prova nova, obtida pelo autor, posteriormente ao trânsito em julgado, quando atendidos os requisitos do art. 966, VII, "o termo inicial do prazo será a data de descoberta da prova nova, observado o prazo máximo de 5 (cinco) anos, contado do trânsito em julgado da última decisão proferida no processo" (art. 975, § 2º). Já "nas hipóteses de simulação ou de colusão das partes, o prazo começa a contar, para o terceiro prejudicado e para o Ministério Público, que não interveio no processo, a partir do momento em que têm ciência da simulação ou da colusão" (§ 3º). Para considerações críticas acerca do tratamento empregado pelo CPC/2015 à flexibilização de prazos para o ajuizamento de ação rescisória: FARIA, Márcio Carvalho. *Considerações sobre o prazo rescisório no novo CPC.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 6: Processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 193-221. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 213-217.

[331] A ação rescisória integra o rol de *demandas constitutivas* (no caso, desconstitutiva ou constitutiva negativa) *com prazo fixado em lei* por versarem sobre direitos potestativos cujo exercício ou a falta dele "concorre de forma mais acentuada para perturbar a paz social" – AMORIM FILHO, Agnelo. *Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis.* In *Revista dos Tribunais*, v. 86, n. 744, p. 725-750. São Paulo, 1997.

[332] É necessário interpretar sistematicamente esse dispositivo, pois, quando o objeto rescisório se representar por decisão interlocutória, presente a progressividade da coisa julgada material, o prazo para a rescisão deve ser contado a partir do respectivo trânsito em julgado, e não do da "última decisão proferida no processo". O CPC/2015 pretendeu positivar o Enunciado n. 401 da Súmula do STJ, que fora editado, contudo, para

A ação rescisória é comumente utilizada pela Fazenda Pública para a veiculação de resistência oblíqua à pretensão executiva. Por esse motivo, não é raro que os credores optem por aguardar o decurso do biênio decadencial para, ainda dentro do lapso prescricional relativo a suas pretensões (executórias), instaurarem a fase executiva do processo. Tal constatação pragmática assevera que a possibilidade de rescisão do julgado representa um significativo óbice *extra* ao cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, estimulado em especial pela extensão de prerrogativas processuais aos entes fazendários também em sede de ação rescisória, que devem ser, sobretudo, restritivamente compreendidas.

A Fazenda Pública está dispensada da necessidade de recolher previamente a "importância de cinco por cento [limitada a mil salários mínimos] sobre o valor da causa", cuja finalidade é converter-se em multa, "caso a ação seja, por unanimidade de votos, declarada inadmissível ou improcedente" (art. 968, II, § 2º, do CPC). Portanto, a Fazenda Pública está dispensada do *ônus de depósito prévio*, inaplicável à "União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às suas autarquias e fundações de direito público" (art. 968, § 1º).

Interessante observar que o Código de Processo Civil de 2015, ao incluir expressamente em sua redação as "autarquias e fundações de direito público" dos entes federativos, estendeu a referida prerrogativa aos níveis estaduais e municipais da administração pública indireta, remissão que não era realizada pelo CPC/1973 (art. 488, parágrafo único) e que existia, no âmbito federal, em razão do art. 24-A da Lei n. 9.028/1995, incluído pela Medida Provisória n. 2.180/2001: "a União, suas autarquias e

---

contornar o problema da contagem do prazo nas hipóteses de recurso inadmitido. Ainda quando inadmitido o recurso, será o trânsito em julgado da respectiva decisão de inadmissão que constituirá o termo inicial do biênio rescisório. E é apenas para esta situação que a literalidade do dispositivo (art. 975, *caput*) está dirigida. "Nesses casos, havendo preclusão do capítulo decidido, a partir daí corre o prazo da rescisória. Isso é o que decorre da letra do art. 356, § 3º, complementado pela regra do art. 523" – YARSHELL, Flávio Luiz. *Breves notas sobre a disciplina da ação rescisória no CPC/2015*... p. 169. No mesmo sentido: OLIVEIRA JÚNIOR, Délio Mota de. *A formação progressiva da coisa julgada material e o prazo para o ajuizamento da ação rescisória: contradição do novo Código de Processo Civil.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 6: Processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 129-155. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 150-152.

fundações, são isentas de custas e emolumentos de demais taxas judiciárias, bem como de *depósito prévio* e *multa* em ação rescisória, em quaisquer foros e instâncias".[333]

Além disso, o Código de Processo Civil de 2015 trouxe importante avanço para a isonomia e a efetividade processuais, ao esclarecer, por interpretação sistemática do respectivo dispositivo (art. 968, II, § 2º), que a dispensa de *depósito prévio* não desautoriza a fixação da *multa*, caso admissível na espécie; derrogou tacitamente, assim, o art. 24-A da Lei n. 9.028/1995.

Aliás, ratifica a assertiva o fato de a extensão do benefício (dispensa de depósito prévio) estar conjuntamente estipulada à Fazenda Pública e "aos que tenham obtido o benefício de gratuidade da justiça"; como sabido, os beneficiários da *gratuidade da justiça* estão dispensados do recolhimento prévio de valores, em geral, para que seja viabilizado o acesso à justiça (art. 98 do CPC), mas isso não afasta a oponibilidade das obrigações pelos encargos da sucumbência, cuja exigibilidade fica suspensa pelo prazo de cinco (5) anos subsequentes ao trânsito em julgado da decisão que as certificou (art. 98, §§ 2º e 3º), sem prejuízo do "dever de o beneficiário pagar, ao final, as multas processuais que lhe sejam impostas" (§ 4º).

Em outras palavras, o Código de Processo Civil de 2015 corrige a distorção antes contida no art. 24-A da Lei n. 9.028/1995 (concessão de "*privilégio* à *prerrogativa*")[334] e imprime inequívoco tratamento comum ao beneficiário da gratuidade da justiça e à

---

[333] A respeito do rol de pessoas jurídicas de direito público beneficiárias da prerrogativa, havia acentuado dissenso na doutrina e na jurisprudência. Nesse sentido, o Enunciado n. 175 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça: "descabe o depósito prévio nas ações rescisórias propostas pelo INSS". Mas a extensão da prerrogativa aos demais entes autárquicos e fundacionais *federais* era realizada por força legal (art. 24-A da Lei n. 9.028/1995), impossibilitada "a aplicação por analogia da Súmula 175/STJ, com o fim de dispensar as autarquias e fundações do depósito prévio para o ajuizamento de ação rescisória", sem a existência de "lei específica que assegure à autarquia os mesmos privilégios" (STJ, Sexta Turma, AgRg no REsp n. 457.255/RJ, Rel. Min. Nefi Cordeiro, DJe 6.10.2014; excerto da ementa). No entanto, parte da doutrina ressaltava que "o entendimento correto é no sentido de que qualquer pessoa que tenha natureza de direito público (isto é, que seja regida por regras e princípios de direito público) seja dispensada do recolhimento da caução versada no dispositivo [art. 488 do CPC/1973]" – BUENO, Cassio Scarpinella et al. *Código de Processo Civil interpretado*. 3. ed. Coord. Antonio Carlos Marcato. São Paulo: Atlas, 2004, p. 1.688. Em sentido contrário, por uma interpretação restritiva: PEREIRA, Hélio do Valle. *Manual da Fazenda Pública em juízo*... p. 640.

[334] A exigência de depósito prévio e a multa só eram cumulativamente afastadas por força da literalidade do art. 24-A da Lei n. 9.028/1995. Houvesse uma relação lógica de prejudicialidade entre ambas, a lei não precisaria dispensar tanto o "depósito *prévio*" quanto a "multa". Nesse sentido: SOUZA, Bernardo Pimentel. *Introdução aos recursos cíveis e à ação rescisória*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 780. Em sentido contrário: "a tese vencedora é de que, não estando [as entidades fazendárias] obrigadas a recolher aquele valor *antecipadamente*, não haveria como justificar sua *reversão* ou *restituição*" – BUENO, Cassio Scarpinella et al. *Código de Processo Civil interpretado*... p. 1.688.

Fazenda Pública quanto à dispensa de depósito prévio, conversível ao final em multa na hipótese de inadmissão ou rejeição unânime da ação rescisória; e um dos propósitos de tal medida é impedir, em quaisquer hipóteses, a formulação de demandas sabidamente infundadas.[335] O discrímen autorizador da concessão do benefício (dispensa de depósito prévio), no primeiro caso, é a *hipossuficiência*, que justifica a suspensão (sob condição) de exigibilidade da *multa convertida*; mas igual inferência não é possível à luz da Fazenda Pública, cujo benefício se institui em razão de dificuldades de alocação orçamentária para a desincumbência do ônus do depósito prévio.[336]

Intepretação diversa parece ser de patente inconstitucionalidade, pelas mesmas razões que levaram o Supremo Tribunal Federal a determinar a suspensão cautelar do art. 4º, parágrafo único, da MP n. 1.577/1997, que ampliava (dobrava) o prazo decadencial da ação rescisória para quatro (4) anos e criava novas hipóteses de rescindibilidade das sentenças (por exorbitância de indenização fixada em ação expropriatória), *exclusivamente em favor da Fazenda Pública*,[337] agravando "a consequência perversa de retardar sem limites a satisfação do direito do particular já reconhecido em juízo".[338]

---

[335] "O que se sanciona é o abuso no exercício do direito de ação" – BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Comentários ao Código de Processo Civil*... p. 211.

[336] Anotadas as considerações anteriores, "a incidência da multa há que valer para todos os demais que, dispensados do depósito, venham a ter suas ações rescisórias julgadas improcedentes ou inadmissíveis – ainda que, em todos os casos, o encargo acabe recaindo sobre o Poder Público, em seus diferentes níveis. Se essa não é a interpretação à luz do texto vigente, tomamos a liberdade de propor que isso se altere e que, se e quando julgada improcedente ou inadmissível a ação rescisória movida pelo Ministério Público ou pela Fazenda Pública, que haja a aplicação da multa; como há para qualquer outra pessoa que se disponha a ajuizar tal tipo de demanda" – YARSHELL, Flávio Luiz. *Breves notas sobre a disciplina da ação rescisória no CPC/2015*... p. 168. No mesmo sentido: CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*... p. 974. A esse respeito, ainda sob a sistemática anterior: "solução equilibrada seria a de que a Fazenda Pública estaria dispensada do depósito sim, mas não da multa do art. 494 do CPC [de 1973]. Em outras palavras, o depósito preliminar seria desnecessário; mas se a rescisória for tida como inadmissível ou improcedente seu pedido, a Fazenda incorreria na regra geral de pagar à parte ré a multa de 5%" – VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da Fazenda Pública*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 29; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Os princípios constitucionais e o Código de Processo Civil.* São Paulo: José Bushatsky, 1975, p. 48-49.

[337] A quinta reedição da MP n. 1.577/1997 (n. 1.577-5, de 30 de outubro de 1997) ampliou a prerrogativa do prazo de quatro (4) para cinco (5) anos, além de avolumar novas hipóteses de rescindibilidade. A MP n. 1.658-12/1998 voltou a prever prazo em dobro para a Fazenda Pública ajuizar ação rescisória, disposição que só foi retirada pela MP n. 1.798-5/1999, que também restaurou a redação anterior do art. 485 do CPC/1973, excluindo as novas hipóteses de rescindibilidade estabelecidas em favor da Fazenda Pública.

[338] "A igualdade das partes é imanente ao *procedural due process of law*; quando uma das partes é o Estado, a jurisprudência tem transigido com alguns favores legais que, além da vetustez, têm sido reputados não arbitrários por visarem a *compensar* dificuldades da defesa em juízo das entidades públicas; se, ao contrário, desafiam a medida da razoabilidade ou da proporcionalidade, caracterizam privilégios inconstitucionais: parece ser esse o caso das inovações discutidas, de favorecimento unilateral aparentemente não explicável por diferenças reais entre as partes e que, somadas a outras vantagens processuais da Fazenda Pública,

Não bastasse a prerrogativa da dispensa de depósito prévio, a Fazenda Pública também já recebeu tratamento diferenciado quanto à concessão de medidas de urgência, em sede de ação rescisória.[339] Nesse sentido, a MP n. 1.577/1997, alterando a Lei n. 8.437/1992, estabeleceu a possibilidade de o tribunal conceder, a qualquer tempo, "medida cautelar para suspender os efeitos da sentença rescindenda", nas ações rescisórias "propostas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como pelas autarquias e fundações instituídas pelo Poder Público", quando caracterizada a *plausibilidade jurídica da pretensão*.[340]

A partir da MP n. 1.984-22/2000, referida previsão foi retirada da Lei n. 8.437/1992 e substituída pelo seguinte dispositivo genérico: "aplica-se à ação rescisória o poder geral de cautela de que trata o art. 798 do Código de Processo Civil [de 1973]" (art. 15 da MP n. 1.984-22/2000), norma que foi definitivamente incorporada – após a EC n. 32/2001 – com a MP n. 2.180/2001 (art. 15).

No entanto, com a superveniência da Lei n. 11.280/2006, o art. 15 da MP n. 2.180/2001 foi tacitamente revogado pela então nova redação atribuída ao art. 489 do CPC/1973: "o ajuizamento da ação rescisória não impede o cumprimento da sentença ou acórdão rescindendo, ressalvada a concessão, caso imprescindíveis e sob os pressupostos previstos em lei, de medidas de natureza cautelar ou antecipatória de tutela".[341]

---

agravam a *consequência perversa de retardar sem limites a satisfação do direito do particular* já reconhecido em juízo" (STF, Pleno, ADI n. 1.753-MC/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12.6.1998; excerto da ementa). Embora considerada posteriormente prejudicada, ante a ausência de posterior reedição da norma impugnada (por ocasião da MP n. 1.798-5/1999), prevalecem as considerações trazidas *in limine* na ADI à luz da *restritividade* inerente a qualquer sistema de prerrogativas.

[339] "Houve um tempo em que o poder geral de cautela só era aplicável às ações rescisórias *ajuizadas* pelo Poder Público, de todos os níveis federais. Não ajuizadas *contra* elas, note-se desde já. Por mais estranho que possa parecer a ideia, era o que se lia no antigo art. 4º-A da Lei n. 8.437/1992, até que a Medida Provisória n. 1.984-21, de 28 de agosto de 2000, foi vigente no Brasil. [...] a inconstitucionalidade do dispositivo original era flagrante. Não só porque também era fruto de medida provisória, mas porque só criava proteção de direito para *uma* das partes da relação processual, justamente o Estado" – BUENO, Cassio Scarpinella. *O Poder Público em juízo*... p. 223.

[340] Também o art. 71, parágrafo único, da Lei n. 8.212/1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social), incluído pela Lei n. 9.032/1995, estabelece que "será cabível a concessão de liminar nas ações rescisórias e revisional, para suspender a execução do julgado rescindendo ou revisando, em caso de fraude ou erro material comprovado".

[341] Nesse sentido: BUENO, Cassio Scarpinella et al. *Código de Processo Civil interpretado*... p. 1.694-1.695. Na verdade, a alteração do art. 489 apenas incorporou o que já era admitido pela doutrina e pela jurisprudência, à luz da sistemática do art. 273 do CPC/1973 – WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória.* 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 497.

A despeito do tratamento *privilegiado* que já se tentou outrora outorgar, o regime de concessão de tutela provisória em sede de ação rescisória com o objetivo de obstar a execução da decisão rescindenda é, hoje, idêntico tanto para os particulares quanto para a Fazenda Pública (art. 969 do CPC). Por esse motivo, é inadmissível a vinculação dos respectivos requisitos à qualidade da parte (ente fazendário), em observância à superação do anterior retrocesso – pois inconstitucional – a que visou a progressão legislativa mencionada.

A possibilidade de concessão de tutela provisória (de *urgência* ou de *evidência*) em sede de ação rescisória é, aliás, excepcional (art. 969), "não é a *regra* e se condiciona aos [mesmos] requisitos prescritos nos artigos 294 a 311 do CPC de 2015", harmonicamente coordenada à igual excepcionalidade estabelecida no sistema, dada a existência do trânsito em julgado, das "restrições e limitações pertinentes ao próprio cabimento da ação rescisória, além da necessidade do preenchimento dos requisitos para a concessão da tutela provisória".[342]

A tutela de urgência – independentemente da natureza que se lhe atribua[343] – será concedida, também na ação rescisória, quando presentes os requisitos da *probabilidade do direito* e da existência do *perigo na demora* (art. 300 do CPC);[344] a tutela de evidência será concedida na presença de algum dos requisitos aplicáveis à espécie (art. 311, I, II e IV).

---

[342] MANGONE, Kátia Aparecida. *A tutela provisória em ação rescisória.* In *Tutela provisória no novo CPC: Dos 20 anos de vigência do art. 273 do CPC/1973 ao CPC/2015*. Coords. Cassio Scarpinella Bueno, Elias Marques de Medeiros Neto, Olavo de Oliveira Neto, Patrícia Elias Cozzolino de Oliveira e Paulo Henrique dos Santos Lucon, p. 254-273. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 271.

[343] A doutrina nunca chegou à unanimidade acerca da natureza da medida (se *satisfativa* ou *cautelar*) em sede de ação rescisória. Para alguns, seria eminentemente *satisfativa*, pois "a suspensão dos efeitos de algo que se pretende desconstituir é, evidentemente, antecipação da tutela final. [...] antigamente, essa tutela antecipatória apenas podia ser obtida por meio do uso de ação cautelar. Com a introdução da tutela antecipatória no CPC/1973 (art. 273), o uso distorcido da ação cautelar foi corrigido, de modo que, em casos como o da necessidade de suspensão dos efeitos da sentença, deve ser utilizada tutela antecipatória. Afinal, em se negando completamente essa possibilidade, não será difícil imaginar situações em que o julgamento da ação rescisória será completamente inútil, porque já exaurido o dano decorrente da efetivação da sentença viciada" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento: a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 712-713. Para outros, a tutela provisória do art. 969 do CPC/2015 será *cautelar* ou *antecipada*, a depender das circunstâncias peculiares do caso concreto: BUENO, Cassio Scarpinella. *Novo Código de Processo Civil anotado.* São Paulo: Saraiva, 2015, p. 609.

[344] Sendo espécies de um mesmo gênero (*tutela de urgência*), abalizada doutrina há muito sustenta que o escopo da *tutela cautelar* e da *tutela antecipada* é, afinal, responder à "angustiante questão do tempo no processo", residindo aí a verdadeira importância na "identificação do fenômeno" – BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência – Tentativa de sistematização*. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 380.

Contudo, as medidas que acompanhem a concessão de tutela provisória devem ser sempre *proporcionais*[345] e, em se tratando de cumprimento de sentença que vise à expedição de precatório, dificilmente será *adequada* e *necessária* a suspensão de toda a fase executiva, pois a continuidade da execução, impedindo a expedição do ofício requisitório de pagamento, ou o respectivo trâmite no tribunal, não conduzirá por si à consumação imediata de dano à autora fazendária da ação rescisória. O juiz, para a efetivação da tutela, deve determinar estritamente as medidas *adequadas*, ou seja, aquelas *proporcionais* a conferir proteção provisória à luz dos valores envolvidos, exigindo uma postura judicial ativa (art. 297 do CPC).[346]

As ponderações relativas à atribuição de eventual efeito suspensivo à objeção fazendária devem ser, aqui, também consideradas. Preenchidos os respectivos requisitos para a concessão de tutela provisória em ação rescisória, será possível no máximo, na maioria das situações, impedir o levantamento de valores (depositados em instituição financeira oficial) antes do julgamento da demanda fazendária, sem obstar a continuidade da fase executiva nem a expedição ou tramitação dos ofícios requisitórios de pagamento no tribunal.

A constatação é ainda mais evidente quando se tratar de devedora que esteja em mora no adimplemento de suas dívidas judiciais. Seria manifestamente desproporcional obstar toda a execução (incluída a expedição do precatório), por concessão de tutela provisória em ação rescisória, quando a devedora não estiver pontual no adimplemento de suas dívidas. Em outras palavras, retirar do exequente a oportunidade de ocupar imediata posição cronológica na ordem de credores de precatórios, quando a devedora não consegue sequer realizar alocações orçamentárias anuais suficientes para adimplir seus débitos,

---

[345] "As ricas projeções do princípio da proporcionalidade servem para aprimorar e fortalecer o instituto das tutelas de urgência, ampliando a análise do tema para ressaltar a necessidade de o próprio sistema adotar a medida de urgência *mais adequada* não só para os interessados, mas também para a própria realização da justiça" – BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Proporcionalidade e processo*... p. 92.

[346] "Também o princípio da proporcionalidade exerce papel importantíssimo nesse cenário, impondo não apenas a justa análise dos valores envolvidos, mas também a correta adequação dos meios que o Poder Judiciário adotará para resolver a situação de emergência que lhe é apresentada, tendo em vista a necessidade de salvaguardar pessoas ou coisas até que a decisão final seja proferida. Isso significa que, ao conceder uma liminar, o Poder Judiciário deverá ter em vista não só os valores dos interesses em conflito, mas também a adequação da medida adotada frente ao resultado final do processo de conhecimento. [...] A exigência de adequação de meios, tal como estruturada no princípio da proporcionalidade, parece unir os antigos reclamos da doutrina processual com a moderna tendência de instrumentalização do processo, tornando ainda mais consistente a obrigação que o juiz tem de participar ativamente no processo" – Ibidem, p. 93-94.

constituiria ingerência manifestamente desproporcional e, portanto, incompatível com a sistemática processual vigente (artigos 1º, 8º e 297 do CPC).

Outro tema relevante, ao abordar a ação rescisória e seus efeitos sobre a efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública, refere-se à hipótese de rescindibilidade prevista no art. 535, § 8º, do CPC (também, art. 525, § 15), que trata de pretensão desconstitutiva fundada em inconstitucionalidade de lei ou ato normativo que alicerce eficazmente a decisão ensejadora do título executivo (ou em *aplicação* ou *interpretação* tida como incompatível com a Constituição Federal), assim considerada pelo Supremo Tribunal Federal após o respectivo trânsito em julgado.

Como visto (v. 17.2.3), se a decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal (em controle difuso ou concentrado) for *anterior* ao trânsito em julgado da decisão exequenda, a devedora poderá resistir à pretensão executiva por intermédio de simples formulação de defesa no bojo dos autos, via impugnação ao cumprimento de sentença (art. 525, § 5º), o que não será admissível, no entanto, se a manifestação do Supremo Tribunal Federal for *posterior* ao trânsito em julgado, hipótese que comportará ação rescisória.

Sem repisar a problemática, cumpre abordar especificamente a disposição do art. 535, § 8º, do CPC (art. 525, § 15): "se a decisão referida no § 5º [decisão do STF] for proferida após o trânsito em julgado da decisão exequenda, caberá ação rescisória, cujo prazo será contado do *trânsito em julgado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal*".[347] A parte final do dispositivo deixa em aberto o início do prazo para o ajuizamento da ação rescisória, cuja contagem será a partir do "trânsito em julgado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal". Os problemas decorrentes dessa constatação são inúmeros, pois postergam indefinidamente a possibilidade de o credor ter a decisão fundante de seu título executivo desconstituída por intermédio de ação rescisória, em situação que se reveste de potencial insegurança jurídica.[348]

---

[347] Na verdade, os artigos 535, § 8º, 525, § 15, do CPC não criam "uma nova hipótese ou fundamento para rescisória, que, nesse caso, continuará a ser a violação à norma jurídica (no caso, à Constituição Federal)", eles apenas preveem "uma limitação de tempo e de modo para a alegação da coisa julgada 'inconstitucional', por torná-la fundamento para rescisória e não mais como uma espécie de fundamento perene, que poderia ser trazido a qualquer momento" – YARSHELL, Flávio Luiz. *Direito intertemporal em tema de ação rescisória.* In *Direito intertemporal. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 7.* Coords. Flávio Luiz Yarshell e Fabio Guidi Tabosa Pessoa. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 305-316. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 315.

[348] "A incerteza quanto ao termo inicial do prazo decadencial de 2 (dois) anos revela-se potencialmente ofensiva à segurança jurídica, o que poderia suscitar dúvida quanto à constitucionalidade da inovação, vez

O estabelecimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal como marco inicial do prazo de decadência, ao que tudo indica, pretende ser de índole lógica; sem decisão *superveniente*, não é possível desconstituir a sentença rescindenda com fulcro em entendimento ainda inexistente acerca da constitucionalidade da norma, de sua interpretação ou de sua aplicação.[349]

Essa sistemática, porém, por prolongar *indefinidamente* a possibilidade de rescisão dos julgados, é incompatível com o entendimento de que "a decisão do Supremo Tribunal Federal declarando a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de preceito normativo não produz a automática [...] rescisão das sentenças [transitadas em julgado] anteriores que tenham adotado entendimento diferente", sendo indispensável, para que isso ocorra, "a propositura da ação rescisória própria, *observado o respectivo prazo decadencial*".[350]

A dificuldade de compatibilização de entendimentos, inclusive, já foi antevista pelo Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer que a interpretação firmada no Tema de Repercussão Geral n. 733 ("passados mais de dois anos entre o trânsito em julgado da sentença e a superveniente decisão do STF, a sentença exequenda é insuscetível de rescisão") é estranha ao novo "termo inicial especial" estabelecido pelo Código de Processo Civil de 2015, que, à época (sessão de julgamento de 28 de maio de 2015), estava em período de vacância.[351]

---

que tanto no controle concentrado como no controle difuso a decisão do Supremo Tribunal Federal em tese pode vir a ser proferida muitos anos após o trânsito em julgado da decisão que será rescindida e que nesse período de tempo terá disciplinado não apenas a relação entre as partes, mas entre estas e eventuais sucessores (a título universal ou singular), produzindo situações jurídicas consolidadas cuja desconstituição em caso de procedência da rescisória seria por demais traumática, talvez até mais do que a contrariedade ao entendimento do Supremo Tribunal Federal" – YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Ação rescisória e direito processual intertemporal.* In *Direito intertemporal. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 7.* Coords. Flávio Luiz Yarshell e Fabio Guidi Tabosa Pessoa. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 193-208. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 198.

[349] Nesse sentido, já se defendia que, em tais hipóteses, o prazo só poderia realmente iniciar-se a partir do julgamento do Supremo Tribunal Federal: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; MEDINA, José Miguel Garcia. *O dogma da coisa julgada: hipóteses de relativização.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 208.

[350] STF, Pleno, Tema de Repercussão Geral n. 733, RE n. 730.462/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 8.9.2015; excerto do voto do Relator; ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 55.

[351] "Interessante notar que o novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16.3.2015), com vigência a partir de um ano de sua publicação, traz disposição explícita afirmando que, em hipóteses como a aqui focada, 'caberá ação rescisória, cujo prazo será contado do trânsito em julgado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal' (art. 525, § 12 e art. 535, § 8º). No regime atual [CPC/1973], não há, para essa rescisória, termo inicial especial, o qual, portanto, se dá com o trânsito em julgado da decisão a ser rescindida" (RE n. 730.462/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 8.9.2015; excerto do voto do Relator).

A constitucionalidade dos dispositivos (artigos 525, § 15, 535, § 8º, do CPC), ou a interpretação constitucional que se lhes deva emprestar, deverá ser objeto de intenso enfrentamento à luz das garantias constitucionais da coisa julgada e da segurança jurídica. Diversamente da ação rescisória proposta com fulcro no art. 966, VII, do CPC (fundada na descoberta de "prova nova") – cujo ajuizamento, a despeito de o lapso decadencial iniciar-se a partir da "data de descoberta da prova nova" (art. 975, § 2º), deve observar um prazo máximo de cinco anos, contado do trânsito em julgado da decisão rescindenda –, a demanda rescisória formulada em razão do reconhecimento de inconstitucionalidade superveniente pelo Supremo Tribunal Federal não possui um limite temporal similar.

Os novos dispositivos parecem atenuar a diferenciação entre as denominadas eficácias *normativa* (abstrata e vinculada à inconstitucionalidade da norma) e *executiva* (vinculante ou instrumental e ensejada pela própria decisão do STF, não pela inconstitucionalidade abstrata da norma) inerentes à decisão de inconstitucionalidade, contraste com repercussão prática sobre o lapso rescisório, consoante reafirmado pelo próprio Supremo Tribunal Federal no julgamento do referido Tema de Repercussão Geral (n. 733), e que justifica a "inexistência de efeitos automáticos sobre as sentenças judiciais transitadas em julgado anteriormente proferidas em sentido contrário" e a "indispensabilidade de ação rescisória para seu desfazimento".[352]

Considerar o julgamento do Supremo Tribunal Federal um fato gerador rescindendo autônomo (independente da data do trânsito em julgado da decisão rescindenda)[353] significaria desnaturar a chamada eficácia *instrumental* da decisão do STF, tomando-a como se *normativa* fosse.[354] Ademais, a indefinição do prazo rescisório, na espécie,

---

[352] "Reafirmando a jurisprudência, [...] não se pode confundir a eficácia normativa de uma sentença que declara a inconstitucionalidade (que retira do plano jurídico a norma *ex tunc*) com a eficácia executiva, ou seja, o efeito vinculante dessa decisão. O efeito vinculante não nasce da inconstitucionalidade, ele nasce da sentença que declara inconstitucional. De modo que o efeito vinculante é *pro futuro*, da decisão do Supremo para frente, não atinge os atos passados" (RE n. 730.462/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 8.9.2015; excerto do voto do Relator).

[353] "Vale dizer, a rescisão tem como fundamento um fato posterior, não sendo possível dizer-se viciada a decisão enquanto não sobrevier decisão definitiva do STF em sentido contrário. [...] Precisamente por esta razão é que nos parece logicamente falha a solução adotada, que transforma a rescisória em mecanismo de uniformização de jurisprudência *a posteriori*" – YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Ação rescisória e direito processual intertemporal*... p. 197.

[354] Afinal, por força do contraste na dupla eficácia da decisão, não se concebe [ou não se concebia] o ajuizamento de ação rescisória após o biênio decadencial, ainda que fundada em superveniente declaração de inconstitucionalidade; o deslocamento do respectivo termo inicial à data de trânsito em julgado da decisão do

contraria as próprias tendências jurisprudencial e legal de sucessivo abrandamento da teoria da nulidade do ato inconstitucional (v. art. 27 da Lei n. 9.868/1999).[355]

Críticas à parte, se reputada a conformidade constitucional das normas examinadas em sua literalidade, solução coerente aponta que caberá ao Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a inconstitucionalidade, atenuar eventuais problemas relativos à segurança jurídica por intermédio de utilização equilibrada da técnica de modulação temporal de efeitos (artigos 525, § 13, 535, § 6º, do CPC),[356] considerada a importância de todos os valores constitucionais envolvidos.[357]

Ainda no que interessa à efetividade da tutela jurisdicional executiva, cabe frisar que o fato de o Código de Processo Civil autorizar o ajuizamento de ação rescisória com esteio em inconstitucionalidade declarada supervenientemente pelo Supremo Tribunal Federal não permite inferir a possibilidade de a decisão (superveniente) integrar tema defensivo de impugnação ao cumprimento de sentença, a teor dos artigos 535, § 7º, 525, § 14, do CPC (v. 17.2.3).[358]

A constatação é relevante à efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública porque a impugnação do art. 535 do CPC dota-se de efeito suspensivo *ope legis*, ao passo que a ação rescisória não impede, a princípio – salvo a concessão de tutela

---

STF, sendo indiferente a data de trânsito em julgado do ato rescindendo, importaria, então, no abrandamento da referida construção teórica.

[355] "Ora, conferir à decisão de inconstitucionalidade a possibilidade de fundar ação rescisória, e, assim, constituir base suficiente [e autônoma] para a desconstituição da coisa julgada, é, sem qualquer dúvida, contrariar a tendência de relativização da teoria da nulidade. Na realidade, o problema não está em dar força desmedida à teoria da nulidade do ato inconstitucional, *mas sim em não enxergar a distinção entre os efeitos da decisão de inconstitucionalidade e as consequências substanciais da inconstitucionalidade da lei.* Ou melhor, o equívoco está em não ver que a circunstância de uma lei inconstitucional ser nula e não produzir efeitos válidos não interfere [não deveria interferir] sobre a eficácia da decisão que a teve por constitucional. *A nulidade da lei não nega a constitucionalidade do juízo que a considerou constitucional*" – MARINONI, Luiz Guilherme. *Coisa julgada inconstitucional*... p. 173-174.

[356] "Então, o marco é o trânsito em julgado da decisão do STF. Essa solução não é a ideal, mas é melhor do que se deixar a coisa julgada ao sabor de desconstituição sem limite de tempo, isto é, fora de ação rescisória. O risco que pode existir para a segurança está na eventual demora do STF para reconhecer a inconstitucionalidade, embora isso também possa ser atenuado pela modulação autorizada pela lei" – YARSHELL, Flávio Luiz. *Breves notas sobre a disciplina da ação rescisória no CPC/2015*... p. 167.

[357] "[...] técnica que se for [bem] aplicada evitará a propositura de ações rescisórias em face de decisões há muito transitadas em julgado e permite seja afastada dúvida quanto à inconstitucionalidade da incerteza sobre o *dies a quo* do prazo da ação rescisória" – YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Ação rescisória e direito processual intertemporal*... p. 198.

[358] Em sentido contrário: WLADECK, Felipe Scripes. *O novo CPC e a execução para pagamento de quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 122.

provisória, ainda assim dentro dos limites e cautelas já mencionados –, o cumprimento da decisão rescindenda.

19 Cumprimento da decisão parcial de mérito

A formação da coisa julgada material pode ser *progressiva*, quando houver o trânsito em julgado da decisão parcial de mérito (art. 356, § 3º, do CPC), como observado no tópico anterior. Em relação ao cumprimento de sentença que contenha condenação pecuniária imposta à Fazenda Pública, eventual dificuldade de observação do fenômeno poderia advir da Constituição Federal, que autoriza a expedição de precatório para a satisfação de débitos oriundos de "*sentenças* transitadas em julgado" (art. 100, § 5º). Logo, sendo o julgamento parcial de mérito constituído por *decisão interlocutória*, poderia ser cogitada eventual incompatibilidade dessa técnica para as causas que envolvam obrigações pecuniárias da Fazenda Pública; evidente, contudo, não ser essa a conclusão adequada.

A Constituição Federal, ao utilizar o termo "*sentença* judiciária" na disciplina dos precatórios (art. 100), adota um *critério geral* para definir "as *decisões* judiciais que reconheçam obrigações pecuniárias à Fazenda Pública".[359] Basta observar que o termo consta do texto constitucional desde sua redação originária, assim mantido durante as emendas subsequentes (ECs n. 20/1998, 30/2000, 37/2002, 62/2009), não obstante as sucessivas alterações na legislação processual que transmudaram os critérios específicos de conceituação dos atos judiciais decisórios (v. 16.10).

Outro argumento que poderia ser apresentado, na hipótese examinada, seria eventual incompatibilidade relacionada à "remessa necessária", instituto de índole inquisitiva que remanesce no processo civil brasileiro como "condição para a formação de coisa julgada", a teor do Enunciado n. 423 da Súmula do Supremo Tribunal Federal. O fato de a *sentença* (art. 496, *caput*, do CPC) *contrária* à Fazenda Pública[360] depender, em dadas

[359] Nesse sentido: ARAÚJO, José Henrique Mouta. *Notas sobre o cumprimento das decisões judiciais contra a Fazenda Pública no novo CPC: aspectos polêmicos*. In *Fazenda Pública. Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha, Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 271-282. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 280.

[360] Significa afirmar que "não está sujeita ao reexame necessário a sentença que extingue o processo sem julgamento de mérito", consideração válida também em relação à respectiva condenação sucumbencial

situações, de remessa necessária poderia justificar uma situação obstativa da instauração do módulo executivo fundado em decisão parcial de mérito.

A interpretação literal do termo "sentença" deve ser novamente afastada. Afirmar que a literalidade do art. 496, *caput*, do CPC impede a execução da *decisão interlocutória* parcial de mérito contra a Fazenda Pública seria como, resguardadas as proporções, inferir que as *decisões* parciais de mérito são insuscetíveis de pronta satisfação porque a técnica executiva do Código de Processo Civil para os títulos judiciais é de "cumprimento de *sentença"*, o que seria absolutamente ilógico.

Portanto, parece ser de razoável simplicidade a conclusão de que a técnica de julgamento parcial de mérito também se aplica às demandas movidas contra a Fazenda Pública, e possibilita, igualmente, a instauração de cumprimento de "sentença" para a satisfação da obrigação por ela reportada. E, para tanto, basta sujeitar a respectiva decisão à remessa necessária,[361] quando cabível na espécie concreta, segundo o art. 496 do Código de Processo Civil (v. 12).[362]

Não fosse assim, ficaria inviabilizada a execução da decisão parcial de mérito em face da Fazenda Pública,[363] por força da ulterior extensão (e profundidade) da matéria

---

honorária: "a condenação da Fazenda Nacional ao pagamento de honorários advocatícios em sentença extintiva do processo, sem julgamento de mérito, não tem o condão de impor a observância à remessa necessária. O ônus sucumbencial decorre do princípio da causalidade. O duplo grau obrigatório é proteção que se destina a conferir maior segurança aos julgamentos de mérito desfavoráveis à Fazenda Pública" (STJ, Segunda Turma, AgRg no AREsp n. 335.868/CE, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 9.12.2013; excerto da ementa). Constatação que, já consagrada na jurisprudência, igualmente subsiste no Código de Processo Civil de 2015: SCALABRIN, Felipe; SANTANNA, Gustavo. *Perfil da remessa necessária no novo Código de Processo Civil*. In *Desvendando o novo CPC*. 2. ed. Orgs. Darci Guimarães Ribeiro e Marco Félix Jobim, p. 61-75. São Paulo: Livraria do Advogado, 2016, p. 66.

[361] "É perfeitamente possível que seja proferida uma decisão parcial de mérito contrária ao Estado em momento anterior à sentença. Disso decorre que também será cabível remessa necessária em face da decisão parcial de mérito proferida em face da Fazenda Pública. Afinal, tal pronunciamento não será passível de posterior confirmação por sentença e terá aptidão de formar coisa julgada material caso não seja interposto recurso no prazo legal" – AMARAL, Paulo Osternack. *A remessa necessária no novo CPC.* In *Repercussões do Novo CPC, v. 10.* Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 227-238. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 235. Do mesmo modo, "nas causas contra a Fazenda Pública, além do preenchimento dos pressupostos previstos no art. 503, §§ 1º e 2º, a coisa julgada sobre a questão prejudicial incidental depende de remessa necessária, quando for o caso" (Enunciado n. 439 do FPPC).

[362] O art. 496, § 3º, do CPC firmou o entendimento consubstanciado no Enunciado n. 490 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça: as sentenças (e, agora, também *decisões*) condenatórias ilíquidas sujeitam-se à remessa necessária. Ademais, "a remessa oficial devolve ao Tribunal o reexame de todas as parcelas da condenação suportadas pela Fazenda Pública, inclusive dos honorários de advogado" (mas a condenação sucumbencial não justifica *per se* a remessa, como nos casos em que provier de sentença terminativa) e não pode "agravar a condenação imposta" (Enunciados n. 325 e 45 da Súmula do STJ).

[363] Deve ser ressalvado que o entendimento parte da premissa de que a alteração redacional promovida pelo art. 496, § 1º, do CPC/2015 ("*não interposta* a apelação, o juiz ordenará a remessa dos autos") – em relação

devolvida em razão de remessa necessária da [futura] sentença.[364] Em outras palavras, afastar a remessa necessária das decisões parciais de mérito prolatadas em desfavor da Fazenda Pública militaria contra o próprio valor que se quisesse resguardar com a interpretação de sua inadmissibilidade, em prejuízo ao postulado da efetividade do processo.

O Código de Processo Civil não regulamenta expressamente o modo de operacionalização da remessa necessária da decisão parcial de mérito, mas é evidente que deverá ocorrer por intermédio da formação de autos suplementares (por analogia, art. 356, § 4º), cujo instrumento será constituído pelo traslado das peças processuais pertinentes, indispensáveis para sujeitar a decisão a reexame pelo tribunal.

Portanto, não interposto agravo de instrumento no prazo legal, o juiz deverá encaminhar os autos suplementares ao tribunal, e, se não o fizer, o presidente do respectivo tribunal deverá avocá-los (art. 496, § 1º, do CPC). Se interposto agravo de instrumento, o reexame necessário será viabilizado nos autos do próprio recurso, razão por que dispensada a formação de autos suplementares. Reexaminada a decisão parcial de mérito, confirmada pelo tribunal e se inexistente recurso da Fazenda Pública contra o acórdão, o credor pode instaurar a respectiva fase satisfativa em caráter definitivo (art. 356, § 3º).

---

ao correlativo art. 475, parágrafo único, do CPC/1973 ("o juiz ordenará a remessa dos autos, *haja ou não* apelação") – não implica inadmitir a remessa necessária na hipótese de recurso parcial. A modificação na redação do dispositivo parece simplesmente justificar-se pelo fato de, caso interposto recurso, ser desnecessária a "ordem de remessa" dos autos em si, mas não o reexame pelo tribunal. Assim, "a interposição de apelação parcial não impede a remessa necessária" (Enunciado n. 432 do FPPC). Em sentido contrário: MOLLICA, Rogério. *A remessa necessária e o novo Código de Processo Civil*. In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 6: Processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 101-112. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 105.

[364] "A remessa necessária, expressão do poder inquisitivo que ainda ecoa no ordenamento jurídico brasileiro, porque de recurso não se trata objetivamente, mas de 'condição de eficácia' da sentença, como se dessume da Súmula 423 do STF e ficou claro a partir da alteração do art. 475 do CPC [de 1973] pela Lei 10.352/2001, é instituto que visa a proteger o interesse público; dentro desse contexto, é possível alargar as hipóteses de seu conhecimento, atribuindo-lhe mais do que o efeito devolutivo em sua concepção clássica (delimitado pela impugnação do recorrente), mas também o chamado efeito translativo, quando se permite ao órgão judicial revisor pronunciar-se de ofício, independentemente de pedido ou requerimento da parte ou interessado, em determinadas situações, como, por exemplo, para dirimir questões de ordem pública" (STJ, Primeira Seção, Tema Repetitivo n. 333, REsp n. 959.338/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 8.3.2012; excerto da ementa).

20 Cumprimento provisório de sentença

A inviabilidade do cumprimento provisório de sentença (ou decisão)[365] que contenha obrigação pecuniária (art. 520 do CPC) contra a Fazenda Pública constitui questão sensível à efetividade da tutela jurisdicional e corresponde a um dos maiores pontos de desequilíbrio entre a situação vivenciada por credores em geral e credores de entes fazendários.

A problemática, especialmente desde a EC n. 30/2000, há muito divide a opinião da doutrina especializada.[366] Na jurisprudência, embora haja algum resquício de discussão,[367] prevalece ainda o entendimento de que é vedada a execução contra a Fazenda Pública (agora, o cumprimento) de sentença condenatória pecuniária antes do trânsito em julgado do respectivo título judicial.[368]

A exigência constitucional de *trânsito em julgado* para a expedição de precatório (e também de RPV) centraliza a discussão acerca da viabilidade de execução provisória de

---

[365] "Em rigor, a execução não é em si provisória, pois não será no futuro *substituída* por uma execução definitiva. Na realidade, a execução do ato jurisdicional somente é provisória em razão de ser esse ato suscetível de modificação; chama-se provisória em função da possibilidade de um resultado desfavorável ao *atual titular da situação jurídica de vantagem* em decorrência da existência de um recurso ou de uma causa em andamento. A provisoriedade refere-se exclusivamente a um atributo do título ou da situação substancial declarada e não propriamente aos resultados conseguidos em virtude de eventual antecipação autorizada por lei: a antecipação da eficácia do provimento realiza o escopo satisfativo do direito tal como reconhecido" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Eficácia das Decisões e Execução Provisória...* p. 210.

[366] A favor da possibilidade de execução provisória: VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da Fazenda Pública*... p. 157; CIMARDI, Cláudia A. *Execução contra a Fazenda Pública após a EC 30/2000...* p. 338; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo...* p. 381. Em sentido contrário: OLIVEIRA, Antônio Flávio. *Precatórios. Aspectos administrativos, constitucionais...* p. 75; GIANESINI, Rita. *Descabimento da tutela antecipada e da execução provisória contra a Fazenda Pública.* In *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo.* Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno, p. 170-180. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 174-180; LEMOS, Bruno Espiñeira. *Precatório: trajetória e desvirtuamento de um instituto...* p. 78; OLIVEIRA, Weber Luiz de. *Execução da parte incontroversa contra a fazenda pública no novo Código de Processo Civil...* In *Fazenda Pública. Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 817-861. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 832.

[367] A esse respeito, como já referido, está pendente de exame o Tema n. 45 de Repercussão Geral (STF, Plenário Virtual, RE n. 573.872/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe. 10.4.2008), que versa sobre o alcance do art. 100 da CF, a autorizar ou não a execução provisória de títulos judiciais que contenham obrigações com reflexos pecuniários em desfavor da Fazenda Pública.

[368] "A jurisprudência desta Corte é no sentido de que, *a partir da interpretação harmônica do art. 2º-B, da Lei n.º 9.494/97, com o art. 100, da Constituição Federal*, não é possível execução provisória contra a Fazenda Pública em mandado de segurança que resulte no pagamento de valores retroativos a anistiado político, que somente pode ser iniciada após o trânsito em julgado do *decisum*, o que não se deu no caso" (STJ, Primeira Seção, AgRg nos EmbExeMS n. 12.029/DF, Rel. Min. Humberto Martins, DJe. 9.4.2014).

obrigação pecuniária contra a Fazenda Pública (art. 100, §§ 1º, 3º e 5º, da CF), cujos argumentos gerais foram já abordados (v. 12).

Contudo, a exigência constitucional de *sentença transitada em julgado* refere-se à expedição do precatório (ou da RPV), e não à instauração da fase satisfativa. Em outras palavras, por força de previsão constitucional, é a expedição do precatório que fica condicionada ao prévio trânsito em julgado da sentença ou da decisão condenatória fundante do título executivo judicial.

A Constituição Federal não veda a instauração de cumprimento provisório de sentença condenatória que imponha obrigação pecuniária à Fazenda Pública, mas condiciona a expedição do respectivo precatório (ou RPV) à *definitividade* do título, e apenas isso. Instaurado o cumprimento provisório de sentença, nesse caso, a iniciativa do credor serve para antecipar a fase executiva, "eliminando uma etapa" futura, com a intimação da Fazenda Pública para impugnar a pretensão e com o adiantamento de diligências contábeis que poderiam retardar *a posteriori* o início da realização material do direito do credor, por intermédio da expedição de ofício requisitório de pagamento.[369]

Na prática, essa admissão importaria em evidente medida de efetividade processual, já que é apta a antecipar o debate sobre os limites objetivos e subjetivos do título executivo e sobre o alcance da própria obrigação por ele reportada, inclusive com a viabilidade imediata de o juiz apreciar as recorrentes alegações de *excesso de execução* apresentadas pela Fazenda Pública; ou seja, cumpriria um dos escopos específicos da execução provisória: o "abreviamento do tempo necessário para que o litigante vencedor obtenha o bem da vida que veio buscar no processo".[370]

---

[369] Em suma, e já à luz do CPC/2015, "é possível o cumprimento provisório de sentença contra a Fazenda Pública. O art. 100 da Constituição Federal exige, para expedição de precatório (§ 5º) ou de RPV (§ 3º), o prévio trânsito em julgado. Isso, porém, não impede o cumprimento provisório da sentença contra a Fazenda Pública. O que não se permite é a expedição do precatório ou da RPV antes do trânsito em julgado, mas nada impede que já se ajuíze o cumprimento da sentença e se adiante o procedimento, aguardando-se, para a expedição do precatório ou da RPV, o trânsito em julgado" – CUNHA, Leonardo Carneiro da et al. *Código de Processo Civil anotado*... p. 888; MOLLICA, Rogerio. *A execução para o pagamento de quantia certa em face da fazenda pública no novo CPC.* In *Processo em Jornadas – XI Jornadas Brasileiras de Direito Processual, XXV Jornadas Ibero-Americanas de Direito Processual.* Coords. Paulo Henrique dos Santos Lucon, Ricardo de Carvalho Aprigliano, João Paulo Hecker da Silva, Ronaldo Vasconcelos e André Orthmann, p. 915-922. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 918.

[370] AMADEO, Rodolfo da Costa Manso Real. *A execução provisória na Lei n.º 11.232, de 22 de dezembro de 2005.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*. Coord. Susana Henriques da Costa, p. 291-321. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 297.

Dentro de um cenário de morosidade da fase cognitiva, o início da tutela executiva, instaurada provisoriamente, seria apto a prontificar o objeto da obrigação a ponto de, quando transitada em julgado a sentença condenatória, outro ato satisfativo não faltaria senão aquele consistente na própria expedição do ofício requisitório de pagamento (precatório ou RPV).

A tempestividade da prestação jurisdicional é inerente ao direito a um processo *justo*. Como já mencionado, a tutela jurisdicional carente de efetividade contra a Fazenda Pública é *qualitativamente inefetiva*, pois, além de revelar a crise de eficiência do mecanismo estatal de solução das controvérsias, desvela a sobreposição de interesses secundários em prejuízo do primário interesse de *realização da justiça* (v. 5).

Superada a premissa de que a Constituição Federal (art. 100, §§ 1º, 3º e 5º) vedaria o cumprimento provisório da sentença que contenha obrigação pecuniária imposta à Fazenda Pública, cabe verificar se os óbices existentes na Lei n. 9.494/1997 autorizam o tratamento diferenciado.

O art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997[371] proíbe a execução provisória (agora, o cumprimento provisório) contra a Fazenda Pública sempre que, dentre outras hipóteses, o objeto da execução for a *liberação de recurso*, vedação que, embora literalmente vinculada a questões relativas a servidores públicos, acabou por se espraiar sobre todas as hipóteses de tutela satisfativa instaurada para a percepção de quantia por precatório;[372] o pressuposto é que a norma legal *consubstancia impedimento decorrente do próprio texto constitucional*, sendo inclusive redundante sua previsão quanto à vedação de execuções provisórias que visem à expedição de precatório (ou de RPV).[373]

---

[371] "Art. 2º-B. A sentença que tenha por objeto a *liberação de recurso*, inclusão em folha de pagamento, reclassificação, equiparação, concessão de aumento ou extensão de vantagens a servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive de suas autarquias e fundações, somente poderá ser executada após seu trânsito em julgado".

[372] Como justificativa, considera-se que "a inclusão no orçamento de valores devidos pela Fazenda Pública deve ter como requisito indispensável a certeza, uma vez que se está afetando uma despesa ao ente público devedor, retirando valores porventura aplicáveis em outras áreas necessitantes de dinheiro público" – OLIVEIRA, Weber Luiz de. *Execução da parte incontroversa contra a fazenda pública no novo Código de Processo Civil*... p. 837.

[373] "Desde a promulgação da Emenda Constitucional 30, de 13.9.2000, que deu nova redação ao § 1º do art. 100 da Constituição Federal de 1988, tornou-se obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos débitos oriundos apenas de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais. *Não se admite, assim, execução provisória de débitos da Fazenda*

Porém, admitida a premissa de que a Constituição Federal não veda o cumprimento provisório da sentença condenatória pecuniária, a conclusão necessária é a de que a vedação prevista no art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997 restringe garantia fundamental do credor (acesso à tutela jurisdicional efetiva) que o próprio texto constitucional não limitou (art. 100).[374]

Em outras palavras, a Constituição Federal, ao estabelecer como pressuposto necessário para a *expedição* do ofício requisitório de pagamento (precatório ou RPV) o trânsito em julgado da sentença, acaba por autorizar, *a contrario sensu*, que o cumprimento provisório da sentença seja processado de forma incompleta ou truncada, pois admite o adiantamento da fase executiva *limitadamente*.[375]

Portanto, a Constituição Federal não veda o cumprimento provisório de sentença; ao contrário, admite-o *sob a condição* de o ofício requisitório depender da definitividade do título. Ao assim estipular, o texto constitucional imprime ao cumprimento provisório de sentença contra a Fazenda Pública um peculiar e eminente caráter *preparatório* da satisfação definitiva, justamente porque, nessa espécie, a execução do título provisório será *incompleta*. Por esse motivo, nem propriamente de "execução provisória" se trata, já que "execução" desacompanhada de meios hábeis à pronta realização do direito material do credor, a partir de certo grau de maturidade do título executivo, não é estritamente uma "execução provisória".[376] O escopo, então, fica adstrito à facilitação da futura realização do crédito, mas não deixa, por isso, de ter relevância, especialmente em razão da suspensividade *ope legis* da impugnação oferecida pela Fazenda Pública ao cumprimento de sentença (art. 535, § 3º).

Dessas constatações, é possível afirmar que a vedação contida no art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997 – recorde-se, posterior à EC n. 30/2000, já que adveio com a MP n. 2.180/2001

Pública" (STF, Segunda Turma, RE n. 463.936/PR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 16.6.2006; excerto da ementa).

[374] Apenas o art. 1º da Lei n. 9.494/1997 foi objeto de controle concentrado, declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADC n. 4/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Rel. p/ acórdão Min. Celso de Mello, julgamento de 1º/10/2008, DJe 29.10.2014).

[375] Aliás, de forma semelhante à sistemática geral de execução provisória da sentença estabelecida pelo CPC/1973 antes da reforma promovida pela Lei n. 10.444/2002, que inadmitia atos que importassem alienação do domínio (redação original do art. 588, II).

[376] LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Eficácia das Decisões e Execução Provisória...* p. 212-213.

– utiliza um discrímen completamente inidôneo[377] à luz do valor que pretende supostamente proteger (*orçamento público*) para o estabelecimento de tratamento desigualitário entre credores em geral e credores da Fazenda Pública, sendo, por esse motivo, norma contrária à isonomia e à garantia de efetividade da tutela jurisdicional. Não havendo, na base da *prerrogativa*, nenhuma situação jurídica de *desvantagem* justificadora do discrímen, a vedação à execução provisória de sentença que imponha obrigação pecuniária, contida na norma, é inconstitucional porque viola o preceito isonômico (art. 5º, *caput*, da CF).

A interpretação parece, inclusive, coadunar-se com o disposto pelo Código de Processo Civil de 2015 quando estabelece que, na execução fundada em título extrajudicial, a expedição do precatório dependerá do trânsito em julgado da decisão que rejeitar os embargos à execução propostos pela Fazenda Pública (art. 910, § 1º), mas nada dispõe sobre a necessidade de o cumprimento de sentença amparar-se em título executivo judicial transitado em julgado. A explicação é simples: como o cumprimento provisório de sentença, na espécie, visa [apenas] à antecipação do módulo executivo, seria despicienda a reprodução do disposto no texto constitucional (exigência de trânsito em julgado para a expedição do ofício requisitório de pagamento).

Portanto, o Código de Processo Civil de 2015, com esteio na *execução incompleta* autorizada pela Constituição Federal (art. 100),[378] tem o mérito de finalmente esclarecer que a antecipação do módulo executivo contra a Fazenda Pública guarda perfeita compatibilidade com o regime constitucional de precatório, o que contribuirá para o incremento de maior efetividade à respectiva espécie de tutela jurisdicional executiva.

---

[377] Como já frisado (v. 12), referida vedação legal, a pretexto de supostamente se coadunar com a exigência constitucional de trânsito em julgado acrescida pela EC n. 30/2000, parte de pressuposto que subverte os elementos integrantes de uma *relação todo/parte* (ou seja, impede a *parte*, não o *todo*). A expedição do precatório (*parte*) constitui apenas a última etapa da fase processual satisfativa (*todo*).

[378] Nesse sentido, aliás, interessante observar que "a redação original do Projeto de Lei do Senado 166/2010 [art. 501] fazia menção ao trânsito em julgado '*da sentença ou a decisão que julgar a liquidação'* como momento adequado para a apresentação do demonstrativo do credor. A atual redação do Código não traz essa exigência. Assim, considerando o histórico da tramitação legislativa, parece que a melhor interpretação é a de que a opção do legislador foi prestigiar a orientação citada [...]. No entanto, tendo em vista as disposições da Constituição Federal, a expedição de precatório ficará condicionada ao trânsito em julgado" – ROMERO, Jorge Antonio Dias; QUARTIERI, Rita de Cássia Conte. *Do cumprimento de sentença pela Fazenda Pública no novo Código de Processo Civil*... p. 251-269. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 260; MOLLICA, Rogerio. *A execução para o pagamento de quantia certa em face da fazenda pública no novo CPC*... p. 918.

21 Peculiaridades da ação monitória em face da Fazenda Pública

Já houve acentuada divergência, em passado recente, acerca do cabimento da ação monitória[379] em face da Fazenda Pública,[380] questão que acabou arrefecida – mas não resolvida sob a óptica da efetividade – com a edição em 2007 do Enunciado n. 339 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça: "é cabível ação monitória contra a Fazenda Pública".

O Código de Processo Civil de 2015,[381] em seu art. 700, § 6º, consolida o entendimento sumulado, mas dispõe que, no procedimento monitório (artigos 700 a 702),

---

[379] "Em síntese, podemos dizer que através da ação monitória se instaura processo de conhecimento, por procedimento especial abreviado, de contraditório diferido e eventual (dependente da iniciativa do demandado), calcado em cognição limitada e superficial, com a finalidade de formação de um título executivo judicial que, para todos os efeitos, deve ser equiparado à sentença condenatória. [...] no processo monitório há uma fase *postulatória* (apresentação da demanda), seguida da fase *decisória* (determinação de expedição do mandado) e uma fase *executiva* (após a consolidação do título executivo judicial)" – LEONEL, Ricardo de Barros. *Tutela jurisdicional diferenciada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 133 e 135.

[380] Contra o cabimento de ação monitória em face da Fazenda Pública, sob a alegação, em síntese, de sua incompatibilidade com o instituto da remessa necessária e com o regime de precatório: MARCATO, Antonio Carlos. *Ação monitória: seu regime jurídico e a Fazenda Pública.* In *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo.* Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno, p. 196-211. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 209-211; CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Ação monitória.* 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 74-78; GRECO FILHO, Vicente. *Comentários ao procedimento sumário, ao agravo e à ação monitória.* São Paulo: Saraiva, 1996, p. 52; THEODORO JÚNIOR, Humberto. *As inovações no Código de Processo Civil.* Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 80; DIAS, Francisco Geraldo Apoliano. *Execução da obrigação de dar, fazer e não-fazer em face da Fazenda Pública: casos concretos da Justiça Federal.* In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23, Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 231-264. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003, p. 235-236. A favor do cabimento de ação monitória contra a Fazenda Pública, à luz do CPC/1973 e ainda antes de sumulado o entendimento do Superior Tribunal de Justiça: GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ação monitória.* In *Ensaios Jurídicos – O Direito em Revista, v. 4*. Rio de Janeiro: IBAJ, 1997, p. 383; FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública*... p. 92-93; ALVIM, J. E. Carreira. *Processo monitório.* 5. ed. Curitiba: Juruá, 2005, p. 130-132; LOCKMANN, Ana Paula Pellegrina. *A execução contra a Fazenda Pública*... p. 99; ALVES, Francisco Glauber Pessoa. *A realização pecuniária contra a Fazenda Pública, seu panorama atual e as novidades da Emenda Constitucional 30/00.* In *Processo de execução*. Coords. Sérgio Shimura, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 393-445. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 406-410.

[381] Sobre a atual disciplina da ação monitória, "o novo diploma processual civil é bem mais minucioso que o CPC/1973, restrito ao lacônico tratamento conferido pelos arts. 1.102-A a 1.102-C. E, na medida do maior detalhamento, são inúmeros os aspectos que se podem dizer inovadores, ao menos no que se refere à literalidade do texto legal, alguns deles todavia não representando alterações de relevo e de certa forma atendendo ao que já se tinha por inerente à disciplina do Código revogado (como no que diz respeito aos requisitos da petição inicial, formas de citação, matéria arguível nos embargos ao mandado, prazo para resposta nos embargos ou recurso cabível contra a sentença que os decide). Há dois aspectos contudo que, não obstante representando consagração de entendimentos jurisprudenciais consolidados à luz do Código de 1973, merecem por seu alcance algumas considerações (em particular, cabimento de ação monitória contra a Fazenda Pública e admissibilidade de reconvenção em processo monitório). E, fora daí, observa-se a introdução de inovações efetivas no que se refere por exemplo à ampliação das modalidades de obrigação passíveis de tutela por essa via, às características da prova documental necessária, ao cabimento de ação

"sendo a ré Fazenda Pública, não apresentados os embargos previstos no art. 702 [prazo de 30 dias: artigos 701 e 183], aplicar-se-á o disposto no art. 496, observando-se, a seguir, no que couber, o Título II do Livro I da Parte Especial" (art. 701, § 4º). O Código de Processo Civil define expressamente, então, que a decisão constitutiva do mandado monitório deve submeter-se, quando for o caso (art. 496, §§ 3º e 4º), à remessa necessária e que a subsequente fase executiva deve regular-se pelo rito do cumprimento de sentença, segundo sua compatibilidade procedimental com as respectivas espécies obrigacionais.

A inadmissão da ação monitória sob o fundamento de que, contra a Fazenda Pública, tal modalidade de tutela jurisdicional diferenciada não cooperaria ao aporte de técnica de efetividade processual tenta ser sistematicamente afastada pelo Código de Processo Civil ao dispor, quando em comparação à disciplina do CPC/1973, de modo bem mais restritivo acerca das hipóteses de admissão da remessa necessária (art. 496, §§ 3º e 4), ao passo em que equipara a decisão concessiva do mandado monitório às decisões sujeitas a reexame obrigatório (art. 496, I)[382] e à ação rescisória (art. 701, § 3º).

Uma das principais peculiaridades da ação monitória contra a Fazenda Pública, analisada sob o viés da efetividade processual, parece estar no alcance que se deva emprestar aos artigos 700, § 6º, e 701, § 4º do CPC, nas hipóteses de oposição de embargos parciais à ação monitória, oferecidos pela Fazenda Pública, à luz da regra geral de que a parcela incontroversa constitui "de pleno direito o título executivo judicial" (art. 702, § 7º).

Em outras palavras, interessa saber se, opostos embargos parciais pela Fazenda Pública, caberá ou não remessa necessária em relação à respectiva parcela não embargada. Caso a resposta seja positiva, seria exigível a formação de autos suplementares (excepcionando a regra do art. 702, § 7º), a exemplo do que defendido anteriormente quanto à remessa necessária da decisão parcial de mérito proferida em desfavor do ente fazendário (v. 19); se negativa, caberia analisar os reflexos da ausência de remessa

---

rescisória em caso de monitória não embargada, ao pedido de parcelamento do débito, aos efeitos da apelação contra a sentença que julga os embargos e à imposição de sanções por litigância de má-fé" – PESSOA, Fabio Guidi Tabosa. *Questões de direito intertemporal acerca da ação monitória no CPC/2015.* In *Direito intertemporal. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 7.* Coords. Flávio Luiz Yarshell e Fabio Guidi Tabosa Pessoa. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 225-251. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 228.

[382] Em suma, "haverá 'remessa necessária' sempre que não for o caso de dispensá-la" – COLLUCCI, Ricardo. *Primeiras impressões sobre o tratamento dado à "ação monitória" no NCPC.* In *O novo Código de Processo Civil brasileiro – Estudos dirigidos: sistematização e procedimentos*. Coords. Thereza Alvim, Luiz Henrique Volpe Camargo, Leonard Ziesemer Schmitz, Nathália Gonçalves de Macedo Carvalho, p. 659-682. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 681.

necessária quanto aos limites da atividade cognitiva sujeita à incidentalização na fase de cumprimento de sentença.

A constatação é especialmente relevante porque, sob a égide do Código de Processo Civil de 1973 – admitida a possibilidade de ação monitória contra a Fazenda Pública ainda antes de ser finalmente editado o Enunciado n. 339 do STJ –, prevalecia o entendimento jurisprudencial de que, na respectiva fase de execução (art. 730 do CPC/1973), a Fazenda Pública deveria ter a oportunidade de "*mais uma vez* [...] oferecer embargos à execução de *forma ampla* [sem limitação à atividade cognitiva posterior]",[383] acabando por conduzir à abalizada constatação de que, na prática, era afastada "toda efetividade e pertinência da utilização da via monitória" contra a Fazenda Pública.[384]

Se a Fazenda Pública pudesse, em sede de impugnação ao cumprimento de sentença, restaurar matérias que deveriam ter sido alegadas em embargos monitórios (não oferecidos), a própria justificativa de constituição da tutela jurisdicional diferenciada estaria esvaziada. Por esse motivo, dada a organicidade do sistema processual, tudo indica que o art. 701, § 4º, do CPC deva ser aplicado – e instrumentalizado em autos suplementares –, *quando cabível* a remessa necessária (art. 496, §§ 3º e 4º), também às hipóteses de apresentação parcial de embargos monitórios fazendários,[385] sob o risco de interpretação diversa militar exatamente em desfavor da efetividade processual que se pretende alcançar com a técnica de monitorização.[386]

---

[383] "O procedimento monitório não colide com o rito executivo específico da execução contra a Fazenda Pública previsto no art. 730 do CPC [de 1973]. O rito monitório, tanto quanto o ordinário, possibilita a cognição plena, desde que a parte ré ofereça embargos. *No caso de inércia na impugnação via embargos*, forma-se o título executivo judicial, convertendo-se o mandado inicial em mandado executivo, prosseguindo-se na forma do Livro II, Título II, Capítulo II e IV (execução *stricto sensu*), propiciando à Fazenda, *mais uma vez, o direito de oferecer embargos à execução de forma ampla*, sem malferir princípios do *duplo grau de jurisdição*; da imperiosidade do precatório; da impenhorabilidade dos bens públicos; da inexistência de confissão ficta; da indisponibilidade do direito e não-incidência dos efeitos da revelia" (STJ, Primeira Seção, REsp n. 434.571/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJ 20.3.2006; excerto da ementa). No mesmo sentido: STJ, Primeira Turma, REsp n. 687.173/PB, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 12.9.2005; Primeira Turma, REsp n. 215.526/MA, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 7.10.2012; Segunda Turma, REsp n. 765.774/SC, Rel. Min. Humberto Martins, DJ 30.10.2006.

[384] MARCATO, Antonio Carlos. *Ação monitória: seu regime jurídico e a Fazenda Pública*... p. 210; VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da Fazenda Pública*... p. 307.

[385] Aliás, assim como ocorre na hipótese de apelação parcial: "a interposição de apelação parcial não impede a remessa necessária" (Enunciado n. 432 do FPPC).

[386] Embora não se negue que a "fórmula compatibilizante" adotada pelo CPC/2015 afeta a principal característica e razão de ser da ação monitória: "submeter o título judicial advindo do procedimento monitório – quer pela não-interposição dos embargos, quer pela rejeição desses – ao duplo grau necessário (quando exigível) seria [é] uma 'fórmula compatibilizante' para o cabimento da monitória em face da

Por fim, também quanto à ausência de oposição de embargos monitórios pela Fazenda Pública, cumpre esclarecer a inadmissibilidade da atuação supletiva do Ministério Público para seu oferecimento, ao contrário do que tem sido defendido por parte da doutrina;[387] afinal, como já reiteradamente mencionado, o interesse típico do erário jamais há de se confundir com o interesse público primário justificador de eventual atuação do órgão ministerial (art. 176, I, § 1º, do CPC).

22 Questões relativas à fase de liquidação de sentença

A sentença condenatória proferida contra a Fazenda Pública pode ser genérica e, nessa hipótese, tal como ocorre em relação ao regime geral, a instauração do módulo executivo deverá ser necessariamente precedida de fase de "liquidação de sentença" (artigos 509 a 512 do CPC), que vise a apurar o *quantum debeatur* da condenação ilíquida, com esteio nos elementos previamente definidos pela sentença ou pela decisão de mérito liquidanda (art. 356, §§ 1º e 2º), não os podendo desbordar nem alterar.

Deve ser recordado que, "não sendo líquida a sentença, a definição do percentual" diferenciado (por faixas progressivas escalonadas) de honorários advocatícios sucumbenciais, nas demandas que envolvam a Fazenda Pública, "somente ocorrerá quando liquidado o julgado" (art. 85, § 4º, II, do CPC).

A fase de liquidação, prévia ao cumprimento de sentença que contenha obrigação pecuniária, constitui etapa processual de acertamento complementar da sentença ou da decisão condenatória genérica, instaurada com a finalidade de acrescer ao momento *declaratório* da sentença condenatória a quantia certa decorrente da *sanção* previamente aplicada.[388] A decisão que acolhe ou rejeita a pretensão do liquidante – representada pela

---

Fazenda Pública; contudo, torna-se inegável também o fato de que se afetaria [afeta] a principal característica e razão de ser da monitória, qual seja, a sua efetividade" – VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da Fazenda Pública*... p. 301.

[387] Pela possibilidade de legitimação do Ministério Público para o oferecimento de embargos monitórios, na hipótese de omissão da Fazenda Pública: CARVALHO, Antonio. *A tutela monitória no CPC/2015.* In *Novo CPC – Doutrina Selecionada, v. 4: Procedimentos Especiais, Tutela Provisória e Direito Transitório*. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire. Coord. Geral: Fredie Didier Jr. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 534.

[388] A sentença condenatória *ordinária* é completa quanto ao *an debeatur* e ao *quantum debeatur*. Ela é composta por dois momentos lógicos: (i) *declaratório*, o juiz afirma a existência da obrigação e define seus

expressão numérica do *quantum debeatur* indicado pelo titular do crédito – objetiva, assim, um acertamento *declarativo-integrativo*.[389]

A sentença condenatória genérica contém as diretrizes dos parâmetros liquidatórios, ou seja, contém os elementos que permitem deslindar os limites daquilo que é efetivamente passível de liquidação (princípio da fidelidade),[390] sempre em maior extensão possível (art. 491 do CPC). A conta de liquidação, assim, não poderá escapar dos limites da condenação; a função da fase liquidatória é declarativa apenas, voltada ao *quantum* da obrigação reportada pela sentença condenatória genérica, não ao mérito das questões anteriormente debatidas e já superadas.

Quanto à condenação pecuniária ilíquida em desfavor da Fazenda Pública, uma observação inicial merece atenção – importante, dada a controvérsia ainda não completamente resolvida pela jurisprudência acerca dos critérios aplicáveis (v. 11.3) –, relativa à possibilidade ou não de alteração de índices financeiros de atualização monetária e de juros de mora.

A possibilidade de modificação tanto do critério de atualização monetária quanto dos juros moratórios dependerá do fundamento da sentença liquidanda que os fixou. Se a

---

elementos identificadores; (ii) *sancionatório*, portador da sanção executiva e que, em termos práticos, é o elemento instituidor da adequação da tutela executiva. Em suma, apenas a sentença *ordinária* pode autorizar imediata fase executiva; a *genérica*, não. A diferença entre ambas reside exatamente no momento *declaratório* (o momento *sancionatório* é o mesmo), que não vai além da existência da obrigação (*an debeatur*). A decisão de liquidação, assim, acresce à sentença condenatória (sanção já aplicada) o *quantum debeatur* ainda indefinido na sentença genérica. A condenação ordinária contém todos os elementos da condenação, como o bem da vida referente à prestação, acompanhado de suas particularidades, e, além disso, contém a própria sanção executiva. A inexistência da particularidade *quantitativa* da declaração é o que caracteriza a sentença genérica e o que a faz necessitar de uma fase declarativa complementar, qual seja, a liquidação de sentença – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*... p. 515-521.

[389] DINAMARCO, Cândido Rangel. *As três figuras da liquidação da sentença*. In *Estudos de Direito Processual em Memória de Luiz Machado Guimarães*. Coord. José Carlos Barbosa Moreira. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 16. Em sentido contrário, pela natureza *constitutivo-integrativa* da decisão liquidatória: ARRUDA, Antonio Carlos Matteis de. *Liquidação de sentença*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 112. Porém, considerando que a sentença ilíquida (complementada posteriormente pela decisão de liquidação) não deixa de ser, em razão da iliquidez objeto da condenação, *condenatória*, não se recomenda pautar o raciocínio na premissa de "que o título executivo seja por si mesmo criador autônomo e suficiente da ação executiva" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil*... p. 517. Portanto, a fase de liquidação destina-se a complementar declarativamente a sentença ou a decisão parcial de mérito genérica.

[390] "No labor da interpretação da sentença deve buscar-se a sua vontade, o conteúdo de seu comando ou preceito, o que deve ser obtido por meio da identificação do ponto de relevância hermenêutica de cada item e dela mesma, consistente na essência de sua vontade, ou seja, o que a sentença quer hoje, porque hoje é que está sendo cumprida, respeitada a coerência com a estabilidade da coisa julgada" – GRECO FILHO, Vicente. *Liquidação e interpretação de sentença*. In *Atualidades sobre a liquidação de sentença*. Coord. Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 46-49. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 48.

sentença houver aplicado juros de mora *legais* ou índices *oficiais* (expressando ou não o índice vigente à época de sua prolação), não há problema em posterior alteração, pois, nessas hipóteses, a fixação vincula-se à mera legalidade ou oficialidade do parâmetro moratório ou de recomposição monetária.[391] Contudo, se a sentença fixar índices ou juros à luz de fundamentos jurídicos estranhos à oficialidade dos parâmetros, a alteração *a posteriori* violaria o comando condenatório e, portanto, não seria possível (art. 509, § 4º, do CPC).

O Código de Processo Civil de 2015 (artigos 509 a 512) não alterou o regime procedimental da fase de liquidação de sentença, com breves ressalvas. A liquidação *por artigos* passou a denominar-se *liquidação pelo procedimento comum* (art. 509, II).[392] A alteração é meramente terminológica. Na liquidação *por arbitramento*,[393] há uma sutil alteração de rito, mas sem romper com a sistemática anterior: pode ser dispensado o arbitramento por terceiro (perito, avaliador), quando os "pareceres ou documentos elucidativos", que deverão ser previamente carreados aos autos pelas partes, permitirem ao juiz "decidir de plano" a liquidação (art. 510).

Se a determinação do *quantum debeatur* "depender apenas de cálculo aritmético", é dispensada a instauração da fase de liquidação", podendo o credor "promover, desde logo, o cumprimento da sentença" (art. 509, § 2º, do CPC) mediante a instrução do requerimento

---

[391] "Se na sentença ficou determinado valor a ser atualizado por índice hoje não mais existente, não quer dizer que a correção ou atualização tenha desaparecido, porque o ponto de relevância hermenêutica dessa disposição é a de que o valor monetário corresponda, o mais possível, ao valor atual, cabendo ao juiz da execução, interpretando essa vontade, determinar a aplicação do índice mais próximo da realidade monetária, sob pena de ofensa à coisa julgada, porque o que a sentença quer no caso não é o índice 'a' ou 'b' mas a correção na sua essência" – Ibidem, p. 48.

[392] A chamada liquidação *pelo procedimento comum* será cabível quando houver a necessidade de alegar e de provar fato novo (inc. II do art. 509 do CPC). Nela, a cognição é bem mais ampla, pois é possível o conhecimento de fatos constitutivos do direito do credor não examinados no processo condenatório. "Considera-se *fato novo* todo fato constitutivo do direito do autor, não considerado na sentença genérica, mas integrante do contexto gerador da obrigação já reconhecida como existente; um acontecimento que, se tivesse sido considerado na sentença, esta já enunciaria um *quantum debeatur* desde logo, sem necessidade de ulterior liquidação. Não importa se esse fato ocorreu antes ou depois da prolação da sentença; o que importa [eis o critério *novidade*] é que sobre ele não se haja pronunciado o juiz, *i.e.*, que a sua repercussão sobre o *valor* do crédito não haja sido objeto de decisão" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições*... v. IV, p. 621.

[393] A denominada *liquidação por arbitramento* será cabível quando essa modalidade de liquidação estiver determinada na sentença, ou convencionada pelas partes, ou quando a exigir a natureza do objeto da liquidação (art. 509, I, do CPC). O objetivo dessa modalidade de liquidação é a determinação do valor de bens ou de serviços pela avaliação de um *expert*, responsável por arbitrar o *quantum* (evidentemente, o arbitramento não é vinculativo ao juiz). Deve ser ressalvado que, segundo o Enunciado n. 344 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça: "a liquidação por forma diversa da estabelecida na sentença não ofende a coisa julgada".

executivo com a respectiva memória discriminada contábil (art. 534); significa afirmar a inexistência de "liquidação por cálculo do contador", *independentemente da qualidade das partes,*[394] consoante fora já afastado pela Lei n. 8.898/1994, que alterou a redação original do art. 604 do CPC/1973 (dispositivo que foi realocado pela Lei n. 11.232/2005 para o art. 475-B, *caput*).

O art. 512 do Código de Processo Civil vigente mantém a disposição anterior do art. 475-A, § 2º, do CPC/1973 (incluído pela Lei n. 11.232/2005),[395] que já autorizava a instauração de liquidação "na pendência de recurso". O art. 512 do CPC continua a admitir, portanto, a chamada *liquidação antecipada*[396] da sentença, ainda que o "recurso pendente" tenha efeito suspensivo ou que seja a hipótese de remessa necessária acompanhada do correlativo efeito.[397]

Portanto, também em relação à liquidação como providência prévia à instauração do cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, perdem importância quaisquer óbices relativos à vedação de execução provisória contra o Poder Público, eventualmente

---

[394] Nesse sentido: MAZZEI, Rodrigo. *A "liquidação" por cálculos após as (últimas) reformas (Leis 11.232/2005 e 11.382/2006).* In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 551-562. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 559.

[395] A redação original do Código de Processo Civil de 1973 não continha dispositivo semelhante, que, no entanto, podia ser identificado originariamente no CPC/1939: "nas ações ordinárias em que a execução da sentença depender de liquidação por arbitramento ou por artigos, será devolutivo o efeito da apelação para o fim exclusivo de autorizar a liquidação na pendência do recurso". Contudo, o § 1º do art. 830 do CPC/1939 foi suprimido pelo Decreto-Lei n. 4.565/1942. Portanto, entre os atos normativos de 1942 e 2005, o sistema processual não estipulava dispositivo congênere àquele acrescido pela Lei n. 11.232/2005 (art. 475-A, § 2º) e mantido no CPC/2015 (art. 512): "a liquidação poderá ser realizada na pendência de recurso, processando-se em autos apartados no juízo de origem, cumprindo ao liquidante instruir o pedido com cópias das peças processuais pertinentes".

[396] O valor apurado na *liquidação antecipada* tem caráter definitivo, razão por que seria inoportuno nominá-la de "provisória". Há apenas um diferimento da eficácia do comando liquidatório (de natureza declaratória), que não se confunde com a *provisoriedade* do título executivo que o acompanha. O procedimento da liquidação "será sempre o mesmo, não importando se precede execução provisória ou a definitiva" – ÁLVARES, Samantha Lopes. *Apontamentos sobre o novo regime da liquidação de sentença.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05.* Coord. Susana Henriques da Costa, p. 111-127. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 121.

[397] "O dispositivo comentado tem o objetivo de aproveitar o 'tempo morto' do processo, possibilitando o *aperfeiçoamento da sentença* enquanto pende o julgamento de impugnação recursal" – MAZZEI, Rodrigo. *Liquidação de sentença: breve ensaio a partir do CPC/15.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 5: Execução*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 349-375. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 371. No mesmo sentido: PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura; BELFORT, Renata Cortez Vieira. *O cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública no novo CPC.* In *Fazenda Pública. Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 467-525. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 490.

oponíveis a pretexto de paralelamente obstar a liquidação imediata da sentença condenatória genérica.

Do mesmo modo, quando a sentença contiver "uma parte líquida e outra ilíquida", o credor de obrigação pecuniária devida pela Fazenda Pública poderá executar em *caráter definitivo* a parcela condenatória líquida e, em autos apartados, a liquidação do montante remanescente, ilíquido (art. 509, § 1º, do CPC). E também a parcela *incontroversa*, assim configurada em fase de liquidação de sentença, estará sujeita à execução definitiva.

A decisão que aprecia a fase de liquidação não se submete, em quaisquer modalidades liquidatórias,[398] à remessa necessária. O Código de Processo Civil de 2015 esclarece definitivamente a revogação tácita do disposto no art. 3º da Lei n. 2.770/1956,[399] com redação dada pelo art. 7º da Lei n. 6.071/1974,[400] não pelo fato de o ato decisório não se representar por "sentença"[401] – como já visto, também decisões interlocutórias podem sujeitar-se ao reexame obrigatório –, mas em razão do disposto no art. 496, I, § 3º, do CPC, cuja interpretação importa na submissão geral das sentenças condenatórias *genéricas* à remessa necessária (evidentemente, ressalvadas as hipóteses excludentes do art. 496, § 4º), inclusive a teor do Enunciado n. 490 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça.

A obrigatoriedade de remessa necessária para as sentenças condenatórias genéricas – à margem dos critérios delimitadores definidos pela regra geral do art. 496, § 3º, I a III, do CPC, em relação aos títulos ordinários – simetricamente corresponde à inequívoca opção legislativa de afastar o reexame obrigatório em fase de liquidação, ainda que a decisão integrativa reconheça valores sobrepujantes aos limites legais de dispensa do

---

[398] Inclusive em relação à *sui generis* "terceira espécie" de liquidação prevista no art. 97 da Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), destinada a "integralizar o título representado pela sentença condenatória genérica em caso de danos a direitos e interesses individuais homogêneos" – DINAMARCO, Cândido Rangel. *As três figuras da liquidação*... p. 38.

[399] Trata-se de constatação relevante porque a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, anterior ao CPC/2015 e após a Lei n. 11.232/2005, ainda não se pronunciou assertivamente acerca do dispositivo em questão (art. 3º da Lei n. 2.770/1956), considerado, em julgado da Corte Especial de 2003 (EREsp n. 226.156/SP, Rel. p/ acórdão Min. Francisco Peçanha Martins, DJ 29.9.2003), aplicável ao então existente "processo de liquidação", apenas afastada a incidência da norma na hipótese abrangida pela Lei n. 8.898/1994, que extinguira a chamada "liquidação por cálculo".

[400] "Art. 3º. As *sentenças* que julgarem a liquidação por arbitramento ou artigos nas execuções de sentenças ilíquidas contra a União, o Estado ou o Município, ficam sujeitas ao duplo grau de jurisdição".

[401] Segundo o critério defendido por parte da doutrina, "as *decisões* interlocutórias [por serem "decisões", não "sentenças"], ainda que [...] proferidas na fase de liquidação de sentença em valores superiores àqueles estabelecidos no § 3º do art. 496 do NCPC", não comportam remessa necessária, ficando "revogado, assim, o art. 7º da Lei n. 6.071, de 3 de julho de 1974" – ZENKNER, Marcelo. *O (velho) reexame necessário no novo CPC*... p. 447.

instituto (§ 3º), sob pena de ensejar o injustificável – já que a *sanção* em desfavor dos interesses fazendários já fora *reexaminada* – retardamento da instauração da fase satisfativa, comprometendo, enfim, a efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública.

V EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA FUNDADA EM TÍTULO EXTRAJUDICIAL APRESENTADO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

23 Títulos executivos extrajudiciais em face da Fazenda Pública

Todo documento formado independentemente de atuação da atividade jurisdicional que, por expressa disposição de lei, for apto a autorizar a instauração de processo de execução contra o devedor identificado na respectiva obrigação reportada constitui título executivo extrajudicial (art. 784, XII, do CPC). Contudo, "a existência de título executivo extrajudicial não impede a parte de optar pelo processo de conhecimento, a fim de obter título executivo judicial" (art. 785).[1]

Em síntese, como já mencionado (v. 15), são títulos executivos extrajudiciais os documentos aos quais se impute atributo autorizador de imediata instauração da tutela jurisdicional executiva (processo autônomo de execução), mediante avaliação do legislador fundada em critérios próprios e heterogêneos relacionados à respectiva confiabilidade documental.[2]

Já houve, em passado recente, intensa controvérsia acerca da viabilidade de o processo autônomo de execução ser instaurado contra a Fazenda Pública com esteio em título extrajudicial,[3] em razão do disposto no art. 100, *caput*, da Constituição Federal, que, desde sua redação originária, estabelece a obrigatoriedade de os pagamentos devidos pela

[1] "Embora o título extrajudicial atribua ao credor o interesse para a execução, dispensando-o de passar pela prévia atividade de conhecimento, ele não o impede de buscar a certificação judicial, que contará com um maior grau de certeza, ante a imutabilidade da coisa julgada material que opera seus efeitos sobre a decisão de mérito" – BASTOS, Antonio Adonias Aguiar et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2. ed. Coords. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 1.129.

[2] BALENA, Giampiero. *Istituzioni di diritto processuale civile*... p. 81.

[3] "Há de se salientar que a [tradicionalmente questionada] restrição à possibilidade de fundamentar execução em face da Fazenda Pública com base em título extrajudicial apenas atinge a execução por quantia certa. Afinal, ausente qualquer restrição constitucional ou infraconstitucional [...] à utilização de título extrajudicial para fundamentar execução de obrigações de fazer ou de não fazer, ou de dar coisa certa" – FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública*... p. 86-87.

Fazenda Pública, "devidos em virtude de *sentença*",[4] obedecerem à sistemática dos precatórios ou das requisições de pequeno valor, segundo o montante do crédito.

Após a EC n. 30/2000, o § 1º do art. 100 da CF foi alterado para remeter a expedição de precatório ao pagamento de débitos fazendários de "sentenças *transitadas em julgado*", o que acabou por reforçar o entendimento daqueles que pugnavam pela inadmissibilidade de a Fazenda Pública ser demandada em execução fundada em título extrajudicial.[5] Aliás, em relação à satisfação de obrigações de pequeno valor (OPVs), o § 3º do art. 100, incluído pela EC n. 20/1998, já inserira a expressão "sentença judicial transitada em julgado" no texto constitucional.

O Superior Tribunal de Justiça, em 2003, perfilhando o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a problemática era resolúvel em sede infraconstitucional,[6] reafirmou sua jurisprudência[7] ao editar o Enunciado n. 279 de sua Súmula: "é cabível

---

[4] Contra a possibilidade de título extrajudicial aparelhar execução autônoma contra a Fazenda Pública, em razão da exigência constitucional de "*sentença* judiciária": GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública...* p. 57-59; VICENTE, Juraci Inês Chiarini. *Execução contra a Fazenda Pública fundada em título extrajudicial*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 124; ATALIBA, Geraldo. *Execução contra pessoas administrativas.* In *Revista de Informação Legislativa,* v. 30, n. 119, jul./set./1993, p. 5-24. Brasília: Senado Federal, 1993, p. 16; DIAS, Francisco Geraldo Apoliano. *Execução da obrigação de dar, fazer e não-fazer em face da Fazenda Pública...* p. 243. Em sentido majoritariamente diverso, sob o fundamento de que a previsão constitucional não é excludente da possibilidade de execução fundada em título extrajudicial que se reporte a obrigação pecuniária fazendária: DINAMARCO, Cândido Rangel. *Execução civil...* p. 305-306; SILVA, Américo Luís Martins. *Do precatório-requisitório...* p. 90; VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Execução contra a Fazenda Pública...* p. 98-99; FEDERIGHI, Wanderley José. *A execução contra a Fazenda Pública...* p. 47-48; DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Execuções contra a Fazenda Pública: regime do precatório...* p. 67-70; ALVES, Francisco Glauber Pessoa. *A realização pecuniária contra a Fazenda Pública...* p. 406-407.

[5] Nesse sentido: "fica possível concluir, portanto, que o Poder Constituinte Derivado [com a EC n. 30/2000] pretendeu limitar a possibilidade de execuções contra a Fazenda Pública apenas àquelas fundadas em título executivo judicial e mais, desde que transitado em julgado" – SPALDING, Mauro. *Execução contra a Fazenda Pública...* p. 220.

[6] "A execução contra a Fazenda Pública obedece ao procedimento previsto no art. 730 do CPC [de 1973]. O art. 730 do CPC é constitucional, portanto, não há que se falar em ofensa ao art. 100 da CF/88. A ofensa à CF dependeria do prévio exame de normas infraconstitucionais" (STF, AI n. 331.610/PA, decisão monocrática, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 28.8.2001; Segunda Turma, RE n. 421.233-AgR/PE, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 6.6.2004; Segunda Turma, RE n. 488.858-AgR/AC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 10.10.2007; Segunda Turma, RE n. 574.573-AgR/AC, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 16.2.2012).

[7] Precedentes: STJ, Terceira Turma, AgRg no REsp n. 199.343/SP, Rel. Min. Castro Filho, DJ 8.10.2001; Segunda Turma, AgRg no REsp n. 255.161/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJ 11.9.2000; Terceira Turma, REsp n. 79.222/RS, Rel. Min. Nilson Naves, DJ 3.3.1997; Terceira Turma, Rel. Min. Paulo Costa Leite, REsp n. 42.774/SP, DJ 19.9.1994.

execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública", cuja conclusão foi finalmente positivada por intermédio do art. 910 do Código de Processo Civil de 2015.[8]

Portanto, os documentos arrolados no art. 784, I a XI, do CPC, ou aqueles reconhecidos com eficácia executória em legislação esparsa (inc. XII), autorizam processo autônomo de execução também contra a Fazenda Pública (art. 910). Os exemplos possíveis são inúmeros, cogitados desde simples notas de empenho relativas a aquisições administrativas de produtos ou serviços em geral,[9] até títulos cambiais, termos de transação extrajudicial referendados pela Advocacia Pública, termos de acordo realizados perante câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos (art. 32, § 3º, da Lei n. 13.140/2015), contratos administrativos etc. que consubstanciem obrigações assumidas por entes fazendários (v. 6), sempre que os documentos obedecerem às formalidades legais consideradas suficientes pelo legislador para incutir em determinados atos jurídicos a força necessária e autorizativa da instauração imediata de tutela jurisdicional executiva.

24 Execução autônoma contra a Fazenda Pública no Código de Processo Civil

O processo autônomo de execução *por precatório*, segundo a sistemática do Código de Processo Civil de 2015, refere-se apenas à execução fundada em título executivo extrajudicial (art. 910), com aplicação subsidiária das normas específicas do *cumprimento de sentença* previsto nos artigos 534 e 535 (art. 910, § 3º). A diferenciação

[8] Interessante observar que os precedentes que culminaram no Enunciado n. 279 da Súmula do STJ foram firmados antes da EC n. 30/2000, permitindo ainda aos filiados à corrente que pugna pela inadmissibilidade de execução autônoma contra a Fazenda Pública afirmarem sob "suspeita de inconstitucionalidade" o novel dispositivo (art. 910 do CPC). Nesse sentido, referidos precedentes, apesar de escorreitos ao tempo de sua formação, estariam, "todavia, superados pela EC n. 30, que modificou o artigo 100 da CF e, em três parágrafos (§§ 1º, 3º e 5º do art. 100), tornou expressa a exigência de trânsito em julgado para a expedição de precatório ou OPV. A ausência de trânsito em julgado, portanto, pode impedir a expedição dessas ordens, no caso de execução por título extrajudicial" – FRANCO, Fernão Borba. *A Fazenda Pública e o novo CPC*... p. 301.

[9] "O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Para cada empenho será extraído um documento denominado 'nota de empenho' que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria" (artigos 58 e 61 da Lei n. 4.320/1964). "O art. 910 regula o processo de execução por quantia certa, fundado em título executivo extrajudicial, contra a Fazenda Pública. É que muitas vezes acontecerá de a Fazenda Pública não cumprir suas obrigações pecuniárias e o credor ter à sua disposição um título extrajudicial, como seria, por exemplo, uma *nota de empenho*, documento público produzido pelo próprio devedor que representa obrigação certa, líquida e exigível" – CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*... p. 405.

procedimental da tutela jurisdicional executiva relativa às obrigações pecuniárias da Fazenda Pública é explicada pelo regime constitucional de precatório (art. 100 da CF) – e também pela sistemática das requisições ou obrigações de pequeno valor (RPVs ou OPVs) –, como tem sido apontado ao longo do presente estudo.

Assim, a também chamada *execução de crédito contra a Fazenda Pública*[10] contrasta-se com as modalidades de tutela executiva em forma específica contra o Poder Público pelo fato de que estas, ao contrário daquela, obedecem ao rito geral das respectivas espécies obrigacionais (artigos 536-538 e 806-823 do CPC); ou seja, inexistem especificidades procedimentais em relação tanto ao cumprimento de sentença quanto ao processo autônomo de execução que visem à satisfação de obrigações fazendárias de fazer, de não fazer ou de entregar coisa.

Na execução por precatório fundada em título extrajudicial, a Fazenda Pública será citada para opor embargos em trinta (30) dias, nos termos do art. 910 do CPC. Enquanto no cumprimento de sentença a Fazenda Pública é *intimada* dos termos aduzidos na memória contábil discriminada pelo credor (artigos 535 e 269), para que seja franqueada à devedora fazendária a oportunidade de impugnar a pretensão satisfativa, no processo autônomo de execução a Fazenda Pública será *citada* para integrar a relação processual (artigos 910 e 238).[11] Em ambas as hipóteses, contudo, o prazo para o oferecimento de defesa será o mesmo (trinta [30] dias) e, por constituir *prazo próprio* para o ente público, não se aplica o benefício da contagem em dobro previsto no art. 183 do CPC.

Os elementos da memória discriminada de cálculo, que deve instruir a petição inicial aparelhada pelo título executivo extrajudicial (art. 798, I, "a", do CPC),[12] estão previstos no art. 534, I a VI, por força de aplicação subsidiária expressamente estabelecida pela norma processual (art. 910, § 3º). Os requisitos, contudo, não diferem daqueles também estabelecidos pela regra geral (art. 798, parágrafo único); deverão ser indicados:

---

[10] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado*... p. 840.

[11] "A citação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações de direito público será realizada perante o órgão de Advocacia Pública responsável por sua representação judicial" (art. 242, § 3º, do CPC). Caso não seja possível a citação por meio eletrônico (art. 246, § 2º), a citação da Fazenda Pública executada será por oficial de justiça (artigos 246, I, 247, III).

[12] Cumpre ao exequente, ao propor a execução, também "instruir a petição inicial com a prova de que se verificou a condição ou ocorreu o termo, se for o caso; a prova, se for o caso, de que adimpliu a contraprestação que lhe corresponde ou que lhe assegura o cumprimento, se o executado não for obrigado a satisfazer a sua prestação senão mediante a contraprestação do exequente" (art. 798, I, "c" e "d", do CPC).

(i) o índice financeiro de correção monetária adotado; (ii) os juros aplicados e as respectivas taxas; (iii) os respectivos termos inicial e final de correção monetária e de juros; (iv) a periodicidade da capitalização dos juros, se houver; (v) a especificação dos eventuais descontos obrigatórios realizados (art. 534, II a VI).

Na hipótese de litisconsórcio ativo, cada exequente deverá, após qualificar-se com a indicação do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, apresentar demonstrativo contábil individualizado. O Código de Processo Civil estabelece, ainda, a possibilidade de o juiz determinar a limitação do litisconsórcio quando o volume de partes puder prejudicar o processo executivo, dadas, por exemplo, as especificidades requisitórias de cada montante creditício (limites globais de precatórios ou de RPVs, incidência de cálculo de CPSS, indicação do período tributário de RRA [v. 16.8.2] etc.), ou quando "for prejudicial à defesa" da Fazenda Pública,[13] hipóteses em que o processo de execução deverá ser *desmembrado* – e não *extinto* – em um ou mais processos, segundo os critérios identificados pelo juiz em cada caso concreto (artigos 113, § 1º, 534, § 1º, 910, § 3º).[14] Nessas circunstâncias, o pleito da Fazenda Pública de limitação do número de exequentes interromperá o trintídio legal para o oferecimento de embargos à execução, cujo prazo "recomeçará da intimação da decisão" que resolver o requerimento (art. 113, § 2º).

Deve ser recordado que, quando houver litisconsórcio ativo, a aferição do limite global do crédito, para fins requisitórios (classificação como precatório ou RPV), incide sobre o valor individual de cada credor, sendo perfeitamente possível que, em um mesmo processo de execução, a Fazenda Pública seja simultaneamente compelida a adimplir obrigações pecuniárias por precatórios, para alguns credores, e por RPVs, para outros (v. 11.1).[15]

---

[13] "Quando a formação do litisconsórcio multitudinário for prejudicial à defesa, o juiz poderá substituir a sua limitação pela ampliação de prazos, sem prejuízo da possibilidade de desmembramento na fase de cumprimento de sentença" (Enunciado n. 116 do FPPC).

[14] "A limitação do litisconsórcio facultativo multitudinário acarreta o desmembramento do processo" (Enunciado n. 386 do FPPC). "A limitação do litisconsórcio multitudinário não é causa de extinção do processo" (Enunciado n. 387 do FPPC).

[15] Nesse sentido: Tema n. 608 de Recursos Repetitivos (STJ, Primeira Seção, REsp n. 1.347.736/RS, Relator p/ acórdão Min. Herman Benjamin, DJe 15.4.2014). "A execução ou o pagamento singularizado dos valores devidos a partes integrantes de litisconsórcio facultativo simples não contraria o § 8º (originariamente § 4º) do art. 100 da Constituição da República. A forma de pagamento, por requisição de pequeno valor ou

Ao despachar a petição inicial executiva, apresentada nos termos legais,[16] o juiz fixará, de plano, os honorários advocatícios a serem pagos pela Fazenda Pública executada. No entanto, não incide na espécie o valor de dez por cento previsto na norma geral do art. 827 do CPC, por força do art. 85, § 3º, que estabelece limites percentuais específicos e escalonados em cinco faixas progressivas, definidos de acordo com o montante exequendo apresentado em desfavor da Fazenda Pública (v. 16.3). A esse respeito, cumpre examinar se, não opostos embargos à execução no trintídio legal, deverá a Fazenda Pública ser isentada do pagamento de honorários advocatícios, a teor do que prescreve o art. 1º-D da Lei n. 9.494/1997 (incluído pela MP n. 2.180/2001).

A resposta parece ser de pronto negativa. O art. 85, § 7º, do CPC, que isenta a Fazenda Pública do pagamento de honorários advocatícios na fase de cumprimento de sentença quando não oferecida impugnação, é inaplicável ao processo autônomo de execução. Na verdade, a norma veio a substituir completamente o art. 1º-D da Lei n. 9.494/1997 – revogando-o tacitamente –, que se reportava à anterior sistemática do CPC/1973, à luz da qual também a satisfação de obrigações pecuniárias devidas pela Fazenda Pública fundadas em título executivo judicial dependia da instauração de processo autônomo *ex intervallo*.

O art. 1º-D da Lei n. 9.494/1997 disciplinava o pagamento das execuções fundadas em título judicial, sob o pretexto de justificar-se constitucionalmente o tratamento privilegiado porque a Fazenda Pública, quando *condenada* à obrigação pecuniária, dependeria – suposta e invariavelmente – de conduta do credor para adimplir o crédito mediante precatório. Essa foi, inclusive, a premissa em que se pautou o Supremo Tribunal Federal para considerar constitucional o referido dispositivo, em sede de controle difuso, esclarecendo, contudo, que a norma não incidiria nas hipóteses de satisfação de créditos de pequeno valor, como já abordado anteriormente (v. 16.3).[17]

---

precatório, dependerá dos valores isoladamente considerados" (STF, Pleno, RE n. 568.645/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 12.11.2014; excerto da ementa).

[16] "Verificando que a petição inicial está incompleta ou que não está acompanhada dos documentos indispensáveis à propositura da execução, o juiz determinará que o exequente a corrija, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de indeferimento" (art. 801 do CPC).

[17] "Na medida em que o *caput* do art. 100 condiciona o pagamento dos débitos da Fazenda Pública à 'apresentação dos precatórios' e sendo estes provenientes de uma provocação do Poder Judiciário, é razoável que seja a executada desonerada do pagamento de honorários nas *execuções* não embargadas, *às quais inevitavelmente se deve se submeter* para adimplir o crédito. O mesmo, no entanto, não ocorre relativamente à execução de quantias definidas em lei como de pequeno valor, em relação às quais o § 3º expressamente

Com a disciplina dos honorários advocatícios relativos à fase de cumprimento de sentença completamente abarcada pelo Código de Processo Civil de 2015, o art. 1º-D da Lei n. 9.494/1997 deve ser considerado revogado:[18] "são devidos honorários nas execuções fundadas em título executivo extrajudicial contra a Fazenda Pública, a serem arbitrados na forma do § 3º do art. 85" (Enunciado n. 240 do FPPC), *seja ou não embargada a execução*, por força da regra da causalidade também aplicável à execução (art. 85, § 1º).[19]

Os honorários inicialmente fixados em desfavor da executada poderão ser majorados, quando rejeitados os embargos à execução opostos pela Fazenda Pública ou quando, não apresentados, o trabalho realizado pelo advogado do exequente no bojo do processo executivo justificar a majoração (art. 827, § 2º), mas sempre dentro dos limites percentuais previstos nas faixas sucumbenciais do art. 85, § 3º, do CPC. Não obstante, as verbas de sucumbência serão arbitradas, se for o caso de majoração, na sentença que apreciar os próprios embargos à execução, consideradas "acrescidas no valor do débito principal, para todos os efeitos legais" (art. 85, § 13).

Após a citação, a Fazenda Pública poderá concordar com a memória contábil apresentada pelo credor, deixando de veicular qualquer expediente impugnativo, ou opor embargos à execução no trintídio legal (art. 910, *caput*, do CPC); "não opostos embargos ou transitada em julgado a decisão que os rejeitar", será "expedido precatório ou requisição

---

afasta a disciplina do *caput* do art. 100 da Constituição" (STF, Pleno, RE n. 420.816-ED/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe 26.4.2007; excerto da ementa).

[18] "A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando *regule inteiramente a matéria* de que tratava a lei anterior" (art. 2º, § 1º, do Decreto-Lei n. 4.657/1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).

[19] "[...] quando há um título executivo extrajudicial que imponha ao Poder Público o pagamento de quantia certa, já há previsão orçamentária e rubrica específica para pagamento. Ao firmar o contrato ou subscrever o documento que se encaixa na previsão contida no art. 784 do CPC, a Fazenda Pública já assumiu a dívida. Se não paga no prazo ajustado, está a dar causa ao ajuizamento da execução. Em razão da causalidade, haverá honorários na execução fundada em título extrajudicial, ainda que não embargada e mesmo que seja necessária a expedição do precatório. Não se aplicam, portanto, o disposto no § 7º do art. 85 do CPC nem o art. 1º-D da Lei 9.494/1997 nas execuções fundadas em título extrajudicial que não sejam embargadas" – CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 132. No mesmo sentido: HIBNER, Davi Amaral; AMARAL, Jasson Hibner. *Honorários no NCPC e a Fazenda Pública: principais alterações e direito intertemporal.* In *Fazenda Pública. Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 95-128. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 121; FEIJÓ, Ricardo de Paula. *A nova disciplina dos honorários de sucumbência nas causas em que a Fazenda Pública for parte.* In *Repercussões do Novo CPC, v. 10.* Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 239-256. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 243. Em sentido contrário, sob o entendimento de que a ausência de oposição de embargos à execução conduz "à mesma consequência de aplicação do art. 85, § 7º, do CPC, não incidindo honorários de execução": RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no processo civil*... p. 127.

de pequeno valor em favor do exequente, observando-se o disposto no art. 100 da Constituição Federal" (§ 1º).

Interessante observar que a aplicação subsidiária dos artigos 534 e 535 do CPC (cumprimento de sentença condenatória pecuniária contra a Fazenda Pública), por força da previsão do art. 910, § 3º, acaba por resumir-se às disposições do art. 535, § 3º, I e II, respectivamente relativas à expedição do precatório (preceito apenas remissivo à Constituição Federal) e à satisfação da requisição de pequeno valor (define o "novo" prazo de pagamento de dois meses, contado da entrega da RPV).[20]

Em relação às demais disposições, é possível inferir que a norma (art. 910, § 3º) tem finalidade didática, em especial voltada a reafirmar – de modo relevante[21] – que a oposição de embargos à execução parciais pela Fazenda Pública não impede o início imediato da realização material do crédito, via expedição de precatório ou de RPV, quanto à parcela não embargada da execução (aplicação subsidiária do art. 535, § 4º).[22]

Os preceitos dos artigos 534 e 535, eventualmente compatíveis e autorizadores da referida aplicação subsidiária ao processo autônomo de execução (art. 910), não divergem da disciplina geral estabelecida no Livro II da Parte Especial do Código de Processo Civil ("Do Processo de Execução"). A esse respeito, já foi mencionada a compatibilidade do art. 798, parágrafo único, I a V, com os requisitos da memória de cálculo instrutória do requerimento executivo formulado em face da Fazenda Pública (art. 534, I a VI). O ônus simétrico da impugnação fundamentada do excesso de execução veiculado na fase de

[20] Como mencionado (v. 11.1), o prazo de pagamento das RPVs previsto no *caput* do art. 17 da Lei n. 10.259/2001 (Lei que instituiu os Juizados Especiais federais) e no inc. I do art. 13 da Lei n. 12.153/2009 (Lei que instituiu os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios) é de sessenta (60) dias. O art. 535, § 3º, II, do CPC/2015 estipula agora o prazo de dois (2) meses, embora praticamente idêntico ao anterior prazo legal de sessenta (60) dias. O art. 535, § 3º, II, do CPC/2015 é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 5.534/DF), sob o argumento de que o estabelecimento de prazo por lei federal geral para a satisfação dos ofícios requisitórios de pequeno valor violaria a autonomia dos Estados para legislar sobre os respectivos valores-limites (artigos 24, IX, § 3º, 25, *caput*, § 1º, 100, §§ 3º e 4º, todos da CF e art. 87 do ADCT).

[21] Pois, embora já apontado que a vedação constitucional aos precatórios complementares não se estende às requisições parciais que visem à satisfação dos chamados "valores incontroversos" (v. 11.3), abalizada doutrina ainda defende que a disposição do art. 535, § 4º, do CPC seria inconstitucional, pois "a Constituição Federal veda expressamente a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago" – ALVAREZ, Anselmo Prieto. *As prerrogativas da Fazenda Pública no novo Código de Processo Civil*... p. 51.

[22] Afinal, parcela *incontroversa* é parcela *não embargada.* Os embargos à execução têm apenas o condão de sobrestar a parcela do crédito controvertida – CIMARDI, Cláudia A. *Execução contra a Fazenda Pública após a EC 30/2000*... p. 339; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 356.

cumprimento de sentença (art. 535, § 2º) está igualmente previsto no art. 917, §§ 3º e 4º; e assim sucessivamente.

De todo modo, o escopo didático do art. 910, § 3º, do CPC tem o mérito de instituir norma profilática, de modo a afastar eventuais óbices à efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública, ao inibir, em tese, dúvidas que já houve no passado acerca da possibilidade de a parcela incontroversa da execução – ainda que em processo executivo autônomo – sujeitar-se à pronta e imediata satisfação, quando oferecidos embargos parciais pela devedora.[23]

25 Embargos à execução contra a Fazenda Pública: aspectos do procedimento

No processo de execução – tutela executiva fundada em título extrajudicial –, o modo típico de defesa da Fazenda Pública devedora não se opera no bojo dos próprios autos, como ocorre na fase de cumprimento de sentença de que tratam os artigos 534 e 535 do CPC, mas por intermédio de processo cognitivo autônomo, embora incidente ao processo de execução, distribuído por dependência (art. 914, § 1º).[24]

Ao contrário da sistemática processual anterior, que, a partir da Lei n. 11.232/2005, dispunha de um capítulo próprio para tratar dos "embargos à execução contra a Fazenda Pública" (artigos 741 a 743 do CPC/1973), tratamento justificado pela não-inclusão da execução *por precatório* fundada em título judicial no regime de cumprimento de sentença,

---

[23] Embora o tema inicialmente controvertido tenha sido pacificado pela jurisprudência (*v.g.*, STJ, Corte Especial, EREsp n. 638.597/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 29.8.2011; STF, Primeira Turma, RE n. 511.126-AgR/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 30.10.2007), sendo inclusive objeto do Enunciado n. 31 da Súmula da Advocacia-Geral da União, de 9 de junho de 2008, a tese foi firmada à luz da execução autônoma de *título judicial* em face da Fazenda Pública (artigos 730 e 731 do CPC/1973). Poderia ser aventada, assim, sua inaplicabilidade à execução aparelhada prevista no art. 910 do CPC/2015, e o § 3º do dispositivo tem o mérito de esclarecer tal impossibilidade interpretativa.

[24] "Os embargos do executado constituem uma relação jurídica processual distinta da relação do processo de execução, observando um procedimento que dá maior possibilidade de cognição das razões das partes litigantes com vista à obtenção de um provimento jurisdicional. [...] O objeto material do processo nos embargos à execução é a pretensão deduzida pelo embargante; é o mérito do processo estabelecido no pedido formulado pelo embargante" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Embargos à execução*... p. 131-132. "Trata-se da visão tradicional sobre esse instrumento que, apesar de constituir meio de defesa do executado, encerra demanda na acepção estrita do termo, o que se confirmaria pelo fato de serem 'distribuídos por dependência' e 'autuados em apartado' (art. 914, § 4º) e serem resolvidos por sentença (art. 920), no qual são fixados honorários sucumbenciais (art. 85, § 13)" – SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Recorribilidade das Interlocutórias e Sistema de Preclusões no Novo CPC*... p. 204.

o Código de Processo Civil de 2015 prescindiu de uma disciplina em separado das respectivas normas regentes; estabelece apenas (i) a necessidade de trânsito em julgado da decisão que rejeitar os embargos à execução para que seja possível a expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor em favor do exequente (art. 910, § 1º); e (ii) a possibilidade de a Fazenda Pública "alegar qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa no processo de conhecimento" (§ 2º), a teor do que também prevê o art. 917, VI. Naquilo que for compatível com a execução por precatório, aplicam-se aos embargos à execução contra a Fazenda Pública as disposições dos artigos 914 a 920 do Código de Processo Civil.[25]

Mediante instrução com "cópias das peças processuais relevantes", a autuação dos embargos à execução contra a Fazenda Pública deve ser "em apartado" (art. 914, § 1º); significa afirmar a desnecessidade de proceder ao *apensamento*[26] dos autos, procedimento que, em relação a autos físicos (não-eletrônicos),[27] dificulta o prosseguimento da execução para a satisfação de valores incontroversos, já que a parcela não controvertida do crédito pode ser objeto de imediata expedição de precatório ou de RPV, por intermédio de ofício requisitório de pagamento parcial.[28]

Portanto, apesar de constituir questão singela, o indevido apensamento dos embargos oferecidos pela Fazenda Pública aos autos da execução pode representar injustificável embaraço à efetividade da tutela jurisdicional executiva. Apensados os autos,

---

[25] Sobre a remissão do art. 910, § 3º, do CPC, que determina a aplicação subsidiária do regime de cumprimento de sentença tratado nos artigos 534 e 535, vide tópico anterior.

[26] "O § 1º do art. 914 do CPC/2015 estabelece que os embargos devem ser 'autuados em apartado', evidenciando que a defesa do executado se processa em autos próprios, e não nos da execução, o que contribui para a distinção entre os atos de cada processo (evitando a eventual confusão entre os atos da execução e os da defesa, caso todos fossem praticados nos mesmos fólios) e para o prosseguimento da atividade satisfativa [...]. O legislador determinou apenas a autuação 'em apartado', não estabelecendo que os embargos sejam autuados 'em apenso'. Trata-se de coisas distintas. Autuar 'em apartado' significa formar novos fólios, próprios para a defesa do executado, como acabamos de explicar. "Apensar" significa anexar. Assim, não é necessário apensar os autos dos embargos aos da execução" – BASTOS, Antonio Adonias Aguiar et al. *Código de Processo Civil anotado.* Coords. José Rogério Cruz e Tucci, Manoel Caetano Ferreira Filho, Ricardo de Carvalho Aprigliano, Rogéria Fagundes Dotti, Sandro Gilbert Martins. São Paulo: AASP, 2015, p. 1.418.

[27] Afinal, "apensamento e desapensamento no processo judicial eletrônico significam apenas associar e desassociar processos, respectivamente. Os processos apensados não tramitarão juntos" – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Manual do Processo Judicial Eletrônico*. Coordenadoria de Processamento – CPRO/SJD/TSE. Brasília: TSE, 2013, p. 21.

[28] "Requisição parcial: é aquela expedida para os casos de valor incontroverso, ou seja, o valor não-embargado ou não-impugnado" – CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Precatórios e requisições de pequeno valor – RPV*... p. 30.

de modo a obstaculizar a expedição dos ofícios requisitórios de pagamento para a parcela incontroversa da execução, o credor, no bojo do próprio processo executivo, pode requerer ao juiz o desapensamento físico; eventual indeferimento causa prejuízo à parte e constitui decisão recorrível por agravo de instrumento (art. 1.015, parágrafo único, do CPC).

Se a Fazenda Pública opuser embargos com fundamento na existência de *excesso de execução* indicativo de que o credor exige quantia superior àquela reconhecida no título (art. 917, III, § 2º, I, do CPC), deverá apresentar "demonstrativo discriminado e atualizado" do cálculo contraposto à pretensão do credor (artigos 535, § 2º, 910, § 3º, 917, § 3º).[29] Relevante salientar que, nessas circunstâncias, o valor da causa declinado na petição inicial dos embargos à execução será o montante controvertido do crédito (diferença entre o valor executado e o valor incontroverso), por corresponder ao "proveito econômico perseguido" (art. 292, § 3º). Segundo a literalidade do Código de Processo Civil, caso a devedora não se desincumba do ônus, os embargos à execução "serão liminarmente rejeitados, sem resolução de mérito, se o excesso for o seu único fundamento", ou "serão processados, se houver outro fundamento, mas o juiz não examinará a alegação de excesso de execução" (art. 917, § 4º, I a II).

Os embargos à execução serão liminar e parcialmente rejeitados, por decisão interlocutória sem resolução do mérito, quando, havendo outros fundamentos concomitantes apresentados pela Fazenda Pública, a alegação de excesso de execução não estiver prontamente documentada pela embargante (artigos 354, parágrafo único, 771, parágrafo único, do CPC). Se a alegação de excesso de execução for matéria exclusiva dos embargos, a rejeição será por sentença terminativa (artigos 924, I, 485, I).

Tal situação enseja o seguinte paradoxo em relação à efetividade da tutela jurisdicional executiva. Se os embargos à execução forem parcial e liminarmente rejeitados, quanto ao excesso de execução *não demonstrado*, a Fazenda Pública poderá

[29] "Neste caso, é de extrema importância exigir-se, nos embargos, a específica menção ao valor impugnado, para possibilitar a expedição do ofício requisitório no valor proporcional à ausência de impugnação. Isso, aliás, é exigência que decorre da correta exposição da causa de pedir, na inicial; necessário, com efeito, que seja demonstrado o motivo pelo qual o débito exigido é maior que o existente, exposição que passa pela obrigatoriedade de determinar seu montante. Afinal, é apenas assim que se consegue possibilitar ao embargado ampla defesa. Assim, quando parciais os embargos, o credor poderá requerer a expedição imediata do ofício requisitório e do precatório, que terá prosseguimento normal. A diferença – decorrente da rejeição, total ou parcial, dos embargos opostos – será objeto de novos ofícios requisitórios e precatório, sem possibilidade de 'correção' ou de 'aditamento' ao primeiro" – FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública...* p. 293.

interpor agravo de instrumento (art. 354, parágrafo único, parte final, do CPC), que terá o condão de obstar o trânsito em julgado da decisão (agravada) e, assim, impedir a pronta expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor parcial, por força do art. 910, § 1º. Se a alegação de excesso de execução for matéria exclusiva dos embargos, a sentença terminativa (sem resolução do mérito) será apelável, impedindo de igual modo o trânsito em julgado e, portanto, a pronta satisfação de quaisquer valores.

De todo modo, inclusive considerando que se aplica subsidiariamente ao rito dos embargos à execução o procedimento comum (artigos 318, 771, do CPC), o embargante (particular ou Fazenda Pública) tem, antes da rejeição liminar dos embargos, direito subjetivo processual de emendar a petição inicial (artigos 317, 139, IX);[30] no caso do devedor fazendário, o prazo será de trinta (30) dias úteis (artigos 321, 183, 219). A problemática em questão se apresenta quando, mesmo intimada para emendar a petição inicial, a Fazenda Pública não apresentar de plano os valores incontroversos que lastreiam o alegado excesso de execução.

Embora louvável a intenção do legislador, ao prever o ônus da impugnação especificada do valor exequendo – que visa a inibir arguições infundadas de excesso de execução –, no caso da execução contra a Fazenda Pública, a aplicação plana dos respectivos dispositivos (artigos 535, § 2º, 910, § 3º, 917, § 3º) pode militar exatamente contra o escopo normativo, qual seja, *emprestar racionalidade ao sistema executivo*, permitindo a pronta delimitação da quantia controvertida e, portanto, o prosseguimento da execução em relação à parcela incontroversa.

O ônus da impugnação especificada do valor exequendo é melhor harmonizado com a sistemática geral do processo de execução porque, nela, os embargos do devedor não têm (art. 919) o efeito suspensivo *ope legis* diversamente atribuído, *até o trânsito em julgado da decisão*, à execução contra a Fazenda Pública (art. 910, § 1º). No processo autônomo de execução por precatório, as implicações processuais do desatendimento

[30] "Há um direito subjetivo processual de emenda: não pode o magistrado indeferir a petição inicial sem intimar o autor para corrigir o defeito. Trata-se de aplicação direta do princípio da cooperação (dever de prevenção) [...] e da regra do aproveitamento dos atos processuais defeituosos" – DIDIER JR., Fredie. *Pressupostos processuais e condições da ação: o juízo de admissibilidade do processo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 330; THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença*... p. 414.

inicial ao ônus devem ser compreendidas *relativamente*, sob pena de comprometer o desiderato da própria norma, qual seja, a efetividade da tutela jurisdicional executiva.[31]

Quando o executado oferece embargos sob o fundamento de excesso de execução (art. 917, § 2º, I, do CPC) sem indicar o valor prontamente reconhecido como devido, a norma processual determina que o juiz não examine a alegação ou extinga *in limine* o processo, respectivamente se a matéria versada for conjunta ou exclusivamente aduzida (art. 917, § 4º, I a II), *para permitir o imediato prosseguimento do processo executivo*. Deve ser recordado que, em relação aos particulares, os embargos à execução não têm efeito suspensivo, autorizada apenas sua concessão nas hipóteses do art. 919, § 1º, ainda assim, se já houver "garantia do juízo da execução" por penhora, depósito ou caução suficientes.

Logo, se, na ausência ou deficiência da instrução contábil, a rejeição terminativa dos embargos à execução contra a Fazenda Pública *não permite o imediato prosseguimento do processo executivo* (ao contrário do que por exemplo aconteceria na fase de cumprimento de sentença), em razão do disposto no art. 910, § 1º, do CPC, o juiz não os deve extinguir a pretexto de uma interpretação plana dos artigos 535, § 2º, 910, § 3º, 917, § 3º, do CPC, pois, do contrário, desprestigiaria a efetividade do processo executivo. A interpretação e a aplicação da técnica processual devem conformar-se com "os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil" (art. 1º do CPC).

O Código de Processo Civil não contém uma solução específica para o problema apresentado, mas uma resposta parece possível com esteio em aplicação analógica do disposto no art. 524, §§ 1º e 2º, do CPC: "quando o valor apontado no demonstrativo aparentemente exceder os limites da condenação, a execução será iniciada pelo valor pretendido, mas a penhora terá por base a importância que o juiz entender adequada"; e, "para a verificação dos cálculos, o juiz poderá valer-se de contabilista do juízo, que terá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para efetuá-la, exceto se outro lhe for determinado".

Por analogia, não apresentados espontaneamente os valores incontroversos fazendários, o juiz poderá instaurar diligência contábil para identificar *por arbitramento* o

[31] Na fase de cumprimento de sentença, a problemática não se apresenta porque lá, como já mencionado, a suspensividade *ope legis* da impugnação fazendária restringe-se às decisões de primeira instância (v. 17.1).

valor do benefício econômico pretendido pela Fazenda Pública (conferência realizável, a princípio, pelo próprio contador judicial).[32] Afinal, o *valor excessivo* da execução corresponde ao "proveito econômico" pretendido pela embargante e, ao juiz, é permitido corrigir, "de ofício e por arbitramento, o valor da causa quando verificar que não corresponde ao conteúdo patrimonial em discussão" (art. 292, § 3º, do CPC). Trata-se também de diligência para verificar a consonância da pretensão executiva com a obrigação reportada pelo título extrajudicial, cuja questão seria cognoscível de ofício nos autos da execução, por referir-se à admissibilidade da própria tutela jurisdicional executiva.[33]

Realizado o cálculo pelo contador, e ouvidas as partes (artigos 9º e 10 do CPC), a superveniente manifestação fazendária sobre os valores apurados é idônea a fixar o montante incontroverso da execução, autorizando a continuidade do processo executivo em relação a tal quantia e fixando os limites do objeto litigioso do processo cognitivo incidental. A diferença entre o montante arbitrado e a pretensão executiva corresponderá ao valor da causa dos embargos à execução.

Se, ainda após as diligências contábeis, a Fazenda Pública permanecer omissa, a execução deverá prosseguir tendo "por base a importância que o juiz entender adequada", autorizada a consequente expedição de ofício requisitório de pagamento para o respectivo valor apurado, adotada a cautela de condicionar o futuro saque à expedição de alvará ou exarar ordem de bloqueio do numerário *até ulterior decisão* (art. 44 da Resolução n.

---

[32] A hipótese não contempla as situações em que a Fazenda Pública nomear eventual e impropriamente como *excesso de execução* fundamento relativo, na verdade, à *iliquidez* da obrigação, situação em que, sendo outro o objetivo dos embargos da devedora (art. 803, I, do CPC), não se haveria de cogitar do atendimento ao referido ônus pela executada fazendária – CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo...* p. 355.

[33] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições...* v. IV, p. 678-679. "O título determina a exata medida da execução, ou seja, os atos desenvolvidos no processo executivo devem ser fiéis a ele. Por essa razão, a parte da execução que exorbite o que aquele ato ou fato precisamente indica é execução sem título e, portanto, execução injusta, passível de ser reduzida aos seus exatos limites. Com o oferecimento de embargos, em síntese, o embargante alega que o título executivo, previsto na lei, expressa valor inferior ao que está sendo exigido pelo embargado-exequente no processo de execução. Nessas circunstâncias, o provimento jurisdicional que se deseja em sede de embargos é de natureza declaratória do exato limite da execução, reconhecendo a carência de ação executiva relativamente ao excesso apurado. Isso porque o processo de execução não é colocado à disposição do credor para a satisfação de direito não expresso no título. Não há adequação entre o excesso, carente de título que o ampare, e a tutela jurídica executiva pleiteada. Falta ao exequente o legítimo interesse processual. Por ser matéria de ordem pública, essa carência de ação, decorrente do excesso de execução, pode ser reconhecida de-ofício e em qualquer grau de jurisdição. Por se referir diretamente ao processo de execução, pode também ser reconhecida nos seus próprios autos, independentemente do oferecimento de embargos pelo executado" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Embargos à execução...* p. 176-177.

405/2016/CJF) ou *até manifestação fazendária de reconhecimento superveniente* de valores.

Após o delineamento, se necessário, do âmbito de suspensividade dos embargos à execução contra a Fazenda Pública, o exequente será intimado para oferecer resposta (impugnação) no prazo de quinze (15) dias, caso ainda não a tenha espontaneamente oferecido em razão de manifestação anterior nos autos (art. 218, § 4º). Se não for a hipótese de julgamento conforme o estado do processo (artigos 354 a 356 do CPC), deverá ser instaurada fase instrutória, autorizada a produção de todos os meios de prova indispensáveis à solução da controvérsia.

Finalmente, vale recordar que, nos embargos à execução, diversamente da atividade cognitiva verificada na impugnação à fase de cumprimento de sentença (v. 17.2), a cognição será, em regra,[34] horizontalmente *plena* (ou *ilimitada*) e verticalmente *exauriente* (ou *completa*),[35] a teor dos artigos 910, § 2º, 917, VI, do CPC.

25.1 Recorribilidade

Os embargos à execução opostos pela Fazenda Pública seguem, em regra, ressalvadas as peculiaridades anteriormente tratadas, o procedimento sintetizado na fórmula do art. 920, I a III, do Código de Processo Civil: "recebidos os embargos, (i) o exequente [embargado] será ouvido no prazo de quinze (15) dias; (ii) a seguir, o juiz

[34] A ressalva refere-se à situação peculiar da cognição nos embargos à execução de título executivo extrajudicial de natureza cambiária, pois, nesse caso, "o embargante-executado não pode se valer do negócio jurídico subjacente à sua criação ou transmissão", exceto se correspondente a título causal (como as duplicatas comerciais, cuja execução deve acompanhar-se da prova da remessa e da entrega da mercadoria ou do serviço prestado), ou se o beneficiário do título for terceiro destituído de boa-fé (em detrimento do executado), ou, ainda, se o exequente for o próprio titular da relação basal que originou o crédito (hipótese de ausência de circulação da cártula). Nos embargos à execução de título executivo extrajudicial de natureza cambiária, feitas as ressalvas anteriores, a cognição será limitada, no plano horizontal, "pois a atividade de conhecimento do juiz e o debate realizado entre as partes serão limitados, já que a perquirição do juiz não atinge toda a realidade fática. Todavia, no plano vertical, isto é, relativamente aos pontos e questões passíveis de serem conhecidos e solucionais, a cognição será exauriente (ou completa)" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Embargos à execução*... p. 114-115; WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. 2. ed. Campina: Bookseller, 2000, p. 116-117.

[35] LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Embargos à execução*... p. 117-120; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 354. Significa afirmar que a solução definitiva do conflito de interesses, por ocasião dos embargos à execução, estabelece-se "em procedimento *plenário* quanto à extensão do debate das partes e da cognição do juiz, e *completo* quanto à profundidade dessa cognição" – WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*... p. 113.

julgará imediatamente o pedido ou designará audiência; (iii) encerrada a instrução, o juiz proferirá sentença", sujeita à apelação (art. 1.009).

A mesma hipótese de cabimento recursal será evidentemente aplicável ao ato de rejeição liminar *total* dos embargos à execução (art. 918 do CPC).[36] Contudo, a apreciação, com ou sem resolução do mérito, não se consubstancia apenas por intermédio de sentença, já que os embargos à execução podem ser examinados de modo *parcial*, na forma dos artigos 354, parágrafo único, e 356, I e II, hipóteses em que será prolatada decisão interlocutória, sujeita a agravo de instrumento (artigos 1.015, II e XIII, 354, parágrafo único, parte final, do CPC).

De início, merece destaque que o art. 1.015, parágrafo único, do CPC ("caberá agravo de instrumento contra decisões interlocutórias proferidas [...] no *processo de execução*") não autoriza a interposição de agravo de instrumento contra quaisquer decisões interlocutórias prolatadas nos embargos à execução, cujo método de recorribilidade segue a sistemática geral da fase de conhecimento do procedimento comum (art. 1.009, § 1º). Não por outro motivo, a par da previsão do art. 1.015, parágrafo único, o inc. X do dispositivo estabelece que a decisão de "concessão, modificação ou revogação do efeito suspensivo aos embargos à execução" comporta agravo de instrumento.[37]

Os embargos à execução contra a Fazenda Pública dotam-se de efeito suspensivo *ope legis*, porque sua oposição impede a expedição de ofício requisitório de pagamento (precatório ou RPV) para a satisfação do crédito exequendo controvertido, impedimento que perdura *até o trânsito em julgado da decisão* (art. 910, § 1º), sob fórmula legal

---

[36] "Art. 918. O juiz rejeitará liminarmente os embargos: I - quando intempestivos; II - nos casos de indeferimento da petição inicial e de improcedência liminar do pedido; III - manifestamente protelatórios. Parágrafo único. Considera-se conduta atentatória à dignidade da justiça o oferecimento de embargos manifestamente protelatórios".

[37] "Em favor da tese de que o parágrafo único [do art. 1.015] não se aplica às decisões proferidas em sede de embargos, pode-se argumentar que (a) eles constituem processo de conhecimento incidental à execução (que parece ter sido confirmada pelo novo CPC), de tal modo que as decisões proferidas nessa sede não se confundiriam com aquelas proferidas na própria execução; e (b) a *contrario sensu* do inciso X, seriam agraváveis, nos embargos, apenas as decisões relativas a "concessão, modificação ou revogação do efeito suspensivo'. Embora eu relute em aceitar que haja diferenças substanciais entre a 'simples defesa' e a 'demanda' (o que me leva a descartar o primeiro argumento aqui ventilado), o segundo fundamento mostra-se realmente determinante para a solução do problema posto. Recorrendo ao aforismo (embora simplório, acertado), de que a 'lei não contém palavras inúteis', pondero que o inciso X seria completamente inútil se as decisões proferidas em sede de embargos estivessem contempladas no parágrafo único" – SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Recorribilidade das Interlocutórias e Sistema de Preclusões no Novo CPC...* p. 204-205.

compatibilizante[38] da execução fundada em título extrajudicial com o disposto no art. 100, §§ 1º, 3º e 5º, da Constituição Federal, segundo a jurisprudência firmada sobre o tema e que resultou na edição do Enunciado n. 279 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça (v. 23).

Por esse motivo, parcela relevante da doutrina considera que "o art. 1.012, § 1º, III, do CPC não se aplica às execuções por quantia certa contra a Fazenda Pública",[39] em hipótese de exceção à norma que estipula o efeito meramente devolutivo da apelação interposta contra a sentença que "extingue sem resolução do mérito ou julga improcedentes os embargos do executado". Em outras palavras, como é vedada a expedição de ofício requisitório de pagamento antes do trânsito em julgado dos embargos à execução, a apelação interposta contra a sentença desfavorável à Fazenda Pública embargante teria sempre efeito suspensivo (art. 910, § 1º).

A rigor, mesmo no regime geral, "não é a decisão de improcedência dos embargos que autorizará a retomada dos atos executivos",[40] de modo a relacionar a autorização de prosseguimento da execução à ausência de suspensividade da apelação, quando anteriormente concedido efeito suspensivo *ope judicis* aos embargos à execução (art. 919, § 1º, do CPC), e, *a contrario sensu*, de modo a relevar a concessão de efeito suspensivo à apelação interposta pelo embargante quanto ao impedimento da continuidade de atos executivos.

No processo de execução contra a Fazenda Pública, os embargos têm efeito suspensivo *ope legis* para impedir a expedição do ofício requisitório de pagamento (precatório ou RPV) *enquanto não transitar em julgado* a decisão desfavorável à embargante fazendária (art. 910, § 1º, do CPC). É indiferente que o respectivo trânsito em julgado seja obstado por agravo de instrumento – manejado contra decisão parcial de

---

[38] A despeito de autorizadas críticas doutrinárias; por todos: FRANCO, Fernão Borba. *A Fazenda Pública e o novo CPC*... p. 301-302.

[39] CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 354; RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no processo civil*... p. 131.

[40] Sob a sistemática geral, quando concedido efeito suspensivo *ope judicis* aos embargos à execução (art. 919, § 1º, do CPC), "rejeitados os embargos, ou julgados improcedentes, o fator que impedia a eficácia desses títulos desaparece, fazendo ressurgir a própria ação executiva. Assim, não é a decisão de improcedência dos embargos que autorizará a retomada dos atos executivos, mesmo porque os embargos não possuem natureza condenatória. Tais atos serão reiniciados porque não há mais nenhum fator que lhes retire a eficácia" – APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho. *A apelação e seus efeitos*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 207.

mérito ou terminativa – ou por apelação interposta contra a sentença que extinga sem resolução do mérito ou que julgue improcedentes os embargos da executada.

A impossibilidade de expedição de ofício requisitório de pagamento, em razão da interposição de recurso pela Fazenda Pública em sede de embargos à execução, não é justificada pela atribuição de efeito suspensivo recursal, em hipótese que seria excepcional ao art. 1.012, § 1º, III, do CPC e que apontaria à incidência da regra geral do art. 1.012, *caput*, em relação à apelação interposta contra a sentença de improcedência ou de rejeição dos embargos fazendários. Ainda que o trânsito em julgado seja obstado pela interposição de agravo de instrumento, como mencionado, também a expedição do precatório ou da RPV estará vedada, sendo desnecessário, para tanto, que o relator atribua efeito suspensivo recursal (art. 1.019, I, do CPC).

Em síntese, não há particularidades que apontem ao afastamento da sistemática geral dos efeitos recursais em relação aos embargos à execução contra a Fazenda Pública, pois o impedimento da continuidade da execução – dos atos executivos propriamente ditos que, na espécie, resumem-se ao ofício requisitório – decorre da simples pendência do processo cognitivo autônomo, dentro dos respectivos limites de impugnação fazendária.[41]

A rejeição dos embargos à execução opostos pela Fazenda Pública não autoriza a *expedição de ofício requisitório de pagamento*, ainda que o recurso interposto seja desprovido de efeito suspensivo (art. 910, § 1º, do CPC), como de fato ordinariamente o é. A despeito da ausência de efeito suspensivo conferido à apelação interposta pela embargante fazendária – exatamente segundo a sistemática geral –, a impossibilidade de expedição do ofício requisitório de pagamento (precatório ou RPV) decorre da mera

[41] "[...] na hipótese do art. 910, será apenas após o trânsito em julgado da sentença que julgar improcedentes ou extinguir sem exame do mérito os embargos que a execução poderá prosseguir, com a expedição do precatório ou da requisição de pequeno valor (§ 1º do art. 910). Ou seja, perdurando necessariamente (por expressa disposição legal) até o trânsito em julgado da sentença dos embargos da Fazenda Pública, o efeito suspensivo destes não cessará pela simples declaração da improcedência da ação ou negativa de julgá-la no mérito. Não se trata, aqui, de vislumbrar efeito suspensivo na apelação da Fazenda Pública contra a sentença que julga improcedentes ou deixa de apreciar, no mérito, os embargos. Trata-se, apenas, de reconhecer que o efeito suspensivo dos embargos da Fazenda persiste até o trânsito em julgado da sentença que os rejeitar, por expressa disposição legal. [...] na prática, a sentença dos embargos apenas produzirá efeitos de imediato, segundo previsto no art. 1.012, § 1º, inciso III, do novo CPC, na medida em que não enseje a prática de atos executivos contra a Fazenda Pública. Até que os embargos estejam julgados por decisão transitada em julgado, nenhuma atividade executiva [propriamente dita] poderá ser levada adiante" – WLADECK, Felipe Scripes. *O novo CPC e a execução para pagamento de quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 125-126.

subsistência do respectivo fator impeditivo do prosseguimento da execução: a pendência dos embargos à execução contra a Fazenda Pública.

Considerando que, caso majorados na sentença de improcedência (v. 24), os honorários advocatícios sucumbenciais serão acrescidos "no *valor do débito principal*, para *todos os efeitos* legais" (art. 85, § 13, do CPC), a impossibilidade de expedição de precatório ou de RPV prevalece também, evidentemente, em relação às eventuais verbas de sucumbência fixadas em desfavor da Fazenda Pública.

Por outro lado, a apelação interposta pelo embargado (exequente) contra a sentença de *procedência* dos embargos à execução fazendários possui regular efeito suspensivo (regra geral do art. 1.012, *caput*, do CPC), limitadamente aos efeitos dos capítulos acessórios da sentença, como a condenação às verbas sucumbenciais, fixadas dentro dos limites previstos nas faixas percentuais do art. 85, § 3º, do CPC (v. 16.3).

Ante o exposto, quando reputados úteis e para zelar pela duração razoável do processo executivo (art. 139, II, do CPC), *outros atos preparatórios* devem ser deferidos pelo juiz, *ainda que na pendência de recurso* oferecido pela embargante fazendária; por exemplo, a instauração de diligências relativas às indicações necessárias para a tributação de imposto de renda na forma de rendimentos recebidos acumuladamente (RRA) ou referentes ao cálculo de CPSS (v. 16.8.2), se cabível na espécie concreta, providências cujo adiantamento pode contribuir para a efetividade da tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública.

25.2 Análise do cabimento de remessa necessária

A decisão de mérito que julgar os embargos à execução em desfavor da executada fazendária pode não ser objeto de recurso ou se sujeitar, ainda, a impugnação parcial – apelação ou agravo de instrumento, a depender da hipótese –, que não abranja a totalidade das questões apreciadas (capítulos decisórios), situações nas quais cabe observar, respectivamente, se a sentença ou a decisão transitará em julgado total ou parcialmente sem a necessidade de operar-se a chamada remessa necessária (art. 496 do CPC).

Embora a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça há muito já se tenha pronunciado pelo descabimento da remessa necessária em relação à sentença de improcedência dos embargos à execução contra a Fazenda Pública,[42] a questão merece ser reinvestigada à luz do Código de Processo Civil de 2015 porque o entendimento até então sedimentado refere-se à execução por precatório anteriormente prevista no art. 730 do Código de Processo Civil de 1973, cujo procedimento desconsiderava a circunstância de a tutela executiva fundar-se em título judicial ou extrajudicial.

Em outras palavras, se é certo que a decisão de rejeição da impugnação ao cumprimento de sentença não se sujeita à remessa necessária, já havida, se for o caso, na fase cognitiva do processo, sendo inaplicável ao módulo processual executivo (v. 17.4),[43] é igualmente necessário verificar se o processo autônomo de execução impugnado por intermédio de demanda cognitiva incidental obedece também à mesma sistemática de inadmissibilidade do reexame de ofício.

A resposta mais adequada à questão parece negar a possibilidade de remessa necessária da sentença ou da decisão que apreciar os embargos à execução opostos pela Fazenda Pública; nesse sentido, já se tem posicionado parte da doutrina, por força de interpretação restritiva do privilégio processual, que, em relação aos *processos autônomos de execução* (aparelhados por títulos judiciais), estabelece literalmente a aplicação do art. 496 do CPC apenas à "sentença que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal" (inc. II).[44]

---

[42] Precedentes da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça: EREsp n. 258.097/RS, Rel. Min. José Delgado, DJ 20.8.2001; EREsp n. 226.387/RS, Rel. Min. Garcia Vieira, Rel. p/ acórdão Min. Fontes de Alencar, DJ 24.6.2002; EREsp n. 246.936/SC, Rel. Min. Vicente Leal, DJ 5.5.2003; AgRg nos EREsp n. 1.160.906/BA, Rel. Min. Gilson Dipp, DJe 13.9.2012. A interpretação do Superior Tribunal de Justiça sedimentou-se no sentido de desautorizar a remessa necessária "depois de toda a tramitação kafkiana que conhecemos, [por intermédio da qual] *se obtém uma sentença*", sendo inadmissível que viesse, "então, o reexame necessário independentemente do recurso voluntário" para, outra vez, o Poder Judiciário reexaminar os autos (EREsp n. 226.387/RS, Rel. Min. Garcia Vieira, Rel. p/ acórdão Min. Fontes de Alencar, DJ 24.6.2002; excerto do voto-vogal do Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira).

[43] "O disposto no art. 475, II, do CPC [de 1973] expressamente preconiza o cabimento de reexame necessário no caso de julgamento procedente de embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública, hipótese diversa dos autos, que trata de execução de sentença contra a União. Conforme jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, a remessa necessária é *imperativa na fase de conhecimento* e *incabível na fase de execução*" (STJ, Segunda Turma, AgRg nos EDcl nos EDcl no REsp n. 1.338.659/PR, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 22.3.2016).

[44] "O inciso II [do art. 475 do CPC/1973] alude à sentença 'que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal'. Como o dispositivo menciona embargos à execução fiscal, conclui-se que *não estão* sujeitas à remessa necessária as sentenças que julguem improcedentes embargos à execução propostos

O raciocínio parece perfeitamente adequado às peculiaridades da execução contra a Fazenda Pública e à sistemática estabelecida pela norma processual. Segundo o art. 496, *caput*, I, do CPC, "está sujeita ao duplo grau de jurisdição, *não produzindo efeito senão depois de confirmada* pelo tribunal, *a sentença proferida contra* a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público".

Como já mencionado, a rejeição terminativa ou definitiva dos embargos à execução contra a Fazenda Pública não tem o condão – por força de expressa disposição legal (art. 910, § 2º, do CPC) – de desencadear *per se* os atos executivos propriamente ditos, correspondentes, na espécie, à expedição do ofício requisitório de pagamento, pois apenas com o respectivo trânsito em julgado é possível o início da realização material do direito do credor. Para obstar o trânsito em julgado da decisão, é necessária a *voluntariedade* do devedor fazendário; exige-se, assim, o manejo de recurso em sentido estrito.

Não opostos embargos à execução, está autorizada a imediata expedição do precatório ou da requisição de pequeno valor, consoante expressa disposição legal (art. 910, § 1º). Logo, se a sentença ou a decisão dos embargos à execução prolatada em desfavor da Fazenda Pública devesse sujeitar-se à remessa necessária, também a não-oposição de embargos imporia a necessidade de reanálise dos autos, em uma inconcebível e contraditória espécie de "reexame" necessário do próprio título executório. Se o legislador assim quisesse estabelecer, teria previsto *mutatis mutandis*, para a execução de título extrajudicial em face da Fazenda Pública, dispositivo análogo ao art. 701, § 4º, do CPC, relativo à remessa necessária em sede de ação monitória (v. 21); não o fez, porém, porque dispor de expediente relativo à técnica monitória no processo autônomo de execução *implicaria negar a própria eficácia executória do título extrajudicial*, em manifesto retrocesso à já superada controvérsia acerca da admissibilidade de referida modalidade de título em face da Fazenda Pública.

---

pela Fazenda Pública" – ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2. ed. Coords. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 744; DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Remessa necessária*... p. 181. Em sentido contrário: "esse não parece ser o melhor entendimento sobre o cabimento da remessa *ex officio* em sede de embargos à execução em face do Poder Público, pois o artigo 496, inciso I, do CPC de 2015 é expresso, prevendo, de forma genérica, o cabimento do duplo grau obrigatório de jurisdição das sentenças proferidas contrariamente à Fazenda Pública. Assim sendo, a sentença de improcedência dos embargos é contrária a esta última e deve ser objeto de reexame necessário" – RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no processo civil*... p. 131.

Quanto ao procedimento de seu art. 910, o Código de Processo Civil não estipula hipótese semelhante àquela do art. 701, § 4º, simplesmente porque a *ratio essendi* da remessa necessária na ação monitória contra a Fazenda Pública está coadunada com o fato de que se constitui, por intermédio dessa modalidade de tutela jurisdicional diferenciada, título executivo *judicial*, apto à subsequente abertura da fase de cumprimento de sentença, na qual a defesa incidental da devedora estará horizontalmente limitada às matérias não acobertadas pela autoridade da coisa julgada; eis o motivo de se equiparar a decisão concessiva do mandado monitório às decisões sujeitas a reexame obrigatório (art. 496, I) e à ação rescisória (art. 701, § 3º), conforme já mencionado (v. 21).[45]

Portanto, há uma incompatibilidade sistêmica entre o instituto da remessa necessária e o processo de execução fundado em título extrajudicial; significa afirmar que "os capítulos não abrangidos (direta ou indiretamente) pelo recurso [interposto pela Fazenda Pública em sede de embargos à execução] transitarão em julgado e, assim, no que lhes disser respeito, a execução poderá ser retomada".[46]

Em síntese, a parcela exequenda afetada pela decisão prolatada nos embargos à execução *não impugnada por recurso* interposto pela Fazenda Pública sujeita-se à imediata satisfação, *ante o trânsito em julgado* do respectivo capítulo decisório, tal como se sujeitaria à pronta expedição de precatório ou de RPV o montante *não abrangido pela oposição de embargos* fazendários parciais, hipótese em que *não existe sequer "trânsito em julgado"* (ante a inexistência de "decisão"), razão por que se esclarece, enfim, a incompatibilidade sistêmica da remessa necessária em sede de execução autônoma (fundada em título extrajudicial) contra a Fazenda Pública, sob pena de injustificável comprometimento da efetividade da tutela jurisdicional executiva.

---

[45] "[...] o novo CPC, na esteira da admissão expressa da ação monitória em face da Fazenda Pública, cuidou também de preencher a lacuna legal quanto ao reexame necessário, deixando clara sua aplicabilidade na hipótese de formação do título por ausência de embargos (art. 701, § 4º, observadas, por certo, as condições limitativas do art. 496, §§ 3º e 4º, do mesmo Código)" – PESSOA, Fabio Guidi Tabosa. *Questões de direito intertemporal acerca da ação monitória no CPC/2015*... p. 229.

[46] WLADECK, Felipe Scripes. *O novo CPC e a execução para pagamento de quantia certa contra a Fazenda Pública*... p. 126.

26 Objeção à executividade

A expedição de ofício requisitório de pagamento, via precatório ou requisição de pequeno valor, para a satisfação de obrigação pecuniária da Fazenda Pública reportada por título executivo extrajudicial é tipicamente obstada pela oposição de embargos à execução, nos termos do art. 910, § 1º, do Código de Processo Civil.

A constatação é relevante porque, a despeito de vários dos temas elencados no art. 917, I a VI, do CPC referirem-se a questões também arguíveis no bojo do processo executivo (por exemplo, a alegação de "inexequibilidade do título" ou de "inexigibilidade da obrigação"), apenas a *via típica* dos embargos à execução dota-se de suspensividade *ope legis* obstativa do início da realização material do direito do credor (art. 910, § 1º).

Os embargos à execução não constituem o único meio de resistência da Fazenda Pública à obrigação pecuniária reportada por título executivo extrajudicial. No entanto, segundo estabelece o art. 910, § 1º, do CPC, é necessária a oposição de embargos para que, por força da simples instauração do processo cognitivo incidental, a expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor seja sobrestada.

Portanto, os embargos à execução oferecidos pela Fazenda Pública portam, em razão de previsão legal, o efeito típico da suspensividade:[47] o seu não-oferecimento autoriza a imediata expedição do ofício requisitório de pagamento; já seu oferecimento desautoriza a expedição imediata do precatório ou da RPV (a depender do numerário), até o trânsito em julgado da decisão que os rejeitar.

Além dos embargos à execução, a Fazenda Pública, como todo executado em geral, dispõe de outros expedientes defensivos para resistir à pretensão do credor, segundo já exposto em tópico anterior (v. 18). As presentes considerações serão limitadas às

[47] Atributo que, à luz do Código de Processo Civil de 1973, era *típico* da disciplina geral dos embargos à execução até o advento da Lei n. 11.382/2006, que passou a prever suspensividade *ope judicis*, em vez da anterior previsão de sobrestamento *ope legis* dos atos executivos (artigos 739-A, § 1º, e 791, I, do CPC/1973). Sobre o tema: LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Embargos à execução...* p. 272-280; CAMBI, Eduardo. *Apontamentos sobre a reforma da execução de títulos extrajudiciais (Lei 11.382, de 6.12.2006).* In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*, p. 732-756. Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 752-753.

adaptações necessárias para a transposição do tema ao âmbito do processo executivo autônomo.

Tanto por intermédio da chamada *objeção à executividade*[48] quanto por meio de *defesas heterotópicas* (ações autônomas, mas logicamente prejudiciais à execução), a Fazenda Pública dispõe de modos *atípicos* de defesa, quando contrastados àquele ordinariamente outorgado pela norma processual (embargos à execução); não por outro motivo, a "Fazenda Pública será citada para *opor embargos*" (art. 910, *caput*, do CPC).

Essa atipicidade de meios defensivos esclarece a importância do manejo da via típica (embargos à execução) para a Fazenda Pública obter o automático sobrestamento dos atos executivos (expedição de ofício requisitório de pagamento) em relação à parcela controvertida (como já referido, a parcela não embargada ou incontroversa da execução pode ser imediatamente objeto de precatório ou RPV).

As denominadas defesas heterotópicas à execução, que se exteriorizam de variadas formas,[49] destacam-se prevalentemente em relação aos processos autônomos de execução – fundados, portanto, em título extrajudicial –, dada a autoridade de coisa julgada que reveste, em regra, os efeitos da decisão fundante do título executivo judicial.[50] Reputam-se conexas a "execução de título extrajudicial e a ação de conhecimento relativa ao mesmo ato jurídico" (art. 55, § 2º, I, do CPC), embora a propositura de qualquer ação relativa a débito constante de título executivo não iniba o credor de promover nem de prosseguir com a execução (art. 784, § 1º).[51]

---

[48] Sobre a terminologia, há nota própria acerca da opção adotada (v. 18).

[49] Por exemplo, por intermédio de ação anulatória do título executivo extrajudicial, de mandado de segurança, de "ação declaratória de inexistência de relação de débito/crédito entre aquele que se afirma credor na execução e aquele que é (ou será) apontado como devedor" etc. – WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Reflexos das ações procedimentalmente autônomas...* p. 723-724.

[50] Assim, como já mencionado, a ação rescisória constitui via heterotópica principal de defesa à fase executiva fundada em título judicial (v. 18.1). A ação rescisória corresponde, dentre os expedientes de defesa heterotópica à execução, à principal via utilizada pela Fazenda Pública para transversamente impedir a realização material do direito emergente de título executivo representado por decisão de mérito transitada em julgado.

[51] "A propositura de qualquer ação relativa ao débito constante do título executivo não inibe o credor de promover-lhe a execução ou nela continuar (art. 784, § 1º, CPC), salvo se na demanda for obtida tutela antecipatória ou tutela assecuratória suspendendo a exigibilidade do crédito consubstanciado no título executivo controvertido judicialmente" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado...* p. 749. Contudo, as medidas que acompanhem a concessão de tutela provisória em demanda autônoma que constitua defesa heterotópica à execução devem ser sempre *proporcionais* e, em se tratando de execução por precatório, dificilmente será *adequada* e *necessária* a suspensão de toda a fase executiva, pois a continuidade da execução, impedindo a

Já a *objeção à executividade* (*objeção na execução*)[52] oferece via alternativa ao executado para resistir à pretensão do credor no bojo dos próprios autos executivos (e não por intermédio de demanda autônoma), cujo interesse processual se configurará quando não for mais cabível o manejo da espécie típica de defesa. Porém, a via objecional inadmite dilação probatória, e neste ponto se situa o pressuposto básico de contraste entre ela e o meio típico de defesa à execução: se houver a necessidade de dilação probatória, "torna-se imperiosa a oposição de embargos".[53]

A veiculação de objeção à executividade pela Fazenda Pública tem sido aceita com tranquilidade pela doutrina para a arguição de defesa no bojo do processo autônomo de execução, relativamente à hipótese de perda do prazo para embargos, havendo questão de ordem pública ou questão de mérito passível de conhecimento por intermédio de prova meramente documental (pré-constituída), mas sem acompanhar-se a defesa *interna* do efeito típico da suspensividade inerente aos embargos à execução.[54]

Quanto à execução contra a Fazenda Pública em sentido amplo, foram também já aportadas considerações relativas aos reflexos processuais do art. 1º-E da Lei n. 9.494/1997, que estabelece a possibilidade de revisão, pelo presidente do tribunal, das "contas elaboradas para aferir o valor dos precatórios antes de seu pagamento ao credor"; contudo, apenas o incidente de revisão de cálculos apreciado e decidido pelo *juiz da execução* (e não pelo presidente do tribunal) configura expediente de natureza objecional.

Em suma, sendo desnecessário repisar as considerações já anteriormente trazidas, a objeção à executividade, oferecida pela Fazenda Pública no bojo do processo autônomo executivo, não porta o efeito típico da suspensividade *ope legis* característico dos

---

expedição do ofício requisitório de pagamento, ou o respectivo trâmite no tribunal, não conduzirá por si à consumação imediata de dano à autora fazendária. O juiz, para a efetivação da tutela, deve determinar estritamente as medidas *adequadas*, ou seja, aquelas *proporcionais* a conferir proteção provisória à luz dos valores envolvidos.

[52] LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Objeção na execução...* p. 571-572.

[53] Ibidem, p. 593.

[54] "Os embargos opostos pela Fazenda Pública suspendem o curso da execução. A exceção de pré-executividade, por sua vez, não causa essa suspensão no processo de execução, sendo, pois, menos útil para a Fazenda Pública. E não havendo utilidade, não há interesse processual. Há, no entanto, uma possibilidade de a Fazenda Pública apresentar a exceção de pré-executividade: quando, perdido o prazo para embargos, houver uma questão de ordem pública que cause a nulidade da execução ou que enseje sua extinção. Nessa hipótese, poderá a Fazenda Pública ajuizar a exceção de pré-executividade, defendendo-se por meio de uma mera petição" – CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo...* p. 397; SPALDING, Mauro. *Execução contra a Fazenda Pública...* p. 195.

embargos à execução (art. 910, § 1º), sendo via inidônea para impedir a imediata expedição do ofício requisitório de pagamento (caso pendente) ou seu trâmite no respectivo tribunal (caso já expedido o ofício). Apenas em hipóteses muito específicas, quando atendidos os respectivos pressupostos concessórios, será possível a atribuição de efeito suspensivo à objeção fazendária, e, ainda assim, dentro dos estritos limites já apontados (v. 18),[55] sob pena de injustificável comprometimento da tutela jurisdicional executiva.

[55] As ressalvas realizadas quanto à objeção à executividade oferecida na fase de cumprimento de sentença são aplicáveis ao processo autônomo de execução. Excepcionalmente, o juiz poderá atribuir efeito suspensivo à objeção fazendária, mas, para tanto, é indispensável o atendimento aos pressupostos estabelecidos expressamente pela norma processual de caráter geral (concessão *ope judicis* de efeito suspensivo aos embargos à execução): preenchimento dos "*requisitos para a concessão da tutela provisória e desde que a execução já esteja garantida por penhora, depósito ou caução suficientes*" (art. 919, § 1º). Como na execução por precatório não há penhora, o sucedâneo a tal pressuposto deve ser o depósito do numerário requisitado por precatório ou por RPV na instituição financeira depositária. Portanto, se configurados os pressupostos concessórios de tutela provisória, o juiz deferirá efeito suspensivo (i) *com reserva*, restrito à finalidade de impedir o levantamento de valores antes de apreciada a questão suscitada (não impede, portanto, a expedição e a tramitação dos requisitórios), ou (ii) *integral*, exclusivamente na hipótese de o valor já estar depositado na instituição bancária oficial no momento em que suscitado o incidente de defesa pela Fazenda Pública. Eventual atribuição de efeito suspensivo à objeção fazendária, sem que ainda houvesse valores judicialmente consignados em favor do credor – embora com a possibilidade de levantamento sobrestada até a apreciação do incidente –, significaria conferir prerrogativa injustificável e desproporcional: (i) "injustificável" porque quaisquer prerrogativas processuais devem ser *expressas*, para que inclusive seja aferida sua compatibilidade ou não com a ordem constitucional (a suspensividade *ope legis* da execução contra a Fazenda Pública opera-se apenas para a defesa *típica*); (ii) "desproporcional" porque seria *inadequada* e *desnecessária* a paralisação da execução, impedindo a expedição do ofício requisitório de pagamento, ou o respectivo trâmite no tribunal, quando seu prosseguimento não fosse idôneo à consumação imediata de dano à executada. Essa interpretação parece condizer com os valores constitucionais envolvidos, o que evidentemente inclui a garantia de efetividade da tutela jurisdicional executiva.

VI EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL EXECUTIVA EM FORMA ESPECÍFICA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

27 Tutela jurisdicional executiva em forma específica

O sincretismo processual para a tutela executiva fundada em títulos judiciais foi finalmente unificado pelo Código de Processo Civil de 2015, incluídas expressamente as modalidades obrigacionais antes subtraídas do regime satisfativo geral: tanto a execução de alimentos autorizativa da prisão civil (artigos 528 a 533) quanto a execução por quantia contra a Fazenda Pública (artigos 534 a 535)[1] dispensam, agora, a instauração de execução *ex intervallo*. Portanto, o processo autônomo executivo é necessário exclusivamente para a satisfação das obrigações reportadas por títulos extrajudiciais, conforme foi objeto de recorrentes considerações no presente estudo (v. 4, 9, 16 e 24).

O regime de precatório (art. 100 da Constituição Federal) impõe uma diferenciação procedimental inaplicável ao cumprimento das obrigações de fazer, de não fazer ou de entregar coisa, em contraste com o rito para a satisfação das obrigações pecuniárias.[2] Assim, a tutela jurisdicional executiva em forma específica contra a Fazenda Pública obedece rigorosamente ao rito geral das respectivas espécies obrigacionais (artigos 536 a 538 e 806 a 823 do CPC); inexistem especificidades procedimentais em relação tanto ao *cumprimento de sentença* quanto ao *processo autônomo de execução*[3] que visem à satisfação de obrigações fazendárias de fazer, de não fazer ou de entregar coisa, assim como já ocorria na anterior disciplina do Código de Processo Civil de 1973.

---

[1] Espécies que, no Código de Processo Civil de 1973, não foram contempladas pela reforma promovida pela Lei n. 11.232/2005 – MEDINA, José Miguel Garcia. *Processo de execução e cumprimento de sentença*... p. 77; MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução*... p. 402-405; THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo de execução e cumprimento de sentença*... p. 385; CARNEIRO, Athos Gusmão. *Cumprimento da sentença civil*... p. 111-114.

[2] "[...] embora pareça desnecessário dizer, o regime de precatórios apenas se aplica para a condenação de prestação pecuniária devida pela Fazenda Pública, não incluindo, portanto, imposições de fazer, não fazer ou de entregar coisa" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução*... p. 402.

[3] Aliás, a já salientada (v. 23) tradicional discussão acerca da possibilidade de título extrajudicial fundar execução contra a Fazenda Pública esteve sempre atrelada à execução por quantia certa, não à execução em forma específica – FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública*... p. 86-87.

No entanto, apesar de o regime de precatório não *determinar* nenhuma diferenciação procedimental, é inegável que tem o condão de *informar* certos aspectos de compreensão da efetividade da tutela jurisdicional executiva em forma específica contra a Fazenda Pública, especialmente quando se considera a primazia desta modalidade satisfativa[4] em relação à tutela compensatória pelo equivalente pecuniário (art. 499 do CPC: "a obrigação somente será convertida em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente");[5] eis a razão de o presente trabalho enfrentar também o problema, embora pareça inegável que verdadeira ou acentuada crise de efetividade resida *em geral*,[6] como demonstrado, na execução das obrigações de pagar, por força da sistemática de pagamento prevista pelo art. 100 da Constituição Federal (v. 11).[7]

A análise do tema também revela sua pertinência porque, em quaisquer hipóteses, independentemente da modalidade de prestação exigida, o escopo último da atividade executiva é sempre *forçar* o devedor a satisfazer a obrigação inadimplida. A crise de efetividade dos meios satisfativos corresponde a um problema geral de realização material do direito e, portanto, a um problema inerente à tutela jurisdicional executiva, independentemente da espécie de obrigação envolvida. E, "em relação à Fazenda Pública,

---

[4] Expressão do denominado "postulado da *maior coincidência possível*": "a instauração do processo judicial constitui, no comum dos casos, uma alternativa a que se recorre quando parece impossível, ou difícil, a atuação espontânea do direito. Logicamente, o objetivo do processo deveria estar na obtenção de resultado prático que coincidisse de modo *exato* com o que se atingiria com aquele caminho natural. Não sendo isso possível, valorar-se-á o funcionamento do mecanismo processual, em todo caso, à luz da sua aptidão para produzir resultado *próximo* do ideal de coincidência. Dir-se-á, então, que o processo funciona tanto melhor quanto mais se aproximar o seu resultado prático daquele a que levaria a atuação espontânea do direito" – BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Tendências na execução de sentenças e ordens judiciais.* In *Temas de direito processual.* 4. série. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 215.

[5] A esse respeito, basta observar as hipóteses abarcadas pela atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (v. precedentes abaixo) acerca da possibilidade de se afastar a exigência constitucional de precatório para, em vez de inefetivamente requisitar o crédito (por precatório), impor medida sub-rogatória de sequestro de verba pública com o escopo de efetivação de tutela específica, pela "obtenção do equivalente", para a concreta proteção de direitos fundamentais em estado de violação latente.

[6] Diz-se "em geral" porque o problema da inefetividade da execução em forma específica contra a Fazenda Pública está mais relacionado à "execução judicial de políticas públicas", cuja análise minudente desbordaria dos limites traçados ao presente trabalho. Especificamente a respeito do tema, inclusive com interessante abordagem do Projeto de Lei n. 8.058/2014, originário da Câmara dos Deputados, que "institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário": LIMA, Felipe Bragantini de. *Execução judicial de políticas públicas.* Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Professor Associado Paulo Henrique dos Santos Lucon. São Paulo, 2016.

[7] Está-se a falar, no caso (*execução por precatório*), de "uma verdadeira crise de satisfação" – GARCIA, André Almeida. *Uma verdadeira crise de satisfação (ou a execução contra o Poder Público)*. In *Revista dos Advogados*, n. 111. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo – AASP, 2011.

a questão da efetividade relaciona-se intrinsecamente com o cumprimento da ordem judicial".[8]

O contraste básico entre os meios processuais satisfativos reside no fato de o elemento prevalente para o adimplemento das obrigações específicas (fazer, não fazer e entregar coisa) constituir-se de medidas indutivas (por pressão positiva ou por coerção)[9] e de a sub-rogação caracterizar medidas diretas de realização prática do direito do credor independentemente de qualquer vontade do devedor, embora todas as hipóteses conduzam à *execução forçada*, o que implica a superação da óptica tradicional de que as técnicas de indução estão em nível distinto daquele aplicável aos meios sub-rogatórios, sob o ponto de vista de coordenação de atos inerentes à atividade executiva (v. 4).[10]

A "obtenção do resultado prático equivalente" (ou "tutela pelo equivalente"), embora representativa de dado fático diverso, pode também advir de atividade sub-rogatória e atende ao mesmo escopo de "efetivação da tutela específica" (art. 536 do CPC):[11] realizar materialmente em favor do credor o direito reconhecido pelo título executivo. A disposição processual paritária dos meios satisfativos (executivos) justifica contrapor, para fins terminológicos e de topologia das normas aplicáveis, a execução *em*

---

[8] YARSHELL, Flávio Luiz. *A execução e a efetividade do processo em relação à Fazenda*... p. 215.

[9] Em relação à terminologia adotada pelo CPC/2015, especialmente à luz de seu art. 139, IV, tudo indica que haja "excesso nas expressões empregadas [...] na medida em que as medidas coercitivas são espécie de medidas indutivas (as medidas indutivas podem ser de pressão positiva, quando se oferece uma vantagem para o cumprimento da ordem judicial, ou coercitiva, quando se ameaça com um mal para a obtenção da satisfação do comando)" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado*... p. 213.

[10] A respeito: DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições*... v. IV, p. 33-34. "Os mecanismos sub-rogatórios e coercitivos, portanto, poderão até ser utilizados simultaneamente" – TALAMINI, Eduardo. *Tutela relativa aos deveres de fazer e de não fazer: CPC, art. 461; CDC, art. 84*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 280. A disposição paritária dos meios satisfativos parece finalmente referendada pelo Código de Processo Civil ao dispor que incumbe ao juiz, em sua atividade diretiva no processo, "determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária" (art. 139, IV).

[11] O art. 536, § 1º, do CPC autoriza o juiz a, "de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente". O sistema processual, já desde o CPC/1973 (art. 461, § 5º), "autoriza não só o emprego de mecanismos sub-rogatórios da conduta do demandado ('obtenção do resultado prático equivalente'). Confere ao juiz, igualmente, poderes para a imposição de outros meios coercitivos (além da multa expressamente prevista [art. 537 do CPC/2015]), destinados a acompanhar a ordem judicial dirigida ao réu, para que ele cumpra o 'fazer' ou 'não fazer' ('efetivação da tutela específica', no sentido legal)" – TALAMINI, Eduardo. *Tutela relativa aos deveres de fazer e de não fazer*... p. 262.

forma específica à execução *por expropriação*[12] e, especificamente em relação à Fazenda Pública, à execução *por precatório*, todas, porém, autênticas manifestações de atividade executiva direta ou forçada (v. 8).

A tutela satisfativa das obrigações de fazer ou de não fazer inadimplidas pela Fazenda Pública, reportadas por título executivo judicial, segue o procedimento previsto nos artigos 536 e 537 do CPC: fase de "cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer". Já as obrigações de entregar coisa, inadimplidas pela Fazenda Pública, obedecem à fase de cumprimento de sentença estabelecida no art. 538, sendo a ela subsidiariamente aplicáveis as disposições dos referidos artigos 536 e 537 (art. 538, § 3º). O processo autônomo de execução para a satisfação de obrigações não-pecuniárias devidas pela Fazenda Pública rege-se pelo rito dos artigos 806 a 813 (prestação de entrega de coisa) e dos artigos 814 a 823 (obrigação de fazer ou de não fazer).

O problema básico a ser enfrentado, ante o objeto central e as delimitações do presente estudo, diz respeito tanto à existência de obrigações de conduta que reverberam diretamente sobre o erário (como é o caso do implemento de determinada rubrica judicial em folha de pagamento de servidores públicos, da ordem judicial de investidura em cargo público etc.)[13] quanto à efetividade das *medidas de apoio à execução* em face da exigência constitucional de precatório e das peculiaridades inerentes à circunstância de estar o Poder Público em juízo.

A "indeclinabilidade" do regime de precatório – exigência que, como visto já visto, é transponível em dadas hipóteses[14] – não pode ser tomada como justificativa para impedir

---

[12] Terminologia que tem suporte na tradicional doutrina italiana: "esecuzione in forma specifica ed esecuzione per espropriazione" – MANDRIOLI, Crisanto; CARRATTA, Antonio. *Corso di diritto processuale civile: l'esecuzione forzata*... p. 113.

[13] Ainda assim, não deixará de enquadrar-se em regime satisfativo próprio, diverso do da *execução por precatório* – ARAÚJO, José Henrique Mouta. *Notas sobre o cumprimento das decisões judiciais contra a Fazenda Pública no novo CPC*... p. 277.

[14] E que, ademais, esclarece ser "a requisição de pequeno valor [RPV] uma maneira mais efetiva de enxergar o direito à tutela jurisdicional contra o Poder Público" – MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 374. Em sentido contrário, entendendo ser intransponível a exigência constitucional: "no caso de recusa ou na impossibilidade do cumprimento da obrigação de fazer ou de não-fazer, em sede de execução, a via do precatório se torna a *única utilizável* contra a Fazenda Pública, posto que as obrigações pecuniárias se resolvem em perdas e danos, o que finda por incluir as cifras necessárias ao ressarcimento no rol dos precatórios judiciais. A obrigação que, em princípio, seria de *fazer* ou *não-fazer*, metamorfoseia-se em obrigação por quantia certa" – DIAS, Francisco Geraldo Apoliano. *Execução da obrigação de dar, fazer e não-fazer em face da Fazenda Pública*... p. 239-240.

a efetividade da tutela jurisdicional executiva para o *atendimento tempestivo* a um bem jurídico sobressalente,[15] na iminência de sacrifício caso seu socorro seja submetido à sistemática de espera,[16] mediante obediência a uma rigorosa fila de credores passiva ante o alvedrio do Poder Público recalcitrante no adimplemento de suas obrigações pecuniárias.

O Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, "tem considerado possível a concessão de tutela específica para determinar o *bloqueio de valores em contas públicas* a fim de garantir o custeio de tratamento médico indispensável, como meio de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à vida e à saúde",[17] cuja obrigação de fazer (conferir o tratamento médico urgente) tenha sido inadimplida pelo Poder Público. A omissão do Poder Público na efetivação de direitos fundamentais reclama atuação jurisdicional concretizadora para garantir eficácia a direitos mínimos ostensivamente reconhecidos pela Constituição Federal em demandas promovidas contra a Fazenda Pública.[18]

---

[15] Configura-se correta a conduta do magistrado "que, diante de quadro fático no qual a recalcitrância do devedor, em evidente desrespeito à dignidade da pessoa humana, põe em risco os direitos fundamentais à saúde ou à vida do demandante, determina o sequestro ou o bloqueio de valores depositados em conta corrente [do ente público], como forma de providenciar o resultado prático equivalente ao da tutela que lhe fora deferida. É irrelevante, neste aspecto, seja o devedor pessoa física, jurídica, ou ente estatal, vez que a ninguém é dado afrontar princípios constitucionais de tamanha relevância, muito menos ao argumento, a meu ver falacioso, de se estar optando pela primazia de princípios de Direito Financeiro ou Administrativo" (STJ, Primeira Turma, REsp n. 811.552/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 29.5.2006; excerto do voto do Relator).

[16] "Na maioria das vezes, condenar a *pagar quantia* não é a melhor forma de garantir a eficácia dos direitos fundamentais (*diante das prerrogativas já apontadas*), mas sim determinar um *fazer* (*custear, entregar, construir, instalar* etc.), com a utilização das medidas de apoio do art. 461 do CPC [de 1973; art. 536 do CPC/2015], *fora das diretrizes estabelecidas no art. 730 do CPC* [de 1973; artigos 534 e 535 do CPC/2015] *c/c o art. 100 da CF/1988*. Devem ser sopesados os bens jurídicos discutidos nas demandas envolvendo a Fazenda Pública; evitando-se, de um lado, que o sistema do pagamento por precatório possa frustrar direitos fundamentais e, de outro, que a intervenção em políticas públicas venha a ser objeto de impugnação sob o argumento de violação à separação de poderes" – ARAÚJO, José Henrique Mouta. *Direitos fundamentais e o cumprimento das decisões judiciais contrárias à Fazenda Pública: ponderações necessárias.* In *Direito e desenvolvimento*, Orgs. Jean Carlos Dias, Marcus Alan de Melo Gomes, p. 263-278. São Paulo: Editora Método, 2014, p. 275.

[17] STJ, Segunda Turma, REsp n. 868.038/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 12.6.2008; excerto da ementa. No mesmo sentido: STJ, Segunda Turma, REsp n. 656.838/RS, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 20.6.2005; Primeira Turma, REsp n. 811.552/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 29.5.2006; Primeira Turma, AgRg no REsp n. 950.725/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 18.6.2008; Segunda Turma, REsp n. 1.062.564/RS, Rel. Min. Castro Meira, DJe 23.10.2008.

[18] "Nesse fulgor, existem variados exemplos práticos em que há a necessidade de refletir as técnicas de satisfação dos direitos fundamentais nas demandas promovidas em desfavor da Fazenda Pública: tratamento de saúde; fornecimento de medicamento ou operação médica no exterior com elevado custo; construção ou implantação de UTI em hospital; construção de barragens para evitar enchentes etc." – ARAÚJO, José Henrique Mouta. *Direitos fundamentais e o cumprimento das decisões judiciais contrárias à Fazenda Pública...* p. 275. Afinal, "se o Judiciário não puder [pudesse] atuar, esses direitos correm [correriam] o risco de ser esvaziados, tornando simbólicas as previsões constitucionais" – CARVALHO FILHO, José dos

O resguardo da efetividade processual constitui questão intrínseca ao interesse estatal. Como já mencionado (v. 5), a tutela jurisdicional carente de efetividade contra a Fazenda Pública é *qualitativamente inefetiva*, pois, além de revelar a crise de eficiência do mecanismo estatal de solução das controvérsias, desvela a frequente sobreposição de interesses secundários em prejuízo do primário interesse público de *realização da justiça*.[19]

A sobreposição de interesses secundários, pelo Poder Público em juízo, a pretexto de postergar deveres de conduta (*fazer estatal*), não ameaça apenas o grau de credibilidade do aparato judiciário, como também viola o postulado administrativo constitucional da moralidade; por esse aspecto, significa afirmar, *a fortiori*, a possibilidade do emprego de todas as medidas de apoio, compatíveis com a espécie, à execução em forma específica contra a Fazenda Pública (v. 29).

Em relação ao procedimento, aplicam-se subsidiariamente ("no que couber") à fase de cumprimento das obrigações específicas as normas regentes da *impugnação ao cumprimento de sentença* condenatória pecuniária (art. 525), consoante disposto nos artigos 536, § 4º, 538, § 3º, do CPC.[20] Considerada a inaplicabilidade do regime de precatório na espécie, a remissão legal parece igualmente válida quanto à Fazenda Pública, reafirmada a ausência de justificação para diferenciar os procedimentos; tudo indica que seja essa a opção do legislador, que não consignou nenhuma ressalva quanto à tutela executiva em forma específica contra a Fazenda Pública.[21]

Portanto, ainda que a Fazenda Pública ofereça impugnação ao cumprimento da obrigação específica, na forma subsidiária do art. 525 (autorizada pelos artigos 536, § 4º,

---

Santos. *Ativismo judicial e política*. In *Consulex: Revista Jurídica*. v. 13, n. 307, p. 58-60. Brasília: Consulex, 2009, p. 59. A respeito, o Supremo Tribunal Federal, no Tema n. 598 de Repercussão Geral, analisará a possibilidade de haver o "sequestro de verbas públicas para pagamento de crédito a portador de moléstia grave *sem a observância à regra dos precatórios*" (Plenário virtual, RE n. 840.835-RG/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 17.10.2012).

[19] "O próprio Estado, nessas condições, tem receio de sua Justiça e a torna, quando a pretensão é dirigida contra ele, inefetiva e ineficaz" – BUENO, Cassio Scarpinella. *O Poder Público em juízo*... p. 218.

[20] "Os pontos positivos do sistema de cumprimento de sentença do CPC de 2015 são os seguintes: (a) Foram sistematizadas de maneira um pouco mais harmônica as regras gerais do cumprimento de sentença aplicáveis a todos os tipos de obrigações (arts. 513 a 519); [...] (f) Passou a prever textualmente o cabimento da impugnação ao cumprimento de sentença que reconheça exigibilidade de obrigação de fazer, não fazer e dar (arts. 525, 536, § 4º, e 538, § 3º)" – SICA, Heitor Vitor Mendonça et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*... p. 794.

[21] Nesse sentido: CARVALHO, Fabiano et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2. ed. Coords. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 869; MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado*... p. 568.

538, § 3º, do CPC), as considerações relativas à suspensividade *ope legis* do expediente defensivo já reportadas (v. 17.1) são inaplicáveis à espécie.[22] A impugnação ao cumprimento de sentença não terá o condão de sobrestar o módulo processual satisfativo, ainda que oferecida pela Fazenda Pública.

Apenas na presença de fundamentos relevantes e do risco de dano grave de difícil ou incerta reparação, o juiz poderá conceder efeito suspensivo em favor da Fazenda Pública (art. 525, § 6º) para impedir a continuidade de medidas que assegurem a tutela específica da obrigação ou o resultado prático equivalente, anotada a particularidade de dispensar o ente fazendário da possibilidade de prévia prestação de caução idônea para a concessão da medida, exigência que parece justificável à luz do regime geral, como sucedâneo à necessidade de garantia do juízo (artigos 525, § 6º, 300, § 1º)[23] e, *a contrario sensu*, inaplicável à Fazenda Pública (art. 535, § 3º).

Essas ponderações são pertinentes também para o processo autônomo executivo (fundado em título extrajudicial), embora o cabimento de embargos à execução, na espécie, não decorra de remissão normativa, mas de disposição autônoma do art. 917 do CPC. Ademais, a sentença de rejeição dos embargos à execução em forma específica contra a Fazenda Pública está sujeita a apelação não dotada de efeito suspensivo, na forma geral do art. 1.012, § 1º, III, do CPC, não se lhe aplicando as considerações relativas à suspensividade da apelação interposta nos autos de embargos à execução por precatório (v. 25.1).

Finalmente, se podem existir dúvidas em relação ao prazo para a impugnação ao cumprimento de sentença relativo a obrigações não-pecuniárias, dada a omissão legal, os

---

[22] ROMERO, Jorge Antonio Dias; QUARTIERI, Rita de Cássia Conte. *Do cumprimento de sentença pela Fazenda Pública no novo Código de Processo Civil*... p. 268.

[23] A respeito das lacunas decorrentes da remissão legal dos artigos 536, § 4º, 538, § 3º, do CPC, "melhor seria se o legislador disciplinasse o meio de impugnação específica para o cumprimento das obrigações de prestar fato ou coisa [...]. A 'impugnação' deverá ser adaptada ao cumprimento de sentença das obrigações de fazer e não fazer e entregar coisa. É o que se pode depreender da lacônica expressão 'no que couber' [art. 536, § 4º]. A remissão a outro sistema procedimental pode gerar grandes dificuldades. Assim, *v.g.*, o termo inicial para oferecer impugnação no cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer conta-se da data da intimação do executado para prestar o fato ou da data em que expirou o prazo judicial para cumprimento da prestação? Questão menos complicada diz respeito aos efeitos da impugnação, vale dizer, seu oferecimento não impede a prática das medidas executivas de modo a assegurar a tutela específica ou o resultado prático equivalente. De outro lado, a questão volta a ganhar contornos mais complexos quanto ao efeito suspensivo da impugnação, pois, para conceder tal efeito, o § 6º do art. 525 do NCPC exige garantia do juízo" – CARVALHO, Fabiano et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*... p. 869.

embargos à execução serão, porém, inequivocamente oferecidos no prazo de quinze dias, contados da citação (art. 915 do CPC).

Na hipótese do cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer, de não fazer ou de entregar coisa, o oferecimento de impugnação independe do prazo para o cumprimento da prestação, diversamente do disposto *in litteris* pelo art. 525, *caput*, do CPC, ante a inaplicabilidade do "prazo previsto no art. 523" (a que se refere o art. 525, *caput*). Aliás, pode ocorrer de o prazo para o cumprimento da obrigação específica (previsto no título ou assinado pelo juiz) ser bastante diverso do prazo legal de quinze dias (art. 523),[24] razão por que não parece justificável que se mantenha a concatenação ou sucessividade de etapas prevista no art. 525 em relação ao módulo satisfativo não inicialmente voltado ao adimplemento de pecúnia.[25]

No entanto, considerando que o prazo legal de quinze dias (art. 525 do CPC) constitui previsão geral – e não *prazo próprio para o ente público* –, aplica-se a ele a contagem em dobro (trinta dias) para a impugnação ao cumprimento de sentença oferecida pela Fazenda Pública (art. 183, *caput*) no módulo satisfativo de que tratam os artigos 536 a 538. No processo executivo autônomo para o adimplemento de obrigação específica (artigos 806 a 823), a mesma lógica deve ser observada na hipótese de embargos à execução oferecidos pela Fazenda Pública, que poderão ser opostos no prazo de trinta dias, a partir da citação (art. 915).

---

[24] Afinal, "no tocante às obrigações de fazer que envolvem entes públicos, o juiz deve considerar as peculiaridades do regime de direito público [...] ao fixar o prazo para o cumprimento da obrigação" – ROMERO, Jorge Antonio Dias; QUARTIERI, Rita de Cássia Conte. *Do cumprimento de sentença pela Fazenda Pública no novo Código de Processo Civil*... p. 267-268. "Apesar de não sustentarmos a existência de uma jurisdição administrativa no Brasil, nos moldes da existente, por exemplo, na França, deve-se reconhecer que um sistema de jurisdição *una*, como o brasileiro, que não adota a figura de um magistrado administrador (inserido em tribunais de contencioso administrativo), dificulta uma percepção mais acurada das peculiaridades do funcionamento administrativo das pessoas jurídicas de direito público" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Tutela específica das obrigações de fazer e não fazer no Novo CPC: primeiras observações.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 5: Execução*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 209-239. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 230.

[25] Interpretação que, aliás, pode ser também dessumida da "recíproca aplicação subsidiária" (SICA, Heitor Vitor Mendonça et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*... p. 794) entre os regimes da fase de cumprimento de sentença e da execução de título extrajudicial, orientando a aplicação da sistemática de oposição dos embargos à execução (cujo prazo é contado a partir da citação) à impugnação ao cumprimento de sentença relativo a obrigação não-pecuniária.

28 Medidas de apoio à execução

A análise do modo de incidência das denominadas "medidas de apoio" (artigos 536, § 1º, 538, § 3º, do CPC) à execução em forma específica contra a Fazenda Pública constitui questão relacionada à inidoneidade do regime de precatório para atender completamente ao escopo de efetividade processual inerente à fixação de medidas coercitivas de natureza pecuniária (art. 536, § 1º, do CPC)[26] e à previsão de que o descumprimento de ordem ou de decisão judicial autoriza medida interventiva nos entes federativos estaduais, distrital e municipais, nos termos dos artigos 34, VI, 35, IV, da Constituição Federal (v. 14).

O próprio texto constitucional contém remédio expresso para garantir a obediência às ordens e às decisões judiciais, pelo Poder Público, relativamente à intervenção nos Estados e no Distrito Federal (intervenção federal) ou nos Municípios (intervenção estadual), como já apontado no presente estudo. Se, por um lado, a intervenção em entes inadimplentes no pagamento dos precatórios que lhes são endereçados não constitui prática ainda referendada pela atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (v. 14),[27] o inadimplemento de deveres de conduta, por outro lado, inequivocamente autoriza a medida

---

[26] A satisfação do débito decorrente de *astreintes* cominadas em desfavor do Poder Público, pelo descumprimento de obrigação específica, não prescinde do "modo de espera" típico do regime de precatório (acompanhado da respectiva exigência constitucional de trânsito em julgado), segundo o entendimento jurisprudencial dominante: "*é cabível, inclusive contra a Fazenda Pública, a aplicação de multa diária (astreintes) como meio coercitivo* para impor o cumprimento de medida antecipatória ou de sentença definitiva de obrigação de fazer ou entregar coisa, nos termos dos artigos 461 e 461-A do CPC [de 1973]. Em se tratando da Fazenda Pública, *qualquer obrigação de pagar quantia*, ainda que decorrente da conversão de obrigação de fazer ou de entregar coisa, está sujeita a rito próprio (CPC [de 1973], art. 730, e CF, art. 100), que não prevê, salvo excepcionalmente (*v.g.*, desrespeito à ordem de pagamento dos precatórios judiciários), a possibilidade de execução direta por expropriação mediante sequestro de dinheiro ou de qualquer outro bem público, que são impenhoráveis" (STJ, Primeira Turma, REsp n. 851.760/RS, Rel. Min. Teori Zavascki, DJ 11.9.2006; excerto da ementa). No mesmo sentido: CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 138; CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Tutela específica das obrigações de fazer e não fazer no Novo CPC*... p. 228.

[27] Aliás, trata-se de entendimento contrário à tese propugnada por parcela de abalizada doutrina, que defende também, na hipótese (insatisfação de obrigação pecuniária), a própria intervenção judicial direta e a cominação de *astreintes* contra agentes públicos: "é precisamente para obter o cumprimento deste ato, de importância transcendental na execução contra a Fazenda Pública, que se revela de grande utilidade a aplicação dos meios executivos acima analisados, a saber, a intervenção judicial e a multa diária contra aquele agente público a quem caiba, concretamente, a responsabilidade e o dever de determinar a inclusão da verba necessária para o pagamento do precatório. Tais remédios evidenciam-se como capazes e adequados para preservar a eficácia de uma sistemática notoriamente insuficiente, como é a dos precatórios, a qual vem sendo transformada em uma aviltante forma de o Poder Público subtrair-se ao regime constitucional" – GUERRA, Marcelo Lima. *Execução contra o Poder Público*. In *Revista de Processo*, n. 100, out./dez./2000, p. 61-80. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 80.

interventiva, respeitado o caráter excepcional que lhe é inerente, para garantir o "primado do Judiciário".[28]

Além disso, é mais facilmente perceptível a caracterização de *voluntariedade* ou de *omissão dolosa* no descumprimento das ordens judiciais que imponham deveres de conduta, em antagonismo à aceitação do argumento de "indisponibilidade de recursos" para não imputar a agentes públicos responsabilidades político-administrativas e penais pela insuficiência de alocação orçamentária que garanta o tempestivo adimplemento dos precatórios, nos termos do entendimento jurisprudencial ora prevalecente (v. 14).

O agente público incumbido de promover as medidas relativas a um *fazer* ou *não fazer* estatal determinado por ordem ou decisão judicial está obrigado a implementá-las, sob pena de responder, inclusive, por crime de desobediência (art. 536, § 3º, do CPC)[29] ou

---

[28] FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública...* p. 198. "As autoridades competentes das unidades federadas estão obrigadas não só a obedecer estritamente às ordens e decisões judiciais de que sejam destinatárias, como também a dar-lhes sustentação, quando dirigidas a terceiros, com o auxílio da força policial, se necessário. O seu descumprimento ou a falta de apoio à execução das mesmas enseja a intervenção. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, diante do descumprimento de um mandado de reintegração de posse, de natureza liminar, expedido por um magistrado de primeira instância, por parte do Governo do Estado de Goiás, que se recusou a fornecer apoio policial para cumpri-lo, sob o argumento de que não se tratava de uma sentença transitada em julgado, pronunciou-se pela pena do Ministro Moreira Alves, da seguinte forma: '(...) se a finalidade do dispositivo constitucional é inequivocamente a preservação do cumprimento das ordens e decisões do Poder Judiciário, que é Poder desarmado, não há dúvida alguma de que essas expressões não podem ser tomadas com restrições que acabem por deixar o cumprimento delas, em virtude de resistência ilícita da parte a quem se dirigem, ao arbítrio do Poder Executivo Estadual. Para a distribuição da justiça é absolutamente indispensável o cumprimento de qualquer ordem judicial, não apenas daquelas que digam respeito a sentenças transitadas em julgado [Pleno, IF n. 94/GO, DJ 3.4.1987; excerto do voto do Rel. Min. Moreira Alves]" – LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil...* p. 104-105.

[29] Embora inviável o aprofundamento da questão, por escapar dos limites de estudo, cumpre observar que a possibilidade de configuração de crime de desobediência, na espécie, é controvertida, pois parcela da doutrina pondera que "o descumprimento de ordem judicial pelo agente público não se enquadra no tipo penal do crime de desobediência, pois este se refere à conduta praticada por *particular* contra a Justiça [Administração Pública em geral], não englobando a atividade exercida por agentes públicos. Quem ostenta a condição de agente público não comete o crime de desobediência, pois tal delito pressupõe a atuação criminosa do particular contra a Administração" – CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo...* p. 394. Em sentido contrário: "a autoridade [pública] que deixa de cumprir ordem judicial [...] pode ser sujeito ativo do delito de desobediência (art. 330 do CP). A determinação, aí, não guarda relação com a vinculação – interna – de cunho funcional-administrativo e o seu descumprimento ofende, de forma penalmente reprovável, o princípio da autoridade (objeto da tutela jurídica). A recusa da autoridade coatora em cumprir a ordem judicial pode, por força de atipia relativa (se restar entendido, como dedução evidente, a de satisfação de interesse ou sentimento pessoal), configurar, também, o delito de prevaricação (art. 319 do CP)" – STJ, Quinta Turma, HC n. 12.008/CE, Rel. Min. Félix Fischer, DJ 2.4.2001. Este segundo posicionamento tende a ser o prevalecente. Para tanto, basta observar, por exemplo, que, tal como o *descaminho* (art. 334 do CP), "o crime de usurpação de função pública (art. 328), muito embora previsto no Capítulo [do Código Penal] destinado aos crimes praticados por particular contra a Administração Pública, pode ser praticado por funcionário público, porquanto, quando o Código Penal se refere a particular é porque indica que os delitos ali (Capítulo II do Título XI), ao contrário do capítulo I, são crimes comuns e não

por outros crimes funcionais,[30] embora seja pessoa que não se confunda com a figura da devedora fazendária, exatamente como sucede para os agentes privados integrantes das pessoas jurídicas em geral, no atendimento às ordens judiciais.

Afinal, por força de expressas disposições legal e constitucional, as autoridades públicas competentes não devem apenas "obedecer estritamente às ordens e decisões judiciais de que sejam destinatárias", como devem "dar-lhes sustentação, quando dirigidas a terceiros",[31] sob pena de sujeição a responsabilidade civil, penal e administrativa, por desatendimento ao respectivo dever funcional ou pelo exercício irregular de suas atribuições.[32]

As medidas de apoio estabelecidas pelo art. 536, § 1º, do Código de Processo Civil, inclusive a imposição de multa, são aplicáveis à execução em forma específica contra a Fazenda Pública, em desfavor da devedora, como especial mecanismo de fomento das garantias constitucionais de efetividade da tutela jurisdicional e do "tratamento paritário das partes".[33] Ainda que possa prevalecer na jurisprudência a inadmissão de *astreintes*

---

especiais (próprios)" – STJ, Quinta Turma, HC n. 20.818/AC, Rel. Min. Félix Fischer, DJ 3.9.2007; STJ, Corte Especial, AP n. 329/PB, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJ 23.4.2007.

[30] Como exemplo de sanção prevista no Código Penal, pode ser citado, em especial, o delito de *prevaricação* (art. 319 do Código Penal), evidentemente se configurados os elementos subjetivos do tipo (satisfação de interesse ou sentimento pessoal); não obstante se reconheça que "os crimes a que se sujeitam os agentes públicos responsáveis pelo cumprimento das decisões judiciais são de difícil configuração, pois o dolo deve ser, na maior parte, específico para satisfazer interesse particular" – SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*... p. 169; VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da Fazenda Pública*... p. 264-265.

[31] LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*... p. 104. A esse respeito, basta mencionar, ilustrativamente, o disposto no art. 529, § 1º, do Código de Processo Civil, quanto ao cumprimento de sentença relativo à obrigação de prestar alimentos: "ao proferir a decisão, o juiz *oficiará à autoridade*, à empresa ou ao empregador, determinando, *sob pena de crime de desobediência*, o desconto a partir da primeira remuneração posterior do executado, a contar do protocolo do ofício"; também o disposto no art. 26 da Lei n. 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança): "*constitui crime de desobediência*, nos termos do art. 330 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o não cumprimento das decisões proferidas em mandado de segurança, sem prejuízo das sanções administrativas e da aplicação da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, quando cabíveis".

[32] "O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros. Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si" (respectivamente: artigos 121, 122, *caput*, § 2º, 123, 124 e 125 da Lei n. 8.112/1990).

[33] LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Garantia do tratamento paritário das partes.* In *Garantias constitucionais do processo civil.* Coord. José Rogério Cruz e Tucci, p. 91-131. São Paulo: Revista do Tribunais, 1999, p. 123.

fixadas diretamente contra o agente público não-integrante da respectiva relação processual,[34] a possibilidade de "ação de regresso em face do servidor que der causa ao prejuízo experimentado pelo erário tem poder coercitivo suficiente para que a multa alcance seu escopo".[35] E, para que surta o desejável efeito de exercer pressão psicológica tendente à satisfação da tutela específica obrigacional, deve o juiz consignar nos autos a possibilidade da referida ação de regresso em desfavor dos agentes públicos responsáveis,

[34] A "jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça está firmada no sentido de que o agente público não pode ser pessoalmente condenado ao pagamento de *astreintes* se não figurou como parte na relação processual em que imposta a cominação, sob pena de afronta ao direito constitucional de ampla defesa" (STJ, Primeira Turma, REsp n. 1.433.805/SE, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 24.6.2014; excerto da ementa). No mesmo sentido: Segunda Turma, REsp n. 1.315.719/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 18.9.2013; Segunda Turma, AgRg no AREsp n. 196.946/SE, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 16.5.2013. "A pessoa física do agente público ou do diretor de uma determinada empresa não integra a relação processual, não tendo, assim, condições de discutir à plenitude seja a existência da obrigação imposta pela decisão judicial, seja a viabilidade de seu cumprimento no prazo determinado pelo juiz" – AMARAL, Guilherme Rizzo. *As astreintes e o processo civil brasileiro: multa do artigo 461 do CPC e outras.* 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 128-129. O entendimento jurisprudencial citado não prevalece em relação ao mandado de segurança, hipótese em que, "parte *sui generis* na ação de segurança, a autoridade impetrada, que se revele refratária ao cumprimento dos comandos judiciais nela exarados, sujeita-se [pessoalmente], não apenas às reprimendas da Lei nº 12.016/2009 (art. 26), mas também aos mecanismos punitivos e coercitivos elencados no Código de Processo Civil" (Primeira Turma, REsp n. 1.399.842/ES, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 3.2.2015). Ademais, em alguns julgados (*anteriores* aos precedentes já citados), interpretando o art. 11 da Lei n. 7.347/1985, o Superior Tribunal de Justiça tem consignado a possibilidade de "direcionamento da multa cominatória destinada a promover o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer estipulada no bojo de ação civil pública não apenas ao ente estatal, mas também *pessoalmente às autoridades ou aos agentes públicos responsáveis pela efetivação das determinações judiciais*, superando-se, assim, a deletéria ineficiência que adviria da imposição desta medida exclusivamente à pessoa jurídica de direito público, [desde que] antecedida de ato processual tendente a chamar aos autos as referidas autoridades públicas" (Segunda Turma, EDcl no REsp n. 1.111.562/RN, Rel. Min. Castro Meira, DJe 16.6.2010; excerto da ementa). Há amplo e abalizado entendimento doutrinário favorável à fixação de *astreintes* em desfavor dos agentes públicos envolvidos no descumprimento da obrigação específica: "[se] a pessoa jurídica exterioriza a sua vontade por meio da autoridade pública, é lógico que a multa somente pode lograr o seu objetivo se for imposta diretamente ao agente capaz de dar atendimento à decisão jurisdicional" – MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 662; LIMA, Felipe Bragantini de. *Execução judicial de políticas públicas...* p. 175-176; VARGAS, Jorge de Oliveira. *As consequências da desobediência da ordem do juiz cível*. Curitiba: Juruá, 2001, p. 125. "[...] a medida coercitiva, como instrumento de pressão psicológica, requer que seja exercida uma vontade, enquanto fenômeno psíquico. Daí que, imposta contra pessoas jurídicas, as medidas coercitivas tendem a ser eficazes apenas naquelas hipóteses em que possa, dada a estrutura peculiar de cada pessoa jurídica, atingir também uma vontade humana. Ora, em se tratando de pessoa jurídica de direito público, percebe-se logo que é muito remota a possibilidade de uma medida coercitiva como a multa diária exercer uma efetiva pressão psicológica sobre a vontade do exato agente administrativo responsável pelo cumprimento da decisão judicial" – GUERRA, Marcelo Lima. *Execução contra o Poder Público...* p. 76.

[35] GARCIA, André Almeida. *Repensando o processo contra o Poder Público.* Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Professor Titular José Roberto dos Santos Bedaque. São Paulo, 2014, p. 118. "Obviamente [...] as pessoas de direito público prejudicadas com a incidência da multa terão direito de acionar, em regresso, o agente que tenha agido com dolo ou culpa (deixando de atender ou atendendo com atraso o comando judicial)" – MARZAGÃO, Newton Coca Bastos. *A multa (astreintes) na tutela específica.* Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Prof. Titular José Rogério Cruz e Tucci. São Paulo, 2013, p. 157.

com a posterior intimação do Ministério Público para que tome ciência do ocorrido,[36] cautelas singelas, mas que certamente reforçam "no espírito do servidor a necessidade de dar cumprimento imediato ao julgado".[37]

O fato de a fixação de *astreinte* dirigir-se à pessoa jurídica fazendária, porém, não afasta a possibilidade de a conduta do gestor público responsável por embaraçar ou obstaculizar o atendimento ao comando judicial configurar "ato atentatório à dignidade da justiça" (art. 77, IV, IV, do CPC),[38] sujeitando-o a multa em nome próprio,[39] desde que o

---

[36] Deve ser recordado que, "sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao patrimônio público" podem ser objeto de ação civil pública (art. 1º, VIII, incluído pela Lei n. 13.004/2014), a despeito da possibilidade de a responsabilização cabível imitir-se diretamente na especial via da ação de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992), se também configurada a prática de ato ímprobo – ROMERO, Jorge Antonio Dias; QUARTIERI, Rita de Cássia Conte. *Do cumprimento de sentença pela Fazenda Pública no novo Código de Processo Civil*... p. 266.

[37] FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda Pública*... p. 250. Há outro ponto interessante considerado pela doutrina: a responsabilização direta do agente público conferiria "uma responsabilização que extrapola os limites do art. 37, § 6º, da Constituição" – CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Tutela específica das obrigações de fazer e não fazer no Novo CPC*... p. 230. Bem verdade, contudo, que o art. 37, § 6º, da Constituição Federal "prevê uma garantia para o administrado de buscar a recomposição dos danos sofridos diretamente da pessoa jurídica que, em princípio, é mais solvente que o servidor, independentemente de demonstração de culpa do agente público. Vale dizer, a Constituição, nesse particular, simplesmente impõe ônus maior ao Estado decorrente do risco administrativo; não prevê, porém, uma *demanda de curso forçado* em face da Administração Pública quando o particular livremente dispõe do bônus contraposto. Tampouco confere ao agente público imunidade de não ser demandado diretamente por seus atos, o qual, aliás, se ficar comprovado dolo ou culpa, responderá de outra forma, em regresso, perante a Administração. Assim, há de se franquear ao particular a possibilidade de ajuizar a ação diretamente contra o servidor, suposto causador do dano, contra o Estado ou contra ambos, se assim desejar. A avaliação quanto ao ajuizamento da ação contra o servidor público ou contra o Estado deve ser decisão do suposto lesado. *Se, por um lado, o particular abre mão do sistema de responsabilidade objetiva do Estado, por outro também não se sujeita ao regime de precatórios*" (STJ, Quarta Turma, REsp n. 1.325.862/PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJe 10.12.2013).

[38] Merece destaque a existência de *aparente antinomia* entre a regra do art. 77, § 3º, e do art. 774, parágrafo único, do CPC: nesta, a multa "será revertida em proveito do exequente"; e naquela, o valor sancionatório será destinado aos fundos de reaparelhamento do Poder Judiciário. O conflito das previsões é realmente apenas aparente e já descende do confronto entre os artigos 14, parágrafo único, e 601 do CPC/1973. Na verdade, as condutas descritas no art. 774, I a V, do CPC/2015 (art. 600, I a IV, do CPC/1973) são autênticas transgressões indicativas de má-fé da parte processual ou do interveniente, como dispõe o art. 80, I a VII, do CPC/2015 (art. 17, I a VII, do CPC/1973), apenas ambientadas ao sistema executivo e, por isso mesmo, com tratamento mais rigoroso (elevação do percentual sancionatório aplicável). Assim, em razão de *mesma conduta*, as sanções dos artigos 77, § 2º, e 774, parágrafo único, do CPC são inacumuláveis. Nesse sentido, aliás, já respondia a doutrina, à luz do Código de Processo Civil anterior: CARMONA, Carlos Alberto et al. *Código de Processo Civil interpretado*. 3. ed. Coord. Antonio Carlos Marcato. São Paulo: Atlas, 2004, p. 1.964. Responde à constatação apresentada o fato de o art. 918, parágrafo único, do CPC/2015 considerar como prática "atentatória à 'dignidade da justiça' o oferecimento de embargos manifestamente protelatórios", em hipótese correspondente, *mutatis mutandis*, ao que dispõe o art. 80, IV, VI e VII, do CPC ("considera-se litigante de má-fé aquele que opuser resistência injustificada ao andamento do processo; provocar incidente manifestamente infundado; interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório").

[39] Para parcela da doutrina, em demandas contra o Poder Público, é inclusive inegável a primazia da multa pessoal do art. 77, § 2º, do CPC/2015 (art. 14, parágrafo único, do CPC/1973); sendo certo que ela "não se confunde com as *astreintes* [...] há como se emprestar máxima eficiência à medida sancionatória em comento para punir adequadamente quem, no processo, de fato praticou a indevida conduta", como forma de o agente

agente seja previamente advertido da consequência (§ 1º), mediante intimação pessoal, e franqueada a oportunidade ao contraditório prévio, assinado prazo razoável para a apresentação de justificativas ou para "eventual comprovação de que houve cumprimento, ainda que dele não tenha vindo, até aquele momento, prova aos autos".[40]

Por fim, nesse contexto, há também a possibilidade de responsabilização dos administradores pela prática de *ato de improbidade administrativa*, cujas condutas, a exemplo do que fora mencionado acerca da responsabilização decorrente do inadimplemento de precatórios (v. 14), acabam por incursionar, em tese, às genéricas hipóteses tipificadas no art. 11 da Lei n. 8.429/1992: "constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições" (*caput*), como o ato de "retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício" (inc. II).[41]

29 Crítica aos óbices legais à concessão de tutela provisória

A concessão de tutela provisória contra a Fazenda Pública em demandas que correspondam à pretensão de recebimento de pecúnia esbarra na exigência de trânsito em

público "*sentir no bolso* o ônus de sua recalcitrância em cumprir a decisão, comportamento indigno daquele que se investe no exercício da função administrativa" – VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da Fazenda Pública*... p. 274.

[40] VIANA, Emilio de Medeiros. *A possibilidade de imposição de multa pessoal ao gestor responsável pelo desatendimento de provimentos judiciais.* In *Fazenda Pública*. *Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 157-168. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 166. "A clareza solar da redação do *caput* do art. 77 evidencia que quem quer que oblitere o regular cumprimento de decisões judiciais comete ato atentatório à dignidade da jurisdição [...]. Assim, os gestores públicos omissos, inclusive os chefes de executivos, sujeitam-se, no limite, à imposição de multa pessoal [...]. Por outra parte, o NCPC repetiu a disposição [do CPC/1973] segundo a qual o valor da multa deve ser recolhido no prazo fixado pelo juiz (se outro não for fixado, incidirá o prazo geral do art. 218, § 3º, do NCPC – 5 dias). Se não o for, será inscrito em dívida ativa após o trânsito em julgado da decisão final lançada nos autos do processo onde tiver sido fixada e objeto de execução fiscal (art. 77, § 2º). A novidade está no fato de que referida multa reverte em prol não da União ou do Estado (mantenedores do Órgão judicial onde exarada a decisão), mas em prol do próprio Aparelho Judicial, através dos respectivos fundos de reaparelhamento (art. 97)" – Ibidem, p. 165. No mesmo sentido: CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 139-140; com a ressalva de que "o *agente público* responsável pelo cumprimento da ordem judicial deve responder tanto pelas *astreintes* (CPC, art. 536, § 1º) como por aquela [multa] prevista no § 2º do art. 77 do CPC" – Ibidem, p. 393.

[41] Contudo, somente o caso concreto, cujas hipóteses delineadoras seriam inúmeras e sua análise desbordaria do escopo do estudo, poderia identificar se o inadimplemento da obrigação específica dá ou não ensejo à referida responsabilização do agente público ou político.

julgado para a expedição do precatório (ou da RPV)[42] referida pelo art. 100, §§ 1º, 3º e 5º, da Constituição Federal, estabelecida com a EC n. 30/2000 e que reverberou sobre o art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997, embora devam ser relativamente compreendidos os reflexos processuais derivados da norma constitucional, como foi apontado ao longo do estudo (v. 12, 20).

Historicamente, o Poder Público tem recebido tratamento legislativo privilegiado obstativo da concessão de tutela provisória diante de uma infinidade de situações,[43] o que

---

[42] Embora já aventada, pela doutrina, a possibilidade de se interpretar a norma constitucional no sentido de autorizar a tutela antecipada, "mesmo em se tratando de causa contra o Estado [...]: o juiz emite o precatório, que é inscrito. Se, antes de ocorrer o trânsito em julgado da decisão condenatória, chegar o momento de o precatório antecipado ser pago, o dinheiro respectivo ficará à disposição do juízo, até a solução final do processo" – BARROS, Humberto Gomes de. *Execução de antecipação de tutela contra o Estado.* In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23, Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 187-195. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003, p. 194.

[43] Para alguns, o respectivo arcabouço normativo chega a constituir um "microssistema" de restrições legais. Por todos: RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. *Tutela Provisória.* In *Temas essenciais do novo CPC.* Coords. Luiz Rodrigues Wambier e Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 216. Em breve retrospectiva: o art. 1º da Lei n. 2.770/1956 já previa a inviabilidade de concessão de qualquer "medida preventiva ou liminar" que visasse à "liberação de mercadorias, bens ou coisas de qualquer espécie" procedentes do exterior. A propósito, inclusive fora editado o Enunciado n. 262 da Súmula do Supremo Tribunal Federal ("não cabe medida possessória liminar para liberação alfandegária de automóvel"). Em seguida, o art. 5º da Lei n. 4.348/1964 passou a prever a impossibilidade de medidas liminares em mandado de segurança impetrado para a reclassificação, para a equiparação e para a concessão de aumento ou para a extensão de vantagens a servidores públicos. Também o art. 39 da Lei n. 4.357/1964, embora de curta vigência (revogado pela Lei n. 4.862/1965), estabelecia a impossibilidade de "medida liminar em mandado de segurança, impetrado contra a Fazenda Nacional, em decorrência da aplicação" de seus preceitos normativos (relativos à emissão de Obrigações do Tesouro Nacional – OTNs e a regras sobre imposto de renda). Já o § 4º do art. 1º da Lei n. 5.021/1966 desautorizava a concessão de medida liminar para o pagamento de qualquer vantagem pecuniária a servidor público. Sobreveio, por resultado da conversão da MP n. 118/1989, a Lei n. 7.969/1989: "aplica-se às medidas cautelares previstas nos artigos 796 a 810 do Código de Processo Civil [de 1973] o disposto nos artigos 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei n. 4.348/1964" (norma cuja constitucionalidade foi reconhecida *in limine* pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 223-MC/DF [Rel. Min. Paulo Brossard, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, DJ 29.6.1990], embora a ação de controle concentrado tenha sido posteriormente extinta por perda superveniente de objeto). A seu turno, o art. 1º da Lei n. 8.437/1992 aplica às medidas assecuratórias as proibições referentes às medidas liminares em mandado de segurança. A Lei n. 9.494/1997 (art. 1º) estendeu essas vedações à tutela antecipada requerida contra a Fazenda Pública. Apesar de as Leis n. 4.348/1964 e n. 5.021/1966 estarem hoje revogadas, a vedação permanece prevista no § 2º do art. 7º da Lei n. 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança): "não será concedida medida liminar que tenha por objeto a compensação de créditos tributários, a entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, a reclassificação ou equiparação de servidores públicos e a concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza". O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADC n. 4/DF (Rel. Min. Sydney Sanches, Rel. p/ acórdão Min. Celso de Mello, DJ 15.10.2008), julgou constitucionalmente legítimas tais proibições, quando apreciou o art. 1º da Lei n. 9.494/1997; esse dispositivo, contudo, foi tacitamente revogado pelo art. 1.059 do CPC, que regulou inteiramente o tema (art. 2º, § 1º, do Decreto-Lei n. 4.657/1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), inclusive em atenção ao fato de estarem já revogadas as normas reportadas pelo anterior dispositivo (art. 1º da Lei n. 9.494/1997), à exceção apenas da Lei n. 8.437/1992, agora remetida pelo Código de Processo Civil de 2015. No mesmo sentido, pela revogação do art. 1º da Lei n. 9.494/1997: BUENO, Cassio Scarpinella. *Tutela provisória contra o Poder Público no CPC de 2015*. In *Tutela provisória no novo CPC: Dos 20 anos de vigência do art. 273 do CPC/1973 ao CPC/2015*. Coords. Cassio Scarpinella Bueno,

acabou referendado no art. 1.059 do Código de Processo Civil de 2015: "à tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos arts. 1º a 4º [*rectius*, 1º, 2º e 4º][44] da Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992, e no art. 7º, § 2º, da Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009".

A doutrina controverte acerca da extensão das referidas vedações legais à tutela provisória da evidência (art. 311 do CPC)[45] contra o Poder Público, basicamente, mediante três posicionamentos contrastantes: (i) dadas as especificidades dos óbices legais remetidos pelo art. 1.059 do CPC, "não há como querer alcançar as hipóteses em que a tutela provisória é concedida com fundamento na *evidência*";[46] (ii) "cabe a tutela provisória da evidência contra a Fazenda Pública, ressalvados os casos de vedação legal quanto à hipótese do inciso IV do art. 311 do CPC";[47] (iii) a tutela de evidência, como espécie do gênero "tutela provisória", está incluída no regime legal de proibição de medidas *in limine* contra o Poder Público.[48]

Elias Marques de Medeiros Neto, Olavo de Oliveira Neto, Patrícia Elias Cozzolino de Oliveira e Paulo Henrique dos Santos Lucon, p. 59-72. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 69.

[44] O art. 3º da Lei n. 8.437/1992 reporta-se a situação inexistente à luz do CPC/2015: sentença em processo cautelar suscetível de remessa necessária e apelação imbuídas de efeito suspensivo ("o recurso voluntário ou *ex officio*, interposto contra sentença em processo cautelar, proferida contra pessoa jurídica de direito público ou seus agentes, que importe em outorga ou adição de vencimentos ou de reclassificação funcional, terá efeito suspensivo"). Não é necessário sequer considerar subsistente o dispositivo no sentido de interpretá-lo como concessivo de efeito suspensivo à apelação ou à remessa necessária de sentença que, no procedimento comum, "importe em outorga ou adição de vencimentos ou de reclassificação funcional", porque o art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997 já obsta a produção de efeitos nessas circunstâncias.

[45] A par da denominada tutela de urgência, há "no sistema processual outra modalidade de Tutela Provisória. Trata-se da agora chamada Tutela da Evidência, cujo fundamento é a existência de determinada situação que, ao ver do legislador, autoriza a imediata e provisória proteção do suposto direito afirmado na inicial. Nesse caso, não se verifica o risco de dano grave ou de difícil reparação, mas as circunstâncias justificam a inversão das consequências suportadas pelo autor, em razão da demora do processo" – BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela Provisória: considerações gerais*. In *O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas*. Coord. Carlos Alberto Carmona, p. 253-266. São Paulo: Atlas, 2015, p. 260.

[46] "É que todos os casos vedados ou limitados pela Lei n. 8.437/1992 e pela Lei n. 12.016/2009 pressupõem urgência, que era, à época de sua edição, o único critério autorizador de tutelas cautelares e liminares em mandado de segurança. De outra parte, a evidência autorizadora das medidas previstas nos incisos do art. 311 é reveladora, por si só, da pouca probabilidade de reversão da medida e, consequentemente, o afastamento dos costumeiros receios quanto a eventual irreversibilidade da medida" – BUENO, Cassio Scarpinella. *Tutela provisória contra o Poder Público no CPC de 2015*... p. 67. No mesmo sentido, o Enunciado n. 35 do FPPC: "as vedações à concessão de tutela provisória contra a Fazenda Pública limitam-se às tutelas de urgência"; GODINHO, Robson Renault et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2. ed. Coords. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 486.

[47] CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 321.

[48] "[...] parece-nos de todo inviável afastar a incidência das vedações do art. 7º, § 2º, da Lei n. 12.016 à tutela de evidência" – ROMERO, William; POMBO, Rodrigo Goulart de Freitas. *Aplicação subsidiária do NCPC ao mandado de segurança e à ação de improbidade administrativa*. In *Repercussões do Novo CPC*, v. 10.

Não há dúvida de que a tutela da evidência pode ser deferida em desfavor da Fazenda Pública, inclusive com fundamento no art. 311, I, do CPC (caracterização de abuso do direito de defesa ou propósito manifestamente protelatório), cuja postura pode ser dessumida, por exemplo, da contrariedade dos argumentos de defesa a "entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público".[49] O problema consiste em saber se, quando atendidos os pressupostos para a concessão da tutela da evidência, o enquadramento da situação fática concreta em alguma das hipóteses de vedação legal à concessão de "tutela provisória" (art. 1.059 do CPC) impediria igualmente o deferimento da medida contra a Fazenda Pública. A resposta parece ser negativa, ressalvada a situação contida no art. 311, IV, do CPC (posicionamento doutrinário [*ii*] anterior).[50]

As próprias premissas assentadas pelo Supremo Tribunal Federal, em 2008 (Pleno, ADC n. 4/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Rel. p/ acórdão Min. Celso de Mello, DJ 15.10.2008), para a declaração de constitucionalidade do art. 1º da Lei n. 9.494/1997, norma de inspiração ao art. 1.059 do CPC,[51] esclarecem que se considerou, à época do julgamento, que a "razoabilidade" da vedação legal resultaria da existência de "monumentais *erros judiciários*", decorrentes do "*deferimento generalizado* de medidas antecipatórias", a partir de inseguros critérios casuísticos verificados em decisões judiciais

---

Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 503-521. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 509; RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no processo civil*... p. 103.

[49] "Considera-se abusiva a defesa da Administração Pública, sempre que contrariar entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa, salvo se demonstrar a existência de distinção ou da necessidade de superação do entendimento" (Enunciado n. 34 do FPPC).

[50] A ressalva não se refere a uma imaginada e isolada "compatibilidade" do dispositivo (art. 311, IV) com o art. 1.059 do CPC; na verdade, trata-se de exceção justificada por uma imprecisão técnica de topologia da própria norma, cuja "utilidade de previsão é, realmente, muito restrita. Ao que tudo indica, serve [...] para retirar o efeito suspensivo do recurso de apelação a ser interposto em face da futura sentença de procedência, na forma do art. 1.012, § 1º, V, do CPC de 2015" – YARSHELL, Flávio Luiz; ABDO, Helena. *As questões não tão evidentes sobre a tutela da evidência*. In *Tutela provisória no novo CPC: Dos 20 anos de vigência do art. 273 do CPC/1973 ao CPC/2015*. Coords. Cassio Scarpinella Bueno, Elias Marques de Medeiros Neto, Olavo de Oliveira Neto, Patrícia Elias Cozzolino de Oliveira e Paulo Henrique dos Santos Lucon, p. 451-464. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 462. Como o referido efeito suspensivo recursal não poderia ser retirado diante dos temas vedados pela legislação em favor da Fazenda Pública, o art. 311, IV, acaba por resultar inaplicável para a finalidade de autorizar o cumprimento provisório da sentença prolatada contra o Poder Público.

[51] "O dispositivo desempenha semelhante função a que se tem no art. 1º da Lei n. 9.494/1997" – HARTMANN, Guilherme Kronemberg et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2. ed. Coords. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 1.586.

diversas, que inclusive comprometiam "o prestígio da própria Justiça" e estimulavam "uma 'nova onda' de abusos".[52]

Tal como reconhecido àquela oportunidade pelo Supremo Tribunal Federal, as vedações legais à concessão de tutela provisória decorrem – e por isto foram declaradas constitucionais – fundamentalmente da circunstância de a simples verossimilhança da alegação (como dispunha o art. 273 do CPC/1973) ser descabida para autorizar a concessão de tutela de urgência contra o Poder Público, ainda que acompanhada da demonstração de perigo na demora, em uma sorte de situações para as quais o sistema processual já previa remessa necessária dotada de suspensividade (o próprio art. 1º da Lei n. 9.494/1997 remetia ao então art. 7º da Lei n. 4.348/1967).[53]

O Código de Processo Civil de 2015 é enfático ao esclarecer que inclusive uma das mais flagrantes prerrogativas processuais da Fazenda Pública – a remessa necessária – cessa à luz das circunstâncias arroladas no art. 496, § 4º, I a IV. De modo semelhante, a hipótese do art. 311, II, insere-se "no conjunto de regras que tutelam a segurança jurídica e o respeito ao sistema de precedentes, exigindo que o Judiciário cumpra com os deveres de uniformidade, estabilidade, coerência e integridade (CPC, art. 926)" e, nesse passo, ao Poder Público "cumpre atender aos princípios da legalidade, da moralidade e da

[52] Nesse sentido, a Exposição de Motivos da Medida Provisória (MP n. 1.570/1997) posteriormente convertida na Lei n. 9.494/1997, cujas ponderações foram adotadas como premissa pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADC n. 4/DF: "não há dúvida, outrossim, de que o *deferimento generalizado dessas medidas antecipatórias* pode causar sérios danos às Finanças Públicas, com repercussões graves sobre todo o quadro econômico e social. Isso se torna mais gravoso se a tutela antecipada for deferida em processos ou ações de caráter coletivo, dificultando não só a execução como o eventual controle dos pagamentos. Não é preciso dizer que as decisões tomadas, em sede de juízo liminar ou antecipatório [...] *podem ocasionar monumentais erros judiciários*, com sérias consequências para o patrimônio público e para o *prestígio da própria Justiça.* [...] Nos últimos tempos, vem-se generalizando a utilização da tutela antecipada contra as pessoas jurídicas de Direito Público, verificando-se uma nova onda de abusos, desta feita com a utilização do [então] novo instituto, exatamente porque em relação a ele não vigoram – pelo menos expressamente – as limitações existentes para o mandado de segurança e para a ação cautelar inominada".

[53] Ademais, a doutrina defensora da legitimidade dos referidos óbices costuma consignar que se trata "sobretudo de casos que causam impacto pecuniário para a Fazenda, e que podem ser de difícil reversão de efeitos, caso revogada a providência de urgência. É o caso, por exemplo, da compensação tributária e da concessão de aumento a servidor [...]. Ademais, no caso da entrega de mercadorias e de bens provenientes do exterior, a não liberação destes extrajudicialmente pela Administração pode decorrer de motivos de saúde pública ou tributários, que justificam uma opção legislativa pela não concessão de medida de urgência. [...] As limitações aqui efetuadas pelo legislador não se fundam em mero capricho, mas possuem justificativa razoável, promovendo a igualdade material, já que uma medida de cognição sumária que gere prejuízos à Fazenda Pública pode trazer consequências à efetivação de políticas públicas, diante da necessidade de dispêndio de recursos que poderiam ser utilizados com estas últimas" – RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no processo civil...* p. 103-105.

impessoalidade (CF, art. 37), que se relacionam diretamente com o respeito aos precedentes e à integridade e à coerência do sistema".[54]

Militaria contra a harmonia do sistema processual desautorizar o juiz, por força do art. 1.059 do CPC, a conceder tutela da evidência em demanda promovida contra a Fazenda Pública, cujas "alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente" e estiverem acolhidas em "*tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante*" (art. 311, II), ou, ainda, quando a defesa fazendária contrariar entendimento firmado no próprio âmbito administrativo da entidade demandada, em caracterização de "*abuso do direito de defesa ou de manifesto propósito protelatório*" (art. 311, I), sendo que em ambos os casos o próprio Código de Processo Civil afasta a exigência de remessa necessária (art. 496, § 4º, II e IV).

Em suma, as vedações à concessão de tutela provisória contra a Fazenda Pública (art. 1.059) parecem realmente limitar-se às tutelas de urgência (Enunciado n. 35 do FPPC), ressalvada apenas a já anotada hipótese específica do art. 311, IV, do CPC. As tutelas da *evidência*, porque concedidas em razão de uma *acentuada probabilidade* do direito invocado *qualificada* por sua demonstração inequívoca,[55] não se imiscuem nos casos em que o ordenamento jurídico limita a concessão de tutela provisória [de urgência] contra o Poder Público.

Os dispositivos legais remetidos pelo art. 1.059 do CPC conduzem basicamente às situações proibitivas de medidas liminares contra o Poder Público em sede de mandado de segurança, vedando-as nas hipóteses de compensação de créditos tributários, de entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior, de reclassificação ou de equiparação de servidores públicos, de concessão de aumento ou de extensão de vantagens, de pagamento

---

[54] CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*... p. 321.

[55] "Ao contrário das demais previsões de tutela provisória, a tutela da evidência baseia-se na premissa de que a parte que demonstra, com razoável grau de probabilidade, ser titular de um direito a ser protegido pelo ordenamento jurídico (*direito evidente*) não merece suportar os ônus decorrentes da demora necessária para obter a prestação jurisdicional. Nesse caso, justifica-se a inversão do encargo decorrente do tempo necessário para o processo e, assim, a entrega – ainda que provisória – do bem da vida pretendido àquele que demonstra o direito evidente. [...] a técnica encontra razão de ser na necessidade de se distribuir o ônus do tempo do processo: suprime-se o requisito de comprovação ou mesmo de efetiva ocorrência do perigo da demora, frente à presença de elemento capaz de demonstrar a plausibilidade do direito da parte (direito evidente)" – YARSHELL, Flávio Luiz; ABDO, Helena. *As questões não tão evidentes sobre a tutela da evidência*... p. 455-456.

de qualquer natureza (art. 7º, § 2º, da Lei n. 12.016/2009 – Lei do Mandado de Segurança).[56]

Se o art. 1.059 do CPC simplesmente afirmasse a aplicação extensiva do art. 7º, § 2º, da Lei do Mandado de Segurança "à tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública", atingiria o mesmo resultado daquele contido no texto promulgado, *quanto ao rol de situações impeditivas* de concessão de tutela provisória contra a Fazenda Pública.[57]

A par das considerações apresentadas, a norma [remetida] do art. 1º, § 3º, da Lei n. 8.437/1992 ("não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação") deve comportar interpretação que a situe nos exatos termos e limites circunscritos pelo art. 300, § 3º, do CPC: "a tutela de urgência de natureza satisfativa não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão";[58] ainda

[56] Não apenas é vedada a concessão de tutela provisória de urgência, como também obstado o cumprimento provisório de sentença "que tenha por objeto a liberação de recurso, inclusão em folha de pagamento, reclassificação, equiparação, concessão de aumento ou extensão de vantagens a servidores" (art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997, incluído pela MP n. 2.180/2001). No mandado de segurança, a sentença não pode ser executada provisoriamente em quaisquer "casos em que for vedada a concessão da medida liminar" (art. 14, § 3º, da Lei n. 12.016/2009). A "compensação tributária", mediante o aproveitamento de tributo, embora seja situação omitida pelo art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997, não pode ser objeto de cumprimento provisório de sentença, também por força do disposto no art. 170-A do Código Tributário Nacional, incluído pela LC n. 104/2004, impedindo a compensação de tributos antes do trânsito em julgado da decisão judicial que a concede. Em suma, apenas a "entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior", não deferida em sede de mandado de segurança (art. 14, § 3º, da Lei n. 12.016/2009), é passível de cumprimento provisório de sentença, embora não possa, em tese, ser deferida provisoriamente. Nos demais casos, ambas as vedações (à tutela e ao cumprimento provisórios) abarcam conjuntamente as referidas hipóteses legais. Finalmente, merece também destaque a disposição do art. 29-B da Lei n. 8.036/1990, incluído pela MP n. 2.197/2007: "não será cabível medida liminar em mandado de segurança, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, nem a tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil [de 1973] que impliquem saque ou movimentação da conta vinculada do trabalhador no FGTS".

[57] Afinal, o art. 1º, *caput*, da Lei n. 8.437/1992 dispõe que "não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal". Do mesmo modo, o disposto no § 5º do referido art. 1º ("não será cabível medida liminar que defira compensação de créditos tributários ou previdenciários") contém disposição abarcada pelo art. 7º, § 2º, da Lei do Mandado de Segurança.

[58] "A depender da relevância dos interesses envolvidos no caso concreto, o direito mais evidente e mais carente de tutela *deve ser* tutelado ainda que de maneira *satisfativa*, isto é, ainda que 'esgote o objeto da ação'. É para esta finalidade, aliás, que a tutela provisória *antecipada* é predisposta. Fosse ela *limitada* a *assegurar* algum direito, bastaria sua feição *cautelar* que, aliás, é inequivocamente preservada pelo CPC de 2015, como se verifica suficientemente de seus arts. 301 e 305, *caput*" – BUENO, Cassio Scarpinella. *Tutela provisória contra o Poder Público no CPC de 2015*... p. 61. "Não cabe emprestar ao § 3º do art. 1º do aludido diploma exegese estranha a esse sistema, conferindo-lhe, em decorrência, autonomia normativa a fazê-lo incidir sobre cautelar ou antecipação de tutela acerca de qualquer matéria" (STF, Pleno, Rcl n. 1.015/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 24.8.2001).

assim, "não é absoluta a regra que proíbe tutela provisória com efeitos irreversíveis" (Enunciado n. 419 do FPPC).

Já o art. 1º, § 1º, da Lei n. 8.437/1992 (norma também remetida pelo art. 1.059 do CPC) tem o único escopo de impedir que tutela provisória requerida contra o Poder Público em juízo de primeiro grau vise, transversamente, a burlar o sistema de vedação legal à concessão de liminares em mandado de segurança[59] e implique assim, de modo tangencial, prejuízo à organicidade constitucional das respectivas regras de competência por prerrogativa de função (artigos 102, I, "d", 105, I, "b", 108, I, "c", da Constituição Federal e dispositivos próprios das Constituições estaduais).[60]

Por tudo, a remissão aos artigos 1º a 4º da Lei n. 8.437/1992, realizada pelo art. 1.059 do CPC, parece justificar-se não pela vedação à concessão de tutela provisória contra o Poder Público em si (cujos óbices estariam encerrados por força do remetido art. 7º, § 2º, da Lei do Mandado de Segurança), mas pelos aspectos procedimentais estabelecidos no art. 1º, § 4º (intimação imediata de liminar concedida)[61] e no art. 2º (oitiva prévia do Poder Público),[62] e também pela extensão às hipóteses de tutela provisória do incidente processual de suspensão de liminar (ou suspensão de segurança, ou suspensão de tutela

---

[59] Porém, desde a MP n. 1.570/1997, posteriormente convertida na Lei n. 9.494/1997, as vedações à concessão de liminares em mandado de segurança estão também estendidas à antecipação de tutela contra o Poder Público.

[60] A esse respeito, a doutrina ressaltava, à luz do CPC/1973, que "[...] embora não se apliquem às ações cautelares as regras de competência absoluta por prerrogativa de função, específicas para o mandado de segurança, porque naquelas a pessoa da autoridade não está em causa, e sim o ato do ente público ou da pessoa jurídica por esta representada, ou responsável por seus atos, a verdade é que, quando a cautela consistir na suspensão do ato, as liminares no mandado e na ação cautelar terão o mesmo efeito de se dirigirem diretamente contra a autoridade. Por este motivo, por coerência com o sistema constitucional e respeito ao princípio de harmonia dos poderes, não se admitirá, por exemplo, que juiz de 1º grau suspenda em ação cautelar ato do Presidente da República, embora possa decretar-lhe a nulidade em ação ordinária movida contra a União. Quando a autoridade de que emanou o ato merecer o privilégio de foro que a Constituição ou a lei lhe asseguram em face do mandado de segurança, esse mesmo privilégio servirá de óbice a eventuais cautelas suspensivas de juízos incompetentes para o remédio constitucional" – LACERDA, Galeno. *Comentários ao Código de Processo Civil.* v. VIII, tomo I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 104.

[61] "Nos casos em que cabível medida liminar, sem prejuízo da comunicação ao dirigente do órgão ou entidade, o respectivo representante judicial dela será imediatamente intimado" (art. 1º, § 4°, da Lei n. 8.437/1992).

[62] "No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas" (art. 2º da Lei n. 8.437/1992).

antecipada),[63] correspondência que já era anteriormente estabelecida pelo art. 1º da Lei n. 9.494/1997.

Apesar da reafirmação legal dos tradicionais óbices à concessão de tutela provisória contra o Poder Público (art. 1.059 do CPC), é necessário observar que as hipóteses *taxativas*[64] reportadas pelas vedações legais não têm caráter absoluto e devem ser interpretadas restritivamente, consoante sua natureza de normas excepcionais. O próprio Supremo Tribunal Federal editou o Enunciado sumular n. 729 para consignar que "a decisão na ADC-4 não se aplica à antecipação de tutela em causa de natureza previdenciária".

A doutrina majoritária considera, há muito, inconstitucional toda tentativa legislativa de eliminação da possibilidade de prestação de tutela provisória[65] "nas hipóteses em que a demora traduzisse sacrifício do próprio direito",[66] sob pena de violação à garantia de efetividade e tempestividade da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF)[67] e ao

---

[63] "Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas" (art. 4°, *caput*, da Lei n. 8.437/1992).

[64] Por exemplo, "a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que a decisão proferida na ADC n. 4/DF não alcança tutelas antecipadas contra a Fazenda Pública em matéria de concurso público, quando os efeitos pecuniários da decisão são meramente secundários" (STF, Primeira Turma, Rcl n. 20.738-AgR/RN, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 11.4.2016). Ademais, a "antecipação dos efeitos da tutela concedida em sentença que julgou o próprio mérito da causa" não constitui hipótese subsumível no "efeito vinculante resultante do julgamento plenário da ADC n. 4/DF" (STF, Segunda Turma, Rcl n. 8.366-AgR/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 13.8.2014), ou seja, "há limitação objetiva do alcance [do julgamento em sede de controle concentrado] às hipóteses taxativas do art. 1º da Lei n. 9.494/1997" (STF, Pleno, Rcl n. 4.311/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Rel. p/ acórdão Min. Dias Toffoli, DJe 3.2.2015).

[65] Aliás, a Lei n. 12.153/2009 (Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública) não incorre em nenhum tipo de limitação: "o juiz poderá, de ofício ou a requerimento das partes, deferir *quaisquer providências cautelares e antecipatórias* no curso do processo, para evitar dano de difícil ou de incerta reparação" (art. 3º).

[66] Em síntese, deve-se "reconhecer ao legislador competência para disciplinar o uso das liminares, mas não para aboli-las do ordenamento *sic et simpliciter*" – LOPES, João Batista. *Tutela antecipada no processo civil brasileiro.* 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 109. "O direito material apresentado pelas partes litigantes deve ser tratado de forma individualizada, segundo as reais necessidades do caso concreto. Por tudo isso, discriminações genéricas no processo, distantes da realidade, merecem ser definitivamente afastadas" – LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Eficácia das decisões e execução provisória*... p. 260.

[67] "[...] o direito à efetividade e à tempestividade da tutela jurisdicional é constitucionalmente garantido. O direito de acesso à justiça, albergado no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, não quer dizer apenas que todos têm direito a recorrer ao Poder Judiciário, mas também quer significar que todos têm direito à tutela jurisdicional efetiva, adequada e tempestiva" – MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela.* 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 218. A observação é especialmente relevante quando se observa que as vedações legais à concessão de tutela provisória contra a Fazenda Pública reportam-se, muitas vezes, a verbas de caráter alimentar. A esse respeito: FERREIRA, Sérgio de Andréa. *A tutela de urgência dos alimentos de Direito Administrativo.* In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23,

postulado isonômico (art. 5º, *caput*), ofensas *a priori* perpetuadas pelo art. 1.059 do Código de Processo Civil.[68]

Parece possível apenas um modo de conciliação do art. 1.059 do CPC com os postulados constitucionais inerentes à garantia de efetivo acesso à justiça e ao preceito isonômico: se admitido que "as limitações à concessão de tutela provisória contra a Fazenda Pública sujeitam-se a juízo de ponderação no caso concreto".[69] Trata-se, aliás, de verdadeira "válvula de escape"[70] entrevista pelo Supremo Tribunal Federal quando observou que a limitação em tese da concessão de medidas antecipatórias "*não prejudica o exame judicial em cada caso concreto*, incluída a razoabilidade da aplicação da norma proibitiva da liminar" contra o Poder Público.[71]

Esse entendimento, enfim, é aceito inclusive pelos autores que defendem a constitucionalidade do microssistema obstativo da concessão de medidas *in limine* contra o Poder Público, o que, de fato, parece equacionar a controvérsia teórica,[72] mas não resolve o

---

Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 177-186. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003, p. 180-181.

[68] "Restringir, como faz o art. 1.059 do CPC de 2015, a 'tutela provisória' é agredir, frontalmente, o acesso à justiça garantido (expressamente) pelo inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal. Não há espaço para o legislador desdizer ou limitar o que lá está garantido sem qualquer ressalva. [...] A questão também merece ser enfrentada na perspectiva da isonomia (arts. 5º, *caput*, 37, *caput*, da Constituição Federal). Não há nenhum critério que consiga justificar por que processos contra o Poder Público podem ser ou, quando menos, tendam a ser menos eficazes do que os processos em que as partes são exclusivamente particulares" – BUENO, Cassio Scarpinella. *Tutela provisória contra o Poder Público no CPC de 2015*... p. 68. No mesmo sentido: HARTMANN, Guilherme Kronemberg et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*... p. 1.586; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. *Tutela Provisória*... p. 215-218.

[69] "Afinal, diante de efetiva urgência na medida antecipatória ou cautelar, não se justifica a vedação apriorística e absoluta à outorga da proteção liminar, sob pena de se violar a garantia de acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF) e da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF)" – MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado*... p. 997.

[70] RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. *Tutela Provisória*... p. 216.

[71] Premissa firmada pelo Supremo Tribunal Federal para, *in limine*, considerar constitucional o já referido art. 1º da Lei n. 7.969/1989 ("aplica-se às medidas cautelares previstas nos artigos 796 a 810 do Código de Processo Civil [de 1973] o disposto nos artigos 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei n. 4.348/1964"), na ADI n. 223-MC/DF [Rel. Min. Paulo Brossard, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, DJ 29.6.1990], embora a ação de controle concentrado tenha sido posteriormente extinta por perda superveniente de objeto). Deve ser recordado que as projeções do princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade ressaltam a necessidade de o sistema processual imbuir-se e autorizar a concessão não apenas de medidas de urgência *adequadas*, como também de medidas *necessárias* [e assim, indeclináveis] à apreciação da lesão ou da ameaça de lesão a direito, para cumprir o próprio escopo de realização da justiça – BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Proporcionalidade e processo*... p. 92

[72] "[...] o Supremo Tribunal Federal [na ADI n. 223-MC/DF] não entendeu pela ofensa ao acesso à justiça em razão da previsão abstrata da impossibilidade de concessão de medidas liminares. Contudo, à luz do caso concreto, pode haver uma incidência inconstitucional de tais vedações, a justificar o afastamento da aplicação de tal benefício processual ao Poder Público" – RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no processo civil*... p. 103. No mesmo sentido: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a*

problema prático da existência de incautos exames judiciais que não adentram a particularidade da espécie concreta,[73] rejeitando recorrentemente *em abstrato* todo tipo de tutela de urgência requerida contra o Poder Público cujo tema corresponda a uma das hipóteses normativas impeditivas e, enfim, referendando inconstitucionais situações de imunização[74] da Fazenda Pública dos efeitos imediatos de uma tutela tempestiva prestada em favor do jurisdicionado.[75]

Fazenda Pública... p. 147-148; ZANETI JUNIOR, Hermes. *Mandado de segurança coletivo: aspectos processuais controversos.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 154; ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela.* São Paulo: Saraiva, 1997, p. 169-170.

[73] Ou seja, não obedecem à necessidade de "exame judicial em cada caso concreto da constitucionalidade, incluída a razoabilidade, da aplicação da norma proibitiva da liminar [da tutela de urgência]" – ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*... p. 170.

[74] "Não se trata, destarte, da [simples] discussão quanto à existência de prerrogativas ou de privilégios da Fazenda Pública em juízo. O que os dispositivos aqui analisados reservam para o Poder Público é sua total e completa imunização do Poder Judiciário" – BUENO, Cassio Scarpinella. *O Poder Público em juízo*... p. 218.

[75] "Dizer que não há direito à tutela antecipatória contra a Fazenda Pública em caso de 'fundado receio de dano' é o mesmo que afirmar que o direito do cidadão pode ser lesado quando a Fazenda Pública é ré" – MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*... p. 218; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Eficácia das decisões e execução provisória*... p. 259-267.

VII CONCLUSÃO

30 Considerações finais

A concretização da garantia da efetividade, na tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública, depende de um reexame crítico da respectiva técnica processual. Embora não esteja isento de críticas, o Código de Processo Civil de 2015 dispõe de um arcabouço normativo apto a tornar mais razoável a duração do processo executivo contra a Fazenda Pública e, agora, do módulo processual satisfativo, em comparação com o laconismo da sistemática anterior.

À luz do escopo do presente estudo, as questões enfrentadas permitem estabelecer os seguintes apontamentos conclusivos:*

II A tutela jurisdicional carente de efetividade contra a Fazenda Pública é *qualitativamente inefetiva*, pois, além de revelar a crise de eficiência do mecanismo estatal de solução das controvérsias, desvela a sobreposição de interesses secundários em prejuízo do primário interesse público de *realização da justiça.*

O aspecto mais significativo para o estabelecimento dos limites da expressão *Fazenda Pública* refere-se à tutela jurisdicional executiva para o pagamento de quantia, pois, nessa modalidade satisfativa, o enquadramento do obrigado como *devedor fazendário* torna aplicável o regime constitucional de precatório, com repercussões sobre o próprio procedimento executivo, que é diferenciado em relação ao regime geral expropriatório.

Embora tenha um mecanismo satisfativo próprio, exigível à luz do regime constitucional a que lhe corresponde, a denominada *execução por precatório* trata também de hipótese autêntica de atividade jurisdicional executiva.

As *prerrogativas da Fazenda Pública em juízo* continuam espraiadas pelo Código de Processo Civil de 2015, que, embora tenha minimizado alguns aspectos da disciplina legal, não rompeu com a tradição brasileira de conferir tratamento diferenciado a uma variada sorte de situações processuais. A questão que sempre gravita sobre o tema consiste

* Os algarismos romanos remetem aos capítulos respectivamente correspondentes às conclusões apresentadas.

em perquirir, basicamente, se as prerrogativas da Fazenda Pública legitimam-se, caso a caso, à luz dos postulados constitucionais da *isonomia* e da *razoabilidade*.

Toda benesse legal unilateralmente concedida à Fazenda Pública que não advenha de uma diferença real originária de peculiaridades a ela inerentes corresponde a *privilégio* processual, em vez de legítima *prerrogativa* conferida ao Poder Público em juízo. A *prerrogativa* constitui vantagem intrínseca a certas especificidades legitimantes. Já o *privilégio* constitui regalia ilegítima que, no campo da tutela jurisdicional executiva, tem a nefasta consequência de retardar ilimitada ou desarrazoadamente a realização do direito material do credor, em face das obrigações fazendárias. Toda *prerrogativa* é assim qualificada por consubstanciar, basicamente, uma norma excepcional, de restrição justificada sob o ponto de vista constitucional e, portanto, é de sua natureza não comportar interpretação extensiva.

III O regime de precatório não está na base de nenhuma situação jurídica de desvantagem a ser *compensada* pela atribuição de um tratamento específico de tutela executiva. Trata-se de uma imposição política refletida sobre a respectiva sistemática processual. Não se trata de uma imposição *da execução*, mas uma imposição *à execução*, apresentada pela própria Constituição Federal.

O precatório corresponde ao modelo padrão de pagamento das obrigações judiciais pecuniárias da Fazenda Pública. Já as requisições de pequeno valor – RPVs correspondem ao modelo especial de satisfação, fundado na exigência constitucional de celeridade no pagamento dos créditos considerados de *pequena monta*.

O crédito de natureza alimentar, embora finalisticamente a *urgência* lhe seja ínsita, submete-se à sistemática do precatório sempre que seu valor for superior ao limite estabelecido para o regime de RPV. O crédito requisitado por RPV recebe, pelo simples fato de ser de *menor monta*, tratamento mais *prioritário* ou *urgente* do que o crédito *alimentar* requisitado por precatório. Há uma anomalia no sistema: todas as verbas de igual caractere *necessarium vitae* deveriam ser equiparativamente consideradas créditos preferenciais.

A vedação constitucional (art. 100, § 8º) aos precatórios complementares não se estende às requisições que visam a *suplementar* valor já pago, mas *a menor*, pela existência de algum erro material, ou efetuado a título de valor incontroverso, em requisição *parcial*.

A interpretação que a jurisprudência em geral tem conferido à exigência constitucional de *trânsito em julgado* para a expedição de precatório ou de RPV (art. 100, §§ 1º, 3º e 5º) constitui uma das principais causas de inefetividade processual, razão por que a compreensão de seus limites deve ser redefinida.

IV Devem ser afastados os tradicionais óbices, pautados em um suposto antagonismo de interesses, comumente suscitados para negar a possibilidade de autocomposição em demandas que envolvam o Poder Público. A possibilidade de a Fazenda Pública celebrar acordos para encerrar ou para prevenir litígios judiciais, ainda que relativos a obrigações pecuniárias, tem ampla previsão legal. Em dadas hipóteses, será inclusive possível que a satisfação do objeto do acordo prescinda de precatório.

O Código de Processo Civil de 2015 incluiu expressamente a tutela *in executivis* contra a Fazenda Pública fundada em título judicial no regime da *fase de cumprimento de sentença*, inclusive quanto à satisfação das obrigações de pagar quantia. O aspecto mais relevante dessa inovação não é a mera *simplificação procedimental*, mas o incremento de técnica mais comprometida com a *efetividade* do processo, o que é perceptível à luz de uma interpretação adequada das disposições positivadas.

Embora não possa apresentar de pronto o pagamento, inexiste incompatibilidade entre o procedimento estabelecido no art. 526 do CPC e o cumprimento de sentença que reconheça obrigação pecuniária em desfavor da Fazenda Pública (artigos 534 e 535). Pelo contrário, a prática constitui medida afinada com os princípios administrativos constitucionais da *eficiência* e da *moralidade* (art. 37, *caput*), além de prestigiar a garantia constitucional da *razoável duração do processo* (art. 5º, LXXVIII), e pode ser implementada, para os ajustes necessários à espécie, com esteio em simples interpretação sistemática.

Todas as questões incidentais *da execução* relativas ao valor inscrito no precatório devem ser resolvidas *exclusivamente* pelo juiz da execução, e não pelo presidente do tribunal, a quem competirá resolver as questões incidentais *do precatório* relativas à sua fase administrativa de processamento e, *concorrentemente*, as questões relativas à exatidão numérica ou aritmética – aferição da regularidade formal do cálculo – dos valores requisitados.

A Fazenda Pública, intimada ao cumprimento de sentença que contenha obrigação pecuniária, dispõe da impugnação prevista no art. 535 do CPC como meio *típico* de defesa na execução, dotado de suspensividade *ope legis* de primeira instância. Um dos vários propósitos que motivou o legislador a inserir no regime processual sincrético o modo de satisfação das obrigações pecuniárias devidas pela Fazenda Pública foi conferir maior efetividade à tutela jurisdicional executiva.

O fato de a execução *ex intervallo* contra a Fazenda Pública ter deixado de existir esclarece uma opção legislativa reestruturante, que não observa no regime constitucional de precatório justificativa para, sob visão míope dos fenômenos envolvidos, criar óbices ilegítimos à tutela jurisdicional executiva, sob o recorrente argumento do interesse do erário, confundindo-o indevidamente com o interesse público primário.

Se é certo que a suspensividade *ope legis* da impugnação ao cumprimento de sentença constitui prerrogativa deferida em favor da Fazenda Pública, igualmente correto é afirmar que tal prerrogativa deve ser lida estritamente à luz da reestruturação proposta pelo legislador, sob pena de torná-la inócua, em leitura dissociada dos respectivos valores constitucionais aplicáveis. Parece inconcebível a inclusão da tutela executiva contra a Fazenda Pública na fórmula processual sincrética, sem que se possa, nessa mudança de perspectiva, compreender a respectiva contribuição aportada à *efetividade do processo*.

A *objeção à executividade* oferecida pela Fazenda Pública no bojo do módulo executivo do processo sincrético, se admissível sua oposição no caso concreto (dada a natureza da matéria e quando desnecessária dilação probatória), não porta o efeito típico da suspensividade *ope legis* característico da impugnação do art. 535 do CPC; portanto, tal como acontece em geral, não pode impedir a expedição imediata do ofício requisitório de pagamento ou seu trâmite no tribunal (se já expedido), sob pena de injustificável comprometimento da tutela jurisdicional executiva.

Apenas excepcionalmente o juiz poderá atribuir efeito suspensivo à objeção fazendária, mas, para tanto, é indispensável o atendimento aos pressupostos estabelecidos expressamente pela norma processual de caráter geral: *relevância da fundamentação* e risco de *grave dano de difícil ou incerta reparação*, desde que "garantido o juízo com penhora" (art. 525, § 6º, do CPC). Como na execução por precatório não há penhora, o sucedâneo a tal pressuposto deve ser o depósito do numerário requisitado por precatório ou

por RPV na instituição financeira depositária. Desse modo, se configurados os referidos pressupostos, o juiz deferirá efeito suspensivo à objeção à executividade (i) *com reserva*, restrito à finalidade de impedir o levantamento de valores antes de apreciada a questão suscitada (não impede, portanto, a expedição e a tramitação dos requisitórios), ou (ii) *integral*, exclusivamente na hipótese de o valor já estar depositado na instituição bancária oficial no momento em que suscitado o incidente de defesa pela Fazenda Pública.

A técnica de julgamento parcial de mérito também se aplica às demandas movidas contra a Fazenda Pública e possibilita, igualmente, a instauração de cumprimento de "sentença" para a satisfação da obrigação por ela reportada. Para tanto, basta sujeitar a respectiva decisão à remessa necessária, quando cabível na espécie concreta, segundo o art. 496 do Código de Processo Civil.

A Constituição Federal não veda a instauração de cumprimento provisório de sentença condenatória que imponha obrigação pecuniária à Fazenda Pública, mas condiciona a expedição do respectivo precatório (ou RPV) à *definitividade* do título, e apenas isso. Instaurado o cumprimento provisório de sentença, nesse caso, a iniciativa do credor serve para antecipar a fase executiva, eliminando uma "etapa" futura, com a intimação da Fazenda Pública para impugnar a pretensão e com o adiantamento de diligências contábeis que poderiam retardar *a posteriori* o início da realização material do direito do credor, por intermédio da expedição de ofício requisitório de pagamento.

Ao estabelecer como pressuposto necessário para a *expedição* do ofício requisitório de pagamento (precatório ou RPV) o trânsito em julgado da sentença, a Constituição Federal acaba por autorizar, *a contrario sensu*, que o cumprimento provisório da sentença seja processado de forma incompleta ou truncada, pois admite o adiantamento da fase executiva *limitadamente*. Desse modo, o texto constitucional não veda o cumprimento provisório de sentença; ao contrário, admite-o *sob a condição* de o ofício requisitório depender da definitividade do título. A vedação legal à tutela executiva provisória consubstanciada no art. 2º-B da Lei n. 9.494/1997 é, assim, inconstitucional.

V No processo autônomo de execução por precatório, a ausência de oposição de embargos pela Fazenda Pública no trintídio legal não a isenta do pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais. O art. 1º-D da Lei n. 9.494/1997 foi tacitamente revogado pelo Código de Processo Civil de 2015.

Os honorários inicialmente fixados em desfavor da executada poderão ser majorados, quando rejeitados os embargos à execução opostos pela Fazenda Pública ou quando, não apresentados, o trabalho realizado pelo advogado do exequente no bojo do processo executivo justificar a majoração, dentro dos limites legais.

O ônus da impugnação especificada do valor exequendo é melhor harmonizado com a sistemática geral do processo de execução, porque, nela, os embargos do devedor não têm (art. 919) o efeito suspensivo *ope legis* diversamente atribuído, *até o trânsito em julgado da decisão*, à execução contra a Fazenda Pública (art. 910, § 1º). No processo autônomo de execução por precatório, as implicações processuais do desatendimento inicial ao ônus devem ser compreendidas *relativamente*, sob pena de comprometer o desiderato da própria norma, qual seja, a efetividade da tutela jurisdicional executiva.

Inexistem particularidades que apontem ao afastamento da sistemática geral dos efeitos recursais em relação aos embargos à execução contra a Fazenda Pública, pois o impedimento da continuidade da execução – dos atos executivos propriamente ditos, que, na espécie, se resumem ao ofício requisitório – decorre da simples pendência do processo cognitivo autônomo incidental, dentro dos respectivos limites da pretensão fazendária.

A rejeição dos embargos à execução opostos pela Fazenda Pública não autoriza a *expedição de ofício requisitório de pagamento*, ainda que o recurso interposto seja desprovido de efeito suspensivo, como de fato o é. A despeito da ausência de efeito suspensivo conferido à apelação interposta pela embargante fazendária – exatamente segundo a sistemática geral –, a impossibilidade de expedição do ofício requisitório de pagamento (precatório ou RPV) decorre da mera subsistência do respectivo fator impeditivo do prosseguimento da execução: a pendência dos embargos à execução contra a Fazenda Pública. Desse modo, quando reputados úteis e para zelar pela duração razoável do processo executivo, *outros atos preparatórios* devem ser deferidos pelo juiz, *ainda que na pendência de recurso* oferecido pela embargante fazendária.

A decisão que apreciar os embargos à execução opostos pela Fazenda Pública não se submete à remessa necessária. Há uma incompatibilidade sistêmica entre o instituto da remessa necessária e o processo de execução fundado em título extrajudicial; significa afirmar que os capítulos decisórios não abrangidos no recurso interposto pela Fazenda Pública em sede de embargos à execução transitarão em julgado e, assim, quanto à

respectiva matéria não impugnada, será possível a pronta expedição de ofício requisitório de pagamento para o respectivo valor.

VI Inexistem especificidades procedimentais em relação tanto ao *cumprimento de sentença* quanto ao *processo autônomo de execução* que visem à satisfação, pela Fazenda Pública, de obrigações fazendárias de fazer, de não fazer ou de entregar coisa.

A impugnação fazendária ao cumprimento de obrigação específica não porta a suspensividade *ope legis* típica da fase de cumprimento de sentença que contenha obrigação de pagar quantia pela Fazenda Pública. Desse modo, não terá o condão de sobrestar o respectivo módulo processual satisfativo. Apenas na presença de fundamentos relevantes e do risco de dano grave de difícil ou incerta reparação, o juiz poderá conceder efeito suspensivo em favor da Fazenda Pública para impedir a continuidade de medidas que assegurem a tutela específica da obrigação ou o resultado prático equivalente.

As denominadas medidas de apoio, inclusive a imposição de multa, são aplicáveis à execução em forma específica contra a Fazenda Pública, em desfavor da devedora. O fato de a fixação de *astreinte* dirigir-se à pessoa jurídica fazendária, porém, não afasta a possibilidade de a conduta do gestor público responsável por embaraçar ou obstaculizar o atendimento ao comando judicial configurar "ato atentatório à dignidade da justiça" (art. 77, IV, IV, do CPC), sujeitando-o a multa em nome próprio, desde que o agente seja previamente advertido da consequência, mediante intimação pessoal, e franqueada a oportunidade ao contraditório prévio, assinado prazo razoável para a apresentação de justificativas ou para eventual demonstração do cumprimento da ordem judicial.

Toda tentativa de *eliminação genérica* da possibilidade de prestação de tutela provisória, que impossibilite um exame judicial adstrito à premência do caso concreto, é inconstitucional. Apenas um modo interpretativo concilia o art. 1.059 do CPC com os ditames processuais constitucionais aplicáveis: se a limitação abstrata da concessão de tutela provisória contra o Poder Público não impossibilitar a análise judicial em cada caso concreto para, mediante juízo de ponderação, certificar-se de que a aplicação da norma proibitiva não violará o adequado e tempestivo acesso à justiça.

Enfim, externadas todas as vênias aos respeitáveis entendimentos que não se coadunem com as considerações apresentadas, são esses os apontamentos gerais que

concluem pela viabilidade de a tutela jurisdicional executiva contra a Fazenda Pública ser mais efetiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELHA, Marcelo. *Manual de execução civil*. 3. ed. São Paulo: Forense Universitária, 2006.

ABERASTURY, Pedro. *El presupuesto público en la ejecución de sentencias contra el Estado*. In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23. Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 415-432. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

ABRAHAM, Marcus. *A compensação de precatórios com créditos da Fazenda Pública na Emenda Constitucional 62/2009.* In *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 182, nov./2010, p. 86-93. São Paulo: Dialética, 2010.

ALESSI, Renato. *Principi di Diritto Amministrativo*. Milano: Giuffrè, 1966.

ÁLVARES, Samantha Lopes. *Apontamentos sobre o novo regime da liquidação de sentença.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*. Coord. Susana Henriques da Costa, p. 111-127. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

ALVAREZ, Anselmo Prieto. *As prerrogativas da Fazenda Pública no novo Código de Processo Civil.* In *O novo Código de Processo Civil brasileiro – Estudos dirigidos: sistematização e procedimentos*. Coords. Thereza Alvim, Luiz Henrique Volpe Camargo, Leonard Ziesemer Schmitz, Nathália Gonçalves de Macedo Carvalho, p. 37-52. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ALVES, Francisco Glauber Pessoa. *A realização pecuniária contra a Fazenda Pública, seu panorama atual e as novidades da Emenda Constitucional 30/00.* In *Processo de execução*. Coords. Sérgio Shimura, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 393-445. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ALVIM, J. E. Carreira. *Processo monitório.* 5. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

_____; **CABRAL**, Luciana Gontijo Carreira Alvim. *Cumprimento da sentença: comentários à nova execução da sentença e outras alterações introduzidas no Código de Processo Civil (Lei 11.232/05*). 2. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

AMADEO, Rodolfo da Costa Manso Real. *A execução provisória na Lei n.º 11.232, de 22 de dezembro de 2005*. In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*. Coord. Susana Henriques da Costa, p. 291-321. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

AMARAL, Guilherme Rizzo. *As astreintes e o processo civil brasileiro: multa do artigo 461 do CPC e outras.* 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

AMARAL, Paulo Osternack. *A remessa necessária no novo CPC.* In *Repercussões do Novo CPC, v. 10*. Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 227-238. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

AMORIM FILHO, Agnelo. *Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis.* In *Revista dos Tribunais*, v. 86, n. 744, p. 725-750. São Paulo, 1997.

ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra.* Trad. Teresa Arruda Alvim Wambier [orientação e revisão da tradução]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho. *A apelação e seus efeitos*. São Paulo: Atlas, 2003.

ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. *Da impossibilidade do cancelamento do precatório após o quinquídio decadencial de 5 anos à luz das normas gerais sobre invalidação de atos administrativos.* In *Revista Síntese de Direito Administrativo.* n. 116, ago./2015, p. 83-100. São Paulo: Síntese, 2015.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. *A execução de quantia contra a Fazenda Pública após as reformas processuais: aspectos procedimentais*. In *Revista Dialética de Direito Processual*, n. 53, p. 86-94, ago./2007. São Paulo: Dialética, 2007.

_____. *Direitos fundamentais e o cumprimento das decisões judiciais contrárias à Fazenda Pública: ponderações necessárias.* In *Direito e desenvolvimento*, Orgs. Jean Carlos Dias, Marcus Alan de Melo Gomes, p. 263-278. São Paulo: Editora Método, 2014.

_____. *Notas sobre o cumprimento das decisões judiciais contra a Fazenda Pública no novo CPC: aspectos polêmicos*. In *Fazenda Pública*. *Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha, Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 271-282. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil.* 2. ed. Coords. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ARMELIN, Donaldo; **BONICIO**, Marcelo José Magalhães; **CIANCI**, Mirna; **QUARTIERI**, Rita. *Comentários à execução civil. Título judicial e extrajudicial.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARRUDA, Antonio Carlos Matteis de. *Liquidação de sentença*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

ASSIS, Araken de. *Cumprimento da sentença.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. *Execução civil nos Juizados Especiais.* 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

_____. *Manual da execução.* 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ATALIBA, Geraldo. *Execução contra pessoas administrativas.* In *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 119, jul./set./1993, p. 5-24. Brasília: Senado Federal, 1993.

AURELLI, Arlete Inês. *Uma revisita ao tema da prescrição intercorrente no âmbito do processo civil com ênfase no novo CPC.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 5: Execução*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 331-346. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Curso de direito civil: Teoria geral das obrigações.* 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel de. *Execução contra a Fazenda Pública.* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donaldo Armelin*. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 671-711. São Paulo: Saraiva, 2007.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro.* 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BALENA, Giampiero. *Istituzioni di diritto processuale civile: i processi speciali e l'esecuzione forzata.* 3. ed. Bari: Cacucci Editore, 2014.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Comentários ao Código de Processo Civil.* v. V. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. *Exceção de pré-executividade: uma denominação infeliz*. In *Temas de direito processual*, 7. série. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *O novo processo civil brasileiro.* 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. *Tendências na execução de sentenças e ordens judiciais.* In *Temas de direito processual*, 4. série. São Paulo: Saraiva, 1989.

BARROS, Humberto Gomes de. *Execução de antecipação de tutela contra o Estado.* In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23, Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 187-195. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.* Saraiva: São Paulo, 2009.

_____. *Interpretação e aplicação da Constituição.* 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BASTOS, Antonio Adonias Aguiar et al. *Código de Processo Civil anotado.* Coords. José Rogério Cruz e Tucci, Manoel Caetano Ferreira Filho, Ricardo de Carvalho Aprigliano, Rogéria Fagundes Dotti, Sandro Gilbert Martins. São Paulo: AASP, 2015.
_____ et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil.* 2. ed. Coords. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BAUMÖHL, Debora Ines Kram. *A multa do novo artigo 475-J do Código de Processo Civil e o novo conceito de "ato executivo" no sistema processual brasileiro.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*, Coord. Susana Henriques da Costa, p. 129-161. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
_____. *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência – Tentativa de sistematização*. São Paulo: Malheiros, 1998.
_____. *Tutela Provisória: considerações gerais.* In *O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas*, Coord. Carlos Alberto Carmona, p. 253-266. São Paulo: Atlas, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. *As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a Constituição.* In *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, v. XVII. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BLANKE, Hermann-Joseph. *El patrimonio financiero como bien público ejecutable en el derecho alemán*. In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23, Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 433-445. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

BONICIO, Marcelo José Magalhães. *Aspectos relevantes da tutela do executado na nova reforma do Código de Processo Civil.* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em*

homenagem ao Professor Donaldo Armelin. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 419-443. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Introdução ao processo civil moderno.* São Paulo: Lex Editora, 2009.

_____. *Proporcionalidade e processo: a garantia constitucional da proporcionalidade, a legitimação do processo civil e o controle das decisões judiciais.* São Paulo: Atlas, 2006.

BONIZZI, Marcelo José Magalhães. *A Fazenda Pública frente ao novo CPC: notas sobre a aplicação das novas regras aos processos em curso.* In *Direito intertemporal. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 7.* Coords. Flávio Luiz Yarshell e Fabio Guidi Tabosa Pessoa. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 377-386. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

BORGES, Flávio Buonaduce. *O novo sistema do cumprimento de sentenças e a possível sucumbência em honorários advocatícios.* In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 137-142. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BRAGA, Fabiana Andrada do Amaral Rudge. *PPP: o Fundo Garantidor, a Execução das Garantias e a Compatibilidade com o Sistema Constitucional de Precatórios*. In *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, v. XVII. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BRITTO, Carlos Ayres. *O regime constitucional da correção monetária*. In *Revista de Direito Administrativo*. v. 203, jan./mar./1996, p. 41-58. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BRUSCHI, Gilberto Gomes; **LEÃO**, Leandro. *Cumprimento da sentença de obrigação pecuniária: aspectos relevantes.* In *Panorama atual do novo CPC.* Coords. Paulo Henrique dos Santos Lucon e Pedro Miranda de Oliveira, p. 199-206. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual*, v. III. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Execução contra a Fazenda Pública.* 2. ed. São Paulo: CPC, 2004.

_____. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública – uma proposta atual de sistematização.* In *Processo de execução*. Coords. Sérgio Shimura, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 109-174. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. *Manual de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. *Novo Código de Processo Civil anotado.* São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. *O Poder Público em juízo.* 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Tutela provisória contra o Poder Público no CPC de 2015*. In *Tutela provisória no novo CPC: Dos 20 anos de vigência do art. 273 do CPC/1973 ao CPC/2015*. Coords. Cassio Scarpinella Bueno, Elias Marques de Medeiros Neto, Olavo de Oliveira Neto, Patrícia Elias Cozzolino de Oliveira e Paulo Henrique dos Santos Lucon, p. 59-72. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____ et al. *Código de Processo Civil interpretado.* 3. ed. Coord. Antonio Carlos Marcato. São Paulo: Atlas, 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada.* 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CAHALI, Yussef Said. *Honorários advocatícios.* 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

CALAMANDREI, Piero. *Límites entre jurisdicción y administración en el proceso civil.* In *Estudios de derecho procesal civil.* Buenos Aires: Editoral Bibliográfica Argentina, 1961.

CAMBI, Eduardo. *Apontamentos sobre a reforma da execução de títulos extrajudiciais (Lei 11.382, de 6.12.2006).* In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*, p. 732-756. Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____; **POMPÍLIO**, Gustavo. *Majoração dos honorários sucumbenciais no recurso de apelação.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 6: Processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 801-811. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *A nova execução de sentença.* 4. ed. rev. e atualizada pela Lei 11.382/2006. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. *Lições de direito processual civil*, v. II. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

_____. *O novo processo civil brasileiro.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CAMPOS, José Miguel de; **MELO**, Lisana Hildegard. *Execução contra ente público: precatório e estado democrático de direito.* In *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, n. 75, p. 131-137, jan./jun./2007. Belo Horizonte: TRT3, 2007.

CANTOARIO, Diego Martinez Fervenza. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública: o direito à execução das decisões judiciais após a Emenda Constitucional 62*. Curitiba: Juruá, 2014.

_____. *Tutela específica das obrigações de fazer e não fazer no Novo CPC: primeiras observações.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 5: Execução*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 209-239. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; **GARTH**, Bryant. *Acesso à justiça.* Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre : Sérgio Antonio Fabris Ed., 1988.

CARMONA, Carlos Alberto. *Arbitragem e processo. Um comentário à Lei n. 9.307/1996.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____ et al. *Código de Processo Civil interpretado.* 3. ed. Coord. Antonio Carlos Marcato. São Paulo: Atlas, 2004.

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Cumprimento da sentença civil.* Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CARNEIRO, Henrique Gustavo. *Impugnação ao cumprimento de sentença como hipótese de relativização da coisa julgada.* In *Aspectos polêmicos da nova execução 3: de títulos judiciais.* Coord. Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 237-284. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de direito processual civil*. v. I. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. São Paulo: Classic Book, 2000.

CARVALHO, Antonio. *A tutela monitória no CPC/2015.* In *Novo CPC – Doutrina Selecionada, v. 4: Procedimentos Especiais, Tutela Provisória e Direito Transitório*. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire. Coord. Geral: Fredie Didier Jr. Salvador: JusPodivm, 2015.

CARVALHO, Fabiano et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil.* 2. ed. Coords. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ativismo judicial e política*. In *Consulex: Revista Jurídica*. v. 13, n. 307, p. 58-60. Brasília: Consulex, 2009.
_____. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTRO, Cristiane Souza de. *Execução forçada contra a Fazenda Pública.* São Paulo: LTr, 2006.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Principios de Derecho Procesal Civil,* t. I. Trad. José Casáis y Santaló. Madrid: Madrid Editorial, 1922.

CIMARDI, Cláudia A. *Execução contra a Fazenda Pública após a EC 30/2000*. In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Orgs.

Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 336-348. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; **GRINOVER**, Ada Pellegrini; **DINAMARCO**, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo.* 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro; **DERZI**, Misabel Abreu Machado. *Precatórios, tributos e a Emenda Constitucional 62/2009*. In *Revista Dialética de Direito Tributário*. n. 180, p. 182-191. São Paulo: Dialética, 2010.

COLLUCCI, Ricardo. *Primeiras impressões sobre o tratamento dado à "ação monitória" no NCPC.* In *O novo Código de Processo Civil brasileiro – Estudos dirigidos: sistematização e procedimentos*. Coords. Thereza Alvim, Luiz Henrique Volpe Camargo, Leonard Ziesemer Schmitz e Nathália Gonçalves de Macedo Carvalho, p. 659-682. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

COMOGLIO, Luigi Paolo. *Etica e tecnica del "giusto processo"*. Torino : Giappichelli Editore, 2004.

_____. *Principi costituzionali e processo di esecuzione.* In *Rivista di Diritto Processuale.* Padova: CEDAM, 1994.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Execução contra a Fazenda Pública – razões políticas do descumprimento às ordens judiciais.* Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Documentação. Brasília: CJF, 2001.

_____. *Manual de orientação de procedimentos para os cálculos na Justiça Federal*. Comissão Permanente de Revisão e Atualização do Manual de Orientação de Procedimentos para os Cálculos na Justiça Federal (Org.). Brasília: CJF, 2013.

_____. *Precatórios e requisições de pequeno valor – RPV.* Coord. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva. 2. ed. rev. e atual. Brasília: CJF, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Precatórios. Racionalização de procedimentos.* Corregedoria-Nacional de Justiça (Org.). Brasília: CNJ, 2012.

CORRÊA. Antonio de Pádua Muniz. *Execução direta contra a Fazenda Pública.* São Paulo: LTr, 2004.

CORRÊA, Fábio Peixinho Gomes. *O Objeto Litigioso no Processo Civil.* São Paulo: Quartier Latin, 2009.

COSTA, Regina Helena. *As prerrogativas e o interesse da Justiça.* In *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo.* Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno, p. 79-88. São Paulo: Malheiros, 2000.

COSTA, Susana Henriques da. *A Lei nº 11.232/05 e a execução contra a Fazenda Pública*. In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*. Coord. Susana Henriques da Costa, p. 347-368. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

COSTA, Thales Morais da. *Execução de crédito real contra a Fazenda Pública – regime diverso do precatório.* In *Processo de execução*. Coords. Sérgio Shimura, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 739-748. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Ação monitória.* 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

CUNHA, Lásaro Cândido da. *Precatório: execução contra a Fazenda Pública.* Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo.* 13. ed. São Paulo: Dialética, 2016.

_____ et al. *Código de Processo Civil anotado.* Coords. José Rogério Cruz e Tucci, Manoel Caetano Ferreira Filho, Ricardo de Carvalho Aprigliano, Rogéria Fagundes Dotti, Sandro Gilbert Martins. São Paulo: AASP, 2015.

CUNHA, Manoel da. *Precatórios: do escândalo nacional ao calote dos credores.* São Paulo: LTr, 2000.

DALLARI, Adilson Abreu. *Acordo para o recebimento de crédito perante a Fazenda Pública.* In *Revista de Direito Administrativo*, v. 239, jan./mar./2015, p. 177-192. Rio de Janeiro: Renovar/FGV, 2005.

_____. *Viabilidade da transação entre o Poder Público e o particular.* In *Interesse Público*, n. 13, jan./mar./2002. Porto Alegre: Editora Nota Dez, 2002.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Execuções contra a Fazenda Pública: regime do precatório.* Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

DEGRAZIA, Osvaldo Flávio. *O pagamento do crédito alimentar judicial pela Fazenda Pública na atual Constituição Federal.* In *Revista do Instituto dos Advogados do Paraná*. n. 16, p. 191-200. Curitiba: IAP, 1990.

DELGADO, José Augusto. *Precatório judicial e evolução histórica. Advocacia administrativa na Execução contra a Fazenda Pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público*. In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23, Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 121-140. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

DESTEFENNI, Marcos. *Aspectos relevantes da impugnação.* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donaldo Armelin*. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 445-478. São Paulo: Saraiva, 2007.

DIAS, Francisco Geraldo Apoliano. *Execução da obrigação de dar, fazer e não-fazer em face da Fazenda Pública: casos concretos da Justiça Federal.* In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23, Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 231-264. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

DIDIER JR., Fredie. *Pressupostos processuais e condições da ação: o juízo de admissibilidade do processo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____; **BRAGA**, Paula Sarno; **OLIVEIRA**, Rafael. *Curso de Direito Processual Civil, v. II*. Salvador: JusPodivm, 2009.

_____; **CUNHA**, Leonardo Carneiro da. *Remessa necessária.* In *Repercussões do Novo CPC, v. 10.* Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 169-191. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

_____; **CUNHA**, Leonardo José Carneiro da; **BRAGA**, Paula Sarno; **OLIVEIRA**, Rafael. *Curso de direito processual civil, v. 5.* 6. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2014.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *A reforma do Código de Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. *As três figuras da liquidação da sentença.* In *Estudos de Direito Processual em Memória de Luiz Machado Guimarães*, Coord. José Carlos Barbosa Moreira. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

_____. *Execução civil*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *Fundamentos do processo civil moderno.* v. I. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. *Instituições de direito processual civil*. v. IV. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Litisconsórcio.* 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo Positivo.* 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FARIA, Márcio Carvalho. *Considerações sobre o prazo rescisório no novo CPC.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 6: Processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 193-221. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

FEDERIGHI, Wanderley José. *A execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Saraiva, 1996.

FEIJÓ, Ricardo de Paula. *A nova disciplina dos honorários de sucumbência nas causas em que a Fazenda Pública for parte.* In *Repercussões do Novo CPC, v. 10.* Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 239-256. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito.* 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. *A tutela de urgência dos alimentos de Direito Administrativo.* In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23, Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 177-186. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional.* 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

FERRO, Marcelo Roberto. *Execução de crédito de natureza alimentícia contra a Fazenda Pública – Exegese do art. 100 da CF.* In *Revista Forense*. v. 329, jan./mar./1995, p. 111/130. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1995.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FISCHGOLD, Bruno. *Direito Administrativo e Democracia: a inconstitucionalidade do princípio da supremacia do interesse público.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

FONSECA, Vitor. *Requisição de pequeno valor*. In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*, p. 370-380, Orgs. Ernane Fidélis

dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

FRACALOSSI, William; **ALMEIDA**, Francisco Anderson Ribeiro de; **BERNARDO**, Leandro Ferreira; **LOPES**, Edilson [Orgs.]. *Guia de Boas Práticas: eficiência e celeridade processual na competência delegada previdenciária e nas ações acidentárias*. Maringá: Procuradoria Seccional Federal de Maringá, 2013.

FRANCIULLI NETTO, Domingos. *Notas sobre o precatório na execução contra a Fazenda Pública.* In *Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva*, v. 12, jan./jun./2000, p. 27-53. Brasília: STJ, 2000.

FRANCO, Fernão Borba. *A Fazenda Pública e o novo CPC.* In *Direito intertemporal. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 7.* Coords. Flávio Luiz Yarshell e Fabio Guidi Tabosa Pessoa. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 279-304. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

_____. *Execução em face da Fazenda Pública*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

FUX, Luiz. *Impugnação ao cumprimento de sentença.* In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 204-211. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GARCIA, André Almeida. *Repensando o processo contra o Poder Público.* Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Professor Titular José Roberto dos Santos Bedaque. São Paulo, 2014.

_____. *Uma verdadeira crise de satisfação (ou a execução contra o Poder Público)*. In *Revista dos Advogados,* n. 111. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo – AASP, 2011.

GIANESINI, Rita. *Descabimento da tutela antecipada e da execução provisória contra a Fazenda Pública.* In *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo.* Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno, p. 170-180. São Paulo: Malheiros, 2000.

GIANNICO, Maurício. *Reflexos da Lei n. 11.232/05 na disciplina jurídica da objeção de pré-executividade.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*. Coord. Susana Henriques da Costa, p. 257-269. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

GODINHO, Robson Renault et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil.* 2. ed. Coords. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; **GAJARDONI**, Fernando da Fonseca; **CRUZ**, Luana Pedrosa de Figueiredo; **CERQUEIRA**, Luís Otávio Sequeira de. *Comentários à nova Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública: Lei 12.153, de 22 de dezembro de 2009.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GONÇALVES FILHO, João Gilberto. *O princípio constitucional da eficiência no processo civil*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Professor Titular José Roberto dos Santos Bedaque. São Paulo, 2010.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRECO, Leonardo. *Processo de execução*. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

GRECO FILHO, Vicente. *Comentários ao procedimento sumário, ao agravo e à ação monitória.* São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. *Da execução contra a Fazenda Pública.* São Paulo: Saraiva, 1986.

_____. *Liquidação e interpretação de sentença*. In *Atualidades sobre a liquidação de sentença*. Coord. Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 46-49. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Marcha do Processo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

_____. *Ação monitória.* In *Ensaios Jurídicos – O Direito em Revista, v. 4*. Rio de Janeiro: IBAJ, 1997.

_____. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo.* Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

_____. *O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário.* In *As grandes transformações do processo civil brasileiro: Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe*, Coord. Carlos Alberto de Salles, p. 109-134. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

_____. *Os princípios constitucionais e o Código de Processo Civil.* São Paulo: José Bushatsky, 1975.

GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. *Execução contra o Poder Público.* In *Revista de Processo*, n. 100, out./dez./2000, p. 61-80. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *A constitucionalidade do sistema de garantias ao parceiro privado previsto pela Lei Geral de Parceria Público-Privada – em especial, da hipótese dos fundos garantidores.* In *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n. 16, nov./jan./2009. Salvador: IBDP, 2010.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário.* 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HARTEN FILHO, Carlos Antonio. *Natureza jurídica da impugnação ao cumprimento de sentença.* In *Novos temas de processo civil.* Coords. Bruno Cavalcanti, André Elali e José Ricardo Varejão. São Paulo: MP Editora, 2006.

HARTMANN, Guilherme Kronemberg et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2. ed. Coords. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

HARTMANN, Rodolfo Kronemberg. *A execução civil*. Niterói: Impetus, 2010.

HIBNER, Davi Amaral; **AMARAL**, Jasson Hibner. *Honorários no NCPC e a Fazenda Pública: principais alterações e direito intertemporal.* In *Fazenda Pública*. *Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 95-128. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

HOFFMAN, Paulo. *Primeiras dúvidas de ordem prática na aplicação da Lei n. 11.232/05.* In *Processo de execução civil – modificações da Lei 11.232/2005.* Coords. Paulo Hoffman e Leonardo Ferres da Silva Ribeiro, p. 209-228. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Emenda Constitucional n. 62/2009: Estado Democrático de Direito e Responsabilidade Civil*. In *Emenda dos precatórios. Fundamentos de sua inconstitucionalidade.* Coords. Marçal Justen Filho e Carlos Valder do Nascimento, p. 57-113. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

KACHAN, Luiz Gonzaga. *Execução forçada contra a fazenda pública nas obrigações de natureza alimentícia*. In *Revista da Previdência Social*. v. 15. n. 132, p. 695-702, nov./1991. São Paulo: LTr, 1991.

LACERDA, Galeno. *Comentários ao Código de Processo Civil.* v. VIII, tomo I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

LEITE, Clarisse Frechiani Lara. *O conceito de sentença.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*. Coord. Susana Henriques da Costa, p. 69-94. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

LEONARDO, Rodrigo Xavier. *A prescrição no Código Civil Brasileiro (ou o jogo dos sete erros)*. In *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, n. 51, p. 101-120. Curitiba: UFPR, 2010.

LEONEL, Ricardo de Barros. *Tutela jurisdicional diferenciada.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada.* Trad. Alfredo Buzaid e Benvindo Aires. 3. ed. Tradução dos textos posteriores à edição de 1945 e notas relativas ao direito brasileiro vigente: Ada Pellegrini Grinover. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. *Estudos sobre o processo civil brasileiro.* São Paulo: Bestbook, 2004.

_____. *Processo de execução*. 4. ed. Notas de atualização de Joaquim Munhoz de Mello. São Paulo: Saraiva, 1980.

LIMA, Felipe Bragantini de. *Execução judicial de políticas públicas.* Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Professor Associado Paulo Henrique dos Santos Lucon. São Paulo, 2016.

LOCKMANN, Ana Paula Pellegrina. *A execução contra a Fazenda Pública: precatórios trabalhistas.* São Paulo: LTr, 2004.

LOPES, João Batista. *Defesa do executado por meio de ações autônomas. Execução civil (aspectos polêmicos).* Coords. João Batista Lopes e Leonardo José Carneiro da Cunha, p. 191-201. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. *Impugnação do executado: simples incidente ou ação incidental?* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donaldo Armelin*. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 341-356. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Tutela antecipada no processo civil brasileiro.* 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Eficácia das Decisões e Execução Provisória.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. *Embargos à Execução*. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. *Garantia do tratamento paritário das partes.* In *Garantias constitucionais do processo civil.* Coord. José Rogério Cruz e Tucci, p. 91-131. São Paulo: Revista do Tribunais, 1999.

_____. *Nova execução de títulos judiciais e sua impugnação.* In *Aspectos polêmicos da nova execução 3: de títulos judiciais.* Coord. Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 442-465. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

_____. *Objeção na execução (objeção e exceção de pré-executividade).* In *Processo de execução*. Coords. Sérgio Shimura, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 568-595. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. *Relação entre demandas.* Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

_____ et al. *Código de Processo Civil interpretado.* 3. ed. Coord. Antonio Carlos Marcato. São Paulo: Atlas, 2004.

MACÊDO, Lucas Buril de. *A eficácia das decisões judiciais e o cumprimento de sentença no CPC/2015.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 5: Execução*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 447-461. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

MACHADO, Fábio Cardoso; **MOTTA**, Otávio Luiz Verdi. *Indeferimento da inicial e rejeição liminar da ação de improbidade* administrativa. In *Improbidade Administrativa: aspectos processuais da Lei n. 8.429/92*. Coords. Paulo Henrique dos Santos Lucon, Eduardo José da Fonseca Costa, Guilherme Recena Costa, p. 170-184. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A Fazenda Pública em juízo*. In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 360-380. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MANDRIOLI, Crisanto. *L'azione esecutiva*. Milano: Giuffrè, 1955.

_____; **CARRATTA**, Antonio. *Corso di diritto processuale civile: l'esecuzione forzata, i procedimenti speciali, l'arbitrato e la mediazione.* Torino: Giappichelli Editore, 2013.

MANGONE, Kátia Aparecida. *A tutela provisória em ação rescisória.* In *Tutela provisória no novo CPC: Dos 20 anos de vigência do art. 273 do CPC/1973 ao CPC/2015*. Coords. Cassio Scarpinella Bueno, Elias Marques de Medeiros Neto, Olavo de Oliveira Neto, Patrícia Elias Cozzolino de Oliveira e Paulo Henrique dos Santos Lucon, p. 254-273. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARCATO, Antonio Carlos. *Ação monitória: seu regime jurídico e a Fazenda Pública.* In *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo.* Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno, p. 196-211. São Paulo: Malheiros, 2000

_____. *Interrupção da prescrição: o inc. I do art. 202 do Código Civil.* In *Prescrição no Código Civil, uma análise interdisciplinar.* 3. ed. Coord. Mirna Cianci. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____ et al. *Código de Processo Civil interpretado.* 3. ed. Coord. Antonio Carlos Marcato. São Paulo: Atlas, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme. *A antecipação da tutela*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Coisa julgada inconstitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. *Técnica processual e tutela dos direitos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____; **ARENHART**, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil, v. III: Execução.* 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____; **ARENHART**, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento: a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____; **ARENHART**, Sérgio Cruz; **MITIDIERO**, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

_____; **ARENHART**, Sérgio Cruz; **MITIDIERO**, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum,* v. II. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, José Frederico. *Elementos de direito processual penal,* v. III. 2. ed. Campinas: Millennium, 2003.

MARTINS, Sandro Gilbert. *A defesa do executado por meio de ações autônomas – defesa heterotópica.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARZAGÃO, Newton Coca Bastos. *A multa (astreintes) na tutela específica.* Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Prof. Titular José Rogério Cruz e Tucci. São Paulo, 2013.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MAZZEI, Rodrigo. *A "liquidação" por cálculos após as (últimas) reformas (Leis 11.232/2005 e 11.382/2006)*. In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 551-562. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. *Liquidação de sentença: breve ensaio a partir do CPC/15.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 5: Execução*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 349-375. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Processo de execução e cumprimento de sentença.* 4. ed. rev., atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____; **WAMBIER**, Luiz Rodrigues; **WAMBIER**, Teresa Arruda Alvim. *Apontamentos sobre as alterações oriundas da Lei n. 11.232/2005.* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao Professor Donaldo Armelin*. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 357-381. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. Atual. Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balesteiro Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *Curso de direito administrativo.* 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Rogério Licastro de. *A defesa na nova execução de título judicial.* In *Processo de execução civil – modificações da Lei 11.232/2005.* Coords. Paulo Hoffman e Leonardo Ferres da Silva Ribeiro, p. 275-304. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MIRANDA, Gilson Delgado. *A execução contra a Fazenda Pública no sistema constitucional brasileiro.* In *Processo e Constituição*. Luiz Fux, Nelson Nery Júnior e Teresa Arruda Alvim Wambier (Orgs.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional.* t. IV. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MOLLICA, Rogerio. *A remessa necessária e o novo Código de Processo Civil*. In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 6: Processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 101-112. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

_____. *A execução para o pagamento de quantia certa em face da fazenda pública no novo CPC.* In *Processo em Jornadas – XI Jornadas Brasileiras de Direito Processual, XXV Jornadas Ibero-Americanas de Direito Processual.* Coords. Paulo Henrique dos Santos Lucon, Ricardo de Carvalho Aprigliano, João Paulo Hecker da Silva, Ronaldo Vasconcelos e André Orthmann, p. 915-922. Salvador: JusPodivm, 2016.

MONTEIRO, Vítor J. de Mello. *Da impugnação ao cumprimento de sentença – Natureza jurídica e cabimento.* In *Temas atuais da execução civil: Estudos em homenagem ao*

Professor Donaldo Armelin. Coords. Mirna Cianci e Rita Quartieri, p. 773-810. São Paulo: Saraiva, 2007.

MONTENEGRO FILHO, Misael. *Cumprimento da sentença e outras reformas processuais.* São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, José Roberto; **COSTA**, Regina Helena. *Prerrogativas processuais da Fazenda Pública*. In *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo.* Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno, p. 89-98. São Paulo: Malheiros, 2000.

NASCIMBENI, Asdrubal Franco. *A multa do art. 475-J, do CPC: nova tentativa de proporcionar plena efetividade do processo civil.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*, Coord. Susana Henriques da Costa, p. 163-196. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. *A inconstitucionalidade da EC n. 62 dos precatórios*. In *Emenda dos precatórios. Fundamentos de sua inconstitucionalidade.* Coords. Marçal Justen Filho e Carlos Valder Nascimento, p. 11-56. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

_____. *Execução contra a Fazenda Pública: sua inversão no polo processual em razão de erro material.* Rio de Janeiro: Forense, 2000.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal.* 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____; **NERY**, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado.* 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NOGUEIRA, Antonio de Pádua Soubhie. *Execução provisória da sentença.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

NOTARIANO JR., Antonio. *Impugnação ao cumprimento da sentença.* São Paulo: Método, 2008.

NUNES, Castro. *Da Fazenda Pública em juízo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1950.

OLIANI, José Alexandre Manzano. *Impugnação de sentença transitada materialmente em julgado, baseada em lei posteriormente declarada inconstitucional em controle concentrado pelo STF: ação rescisória ou declaratória de inexistência?* In *Revista de Processo*, n. 112, out./dez./2003, p. 221-239. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

OLIVEIRA, Antônio Flávio. *Precatórios. Aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais.* Belo Horizonte: Fórum, 2005.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do formalismo no processo civil.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. *Execução da parte incontroversa contra a fazenda pública no novo Código de Processo Civil.* In *Fazenda Pública*. *Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 817-861. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, Délio Mota de. *A formação progressiva da coisa julgada material e o prazo para o ajuizamento da ação rescisória: contradição do novo Código de Processo Civil.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 6: Processo nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 129-155. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura; **BELFORT**, Renata Cortez Vieira. *O cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública no novo CPC.* In *Fazenda Pública*. *Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 467-525. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

PELEGRINI, Márcia. *A intervenção estadual nos Municípios*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PEREIRA, Hélio do Valle. *Manual da Fazenda Pública em juízo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PESSOA, Fabio Guidi Tabosa. *Questões de direito intertemporal acerca da ação monitória no CPC/2015.* In *Direito intertemporal. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 7.* Coords. Flávio Luiz Yarshell e Fabio Guidi Tabosa Pessoa. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 225-251. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

PINTO, José Augusto Rodrigues. *Execução trabalhista: estática, dinâmica, prática.* 10. ed. São Paulo: LTr, 2004.

PINTO, Nelson et al. *Código de Processo Civil interpretado.* 3. ed. Coord. Antonio Carlos Marcato. São Paulo: Atlas, 2004.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment*. 3. ed. Saraiva: São Paulo, 1992.

PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di diritto processuale civile*. 3. ed. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1999.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição da República dos E. U. do Brasil.* t. II. São Paulo: Editora Guanabara, 1935.

_____. *Comentários à Constituição de 1967 – com a Emenda n. 1 de 1969.* 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

_____. *Tratado das ações*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

PORTANOVA, Rui. *Princípios do processo civil.* 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

RAMOS, Marllus Cesar. *Celeridade e efetividade processual.* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2012.

REDONDO, Bruno Garcia. *Objeção e exceção de não executividade.* In *Novo CPC doutrina selecionada, v. 5: Execução*. 2. ed. Coord. Fredie Didier Jr. Orgs. Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto e Alexandre Freire, p. 729-755. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

RIBEIRO, Flávia Pereira. *Honorários advocatícios no cumprimento de sentença.* In *Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Orgs. Ernane Fidélis dos Santos, Luiz Rodrigues Wambier, Nelson Nery Junior, Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 117-123. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. *Tutela Provisória.* In *Temas essenciais do novo CPC.* Coords. Luiz Rodrigues Wambier e Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

RICCI, Edoardo F. *Desnecessária conexão entre disponibilidade do objeto da lide e admissibilidade de arbitragem: reflexões evolutivas.* In *Arbitragem. Estudo em homenagem ao Prof. Guido Fernando da Silva Soares, 'in memoriam',* p. 402-412. Coords. Selma Ferreira Lemes, Carlos Alberto Carmona, Pedro Batista Martins. São Paulo: Atlas, 2007.

RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no processo civil.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ROMERO, Jorge Antonio Dias; **QUARTIERI**, Rita de Cássia Conte. *Do cumprimento de sentença pela Fazenda Pública no novo Código de Processo Civil.* In *Fazenda Pública*. *Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 251-269. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

ROMERO, William; **POMBO**, Rodrigo Goulart de Freitas. *Aplicação subsidiária do NCPC ao mandado de segurança e à ação de improbidade administrativa.* In *Repercussões do Novo CPC, v. 10.* Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 503-521. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 509.

ROSA, Marcos Valls Feu. *Exceção de pré-executividade: matéria de ordem pública no processo de execução.* 4. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2003.

SALLES, Carlos Alberto de. *Processo civil de interesse público*. In *Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social*, p. 39-77, Org. Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SANTOS, Bruno Maciel dos. *A utilização de precatórios como forma de extinção de créditos tributários*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Professor Dr. Roberto Quiroga Mosquera. São Paulo, 2013.

SANTOS, Ernane Fidélis dos. *As reformas de 2005 do Código de Processo Civil – execução de títulos judiciais e agravo de instrumento.* São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Rui Barbosa de Carvalho. *Efetividade na execução contra a fazenda pública*. In *Revista LTr: legislação do trabalho*, v. 73, n. 6, p. 719-723, jun./2009. São Paulo: LTr, 2009.

SCAFF, Fernando Facury. *O uso de precatórios para o pagamento de tributos.* In *Grandes questões atuais de Direito Tributário*, v. 13. Coord. Valdir de Oliveira Rocha, p. 102-116. São Paulo: Dialética, 2009.

SCALABRIN, Felipe; **SANTANNA**, Gustavo. *Perfil da remessa necessária no novo Código de Processo Civil*. In *Desvendando o novo CPC.* 2. ed. Orgs. Darci Guimarães Ribeiro e Marco Félix Jobim, p. 61-75. São Paulo: Livraria do Advogado, 2016.

SCHREIBER, Simone. *Considerações sobre o regime de precatórios para o pagamento dos débitos judiciais pela Fazenda Pública.* In *Revista Ibero-Americana de Direito Público.* v. II. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001.

SCHWIND, Rafael Wallbach; **KUKIELA**, Marina. *Câmaras de conciliação e mediação da Administração Pública: comentário ao artigo 174 do novo Código de Processo Civil*. In *Repercussões do Novo CPC, v. 10.* Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 327-345. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

SHIMURA, Sérgio. *A execução da sentença na reforma de 2005*. In *Aspectos polêmicos da nova execução 3: de títulos judiciais.* Coord. Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 546-586. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. *O direito de defesa no processo civil brasileiro: um estudo sobre a posição do réu*. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. *Preclusão processual civil.* São Paulo: Atlas, 2006.

_____. *Recorribilidade das Interlocutórias e Sistema de Preclusões no Novo CPC – Primeiras Impressões*. In *O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas*, Coord. Carlos Alberto Carmona, p. 189-230. São Paulo: Atlas, 2015.

_____ et al. *Comentários ao novo Código de Processo Civil.* 2. ed. Coords. Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVA, Américo Luís Martins. *Do precatório-requisitório na execução contra a Fazenda Pública.* 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

SILVA, João Paulo Hecker da. *Fundamentos da sentença nas ações de improbidade administrativa.* In *Improbidade Administrativa: aspectos processuais da Lei n. 8.429/92*. Coords. Paulo Henrique dos Santos Lucon, Eduardo José da Fonseca Costa, Guilherme Recena Costa, p. 253-278. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo.* 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. *Jurisdição e execução na tradição romano-germânica.* 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *As alterações da Lei 11.232/05 no processo de execução – reforma?* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*. Coord. Susana Henriques da Costa, p. 31-47. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

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

SIQUEIRA FILHO, Luiz Peixoto de. *Exceção de pré-executividade.* 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SOUZA, Bernardo Pimentel. *Introdução aos recursos cíveis e à ação rescisória.* 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SOUZA, Gelson Amaro de. *Efeitos da sentença que julga os embargos à execução.* São Paulo: MP Editora, 2007.

SPALDING, Mauro. *Execução contra a Fazenda Pública (por quantia certa).* Curitiba: Juruá, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari; **CÂMARA**, Jacintho Arruda. *Acordo na execução contra a Fazenda Pública*. In *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico,* n. 23, ago./out./2010. Salvador: IBDP, 2010.

TALAMINI, Eduardo. *A determinação do valor do crédito por simples cálculo.* In *Revista de Processo*, n. 85, p. 19-33, jan./mar./1997. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

_____. *Arbitragem e Parceria Público-Privada.* In *Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar*. Orgs. Eduardo Talamini e Mônica Spezia Justen. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. *Embargos à execução de título judicial eivado de inconstitucionalidade (CPC, art. 741, parágrafo único)*. In *Revista de Processo*, n. 106, abr./jun./2002, p. 38-83. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. *Sentença que reconhece obrigação como título executivo.* In *Revista Jurídica*, n. 344. São Paulo: Fonte do Direito, 2006.

_____. *Tutela relativa aos deveres de fazer e de não fazer: CPC, art. 461; CDC, art. 84.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

TARDIN, Maria das Graças Verly. *O precatório judicial: um obstáculo à efetividade do processo*. In *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, v. 8, n. 10, p. 373-393, jan./jun./2007. Campos: Faculdade de Direito de Campos, 2007.

TEIXEIRA, Guilherme Silveira. *Reflexões sobre o controle de constitucionalidade da sentença transitada em julgado: o art. 475-L, § 1º, do Código de Processo Civil.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*, Coord. Susana Henriques da Costa, p. 233-256. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

TEIXEIRA FILHO, Manoel Antonio. *Execução no processo do trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2001.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *A execução de sentença e a garantia do devido processo legal.* Rio de Janeiro: Aide Editora, 1987.

_____. *A Fazenda Pública e alguns aspectos da execução forçada.* In *Revista Forense*, jan./mar./1983, p. 62-72. Rio de Janeiro, 1983.

_____. *A prescrição intercorrente e a paralisação da execução forçada.* In *Prescrição no Código Civil, uma análise interdisciplinar.* 3. ed. Coord. Mirna Cianci. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *As inovações no Código de Processo Civil.* Rio de Janeiro: Forense, 1996.

_____. *Processo de execução e cumprimento de sentença.* 24. ed. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 2007.

_____. *Tutela diferenciada: opção do credor entre a ação executiva e a ação ordinária de cobrança.* In *Revista Dialética de Direito Processual*. n. 4, jul. 2003, p. 80-92. São Paulo: Dialética, 2003.

_____; **FARIA**, Juliana Cordeiro de. *A coisa julgada inconstitucional e os instrumentos processuais para seu controle.* In *Coisa julgada inconstitucional.* Coord. Carlos Valder do Nascimento. 4. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. *Revista Jurisprudência Mineira*. a. 62, v. 209, abr./jun./2014. Belo Horizonte: TJMG, 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Manual do Processo Judicial Eletrônico*. Coordenadoria de Processamento – CPRO/SJD/TSE. Brasília: TSE, 2013.

VARGAS, Jorge de Oliveira. *As consequências da desobediência da ordem do juiz cível*. Curitiba: Juruá, 2001.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil. Teoria Geral das Obrigações e Teoria Geral dos contratos.* v. II. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VENTURI, Elton. *Execução da tutela coletiva*. São Paulo: Malheiros, 2000.

VIANA, Emilio de Medeiros. *A possibilidade de imposição de multa pessoal ao gestor responsável pelo desatendimento de provimentos judiciais.* In *Fazenda Pública. Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 157-168. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. *Efetividade do processo em face da Fazenda Pública*. São Paulo: Dialética, 2003.

_____. *Execução contra a Fazenda Pública.* São Paulo: Dialética, 1998.

VICENTE, Fabrizzio Matteucci. *A natureza jurídica da impugnação da nova execução.* In *A nova Execução Civil – Lei n. 11.232/05*, Coord. Susana Henriques da Costa, p. 217-231. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

VICENTE, Juraci Inês Chiarini. *Execução contra a Fazenda Pública fundada em título extrajudicial*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Nulidades do processo e da sentença*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

_____. *Recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória.* 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Reflexos das ações procedimentalmente autônomas (em que se discute, direta ou indiretamente, a viabilidade da execução) na própria execução.* In *Processo de execução*. Coords. Sérgio Shimura e Teresa Arruda Alvim Wambier, p. 722-738. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____; **CONCEIÇÃO**, Maria Lúcia Lins; **RIBEIRO**, Leonardo Ferres da Silva; **MELLO**, Rogerio Licastro Torres de. *Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil: artigo por artigo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____; **MEDINA**, José Miguel Garcia. *O dogma da coisa julgada: hipóteses de relativização.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil.* 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000.

WILLEMAN, Flávio de Araújo. *Acordos administrativos, decisões arbitrais e pagamentos de condenações pecuniárias por precatórios judiciais.* In *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro,* n. 64, p. 116-137. Rio de Janeiro, 2009.

WLADECK, Felipe Scripes. *O novo CPC e a execução para pagamento de quantia certa contra a Fazenda Pública.* In *Repercussões do Novo CPC, v. 10.* Coord. Eduardo Talamini. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 111-127. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

YARSHELL, Flávio Luiz. *A execução e a efetividade do processo em relação à Fazenda Pública.* In *Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo*. Coords. Carlos Ari Sundfeld e Cassio Scarpinella Bueno. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Ação rescisória e decisões proferidas no processo de execução.* In *Execução civil (aspectos polêmicos).* Coords. João Batista Lopes e Leonardo José Carneiro da Cunha, p. 149-158. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. *Ação rescisória: juízo rescindente e rescisório*. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Breves notas sobre a disciplina da ação rescisória no CPC/2015.* In *O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas*, Coord. Carlos Alberto Carmona, p. 155-169. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. *Tutela jurisdicional.* São Paulo: Atlas, 1999.

_____; **ABDO**, Helena. *As questões não tão evidentes sobre a tutela da evidência.* In *Tutela provisória no novo CPC: Dos 20 anos de vigência do art. 273 do CPC/1973 ao CPC/2015*. Coords. Cassio Scarpinella Bueno, Elias Marques de Medeiros Neto, Olavo de Oliveira Neto, Patrícia Elias Cozzolino de Oliveira e Paulo Henrique dos Santos Lucon, p. 451-464. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____; **BONICIO**, Marcelo José Magalhães. *Execução civil: novos perfis.* São Paulo: RCS Editora, 2006.

YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Ação rescisória e direito processual intertemporal.* In *Direito intertemporal. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 7.* Coords. Flávio Luiz Yarshell e Fabio Guidi Tabosa Pessoa. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 193-208. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

ZANETI JUNIOR, Hermes. *Mandado de segurança coletivo: aspectos processuais controversos.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da tutela*. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. *Controle das liquidações fraudulentas. Fraude nas execuções contra a Fazenda Pública.* In *Execução contra a Fazenda Pública*, série *Cadernos do CEJ*, vol. 23, Org. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, p. 275-287. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

_____. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. *Processo de execução: parte geral*. 3. ed. rev. e atual. da 2. ed. da obra *Título executivo e liquidação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. *Sentenças declaratórias, sentenças condenatórias e eficácia executiva dos julgados*. In *Leituras complementares de processo civil*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2005.

ZENKNER, Marcelo. *O (velho) reexame necessário no novo CPC.* In *Fazenda Pública*. *Coleção Repercussões do Novo CPC, v.* 3. 2. ed. Coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues. Coord. Geral Fredie Didier Jr., p. 441-454. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO*

A

- Acesso à justiça..... II, 5
- Ação monitória em face da Fazenda Pública..... IV, 21
- Ação rescisória como defesa heterotópica à execução..... IV, 18.1
- Acordos administrativos extrajudiciais..... IV, 15.1
- Acordos diretos de deságio em precatório..... IV, 15.1
- Acordos judiciais e Administração Pública..... IV, 15.1
- Administração Pública. Entidades componentes..... II, 6
- Anualidade orçamentária..... III, 10
- Anuência fazendária com a memória contábil executiva..... IV, 16.6
- Arbitragem administrativa..... IV, 15.2
- Arbitragem e Fazenda Pública..... IV, 15.2
- Arbitragem e precatório..... IV, 15.2
- *Astreintes* em face do Poder Público..... VI, 28
- Atividade jurisdicional executiva. Conceito..... II, 4
- Ato atentatório à dignidade da justiça. Responsabilidade do agente público.. VI, 28
- Atributos das obrigações..... IV, 15
- Ausência de manifestação fazendária no cumprimento de sentença..... IV, 16.7
- Autocomposição e Administração Pública. Generalidades..... IV, 15
- Autocomposição e Administração Pública. Momento de realização..... IV, 15.1

B

- Bens públicos. Classificação. Particularidades..... III, 10
- Bens públicos e regime de precatório..... III, 10

C

- Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal..... IV, 15.2
- Causas modificativas ou extintivas da obrigação..... IV, 17.2.2
- Cessão de crédito e regime de precatório..... III, 11.5
- Cognição e tutela jurisdicional executiva..... II, 4
- Comparecimento espontâneo da Fazenda Pública..... IV, 16.2
- Compensação de crédito e regime de precatório..... III, 11.5
- Conclusão..... VII, 30
- Conselhos de fiscalização profissional e conceito de Fazenda Pública..... II, 6
- Contribuição social do PSS. Retenção. Ofício requisitório..... IV, 16.8.2

* Os números romanos remetem aos capítulos e os algarismos arábicos correspondem aos respectivos itens sistemáticos.

- Correção monetária no regime de precatório..... III, 11.3
- Crédito alimentar..... III, 11.2
- Crédito alimentar especial..... III, 11.2
- Crime de desobediência na tutela específica obrigacional..... VI, 28
- Crime de responsabilidade no inadimplemento dos precatórios..... III, 14
- Crimes funcionais no inadimplemento dos precatórios..... III, 14
- Crise de adimplemento. Subsidiariedade da atividade executiva..... II, 4
- Cronologia de pagamento dos precatórios..... III, 11.4
- Cumprimento de sentença que contenha condenação pecuniária..... IV, 16
- Cumprimento de sentença. Questões terminológicas..... II, 9
- Cumprimento provisório de sentença. Limites..... IV, 20
- Cumulação indevida de execuções..... IV, 17.2.1

D

- Decisão parcial de mérito. Cumprimento..... IV, 20
- Defesas heterotópicas à execução..... IV, 18
- Desapropriação. Natureza do crédito indenizatório..... III, 11.2
- Diligências contábeis *ex officio* anteriores ao ofício requisitório..... IV, 16.8.1
- Direito de ação..... II, 5
- Direito financeiro-orçamentário e regime de precatório..... III, 10
- Direitos fundamentais e tutela específica contra a Fazenda Pública..... VI, 27
- Dívida pública e precatórios..... III, 11

E

- Efeito suspensivo da impugnação ao cumprimento de sentença..... IV, 17.1
- Efeitos recursais na impugnação ao cumprimento de sentença..... IV, 17.4
- Efetividade processual..... II, 5
- Embargos à execução. Procedimento..... V, 25
- Embargos à execução. Recorribilidade..... V, 25.1
- Entidades empresariais e conceito de Fazenda Pública..... II, 6
- Entidades paraestatais..... II, 6
- Erro material e retificação de valor do precatório..... IV, 16.9.1
- Excesso de execução..... IV, 17.2.1
- Execução. Classificação. Modalidades..... II, 4
- Execução contra a Fazenda Pública fundada em título extrajudicial..... V, 24
- Execução "invertida"..... IV, 16.2
- Exigência constitucional de trânsito em julgado da sentença..... III, 12
- Extinção do módulo executivo. Satisfação do crédito..... IV, 16.10

F

- Fazenda Pública. Definição. Abrangência..... II, 6
- Fracionamento de valor. Precatório. Impossibilidade..... III, 11
- Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP e precatório..... IV, 15.2

H

- Homologação judicial de acordo administrativo. Consequências..... IV, 15.1
- Honorários advocatícios contratuais. Ofício requisitório. Retenção..... IV, 16.8.3
- Honorários advocatícios sucumbenciais. Causalidade..... IV, 16.3
- Honorários advocatícios sucumbenciais. Cumprimento de sentença..... IV, 16.3
- Honorários advocatícios sucumbenciais em face da Fazenda Pública..... IV, 16.3
- Honorários advocatícios sucumbenciais. Impugnação..... IV, 17.4
- Honorários advocatícios sucumbenciais. Processo de execução..... V, 24

I

- Impenhorabilidade dos bens públicos e regime de precatório..... III, 10
- Imposto de renda. Retenção no levantamento do precatório..... IV, 16.8.2
- Improbidade administrativa e inadimplemento de obrigação específica..... VI, 28
- Improbidade administrativa no inadimplemento dos precatórios..... III, 14
- Impugnação ao cumprimento de sentença. Decisão..... IV, 17.4
- Impugnação ao cumprimento de sentença. Efeito suspensivo..... IV, 17.1
- Impugnação ao cumprimento de sentença. Fundamentos de defesa..... IV, 17.2
- Impugnação ao cumprimento de sentença. Generalidades..... IV, 17
- Impugnação ao cumprimento de sentença. Natureza jurídica..... IV, 17
- Impugnação ao cumprimento de sentença. Procedimento..... IV, 17.3
- Impugnação ao cumprimento de sentença. Recorribilidade..... IV, 17.4
- Impugnação parcial ao cumprimento de sentença..... IV, 17.3
- Intimação inicial no cumprimento de sentença..... IV, 16.5
- Intimação por remessa..... IV, 16.5
- Introdução..... I, 1
- Intervenção política. Inadimplemento de obrigações específicas..... VI, 28
- Intervenção política. Inadimplemento de precatório..... III, 14

J

- Juizados especiais e requisições de pequeno valor..... III, 11.1
- Jurisdição..... II, 4
- Juros de mora no regime de precatório..... III, 11.3

L

- Leilões. Créditos de precatórios..... III, 11.4
- Levantamento do crédito depositado..... IV, 16.9.2

- Liquidação de sentença..... IV, 22
- Litisconsórcio e limites de requisição de pagamento..... III, 11.1

M

- Mediação e Administração Pública..... IV, 15.1
- Medidas de apoio à execução em forma específica..... VI, 28
- Meios de defesa da Fazenda Pública à fase executiva..... IV, 18
- Meios executivos. Classificação..... II, 4
- Modalidades de satisfação dos precatórios no regime especial..... III, 11.4
- Moralidade administrativa e regime de precatório..... III, 10
- Moratórias constitucionais..... III, 11.4
- Multa por inadimplemento..... IV, 16.1

N

- Natureza executiva da tutela satisfativa contra a Fazenda Pública..... II, 8
- Natureza jurídica bifronte do precatório..... III, 11
- Natureza jurisdicional da tutela executiva..... II, 4

O

- Óbices à concessão de tutela provisória contra a Fazenda Pública..... VI, 29
- Objeção à executividade. Cumprimento de sentença..... IV, 18
- Objeção à executividade e revisão de valor já requisitado..... IV, 18
- Objeção à executividade. Processo autônomo de execução..... V, 26
- Obrigações de pequeno valor. Limites..... III, 11.1
- Ofício requisitório de pagamento. Providências anteriores..... IV, 16.8
- Ofício requisitório de pagamento. Providências posteriores..... IV, 16.9
- Orçamento público e execução por precatório..... II, 8

P

- Pagamento à vista por ordem crescente de crédito. Precatório..... III, 11.5
- Parceria Público-Privada (PPP) e precatório..... IV, 15.2
- Periodicidade orçamentária..... III, 10
- Precatório complementar..... III, 3
- Precatório. Conceito e importância..... III, 11
- Precatório. Evolução histórica e constitucional..... III, 11
- Precatório suplementar..... III, 3
- Precedência de credores. Precatório..... IV, 15.1
- Prerrogativas da Fazenda Pública e regime de precatório..... III, 10
- Prerrogativas e privilégios da Fazenda Pública em juízo..... II, 7
- Prescrição da pretensão executiva contra a Fazenda Pública..... IV, 17.2.2
- Prescrição intercorrente e cumprimento de sentença..... IV, 17.2.2
- Presidente do tribunal. Processamento do precatório. Atribuições..... III, 11

- Presidente do tribunal. Retificação de valor do precatório..... IV, 16.9.1
- Pressuposto público e limites políticos do regime de precatório..... III, 10
- Princípio da igualdade e regime de precatório..... III, 10
- Princípio da proporcionalidade e atividade executiva..... II, 4
- Princípio da supremacia do interesse público. Superação dogmática..... IV, 15.1
- Princípio do interesse público..... III, 10
- Processo autônomo de execução contra a Fazenda Pública..... V, 24
- Programação orçamentária e regime de precatório..... III, 10
- Proporcionalidade e efetividade processual..... II, 5

R

- Regime de pagamento dos precatórios. Sistemática constitucional..... III, 11.4
- Regime especial de pagamento (EC n. 62/2009)..... III, 11.4
- Remessa dos autos com vista à Fazenda Pública..... IV, 16.5
- Remessa necessária. Considerações gerais..... III, 12
- Remessa necessária. Embargos à execução..... V, 25.2
- Remessa necessária na ação monitória..... IV, 21
- Renúncia a crédito de precatório. Deságio negociado..... IV, 15.1
- Renúncia a parcela do crédito. Percepção por RPV..... III, 11.1
- Requerimento executivo no cumprimento de sentença..... IV, 16.4
- Requisição de pequeno valor. Conceito..... III, 11.1
- Responsabilidade do agente público. Tutela específica..... VI, 28
- Responsabilidade patrimonial e execução por precatório..... II, 8
- Retenção de honorários advocatícios contratuais..... IV, 16.8.3
- Retificação e revisão do requisitório de pagamento..... IV, 16.9.1

S

- Sanções decorrentes da frustração do pagamento dos precatórios..... III, 14
- Sanções decorrentes do inadimplemento de obrigações específicas..... VI, 28
- Sentença arbitral..... IV, 15.2
- Sequestro constitucional..... III, 13
- Sequestro constitucional após a EC n. 62/2009..... III, 13
- Sequestro na satisfação de valor inadimplido por RPV..... III, 13
- Serviço público. Princípio da continuidade..... III, 10
- Serviços sociais autônomos e conceito de Fazenda Pública..... II, 6
- Sincretismo processual e Poder Público em juízo. Considerações gerais..... IV, 16
- Subsidiariedade da função executiva..... II, 4

T

- Termo de ajustamento de conduta para prevenir ou terminar litígios..... IV, 15.1
- Título executivo judicial fundado em norma inconstitucional..... IV, 17.2.3
- Títulos executivos extrajudiciais em face da Fazenda Pública..... V, 23
- Títulos executivos judiciais..... IV, 15

- Topologia da tutela jurisdicional executiva no CPC..... II, 9
- Transação administrativa por adesão..... IV, 15.1
- Tutela específica e satisfação tempestiva de direitos fundamentais..... VI, 27
- Tutela específica obrigacional contra a Fazenda Pública. Noções gerais..... VI, 27
- Tutela específica obrigacional contra a Fazenda Pública. Procedimento..... VI, 27
- Tutela específica. Medidas de apoio à execução..... VI, 28
- Tutela jurisdicional..... II, 4
- Tutela provisória contra a Fazenda Pública..... VI, 29

U

- Ultratividade do regime especial de pagamento dos precatórios..... III, 11.4

V

- Valores incontroversos. Precatório..... IV, 17.3