

A execução contra a Fazenda Pública no Projeto do CPC

Cláudia Aparecida Cimardi

Sumário

1. Noções gerais – o tratamento constitucional do pagamento das dívidas de quantia pela Fazenda Pública. 2. A fase inicial da execução da obrigação de pagar quantia certa. 2.a. No cumprimento de sentença. 2.b. No processo de execução. 3. A intimação / citação da Fazenda Pública. 4. As defesas da Fazenda Pública. 4.a. A impugnação no cumprimento de sentença. 4.b. Os embargos à execução. 5. A expedição da ordem de pagamento. 5.a. O precatório. 5.b. A requisição de pequeno valor. 6. O sequestro. 7. Conclusão.

1. Noções gerais – o tratamento constitucional do pagamento das dívidas de quantia pela Fazenda Pública

As obrigações de pagar quantia certa representadas em título judicial ou extrajudicial, se não adimplidas voluntariamente pelo devedor, tão logo se tornem exigíveis, podem gerar a provocação do Estado-juiz para que este realize atos coercitivos concretos voltados à execução forçada, por meio da determinação de procedimentos executivos preestabelecidos em lei. No dizer de Cândido Rangel Dinamarco (1993, p. 97), “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.”

Cláudia Aparecida Cimardi é Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC-SP, Procuradora do Estado de São Paulo, Professora assistente mestre dos cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu* da PUC-SP.

O Código de Processo Civil atual estabelece dois procedimentos para a concretização desses atos de força, que possibilitam invadir o patrimônio do devedor solvente, para satisfazer as obrigações não adimplidas, de acordo com a espécie de título: para título judicial, o cumprimento de sentença (arts. 475-I a 475-R) e, para o título extrajudicial, a execução por quantia certa (arts. 646 a 724). Impõe o art. 475-R a aplicabilidade das normas que regem o processo de execução de título extrajudicial à execução de título judicial, quais sejam, os artigos 647 e seguintes, pois ambos os procedimentos têm como atividade executória fundamental a prática de atos de expropriação de bens do devedor para a satisfação do credor.

Tais regras, entretanto, aplicáveis à generalidade das obrigações de pagar quantia certa, por particulares, não regulamentam o pagamento das obrigações impostas às Fazendas Públicas. Isto porque o regime especial de bens das Fazendas Públicas inviabiliza a técnica expropriatória, prevista nos artigos 647 e seguintes do CPC. Os bens públicos, diversamente dos bens dos particulares, são inalienáveis porque vinculados ao interesse público (arts. 100 e 101 do CC) e, por conseguinte, impenhoráveis (art. 649, I, do CPC).

Esta é uma das razões apontadas pelos doutrinadores para que as Fazendas Públicas não se sujeitem às regras gerais de execução forçada alicerçadas na técnica da expropriação de bens do patrimônio do devedor para a satisfação do credor. Todavia, outras razões há para que a Fazenda Pública não tenha tratamento idêntico ao dispensado ao particular. Como ressalta Mauro Spalding (2006, p. 135), são fundamentos para o tratamento diferenciado às Fazendas Públicas: a necessidade de prévia inclusão da dívida em lei orçamentária e de criação de um sistema que fixe um critério, fundado no princípio da isonomia, para o pagamento dos inúmeros credores das fazendas.

Desta feita, nosso sistema jurídico, há muito tempo, contém regras especiais e diferenciadas para o cumprimento das obrigações de pagar quantia certa impostas às Fazendas Públicas, sendo que, desde o início, vieram dispostas em texto constitucional, no qual se tem determinado a prévia inclusão do crédito no orçamento da entidade devedora, observando-se cronologicamente o recebimento da ordem judicial para pagamento, ordem que é denominada precatório. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1934 contemplava a obrigatoriedade de incluir, no orçamento da Fazenda Pública Federal, verbas suficientes ao pagamento das dívidas constantes nos precatórios judiciais. Poucos anos mais tarde, a Constituição Federal de 1.946 estabeleceu o regime especial de pagamento por meio de precatório, e a inclusão da verba correspondente em orçamento às demais fazendas públicas (dos Estados e dos Municípios).

O artigo 100 da Constituição Federal de 1988, seguindo a tradição, manteve o regime estabelecido pela ordem constitucional anterior, fazendo constar a regra de observância da ordem cronológica de entrada dos precatórios para pagamento do crédito, inclusive para os que tenham natureza alimentar, segundo pacífica interpretação do Supremo Tribunal Federal, expressada na Súmula 655: “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.” A razão de a Constituição Federal ter diferenciado os créditos de acordo com a natureza da obrigação foi a de estabelecer a preferência ao pagamento dos alimentares, e não de desobrigá-los da sistemática do precatório, como explicita a Súmula 144 do STJ: “os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência, desvinculados os precatórios da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa.”

Assim, os precatórios representativos de créditos a serem pagos pelas fazendas públicas estão dispostos em duas ordens cronológicas de apresentação, de acordo com sua natureza: os precatórios alimentares, definidos no § 1º-A do art. 100, da CF; e os precatórios não alimentares. Há, portanto, duas “filas” de créditos a serem pagos pelas entidades públicas devedoras, que deverão ser rigorosamente respeitadas, exceto com relação aos créditos cujos titulares gozem de preferência, por se enquadrarem nas hipóteses previstas no art. 100, § 2º, da Constituição Federal.

Como se mencionou inicialmente, a Constituição Federal, no art. 100, § 5º, determina que os créditos devam ser pagos no exercício seguinte à apresentação do precatório, se apresentados até 1º de julho; ou, se apresentados após 1º de julho, no exercício subsequente. Entretanto, já há muito tempo, essa previsão constitucional vem sendo desrespeitada pelos entes públicos devedores, gerando atraso incalculável no pagamento dos precatórios, o que motivou e “justificou” a edição da Emenda Constitucional nº 62/2009, conhecida como a “Emenda do Calote”, sobre a qual não nos manifestaremos, dado o objeto do presente trabalho estar centrado na análise do Projeto de Lei do Senado nº 166/2010¹, que tratou do procedimento da execução contra a Fazenda Pública.²

Com o advento da Emenda Constitucional nº 30/2000, foi acrescentado o § 3º ao artigo 100, o qual estabeleceu um regime diferenciado de pagamento das dívidas das fazendas, dispensando a expedição de precatório, a inclusão prévia em orçamento

e, por conseguinte, a espera pelo exercício seguinte ou ainda posterior para o cumprimento da obrigação. Esse dispositivo criou a obrigação de pequeno valor (ou dívida de pequeno valor), e a Emenda Constitucional 37/2002, que trouxe o parágrafo 5º ao artigo 100 (atual § 4º do art. 100, após a EC 92/09), estabeleceu que leis próprias determinariam os valores máximos que seriam fixados para essas obrigações, considerando-se as diversas entidades pagadoras, e suas respectivas capacidades econômicas.

Algumas leis locais regulamentadoras do valor máximo das dívidas a serem pagas com dispensa de precatório foram editadas, e estas, em alguns casos, também estipularam o prazo para pagamento, como, por exemplo, a Lei Federal nº 10.259/01, que, no art. 17, impôs prazo de 60 (sessenta) dias para pagamento das dívidas de toda e qualquer entidade federal, a contar do recebimento da requisição judicial à autoridade pagadora federal; e a Lei Estadual nº 11.377/03, que estabeleceu o pagamento em 90 (noventa) dias das dívidas do Estado de São Paulo, a contar do mesmo termo inicial.

Vê-se, portanto, que a Constituição Federal determina as regras fundamentais para o cumprimento, pelas Fazendas Públicas, das obrigações de pagar quantia certa. E, com relativa frequência, o legislador constitucional modifica o texto original do artigo 100 e dos artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que se referem às regras de pagamento de precatórios não quitados na forma imposta pelos atuais §§ 1º e 2º do art. 100. Portanto, em matéria de regulamentação da execução contra a Fazenda Pública, pouco restou ao legislador infraconstitucional, competindo-lhe a especificação de atos procedimentais voltados à efetivação das normas constitucionais.

O Código de Processo Civil atual contém apenas dois artigos (arts. 730 e 731) que disciplinam os atos procedimentais essenciais para a expedição do precatório, e que estão em vigor desde 1º de janeiro de 1974,

¹ Os artigos referidos nesse trabalho são os constantes do Projeto de Lei do Senado nº 166/2010, com as alterações apresentadas no relatório-geral do Senador Valter Pereira.

² Importante observar que o legislador constitucional alterou a redação original do artigo 100, por meio das Emendas 30/2000, 37/2002 e 62/2009. Também assim, foi acrescentado o art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pela EC 30/2000, e o art. 97, pela EC 92/2009, acima referida.

antes mesmo da vigente Constituição Federal. Por tal razão, esses dispositivos legais não contam com regulamentação específica para o procedimento voltado à expedição do ofício, ou requisitório, de pequeno valor (OPV ou RPV), e tratam indistintamente do procedimento da execução fundada em título judicial e da embasada em título extrajudicial.

Deve-se consignar que muito se questionou acerca da admissibilidade de ação de execução contra a Fazenda Pública embasada em títulos extrajudiciais.

A redação do art. 100 da CF, antes da edição da EC 30/2000, ensejou grande discussão na doutrina e jurisprudência quanto à possibilidade de o título executivo extrajudicial ser hábil a fundamentar a execução contra a Fazenda Pública, uma vez que o *caput* desse dispositivo referir-se-ia ao pagamento de crédito devido “em virtude de sentença judiciária”. Alguns doutrinadores limitavam a execução contra a Fazenda Pública aos títulos judiciais, fundamentando seus argumentos em interpretação literal do citado dispositivo, e com base em que somente este título, ou seja, a sentença, sujeitar-se-ia ao reexame necessário, como imposto pelo art. 475 do CPC. Outros, no entanto, reconheciam inexistir qualquer óbice legal para que títulos extrajudiciais pudessem ser objeto de execução contra a Fazenda Pública. (CIMARDI, 2007, p. 338) Como ressalta Sérgio Shimura (2005, p. 255), “o fato de não se poder penhorar bens públicos não afasta a possibilidade de a execução lastrear-se em título extrajudicial. Se a Fazenda Pública pode emitir títulos, ensejando relações negociais com terceiros, seria um privilégio inadmissível livrá-la das execuções fulcradas em tais títulos.”

Para finalizar a discussão, em meados de 2003, foi publicada a Súmula 279 do STJ³, lastreada em decisões de recursos julgados

entre 1994 e 2001, na qual se reconheceu o cabimento de execução contra a Fazenda Pública baseada em título extrajudicial. Todavia, com edição da EC 30/2000, que alterou parcialmente a redação do art. 100, introduzindo-lhe novo parágrafo (§ 1º-A), o legislador constitucional voltou a insistir na afirmação de que débito contra a Fazenda Pública deveria ser oriundo de “sentença judiciária”. Passou-se, então, novamente à discussão acerca do cabimento da execução de título extrajudicial contra a Fazenda Pública, o que, todavia, parece estar absolutamente solucionado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, que tem aplicado a referida súmula em inúmeros julgados após o ano de 2000.

O Projeto de Lei do Senado nº 166/2010 assimilou o entendimento do Superior Tribunal de Justiça exposto na Súmula 279 e reconheceu o cabimento de execução de título extrajudicial contra a Fazenda Pública, com o que prevê *dois procedimentos para o cumprimento das obrigações de pagar quantia contra a Fazenda Pública*, considerando ser o crédito decorrente de título judicial (arts. 519 e 520) ou de título extrajudicial (art. 866). Também assim, o PLS nº 166/2010 fez com que as regras de execução contra a Fazenda Pública estivessem em consonância com o atual regime de execução de títulos judiciais, imposto aos particulares, desde a entrada em vigência da Lei Federal nº 11.232/05, que criou o procedimento do cumprimento de sentença, como uma fase do processo de conhecimento, em sendo possível a efetivação da sentença, provisória ou definitiva, sem que haja a necessária formação de novo processo – o de uma ação de execução autônoma – para tais fins.

Estes são os dispositivos do Projeto de Lei do Senado nº 166 de 2010 que serão objeto de análise no presente trabalho, que visa precipuamente apontar as mudanças que poderão advir com sua aprovação no tocante ao trâmite procedimental por eles regulamentado.

³ Súmula 279 do STJ: “é cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública”.

2. A fase inicial da execução da obrigação de pagar quantia certa

Exigível o título executivo – judicial ou extrajudicial –, o credor necessariamente terá que se valer da atuação do Poder Judiciário para receber seu crédito se a devedora for a Fazenda Pública. Não há possibilidade de pagamento sem que sejam realizados os atos procedimentais previstos na Constituição Federal e legislação processual respectiva. Esclarece Humberto Theodoro Junior que, “quando se trata de obrigação de pagar soma de dinheiro, seja qual for sua origem (sem excluir aquelas provenientes da conversão de obrigações de fazer ou de entregar coisa), a execução contra a Fazenda Pública sempre estará sujeita ao procedimento especial previsto no art. 730 do CPC e no art. 100 da CF. Tal procedimento desenvolveu-se por medidas processuais e administrativas, que não incluem penhora ou outros expedientes de expropriação judicial imediata de bens do patrimônio. Apenas em situações muito especiais o CPC e a CF cogitam da possibilidade de seqüestro de verbas públicas, como incidente dessa modalidade de execução forçada, pois a regra básica é a impenhorabilidade de todos os bens e valores que compõem o patrimônio público” (THEODORO JUNIOR, 2009, p. 392).⁴

Para que seja dado início ao procedimento voltado ao pagamento das dívidas das Fazendas Públicas, imprescindível a iniciativa do credor, por meio de requerimento que deve preencher os requisitos a seguir mencionados, de acordo com a espécie do título que possua. Assim, o nas-

cimento do precatório depende da provocação do credor, que instaura o procedimento judicial adequado à expedição da ordem do Poder Judiciário, à entidade devedora, para que esta realize o pagamento segundo os ditames constitucionais, como prevê o art. 500, § 1º, do PLS 166/2010.

2.a. No cumprimento de sentença

Os artigos 519 e 520 do PLS 166/2010 disciplinam o *procedimento da execução de obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública fundada em título judicial*, dispensam a formação de nova relação jurídica processual, e, portanto a inauguração de um processo diferente ao de conhecimento no qual se originou o título. O PLS 166/2010, como não poderia deixar de ser, assimilou a sistemática vigente no Código de Processo Civil atual que, desde as alterações introduzidas pela Lei 11.232/09, determina que a sentença – e outros títulos a ela equiparados em virtude de texto legal – seja executada por meio de um procedimento sequencial ao do processo de conhecimento, que tem início com um pedido formulado pelo credor, sendo aplicável, portanto, a previsão geral contida no art. 500, § 1º, do PLS 166/2010.

O *caput* do art. 519 estabelece que, “*transitada em julgado a sentença que impuser à Fazenda Pública o dever de pagar quantia certa, ou, se for o caso, a decisão que julgar a liquidação, o exequente apresentará demonstrativo discriminado e atualizado do crédito...*”. Esse dispositivo parece condicionar a admissibilidade do pedido do credor, e portanto o início da execução, ao trânsito em julgado da sentença, negando, assim, a possibilidade de execução provisória contra a Fazenda Pública. E parece também estar em consonância à regra firmada pela redação do art. 100, § 5º, da CF, que impõe ser “... obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de *sentenças transitadas em julgado...*”. Assim afirma Antônio Flávio de Oliveira (2007,

⁴ O autor se refere aos casos excepcionais em que o Superior Tribunal de Justiça deferiu o sequestro de verbas públicas, para pagamento de precatórios vencidos, em observância a direito fundamental da pessoa humana, como a saúde e a vida; como, por exemplo, no RE 271.286-AgRg e outros. A EC 62/10 contemplou tais situações especiais, autorizando o pagamento preferencial de débitos de natureza alimentícia dos titulares que tenham 60 anos ou mais, ou que sejam portadores de doença grave (art. 100, § 2º, da CF).

p. 76): “... o § 1º do art. 100 da Constituição Federal de 1988 apenas torna obrigatória a inclusão do precatório no orçamento que a decisão da qual este tenha se originado tenha transitado em julgado. Não há, por isso, que se falar em execução provisória, visto que somente se executa a Fazenda por meio de precatório, em se tratando de condenações em valores expressos em moeda corrente.”

Todavia, para alguns doutrinadores, admissível a execução provisória contra a Fazenda Pública, pois proíbe a Constituição Federal a expedição do precatório sem que tenha ocorrido o trânsito em julgado, mas não a realização dos atos processuais que o antecedem.

Ressalta Leonardo Carneiro da Cunha (2007, p. 236) que “o trânsito em julgado, não custa repetir, é necessário, apenas, para a expedição do precatório ou da requisição de pequeno valor. O procedimento que antecede tal expedição já pode – e recomenda-se que assim seja – ser adiantado, em prol, até mesmo, do princípio constitucional da duração razoável dos processos (CF/88, art. 5º, LXXVIII)”.

No mesmo sentido, afirma Gilson Delgado Miranda (2006, p. 804) que, “... se defendemos a admissão da execução baseada em título extrajudicial, por que teríamos que obrigar o trânsito em julgado da sentença para dar início à execução, vinculando-se o aguardo da apreciação dos Tribunais Superiores? A interpretação da CF deve ser coerente. Assim, mantida a sentença pelo tribunal, esta poderá ser impugnada mediante recursos extraordinário e especial, recebidos no efeito meramente devolutivo (art. 497 do CPC), sem prejuízo do início da execução”.

Com efeito, *a Constituição Federal proíbe a expedição do precatório, antes do trânsito em julgado, pois é necessário que a sentença seja definitiva, isto é, que não possa ocorrer a perspectiva de ter seu conteúdo alterado em virtude de julgamento de recurso pendente sem efeito suspensivo*. Segundo estabelece a Resolução

115/2010 do Conselho Nacional de Justiça, em seu art. 4º, *caput*, “para efeito do disposto no *caput* do art. 100 da Constituição Federal, considera-se como momento da apresentação do precatório o do recebimento do ofício perante o Tribunal ao qual se vincula o juízo da execução”.

Logo, a realização de todos os atos procedimentais que antecedem esse momento não está proibida, pois o texto constitucional somente veda a expedição do precatório, sem que haja o trânsito em julgado.

Ao disciplinar o requerimento inicial do credor, o artigo 519 do PLS 166/2010 estabelece que:

“Art. 519. Transitada em julgado a sentença que impuser à Fazenda Pública o dever de pagar quantia certa, ou, se for o caso, a decisão que julgar a liquidação, o exequente apresentará demonstrativo discriminado e atualizado do crédito contendo:”

O texto transcrito aponta como requisito ao início do cumprimento de sentença o trânsito em julgado, ou seja, traz exigência não contida expressamente no texto constitucional. Tal dispositivo parece não possibilitar que sejam efetivados os atos procedimentais que antecedem a expedição do precatório, pois impõe que somente com o trânsito em julgado poderá o exequente formular o pedido de início do cumprimento de sentença.

Nada obstante, tal texto não poderá ser interpretado no sentido a impedir a realização de atos que antecipem o procedimento do cumprimento de sentença, eis que semelhante limitação não encontraria respaldo na Constituição Federal. Com isso, o requerimento inicial formulado pelo credor, com base em título judicial ainda não definitivo, não poderá ser indeferido liminarmente pelo juiz, pela ausência do trânsito em julgado exigido pelo *caput* do art. 519. Deverá o juiz determinar o processamento que, em ato contínuo, apreciará o preenchimento dos demais requisitos exigidos pelo PLS 166/2010.

Insta observar que, se necessário, a sentença deverá ser liquidada, na forma dos arts. 496 a 499 do PLS 166/2010, antes do início do cumprimento de sentença. Assim, a fase de liquidação poderá ter início tal qual o subsequente procedimento de cumprimento de sentença. Tais dispositivos mantiveram a sistemática em vigor no Código de Processo Civil, que regulamenta dois procedimentos de liquidação de sentença, quais sejam, a liquidação por arbitramento e a por artigos. Caso contrário, se o título depender exclusivamente de cálculo aritmético para fixação atualizada do *quantum*, o art. 496, § 2º, do PLS 166/2010 remete o credor ao início imediato do cumprimento de sentença.

Tanto assim que o *caput* do art. 519 do PLS 166/2010 determina que o pedido do credor venha acompanhado de “demonstrativo discriminado e atualizado do crédito”. Os parâmetros que guiarão o credor para a elaboração dos cálculos deverão ser indicados expressamente, em especial aqueles apontados nos incisos II a V desse artigo. O pedido também deve conter o nome completo e o número do CFP ou CNPJ do credor (art. 519, I, do PLS 166/2010).

Essa regra do Projeto segue a determinação já constante do Código de Processo Civil em vigor, segundo a qual o requerimento do credor precisa vir acompanhado de memória do cálculo do *quantum* devido, como bem observa Humberto Theodoro Junior (2009, p. 50): “embora não dependa a execução da instauração de uma nova ação (*actio iudicati*), o mandado de cumprimento da sentença condenatória, nos casos de quantia certa, não será expedido sem que o credor o requeira. É que lhe compete preparar a atividade executiva com a competente memória de cálculo, com base na qual o devedor realizará o pagamento...”

A memória de cálculo de atualização e incidência de consectários é, portanto, requisito do requerimento do credor, sem o qual poderá ser indeferido o início da exe-

cução. Tal exigência poderá se tornar um obstáculo àqueles credores que possuam crédito que dependam de cálculos de atualização que, apesar de meramente aritméticos, sejam complexos e, por conseguinte, devam ser realizados por profissionais habilitados. Comenta Hélios do Valle Pereira (2006, p. 433) que, “suprimida a liquidação de sentença por cálculo do contador, surgiu a tormentosa apresentação da *memória de cálculo*. Desse modo, passou a ser ônus do particular indicar o valor atualizado do débito, inaugurando a fase executiva (arts. 604 e 614, inc. II). Muitas vezes, não dispõe a parte dos dados necessários para instruir a conta ou encontra dificuldades técnicas, haja vista as peculiaridades que frequentemente envolvem estas operações”.

Tal qual ocorre atualmente, os credores que contam com razoável condição financeira continuarão de ter que arcar com as despesas de profissional habilitado para a confecção da memória de cálculo. Porém, esse problema poderá se tornar um grande empecilho aos credores que não disponham de confortável situação econômica, que mereçam os benefícios da gratuidade processual prevista na Lei nº 1060/50.

Para tais situações, o Código de Processo Civil atual, no art. 475-B, § 3º, possibilita ao credor beneficiário da justiça gratuita se valer do contador do juízo para a elaboração de cálculos aritméticos voltados à apuração do valor da condenação. Esse dispositivo é de grande valia ao credor já reconhecido em juízo como hipossuficiente de recursos financeiros, nas hipóteses em que esses cálculos não possam ser realizados por seu advogado, por apresentarem grande dificuldade.

O PLS nº 166/2010, entretanto, não contém semelhante dispositivo legal. Devemos lembrar que não são todos os credores beneficiários da justiça gratuita que são representados por Defensoria Pública (dos Estados ou da União), instituição que poderá ter em seus quadros profissionais habilitados a elaborar tais cálculos. Muitos

dos beneficiários da gratuidade processual, não representados por tal instituição, ou representados por Defensoria que não possua em seus quadros profissional da área, não terão condições financeiras para arcar com despesas de alguém que se desincumba da atividade de elaborar cálculos complexos, como, por exemplo, quanto aos créditos de servidores públicos decorrentes de reconhecimento de aplicação de índices de aumentos em benefícios específicos (relacionados sexta-parte, décimo-terceiro salário, quinquênio), créditos relacionados a direitos por equiparação de atividade de servidor público, créditos previdenciários e outros.

Assim, a exigência apontada no *caput* do art. 519 do PLS 166/2010, se por um lado fará com que o procedimento do cumprimento de sentença tenha início célere, com a pronta apresentação de memória de cálculo pelo próprio credor – como atualmente ocorre –, por outro lado poderá trazer uma grande dificuldade para credores beneficiários da justiça gratuita que tenham crédito cuja fixação do valor exija a elaboração de intrincados cálculos aritméticos.

O artigo 519, § 1º, do PLS 166/2010 estabelece ainda que, se vários forem os credores beneficiados pela sentença condenatória a ser executada, ou seja, se houve no processo de conhecimento a formação de litisconsórcio, cada um deles deve apresentar seu próprio demonstrativo de valor atualizado do crédito, podendo o juiz limitar a formação de litisconsórcio, na forma do art. 112, §§ 1º e 2º, do Projeto. Esse dispositivo vai ao encontro da orientação contida no art. 5º, § 1º, da Resolução 115/10 do CNJ.⁵ A individualização da memória de cálculo torna patente o valor da dívida, com o que se faz mais fácil a identificação desta, como de pequeno valor, ou não.

⁵ “Art. 5º O juiz da execução informará no precatório os seguintes dados, constantes do processo: ... § 1º Os precatórios deverão ser expedidos individualizadamente, por credor, ainda que exista litisconsórcio.”

Por fim, estabelece o art. 519, § 2º, regra que não mais se refere aos requisitos do pedido para cumprimento de sentença, posto que determina expressamente a não aplicação da multa prevista no art. 509, § 1º, do Projeto. Outra não poderia ser a posição adotada pela Comissão elaboradora do Projeto, eis que a multa de 10% ali prevista, tal qual impõe o art. 475-J, *caput*, do atual Código de Processo Civil, decorre da mora do devedor, que deixa de cumprir a obrigação no prazo estipulado. E a Fazenda Pública, como regra, paga mediante o regime de precatórios, no qual não há vencimento certo para cumprimento, ou, então, em estrita observância ao requisitório de pequeno valor que, a depender de quem seja a entidade devedora, poderá ou não contar com lei que imponha prazo certo para pagamento.

Iniciado o procedimento de cumprimento de sentença, com o recebimento do pedido formulado pelo credor, uma vez preenchidos os requisitos para tanto, o juiz determinará a intimação da entidade devedora, nos moldes do art. 520, *caput*, do PLS 166/2010, cujos comentários seguem no item 3.

2.b. No processo de execução

Mais uma vez seguindo a sistemática engendrada no Código de Processo Civil atual, o PLS nº 166/2010 prevê para os títulos executivos extrajudiciais um procedimento diverso do elaborado para a execução dos títulos judiciais. E não poderia ser diferente, pois o credor de título extrajudicial a ser pago por ente público deve instaurar um processo, que formará uma relação jurídica processual dantes inexistente, ao contrário do que ocorre com o procedimento de cumprimento de sentença, que simplesmente instaura uma nova fase em um processo já formado.

Assim, quanto à execução fundada em título extrajudicial, prevista no art. 866 do PLS 166/2010, necessário o ajuizamento de ação de execução.

A petição inicial seguirá as regras comuns das diversas espécies de execução, e deverá preencher os requisitos elencados no art. 755 do PLS 166/2010, que estipula disposições gerais às diversas espécies de execução. Por conseguinte, deverá estar instruída com os documentos elencados no inciso I desse dispositivo, quais sejam: a.) título extrajudicial; b.) demonstrativo de débito atualizado, com os parâmetros indicados no parágrafo único do mesmo art. 755 (requisito que poderá apresentar o mesmo problema mencionado no item anterior); c.) prova de que se verificou a condição ou o termo; d.) prova do cumprimento da contraprestação. Também deverá indicar a espécie de execução, que, contra a Fazenda Pública, poderá ser mediante expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor (inciso II); e, ainda, pedir a citação do devedor (inciso III).

Indispensável que conste da petição inicial a indicação do juízo competente, de acordo com os ditames contidos no artigo 740 do PLS 166/2010, sendo certo que, quanto à execução contra a Fazenda Pública, terá aplicação o inciso I, que prevê a regra segundo a qual a execução poderá ser proposta no foro do domicílio do executado ou no foro de eleição constante do título. Trata-se de competência relativa e, por isso, prorrogável, nos termos dos arts. 63, *caput*, e 65 do PLS 166/2010.

3. A intimação / citação da Fazenda Pública

De acordo com as regras contidas no PLS 166/2010, apresentado o requerimento do credor, com os requisitos exigidos pelo art. 519, a Fazenda Pública será intimada para, se quiser, impugnar a execução, no prazo de 30 dias, conforme art. 520, *caput*.

Uma dúvida de grande repercussão prática emerge da regra acima, no tocante à forma da intimação da Fazenda Pública.

Veja-se, inicialmente, que o § 2º do art. 500 do PLS 166/2010 determina a forma

por meio da qual o devedor será intimado para pagar o débito, ao contrário do que se tem hoje, em nosso Código de Processo Civil, que, no art. 475-J, não estabelece se deverá haver intimação e, se esta houver, se deve ser efetivada pessoalmente, ou na pessoa de seu advogado, constituído nos autos do processo, ante a publicação do ato em órgão oficial. Esse dispositivo legal do atual Código de Processo Civil ensejou discussão, na doutrina e na jurisprudência, ante o silêncio sobre o termo inicial para a contagem do prazo dos 15 dias, que tem o devedor para cumprir a obrigação.⁶ Ressalta Rogério Licastro Torres de Mello (2007, p. 254) que surgiram três correntes doutrinárias acerca do início da fluência do prazo para cumprimento de sentença: 1. a contar do momento em que se torna exigível a sentença – com o trânsito em julgado ou com a intimação desta, se apelável apenas com efeito devolutivo –, independentemente de requerimento do credor e de intimação do devedor; 2. a partir da intimação pessoal do executado e, 3. a partir da intimação do executado, na pessoa de seu advogado, pelos meios oficiais.

No entanto, comenta José Miguel Garcia Medina (2011, p. 455) que, “após intensa controvérsia na doutrina e na jurisprudência, consolidou-se, no STJ, o entendimento de que, “concedida a oportunidade para o adimplemento voluntário do crédito exequendo, o não pagamento no prazo de quinze dias importará na incidência sobre o montante da condenação de multa no percentual de dez por cento (art. 475-J), compreendendo-se o termo inicial do referido prazo o primeiro dia útil posterior à data da publicação de intimação do devedor na pessoa de seu advogado” (STJ, EDcl no Ag 1136836/RS, 4ª T., j. 04.08.2009, rel.

⁶ O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do recurso especial nº 940.274-MS, pela Corte Especial, firmou entendimento no sentido de que a intimação prevista no art. 475-J do CPC deve ser realizada na pessoa do advogado do executado, por meio de publicação através da imprensa oficial.

Min. João Otávio de Noronha)”. Todavia, o próprio autor expõe entendimento diverso, ao afirmar que essa deve dar-se na pessoa do réu, e não por meio de seu advogado, eis que o cumprimento da obrigação é ato pessoal do devedor.

Deve-se notar primeiramente que, no tocante à execução contra a Fazenda Pública, diferentemente da execução contra um particular, a intimação tem por objetivo exclusivo a fixação do termo inicial para a apresentação de impugnação, pois não há qualquer possibilidade de que seja efetuado o pagamento sem que sejam observadas as regras de expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor. O prazo do art. 509 do PLS 166/2010 destina-se tão somente a dar à entidade devedora a oportunidade de apresentar defesa, e não de cumprir a obrigação, eis que não poderá adimpli-la senão na forma imposta pelo texto constitucional.

Nesse sentido, deve-se fazer a distinção entre atos processuais que são praticados no processo, por aquele que possui capacidade postulatória, dos atos materiais, que são realizados pelas partes no mundo empírico. Segundo prelecionam José Miguel Garcia Medina, Luiz Rodrigues Wambier e Teresa Arruda Alvim Wambier (2007, p. 361), “no sistema jurídico processual, há intimações que devem ser dirigidas às partes e intimações que devem ser dirigidas aos advogados. Para tanto, são observados os seguintes critérios, em regra: (a) para a prática de atos processuais que dependem de capacidade postulatória (CPC, art. 36), a intimação deve ser dirigida ao advogado; (b) para a prática de atos pessoais da parte, atos subjetivos que dependem de sua participação e que dizem respeito ao cumprimento da obrigação que é objeto do litígio, a parte deve ser intimada pessoalmente.”

A intimação da Fazenda Pública visa tão somente dar ciência ao advogado público, para que este avalie se deverá ou não realizar um ato processual – o de oferecer defesa. Assim, pode-se concluir que a intimação

prevista no art. 520 do PLS 166/2010 deverá ser feita na pessoa do Advogado Público, que, diante da regra especial contida no art. 106 do Projeto, será por meio de vista pessoal dos autos, e não pelo Diário da Justiça (art. 500, § 2º, I, do PLS 166/2010). Caso a entidade devedora não esteja representada por Advogado Público, mas por advogado que não faça parte de referida instituição, deverá ser aplicada a regra geral do art. 500, § 2º, II. De qualquer forma, em sendo o advogado o destinatário da intimação do art. 520, dever-se-á aplicar a regra do art. 186, *caput*, do Projeto, que estabelece que nos prazos processuais somente computar-se-ão os dias úteis.

Em suma, a intimação da Fazenda Pública que inicia o procedimento de cumprimento de sentença deverá ser realizada na pessoa do advogado público, mediante vista dos autos, ou, na pessoa do advogado contratado pela entidade devedora, pelo Diário da Justiça, e corresponderá ao termo inicial do prazo para impugnação, de trinta dias, computando-se apenas os dias úteis.

A citação da Fazenda Pública, por sua vez, para que se tenha formada a relação jurídica processual da ação de execução de título extrajudicial – art. 866 do PLS 166/2010 –, deverá ser realizada na forma dos arts. 211, *caput*, e 216, III, ou seja, pessoalmente, na pessoa do representante legal e por oficial de justiça, tal qual se dá atualmente, segundo as regras do Código de Processo Civil.

O prazo de trinta dias previsto no art. 866 para a oposição de embargos à execução, assim como o prazo para o oferecimento de impugnação, é prazo para a prática de um ato processual, por quem tenha capacidade postulatória, razão pela qual, para sua contagem, deverão ser consideradas as regras contidas no art. 186 do PLS 166/2010, que, em seu § 2º, estabelece que o benefício do prazo em dobro previsto no art. 106 não deverá ser aplicado quando a lei fixar prazo próprio para o ato.

4. As defesas da Fazenda Pública

4.a. A impugnação no cumprimento de sentença

Em consonância com o regime de cumprimento de sentença, o Projeto estabelece a impugnação como meio de defesa no procedimento de execução, em sequência ao processo de conhecimento. Ensinam Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery (2006, p. 645) que, “misto de ação e defesa, a impugnação caracteriza-se como incidente ao cumprimento da sentença. É ação porque o impugnante tem pretensão *declaratória* (v.g. inexistência da citação, inexigibilidade do título, ilegitimidade de partes, prescrição) ou *desconstitutiva* da eficácia executiva do título exequendo (v.g. nulidade da citação, excesso de execução) ou de atos de execução (v.g. penhora incorreta, avaliação errônea). (...) A impugnação é em tudo equiparável aos embargos do devedor (CPC 736, 741 e 745) – misto de *ação e defesa* –, mas não tem autonomia procedimental. Quanto ao procedimento, portanto, a impugnação é um *incidente processual*.”

Justamente em razão da similitude entre a impugnação e os embargos à execução, ressalta Arruda Alvim (2006, p. 47) que as decisões proferidas sobre alegações contidas em ambas as formas de defesa ficam revestidas pela autoridade da coisa julgada. Observa, porém, que “esta afirmação, todavia, não é absoluta. Tudo depende do que se alegue por meio dos embargos do devedor, tal qual desenhados na lei em vigor até 23.06.2006. O mesmo pode-se afirmar no que diz respeito à impugnação, de que trata a Lei 11.232/2005: tudo depende da matéria veiculada.”

A impugnação a ser apresentada pela Fazenda Pública fica, todavia, restrita às matérias indicadas nos incisos do art. 520 do Projeto. Trata-se das mesmas matérias possíveis de serem alegadas na impugnação do devedor comum, trazidas nos

incisos do art. 511 do PLS 166/2010 e, em linhas gerais, das matérias contidas no rol estabelecido no art. 475-L do CPC, que, nas palavras de Humberto Theodoro Junior (2009, p. 53), “... tanto podem versar sobre a *substância* do débito como a *vícios formais* do processo...”

Ressalta Araken de Assis (2006, p. 317), ao se referir ao rol do art. 475-L do CPC e à impugnação que nesta “... a cognição do órgão judiciário se encontra limitada às questões expressamente previstas; contudo, em relação às causas do catálogo a investigação se mostra livre e exaustiva”. E, mais adiante, relata que, “segundo decidiu a 1ª Turma do STF, relativamente ao rol similar do art. 741, as causas previstas no art. 475-L se mostram taxativas, rejeitando ampliações. No mesmo sentido se manifestou a 5ª Turma do STJ, sempre considerando os embargos do art. 741...”

Não nos alongaremos, no presente trabalho, em comentários acerca da natureza jurídica das decisões que julgam a impugnação ou do rol de matérias do art. 520 do PLS 166/2010, eis que não apresentam situações inovadoras, como mencionado anteriormente. As possíveis defesas da executada Fazenda Pública contidas nos incisos do art. 520 do PLS 166/2010 são similares às já constantes no atual Código de Processo Civil, exceto as previstas nos incisos V e VI (respectivamente, cumulação indevida de execuções e incompetência do juízo da execução, bem como suspeição ou impedimento do juiz).

Observe-se que o texto contido no § 4º do art. 520 do PLS 166/2010 parece repetir a regra contida no art. 475-L do CPC vigente. Constata-se, entretanto, que o texto do § 4º do art. 520 do Projeto tem menor alcance do que o disposto no art. 475-L, § 1º, do atual CPC. Ambos dispositivos fazem referência à hipótese em que se configura a inexigibilidade do título judicial fundado em lei ou ato normativo, em decorrência de declaração de inconstitucionalidade pelo Superior Tribunal Federal.

O art. 475-L, § 1º, admite a alegação de que a sentença transitada em julgado que tenha por fundamento lei ou ato normativo seja declarada inexigível, se o Supremo Tribunal Federal houver declarado a inconstitucionalidade da norma em controle concentrado, via ação declaratória de inconstitucionalidade, ou em controle difuso, *incidenter tantum*, nos recursos decididos.⁷ Ao comentarem esse dispositivo legal, Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart (2008, p. 300) afirmam que “é indiferente para a aplicação da regra a circunstância de a decisão do Supremo Tribunal Federal *ser anterior ou posterior* à formação do título executivo. Em qualquer das hipóteses, a inexigibilidade do título está caracterizada. Do mesmo modo, vê-se que não há ressalva no texto legal sobre a necessidade de a inconstitucionalidade ser pronunciada em via direta pelo Supremo Tribunal Federal. A norma aplica-se indistintamente nos casos de controle concentrado e difuso, direto ou incidental, independentemente de eventual suspensão da norma pelo Senado Federal (art. 52, X, da CF).”

O art. 520, § 4º, do PLS 166/2010, por sua vez, faz referência à inexigibilidade do título somente em razão de declaração, pelo Supremo Tribunal Federal, de inconstitucionalidade em controle concentrado, ou quando a norma tiver a execução suspensa pelo Senado Federal. Assim, as hipóteses de inexigibilidade previstas nesse dispositivo legal ficam restritas às decisões decorrentes de julgamento de ação direta de inconstitucionalidade (art. 102, I, CF/88), ou de ato posterior, praticado pelo Senado (art. 52, X, da CF/88).

Ainda com relação aos requisitos da impugnação, ressalte-se que impõe o § 1º do art. 520 do PLS 166/2010 ser imprescindível, à impugnação cuja alegação seja a de excesso de execução, a declaração do valor que entende o executado como correto, sob

pena de não conhecimento dessa defesa. A admissibilidade da impugnação estará condicionada à apresentação de memória de cálculo na qual o executado indica o exato valor que afirma ser o correto. Segundo prelecionam Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery (2006, p. 650), trata-se da *exceptio declinatoria quanti*, que faz com que o impugnante atribua valor ao título, sob pena de preclusão.

A impugnação ao cumprimento de sentença deverá ser processada tal qual já ocorre no Código de Processo Civil atual, em seu art. 475-L, exceto pela circunstância de não ser exigida a segurança do juízo, o que também deixa de ser exigido para a impugnação prevista no art. 511, *caput*, do PLS 166/2010.

Portanto, a impugnação é o instrumento hábil para a devedora Fazenda Pública pretender a declaração ou a desconstituição do título judicial, razão pela qual, enquanto pendente, afasta a *definitividade* da dívida, para fins de expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor. Tanto é assim que o art. 520, § 2º, do PLS 166/2010 estabelece que somente com a rejeição das arguições apresentadas pela executada a ordem de pagamento poderá ser expedida.

Deve-se, porém, ressaltar a inovação trazida no § 3º do art. 520 do PLS 166/2010 quanto à possibilidade de continuidade da execução da parte não questionada, em se tratando de impugnação parcial apresentada pela Fazenda Pública.⁸ Essa regra reforça o entendimento acima apresentado, eis que possibilita ao credor a imediata continuidade do procedimento do cumprimento de sentença da parcela não impugnada, com a expedição da ordem de pagamento (precatório ou requisição de pequeno valor).

Justamente por tais motivos, a impugnação apresentada pela Fazenda Pública não se sujeita à regra da sistemática da execução comum, segundo a qual essa forma de de-

⁷ O texto similar ao art. 475-L, § 1º, trazido no art. 741, parágrafo único, ambos do CPC atual, é questionado na ação declaratória de inconstitucionalidade, ainda sem julgamento (ADIn 2418-3/DF, rel. Min. Cezar Peluso).

⁸ A regra já consta do Código de Processo Civil atual, mas limitada aos embargos à execução de título extrajudicial de devedores particulares (art. 739, § 2º).

fesa do devedor não tem efeito suspensivo. Na verdade, seria desnecessário perquirir acerca dos efeitos da impugnação apresentada pela Fazenda Pública – ou seja, se tem ela efeito suspensivo ou não –, eis que a definitividade reclamada pelo texto constitucional para a expedição do precatório traz como consequência inafastável o sobrestamento do trâmite do procedimento dessa execução de procedimento especial.

Por fim, as regras referentes aos embargos à execução contra particulares constantes no art. 874 do PLS 166/2010 deverão ser empregadas subsidiariamente também com relação à impugnação do cumprimento de sentença oferecido pela Fazenda Pública. Esse dispositivo determina a rejeição liminar da defesa apresentada pelo executado em três hipóteses: intempestividade, inépcia e manifesto propósito protelatório. Ainda que do Projeto não conste semelhante previsão de indeferimento liminar da impugnação da Fazenda Pública, os incisos I e II do art. 874 tratam de situações que devam ser conhecidas de ofício, por serem matérias de ordem pública, e, assim, poderão ser aplicados ao procedimento da impugnação. E o inciso II determina a rejeição liminar da impugnação, se manifestamente protelatória, com o que se terá ofensa ao princípio inculcado no art. 8º do Projeto e levará à imposição de condenação ao pagamento de multa por litigância de má-fé, nos termos dos arts. 83, IV e VI, e 84 do Projeto.

4.b. Os embargos à execução

Os embargos à execução continuarão a ser o meio adequado para a arguição de vícios e/ou irregularidades que possa conter a ação de execução de título extrajudicial, como previsto no art. 866 do PLS 166/2010.

A sistemática desses embargos não será diferente da já adotada pelo Código de Processo Civil em vigor, no art. 730. No Projeto, o prazo para a oposição dos embargos à execução pela Fazenda Pública é de trinta dias, que é exatamente o mesmo lapso temporal

atualmente fixado, em virtude do art. 1º-B da Lei nº 9.494/97. Vale aqui a observação feita no item 2 quanto à contagem desse prazo ser realizada na forma do art. 186 do PLS 166/2010, ou seja, com o cômputo apenas dos dias úteis e não incidência da regra do prazo em dobro do art. 106.

Como instrumento de oposição à ação ou ao título executivo extrajudicial que fundamenta a execução, não há limitação de matérias arguíveis nos embargos à execução, sendo admissíveis, inclusive, as matérias que poderiam ser deduzidas em defesa no processo de conhecimento, conforme determina expressamente o § 2º do art. 866 do PLS 166/2010.

No tocante aos embargos à execução, as observações anteriormente apresentadas com relação à impugnação no cumprimento de sentença poderão ser aplicadas, especialmente, quanto à declaração da quantia que entende o executado como devida, se a matéria de defesa consistir em excesso de execução (art. 520, § 1º), e à impugnação parcial (art. 520, § 3º), como expresso no § 3º do art. 866.

Ainda que o art. 866 do Projeto não tenha feito semelhante previsão contida no § 3º do art. 866, para aplicação subsidiária dos artigos referentes aos embargos à execução genéricos, quanto aos embargos à execução contra a Fazenda Pública, semelhante raciocínio será realizado. Deverá, certamente, haver o emprego dos dispositivos legais disciplinadores da defesa no processo de execução comum, aos embargos à execução opostos pela Fazenda Pública, obviamente, no que couber, como por exemplo quanto às regras referentes à necessidade de que a petição inicial preencha alguns requisitos (arts. 870 e 873, § 5º) e quanto à rejeição liminar dos embargos (art. 874).

Por fim, subsidiariamente, aplicar-se-á o art. 876, quanto ao prazo para o embargado responder ao que foi arguido em embargos à execução, diante da ausência de previsão expressa no Projeto, para o procedimento especial da execução contra a Fazenda Pública.

5. A expedição da ordem de pagamento

5.a. O precatório

Ao contínuo do término do prazo de 30 dias para oferecimento de impugnação ou de oposição dos embargos à execução, sem que estes tenham sido apresentados pela entidade pública devedora, será expedido o ofício requisitório, pelo juízo da execução, ao Presidente do tribunal competente, caso a dívida não se enquadre em pequeno valor. O mesmo se dará se rejeitada a impugnação, ou improcedentes os embargos à execução, como estabelecem os arts. 520, § 2º, I, e 866, § 1º, do PLS 166/2010.⁹

Ressalte-se, entretanto, que a prática desse ato inaugural para a expedição do precatório está condicionada ao trânsito em julgado da decisão proferida na impugnação ou nos embargos à execução. Como afirmado anteriormente, a Constituição Federal estabelece ser imprescindível a definitividade do título, para que possa ser expedido o precatório, pois não admite que o credor ingresse numas das “filas de pagamento” da entidade devedora com um

crédito que ainda possa ser, de alguma forma, alterado em virtude de decisão judicial.

A apresentação do ofício requisitório ao Presidente do tribunal competente origina o *precatório*, como indica o art. 4º, *caput*, da Resolução 115/11 do CNJ. Nas palavras de Carlos Valder do Nascimento e Marçal Justen Filho (2010, p. 100), “a expedição do precatório é antecedida do reconhecimento de uma pretensão indevidamente resistida por parte da Fazenda Pública. Depois de todos os questionamentos já realizados no corpo dos processos de conhecimento (principal e incidente) e na própria execução, atinge-se a uma etapa em que foram *exauridos* todos os pressupostos normativamente exigidos para que o direito invocado seja satisfeito. Daí a determinação judicial da satisfação concreta do direito do credor, que se traduz no precatório. Ou seja, o precatório é um ato processual com efeito jurídico de ordens judiciais, que determinam a obrigatoriedade da prática de certos atos estatais: a alocação de verbas necessárias e suficientes, na lei orçamentária do exercício subsequente, para liquidação da dívida reconhecida jurisdicionalmente como líquida, certa e exigível.”

O precatório passa, então, a ser processado, conforme o Regimento Interno do respectivo tribunal, a fim de que seja a entidade devedora comunicada da existência da dívida, para inclusão em orçamento, nos termos do art. 100, § 5º, da CF/88, observando-se o trâmite disposto no art. 7º da Resolução 115/2010 do CNJ. É o que prevê o art. 520, § 2º, I, do PLS 166/2010.

Vê-se, portanto, que as regras engendradas no PLS 166/2010, assim como as vigentes, do atual Código de Processo Civil, não regulamentam todos os atos realizados pelo Poder Judiciário até que ocorra o efetivo pagamento do crédito.

Originado o precatório, o Tribunal apenas fiscaliza o estrito cumprimento das regras constitucionais. E, como bem esclarece Cássio Scarpinella Bueno (2010, p. 438), “todas as questões relativas ao *cumprimento* e à *exatidão* do precatório, mesmo

⁹ No caso de improcedência dos embargos à execução, questionam a doutrina e a jurisprudência se deverá haver reexame necessário dessa sentença e, por conseguinte, se este suspende o procedimento, impedindo a expedição do precatório. Comenta Araken de Assis que, nos termos do art. 475, I, do CPC, haverá necessariamente remessa obrigatória e que “daí decorre a impossibilidade de a execução prosseguir, definitivamente, enquanto não houver trânsito em julgado do provimento que rejeitou os embargos opostos pela Fazenda Pública contra a pretensão a executar, pouco importando, neste caso, a ausência de efeito suspensivo do recurso voluntário (art. 520, V)” (2004, p. 918). Luiz Rodrigues Wambier e Eduardo Talamini (2010, p. 542), comentam, entretanto, que “os embargos da Fazenda Pública não se revestem de peculiaridades procedimentais. A diferença residiria em que a sentença que os rejeitasse, ou os julgasse improcedentes, estaria em regra sujeita ao reexame necessário (art. 475, I e §§ 2º e 3º) – conforme entendimento que há pouco predominava. No entanto, existem decisões do STJ descartando o reexame necessário nesse caso. A questão ainda é controvertida”. Veja-se que essa questão não foi disciplinada pelo PLS 166/2010, o que poderia ter sido feito, para finalizar a discussão acima referida.

após sua expedição, deverão ser suscitadas e resolvidas perante o juízo da execução e não perante a Presidência do Tribunal requisitante, que tem competência apenas para verificar a regularidade *extrínseca* dos valores requisitados, realizar a atualização monetária dos valores até o instante da requisição de pagamento (CF, art. 100, § 5º) e a regularidade *formal* do precatório (suficiência de peças instrutórias). A Presidência do Tribunal exerce verdadeira função *administrativa* e não propriamente jurisdicional no que tange ao manuseio dos precatórios.”

Tem-se, portanto, que as regras relacionadas ao pagamento do precatório estão delineadas na Constituição Federal. As regras infraconstitucionais regulamentam o necessário procedimento para que seja expedido o precatório, que é instrumento jurisdicional destinado a concretizar um direito, que deverá ser materializado pela Fazenda Pública.

5.b. A requisição de pequeno valor

A requisição de pequeno valor prescinde de inclusão em orçamento e, portanto, de precatório para ser paga. Entretanto, para sua expedição, também se faz inafastável a definitividade do título, o que somente ocorre com o trânsito em julgado da decisão acerca da impugnação ou dos embargos à execução, caso tenham sido apresentados pela entidade devedora.

O art. 520, § 2º, II, do PLS 166/2010 estabelece que a requisição será expedida pelo juízo da execução, diretamente à entidade devedora, para pagamento da obrigação, no prazo de sessenta dias contados da entrega da requisição, sendo que o depósito da quantia devida deve ser feito na agência mais próxima de banco oficial. Assim, o Projeto contém regra que uniformizará o procedimento da requisição, bem como o prazo para pagamento do crédito, a ser observada por todas as entidades devedoras, ao contrário do que atualmente ocorre. Isso porque, após a edição da EC 30/2000, que introduziu ao sistema de pagamento de

débitos pela Fazenda Pública a requisição de pequeno valor, a União, os Estados e os Municípios expediram, cada qual, uma regulamentação local, que não são coincidentes quanto à determinação acerca do procedimento e do prazo para pagamento dessas dívidas.¹⁰

O procedimento engendrado pela Comissão elaboradora do Projeto faz com que as próprias entidades pagadoras devam se estruturar adequadamente para receber a requisição, ordená-la de acordo com a ordem cronológica de apresentação e efetuar o pagamento no prazo estabelecido de sessenta dias.

6. O sequestro

O não cumprimento da ordem de pagar quantia certa, por parte da Fazenda Pública, afirmou-se inicialmente, não gera como consequência a prática de atos de expropriação de bens. Entretanto, excepcionalmente, possibilita a Constituição Federal,

¹⁰ Comenta Leonardo Carneiro da Cunha (2007, p. 262) que as dívidas de pequeno valor de responsabilidade da União, de suas autarquias ou de fundações de direito público submetem-se à regulamentação contida na Resolução nº 438/2005, que determina a expedição de ofício requisitório pelo juiz da execução ao Presidente do tribunal, que organiza a relação das requisições, em ordem cronológica, que deverá ser obedecida pela entidade quando do pagamento. No Estado de São Paulo, diferentemente, o Decreto 47.237, de 18 de outubro de 2002, em seu art. 3º, prevê que: “A requisição do pagamento das obrigações a que se refere o artigo 1º deste decreto será feita por meio de ofício do Juiz encarregado da execução dirigido ao Procurador Geral do Estado ou aos representantes legais das autarquias, fundações e universidades estaduais.” Isto é, no Estado de São Paulo, a requisição não é intermediada pelo Tribunal respectivo, pois é encaminhada diretamente à instituição incumbida de gerenciar as dívidas decorrentes de requisições de pequeno valor. E, por força do disposto no art. 2º, § 2º, da Lei estadual nº 11.377, de 14 de abril de 2003, as requisições de pequeno valor devem estar relacionadas em ordem cronológica e devem ser liquidadas em até 90 (noventa) dias. Verifica-se, portanto, que as leis estaduais regulamentaram diferentemente o processamento, o prazo e a forma, para realizar o pagamento das requisições de pequeno valor, diferentemente da regra uniformizadora prevista no Projeto.

no § 6º do art. 100, o sequestro de quantia suficiente ao pagamento de crédito, diretamente dos cofres da entidade devedora, nos casos de quebra da ordem cronológica de pagamento, ou de não alocação de verba correspondente ao valor devido no orçamento da devedora.

O art. 731 do Código de Processo Civil contempla essa sanção prevista na Constituição Federal e estabelece que o credor prejudicado deve formular um pedido e endereçá-lo diretamente ao Presidente do Tribunal que expediu a ordem de pagamento, que decidirá após ser ouvido o chefe do Ministério Público.¹¹

O PLS 166/2010 não contém semelhante dispositivo legal, o que não impede que continue a ser realizado o procedimento do pedido de sequestro tal qual disciplinado pelo CPC atual. Insta observar que os arts. 33 e 34 da Resolução 115/2010 do CNJ prevêem os atos e os prazos que devem ser observados quanto a esse pedido de sequestro de verbas públicas. Segundo tais dispositivos, a autoridade da Administração correspondente à entidade devedora será oficiada para, em 30 dias, proceder à regularização do pagamento ou prestar as informações pertinentes. Com ou sem manifestação, os autos são encaminhados ao Ministério Público, para manifestação em dez dias, findos os quais os autos são remetidos ao Presidente do tribunal, que proferirá a decisão.

O pedido de sequestro é, portanto, pedido excepcional, de aplicação de sanção

prevista na Constituição Federal, que deve ser analisado e decidido pela autoridade máxima do tribunal competente. O art. 100, § 6º, dispensa previsão infraconstitucional de procedimento com atos complexos, motivo pelo qual, adequadamente, deixou o Projeto de fixar regulamentação.

7. Conclusão

O Projeto de Lei do Senado nº 166/2010 regulamenta a execução contra a Fazenda Pública, traçando procedimentos destinados ao objetivo de fazer com que esta devedora diferenciada materialize as obrigações de pagar quantia certa, na forma imposta pela Constituição Federal. Dentro do estreito campo de atuação que tem o legislador infraconstitucional, quanto à sistemática especial de pagamento pela Fazenda Pública, posto que disciplinada fundamentalmente pela Constituição Federal, o Projeto procurou assimilar os procedimentos executórios que já estão incorporados no atual Código de Processo Civil. Assim, o Projeto estabeleceu o procedimento de cumprimento de sentença, para os títulos judiciais, e o processo de execução, para os títulos extrajudiciais. Ambos têm o mesmo objetivo: gerar uma ordem de pagamento, para uma entidade pública devedora, na forma de precatório ou de requisição de pequeno valor.

Os três artigos destinados a regulamentar tais procedimentos não trazem grandes inovações, se consideradas as regras contidas no atual Código de Processo Civil. Entretanto, deixa o Projeto de estabelecer algumas diretrizes a tais procedimentos, as quais poderiam evitar que discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca de pontos específicos, tais como: a possibilidade de a memória de cálculo a ser apresentada pelo credor hipossuficiente, no pedido inicial do cumprimento de sentença ou do título extrajudicial, ser realizada pelo contador do juízo; a determinação expressa da forma da intimação da Fazenda Pública, se na pessoa

¹¹ Os arts. 33 e 34 da Resolução 115/2010 do CNJ preveem o procedimento a ser adotado quanto a esse pedido de sequestro de verbas públicas. Interessante observar que o Superior Tribunal de Justiça tem admitido outra hipótese para o acolhimento do pedido de sequestro: o sequestro para pagamento de tratamento de saúde do credor, portador de doença considerada grave. A EC 62/2009 alterou o texto do art. 100 da Constituição federal, para fazer incluir o parágrafo 2º, que estabelece preferência no pagamento aos credores portadores de doença grave, definidos em lei. Na ausência de lei específica, o Regulamento nº 115/2010, no art. 13, indica as doenças que podem propiciar o benefício constitucional.

do representante legal, por oficial de justiça; ou através de publicação no órgão oficial, na pessoa do advogado constituído; a exigência do trânsito em julgado para o início do cumprimento de sentença, afastando, assim, a possibilidade da prática de atos processuais que antecedem a expedição do precatório ou do requisitório de pequeno valor, e outras.

Assim, o Projeto deixou de estruturar procedimentos de execução contra a Fazenda Pública que fossem um pouco mais minuciosos, na tentativa de regulamentar atos processuais fundamentais para que o credor alcance a concretização de seu direito material, com menos percalços – que, aliás, são inúmeros.

Referências

- ASSIS, Araken de. *Cumprimento de Sentença*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- _____. *Manual da Execução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- ALVIM, Arruda. A natureza jurídica da impugnação prevista na Lei 11.232/2005: a impugnação do devedor instaura uma ação incidental, proporcionando o exercício do contraditório pelo credor; exige decisão, que ficará revestida pela autoridade da coisa julgada”. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos polêmicos da nova execução* 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.
- BRASIL. Código Civil (1916). Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 17 jun. 2011.
- BRASIL. Código Civil (2002). Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 17 jun. 2011.
- BRASIL. Código de Processo Civil (1973). Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 17 jun. 2011.
- BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso Sistemático de Direito Processual Civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 3.
- CIMARDI, Cláudia Aparecida. Execução contra a Fazenda Pública após EC 30/2000. In: *EXECUÇÃO Civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Coordenação Ernane Fidélis dos Santos et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- CUNHA, Leonardo Carneiro. *A Fazenda Pública em Juízo*. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2007.
- DINAMARCO. Cândido Rangel. *Execução civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil: execução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. v. 3.
- MEDINA, José Miguel Garcia. *Código de Processo Civil Comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- _____; WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Apontamentos sobre as alterações oriundas da Lei n. 11.323/2005. In: *TEMAS Atuais da Execução Civil*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MELLO, Rogério Licastro Torres de. O início do prazo para cumprimento de sentença. In: *EXECUÇÃO Civil: estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior*. Coordenação Ernane Fidélis dos Santos et. al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MIRANDA, Gilson Delgado. A execução contra a Fazenda Pública no sistema constitucional brasileiro. In: *PROCESSO e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- NASCIMENTO, Carlos Valder do; JUSTEN Filho, Marçal. *Emenda dos Precatórios: fundamentos de sua inconstitucionalidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- OLIVEIRA, Antônio Flávio. *Precatórios*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- PEREIRA, Helio do Valle. *Manual da Fazenda Pública em juízo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Reovar, 2006.
- SHIMURA, Sérgio. *Título Executivo*. 2. ed. São Paulo: Método, 2005.
- SPALDING, Mauro. *Execução contra a Fazenda Pública Federal*. Curitiba: Juruá, 2006.
- THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 44. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. v. 2.
- _____. *Processo de Execução e Cumprimento de Sentença*. 26. ed. São Paulo: Leud, 2009.
- WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso Avançado de Processo Civil: Execução*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. v. 2.