



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
TRABALHO DE CURSO II

**RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO FRENTE ÀS
EXECUÇÕES DE PRECATÓRIOS MUNICIPAIS**

ORIENTANDO(A): Marcos Vinicius Cardoso da Silva

ORIENTADORA: Prof^ª. MS. Carmem da Silva Martins

GOIÂNIA

2020

MARCOS VINICIUS CARDOSO DA SILVA

**RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO FRENTE ÀS
EXECUÇÕES DE PRECATÓRIOS MUNICIPAIS**

Primeiro capítulo de Monografia Jurídica apresentado à disciplina Trabalho de Curso I da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof^a. Orientadora: Ms. Carmem da Silva Martins

GOIÂNIA

2020

RESUMO

Este trabalho aborda sobre as principais responsabilidades subsidiárias do Estado frente às execuções dos precatórios municipais. Nesse sentido, este tema é importante na medida em que se aborda a existência ou não da possibilidade de o Estado responder subsidiariamente pelos precatórios Municipais. Foi definido como objetivo geral analisar a existência ou inexistência de responsabilização subsidiária o Estado frente à uma execução de precatório Municipal, como objetivos específicos conceituar os precatórios, realizar uma abordagem geral e histórica frente aos precatórios, classificar os precatórios e seus meios de execução, e por fim, sistematizar a execução da responsabilização subsidiária. Foi estabelecido como hipótese a verificação os meios utilizados para a execução dos precatórios exclusivamente por meio das fazendas públicas, sendo vedado para seu adimplemento medidas expropriatórias contidas no Código de Processo Civil. Deste modo, é possível afirmar que os resultados obtidos permitem comprovar a hipótese levantada.

Palavras-Chave: Precatórios; Responsabilidade Subsidiária; Estado; Fazendas Públicas.

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ART – Artigo

CF – Constituição Federal

CNA – Créditos de natureza Alimentícia

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

COSIT – Coordenação Geral da Tributação da Receita Federal do Brasil

CPC – Código de Processo Civil

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

DNA – Débitos de Natureza Alimentícia

EC – Emenda Constitucional

RPV – Requisição de Pagamento

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1. O REGIME DOS PRECATÓRIOS	7
1.1 O QUE É PRECATÓRIO.....	7
1.2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PRECATÓRIOS	9
1.3 CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES DE PRECATÓRIOS	11
1.1.1 Classificação dos precatórios	11
1.1.2 Espécies de Precatórios	12
2. O DIREITO PROCESSUAL CIVIL E OS PRECATÓRIOS	13
2.1. PRINCÍPIOS DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL	14
2.2. DA COMPETÊNCIA	15
2.3. DO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA.....	18
2.4. DAS EXECUÇÕES CONTRA A FAZENDA PÚBLICA.....	21
3. A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA NOS PRECATÓRIOS	29
3.1. DA RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA.....	29
CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35

INTRODUÇÃO

O Precatório é um regime do Direito Brasileiro que representa uma ordem de pagamento advindo de uma sentença judicial transitada em julgado, em face da Fazenda Pública, seja ela: Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, de acordo com os limites estabelecidos por lei. Desse modo, os pagamentos das dívidas pelas Fazendas Públicas, em virtude de sentença judiciária, são feitos exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, de acordo com a Constituição Federal, e para que haja a execução do precatório, este deverá ser apresentado pelo juiz contra o ente público ao Presidente do Tribunal.

Neste sentido, existindo a possibilidade do não cumprimento da obrigação cabe questionar a viabilidade de responsabilização subsidiária do ente federado sobre o ônus de uma execução de precatório recaída em face de seu município.

Diante deste contexto, questiona-se: É economicamente possível que o Estado seja responsabilizado subsidiariamente por todas as execuções dos precatórios de seus Municípios?

Esta pesquisa trabalha a hipótese de que é necessária que haja a verificação dos meios utilizados para a execução dos precatórios exclusivamente por meio das fazendas públicas, sendo vedado para seu adimplemento medidas expropriatórias contidas no Código de Processo Civil. No entanto, devida a existência de grande demanda pelo orçamento financeiro que são investimentos de outras áreas, pode inviabilizar a responsabilização subsidiária dos Estados perante a execução dos precatórios Municipais.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a existência ou não da possibilidade de responsabilização subsidiária o Estado frente à uma execução de precatório Municipal, através de uma pesquisa bibliográfica sobre como deve ser realizada essa responsabilização no Brasil, e ainda discorrer sobre os dados referente a temática.

A escolha do tema se justifica pela importância de apresentar um questionamento sobre a possibilidade ou não do Estado, como responsável pelos seus municípios, responder subsidiariamente pelas execuções dos precatórios municipais e seu adimplemento. Tal possibilidade, é importante, pois trará mais segurança jurídica, uma vez que se o município não honrar com a sua obrigação, poderá o prejudicado ofertar execução baseada na responsabilização subsidiária em face do Estado, minimizando os riscos de prejuízos.

A metodologia utilizada no presente trabalho é fundamentada diante do aspecto teórico, utilizando métodos científicos para melhor compreensão do tema. Sempre nos limites dos objetivos propostos, a pesquisa fará uma observação das legislações apropriadas, no sentido de identificar a possibilidade da responsabilização subsidiária do estado na execução dos precatórios de seus municípios.

Este trabalho está estruturado de forma em três capítulos, o primeiro capítulo traz uma revisão sobre o Regime dos Precatórios. O segundo capítulo discorre sobre o Direito processual Civil e os Precatórios e ainda sobre as Execuções sobre as Fazendas Públicas. E por fim, no terceiro capítulo apresenta sobre a Responsabilidade Subsidiária nos Precatórios.

CAPÍTULO I

O REGIME DOS PRECATÓRIOS

1.1 O QUE É PRECATÓRIO

Precatório é um instrumento judicial de cobrança dos débitos específicos dos entes federativos.

Por se tratar de um instrumento especial é evidente uma diversificação doutrinária na conceituação do que vem a ser precatório, pois demanda conhecimento prévio de diversas áreas jurídicas. Por exemplo, para Orlando El Al Vaz (2005, p. 02):

Precatórios são sentenças judiciais condenatórias contra a Fazenda Pública, que, depois de transitadas em julgado e após a expedição dos requisitórios em 1º grau, adquirem nos tribunais a denominação e a forma de precatórios, representando dívidas das Fazendas, que são previstas nos orçamentos públicos e que devem ser regularmente pagas.

Por sua vez, entende José de Ribamar Caldas Furtado (2006, p. 01), que precatório é:

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

Entretanto, na seara do direito administrativo, Celso Antônio Bandeira de Melo, conceitua precatório como sendo:

O mecanismo procedimental de pagamento das dívidas de uma pessoa de direito público, que hajam reconhecidos em juízo, tem início com as determinações, chamadas 'precatórios', que os magistrados expedem ordenando ao devedor que inclua na previsão orçamentária do próximo exercício verba necessária para satisfazer os precatórios que hajam sido apresentados até 1º de julho, cujos valores deverão ser corrigidos monetariamente na data do pagamento. (MELLO, 2012, p. 1062).

Para Luís Maurício de Lima (2015, p.13), “Precatório é o processo administrativo de pagamento de título executivo judicial transitado em julgado constituído contra Entidade Federativa”.

Por fim, dentre milhares de outros conceitos sobre o tema, é brilhante a conceituação de Manoel da Cunha, no livro "Precatórios: Do escândalo nacional ao calote nos credores":

[...] é o requisitório ou pedido de pagamento ao Presidente do Tribunal respectivo, feito pelo juiz de um processo findo, com sentença de execução transitada em julgado, quando o devedor é a Fazenda Pública Federal, estadual ou municipal, quer seja da administração direta (órgãos integrantes dos três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário), quer seja da administração indireta (autarquias e fundações públicas). (CUNHA, 2000, p. 19).

É importante destacar que atualmente apesar das variáveis no conceito de precatório, todos possuem a essência no artigo 100 da Constituição Federal de 1988, cujo o *caput* leciona o seguinte texto:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (BRASIL, 1988, s.p.).

Tendo em vista todos conceitos apresentados e com base na Constituição Federal de 1988, se faz coerente conceituar precatório como sendo um instrumento judicial de cobrança dos débitos específicos da União, Estados, Municípios, Autarquias ou demais entes federados, cujo o objetivo é reparar o prejuízo causado a um particular por ações ou omissões cuja a atribuição lhe são inerentes de acordo com uma determinação legal e meios próprios previstos no ordenamento jurídico.

Apresentado vários conceitos de precatório e desenvolvido um mais abrangente, segue-se à contextualização histórica desse instituto.

1.2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PRECATÓRIOS

Quanto a origem dos precatórios existe divergências doutrinárias. De um lado, ensina Bruno Espiñeira Lemos (apud JUNIOR, 2010, p. 12), que os precatórios têm vestígios nas ordenações do reino (Manuelinas, Afonsinas e Filipinas), onde D. Pedro I, “após proclamar a independência, decretou a regência pela legislação vigente em Portugal”.

De outro lado, Manoel Jorge e Silva Neto (2001, p. 2), afirma categoricamente que o núcleo jurídico do sistema de precatórios data do ano de 1898. Vejamos:

Em verdade, a primeira norma jurídica a ter por núcleo a disciplina dos precatórios foi o Decreto nº 3.084, de 05 de novembro de 1898, cujo art. 41 previa o seguinte: "A sentença será executada depois de haver passado em julgado e de intimado o Procurador da Fazenda, se este não lhe oferecer embargos, expedindo o juiz a precatória ao Tesouro para efetuar-se o pagamento".

Por sua vez, Santos (2013, p. 24) ensina que os precatórios surgiram por necessidade e datam da primeira Constituição do Brasil de 1824, *in verso*:

Precatório surgiu não por luxo, mas como uma necessidade de satisfazer o crédito, de pessoa física ou jurídica, ganho por uma sentença condenatória judicial face de um ente da administração.

Para atingir essa garantia foram necessárias várias mudanças ao longo das constituições brasileiras. Desde a primeira Constituição do Brasil, a de 1824, já existia disposição sobre a dívida pública, claro que o assunto não era tão abortado como é na nossa atual magna carta.

Vale destacar que é inegável quando Manoel Jorge e Silva Neto afirma que a primeira norma brasileira a tratar do nome “precatório” e disciplinar categoricamente sobre este instituto fora o Decreto nº 3.084, de 05 de novembro de 1898.

Apesar de toda discordância doutrinária com relação a origem dos precatórios nenhuma se distancia da verdade. Mesmo não havendo a menção clara da palavra “precatório” a essência do instituto era mencionada.

Na Constituição de 1934, em seu artigo 182, existia disposição relativo aos pagamentos das dívidas públicas devido a Fazenda Federal que deveriam ser pagos na ordem da apresentação dos precatórios. *In verbis*:

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

Comenta Jobim (2006, p. 133) “desde suas primeiras formulações constitucionais - especialmente após a Constituição de 1934 – o precatório se constitui em importante mecanismo de pagamento das dívidas públicas”.

A partir de então todos os textos constitucionais já haviam disposições que disciplinavam sobre os precatórios.

Segundo Mario Poggio Junior (2010, p. 12), fora a partir da Carta Maior de 1946 que houve a ampliação do procedimento do pagamento dos precatórios aos Estados e Municípios e somente na Constituição de 1967 houve um aperfeiçoamento, momento em que tornou obrigatória a inclusão da verba necessária à sua quitação, nos orçamentos das entidades públicas.

A Constituição Federal de 1988 trouxe várias disposições e inovações sobre o instituto. Inicialmente, como uma perspectiva de transição e inovação da C.F anterior para a atual, houve a inserção e previsão do instituto no orçamento anual do governo, para o pagamento até o final do exercício do ano seguinte, bem como houve previsão de penalidades se por acaso não fosse cumprido.

No decorrer dos anos as prioridades e necessidades mudaram fora onde surgiram duas emendas constitucionais, a primeira de nº 30/00 e a segunda e mais recente de nº 62/09.

Mario Poggio Junior (2010, p. 13), ensina que a emenda constitucional nº 30/00:

[...] possibilitou o pagamento de precatórios classificados como de “Outras Espécies” em até dez (10) parcelas anuais, sob pena de sequestro de valores suficientes para quitar o débito, mas, novamente não abordou os precatórios classificados como de “Natureza Alimentícia”, que “ficaram para segundo plano”.

Ao passo que na emenda de nº 62/09, publicada em 10 de dezembro de 2009:

[...] o legislador, entre outras medidas, facultou o pagamento da totalidade dos precatórios existentes (“natureza alimentícia” e “outras espécies” em até quinze (15) parcelas anuais, ou pelo destino de percentual calculado sobre a Receita Corrente Líquida, com previsão de sequestro de valores e outras medidas restritivas de direitos. (JUNIOR, 2010, p,13)

Passado um breve panorama histórico-evolutivo do regime de precatórios, veremos a seguir sobre a classificação e espécies de precatórios.

1.3 CLASSIFICAÇÃO E ESPÉCIES DE PRECATÓRIOS

De forma a simplificar e apresentar clara e objetivamente a classificação e as espécies de precatórios, dividiremos esse tópico em duas partes. A primeira passaremos à classificação dos precatórios e a segunda à apresentação das espécies. Vejamos.

1.3.1 Classificação dos Precatórios

Os precatórios são classificados em: precatórios federais, precatórios estaduais e precatórios municipais.

- Precatórios Federais são aqueles cujo a competência do pagamento é da união, sendo assim deveram ser inseridos no orçamento da federal para serem devidamente adimplidos rigorosamente em dia.
- Precatórios Estaduais são aqueles cujo a competência para adimplir é do Estado, e assim como os precatórios da união, esses também deveram ser incluídos no orçamento do estado para pagamento rigorosamente em dia.
- Precatórios Municipais são aqueles de competência dos municípios, de modo que o ente municipal é o devedor da ação. Desse modo, após a inserção do precatório no orçamento anual, este deverá depositar o valor correspondente aos credores.

Vale destacar que existem precatórios além dos federais, estaduais e municipais, sendo eles os de competência dos demais entes federativos como as autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, que seguem a mesma lógica dos mencionados acima.

1.3.2 Espécies de Precatórios

Existem duas espécies de Precatórios. Os Precatórios chamados de Débitos de Natureza Alimentícia (DNA) ou também conhecido como Créditos de Natureza Alimentícia (CNA) e os Precatórios de Natureza Comum.

Os DNA's ou também conhecidos como CNA's, são aqueles, como o próprio nome diz de natureza alimentícia e por consequência disso possuem uma preferência de pagamento em relação aos precatórios em si e estão previstos no parágrafo primeiro do artigo 100 da Constituição Federal, nestes termos:

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no parágrafo 2º deste artigo.

Já os Precatórios de Natureza Comum, ao contrário do alimentício, não têm prioridade em seu pagamento, devendo aguardar a realização dos pagamentos daqueles que possuem natureza alimentar, ganhando uma ordem cronológica diferenciada dos demais, pelo fato de não terem prioridade em seus pagamentos.

CAPÍTULO II

O DIREITO PROCESSUAL CIVIL E OS PRECATÓRIOS

O Direito Processual é a área do Direito que regula os procedimentos civis, isto é, trata-se de um conjunto de normas e princípios que regem o exercício da jurisdição. Neste tom, é esse Direito que determina as bases para os procedimentos judiciais e extrajudiciais. Desse modo, o processo é um instrumento que visa a harmonia social, ou seja, busca lidar e solucionar os problemas resultantes das relações sociais (CINTRA et al., 2006).

Neste sentido, esses conflitos de interesses de âmbito civil devem ser atendidos e guiados conforme os padrões legais que são previamente estabelecidos através do judiciário. Resguarda, portanto, o direito de ação das partes da relação. Mas também garante que ambas tenham suas alegações apreciadas em uma igualdade formal (BULOS, 2002).

As fontes do Direito são os meios de produção ou expressão da norma baseadas no Processo Civil e que auxiliam na interpretação dessas formalidades civis mais também nas hipóteses de lacunas na legislação. Tem como base o Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), onde se encontram as principais normas norteadoras e regulamenta de forma específica a legislação (CINTRA et al., 2006, pag. 25).

No entanto, as fontes da norma processual podem ser abstratas ou concretas, sendo as fontes abstratas as mais específicas e comum ao Direito e desse modo, configuram-se: a lei (em sentido amplo, englobando a Constituição Federal e a legislação extravagante); os costumes; a doutrina; a jurisprudência. Sendo as normas concretas as fontes efetivam essas normas (BULOS, 2002).

Os Precatórios movimentam intensamente o mercado de compra e venda fiscal, isto é, as empresas os adquirem a fim de sanar suas dívidas fiscais, buscando assim que o valor seja reduzido a fim de facilitar seu pagamento, assim por se tratar de uma dívida pública ativa, o comprador, detentor do precatório, faz a compensação da dívida pública com sua dívida tributária, obtendo lucro referente ao deságio. Assim,

essas negociações são feitas de acordo com as leis estaduais vigentes (FLORÊNCIO, 2009).

2.1 PRINCÍPIOS DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL

Os princípios Do Direito Processual Civil norteiam a aplicação do direito e garantem a uniformidade das normas. Esses princípios podem ser tanto de natureza constitucional (ou fundamental), previstos na Constituição Federal e aplicáveis, portanto, a todas as áreas do Direito, quanto de natureza infraconstitucional e, portanto, previsto no Novo CPC (GONÇALVES, 2011).

Os princípios infraconstitucionais do Direito Processual Civil, de acordo com Gonçalves (2011), são: dispositivo; persuasão racional; boa-fé; instrumentalidade. Assim, esses princípios visam proteger os direitos fundamentais do Direito brasileiro e garantir o acesso à justiça a todos. Ou seja, a garantia de que terão seus direitos tutelados. Os princípios constitucionais do Processo Civil dividem-se em:

- Garantia de ingresso e acompanhamento em juízo: inafastabilidade da jurisdição; juiz natural; assistência jurídica integral e gratuita; indispensabilidade e inviolabilidade do advogado;
- Garantia de celeridade: duração razoável do processo;
- Garantia de adequação dos procedimentos e prestação jurisdicional objetiva e efetiva devido processo legal; isonomia; publicidade dos atos processuais; contraditório e ampla defesa; licitude das provas; fundamentação das decisões judiciais;
- Garantia de segurança jurídica processual: coisa julgada (GONÇALVES, 2011, pag. 60).

Deve-se atenção também ao princípio da inafastabilidade da jurisdição conhecido também como o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional que garante o direito fundamental e acesso ao Direito Processual Civil. Logo, os direitos dos cidadãos devem ser preservados conforme o que dispõe o art. 5º, XXXV, CF: XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (GONÇALVES, 2011).

2.2 DA COMPETÊNCIA

Conforme Assis (2016), o estudo da competência visa a verificação dos critérios de sua fixação, isto é, analisar os parâmetros empregados pelo ordenamento jurídico a fim de estabelecer os limites dentro dos órgãos que atuam de modo legitimado e exercem a função jurisdicional.

A definição de competência requer atenção, pois trata-se de uma competência de alcance internacional que exerce suas ações através do que dispõe os arts. 88 e 89 do Código de Processo Civil. Onde, o art. 88 dispõe sobre a competência internacional concorrente e o art. 89 sobre a competência internacional exclusiva. Em tempo, se verificada a competência internacional pode ser ajuizada frente a autoridade judiciária brasileira, onde inicia-se a competência interna (CAVALCANTE, 2016).

No momento em que essa competência é fixada, ela começa a ser conduzida através das leis que a regem. Deste modo, para a fixação das competências internas deve-se empregar: objetivo, funcional e territorial. Sendo esse, o princípio da *perpetuatio iurisdictionis*, aplicado no artigo 87 do CPC. O critério que melhor defini a fixação dessas competências se distribuem nos diferentes órgãos, quando as diversas funções necessárias num mesmo processo ou coordenadas à atuação da mesma vontade de lei são atribuídas a juízes diversos ou órgãos jurisdicionais diversos (MEDINA, 2015).

Por conseguinte, há o fato de que a competência funcional ocorre em diversos processos distintos, isto é, todos estão diretamente ligados visando uma mesma finalidade. O critério territorial, distribui e se faz em razão de aspectos que são exclusivamente ligados à posição geográfica, com a finalidade de aproximar o Estado juiz dos fatos ligados à pretensão manifestada pelo autor (NEVES, 2009).

Em geral, as regras de distribuição da competência por critérios territoriais devem levar em conta os termos do art. 95 do CPC que estabelece que é competência do juízo do foro da situação da coisa para os processos em que se discutem direitos

reais sobre imóveis. Importante, também, a regra do art. 96, que fixa a competência do foro no Brasil para herança, inventário e partilha de seus bens, assim como para todos os processos ligados à sua sucessão, e ainda para todos que for demandado o seu espólio (MEDINA, 2015).

Deve ser mencionada, a respeito da competência do juízo do foro da capital do Estado referente aos processos em que a União ou um Território for demandante, demandado ou interveniente (art. 99 do CPC) com exceção dos processos de insolvência e outros expressamente previstos em lei. Por fim, deve-se analisar a questão dos “foros privilegiados” previstos no art. 100 do CPC (CAVALCANTE, 2016).

Vistos os três critérios de fixação da competência interna, é necessário realizar a análise do processo lógico, perante o caso concreto, verificando assim o juízo competente. Tal processo divide-se em três fases devendo ser fixada a competência da seguinte forma: a competência da jurisdição, posteriormente verifica-se a competência de foro, sendo, a competência territorial, para que se saiba onde será proposta a ação (NEVES, 2009).

De acordo com Didier et al., (2017), alguns dos critérios de fixação da competência interna são

Criados com base nos interesses públicos e a lei prevê o fim da proteção por interesses particulares. Nesse contexto, dá-se o nome de critérios absolutos de fixação da competência segundo os critérios relativos. Territorial. É imprescindível saber quais são os critérios absolutos e de fixação dessa competência interna, a fim de concluir se a incompetência do juízo é absoluta ou relativa (DIDIER et al., 2017, pag. 81).

A proposta demanda perante juízo incompetente em razão do território, sua incompetência será relativa. No caso de se desrespeitar critério absoluto, como o da competência em razão da matéria, ter-se-á o fenômeno conhecido como incompetência absoluta. A diferença entre ambos é que enquanto uma admite a prorrogação da competência a outra vai tolamente contra essa prorrogação (GRECO FILHO, 2005).

Em complemento à citação anterior, vale ressaltar que os critérios relativos de fixação de competência podem ser derogados, enquanto que os absolutos não, isso basta para dar início às quatro causas que resultam em modificações da competência, sendo: conexão, continência, vontade e inércia (ASSIS, 2016).

A vinculação é referida no art. 103 do CPC,

“Reputam-se conexas duas ou mais ações, quando lhes for comum o objeto ou a causa de pedir”. Sendo ajuizadas perante juízos diversos e poderão ser reunidas para julgamento conjunto pelo juízo prevento. A continência, segunda modificação dispõe no artigo 104 do CPC, que se dá entre duas ou mais demandas quando lhe forem comuns as partes e a causa de pedir, exigindo-se ainda que o pedido formulado em uma delas seja mais amplo que o formulado na outra, devendo este estar contido naquele (GRECO FILHO, 2005).

Com relação ao tema tratado, pode-se ressaltar que é de relevância nacional e internacional, seja sob o plano do ajuste fiscal e suas implicações no cenário brasileiro atual; seja sob o plano procedimental e a vigência do Novo Código de Processo Civil brasileiro, do Cumprimento da Sentença, (arts. 534 a 535) onde existe expressamente a necessidade do cumprimento da sentença, ou seja, a obrigação de pagar quantia (NEVES, 2009).

A guerra fiscal é um dos principais pontos a serem resolvidos em uma eventual reforma tributária, pois o governo quer resolver a questão das disparidades de ICMS cobrados por cada ente federado. A alíquota do imposto é muitas vezes usada para atrair investimentos por alguns Estados, gerando críticas de distorções no sistema por outros entes federados. Desse modo, é de suma importância atentar-se as questões dos precatórios, para que seja feita uma solução negociada (DIDIER et al., 2017).

Enquanto os precatórios da União são pagos em dia, obedecendo cronogramas específicos, o montante em execução em face de estados e municípios brasileiros tem gerado uma grande celeuma, por conta da "eternização" e gigantismo das dívidas judiciais desses entes da Federação (DÍVIDA, 2012).

Conforme a Dívida (2012), Estados e Municípios devem mais de R\$ 94 bilhões com precatórios, isto é

Os Estados e Municípios brasileiros acumularam, até o primeiro semestre de 2012, R\$ 94, 3 bilhões em dívidas decorrentes de decisões judiciais, conhecidas como precatórios. O levantamento foi feito pelo CNJ, junto aos tribunais de todo o País. Deste montante, R\$ 87, 5 bilhões se referem a precatórios devidos por Estados e Municípios em processos que tramitam na Justiça Estadual. Outros R\$ 6, 7 bilhões se referem a dívidas em processos que tramitam na Justiça trabalhista. O valor corresponde à dívida histórica, ou seja, não atualizada, já que o reajuste dos valores é feito no ato do pagamento.

2.3 DO CUMPRIMENTO DA SENTENÇA

O cumprimento de sentença é dividido em duas fases respectivamente, sendo a face inicial de acertamento, fase essa que trata exclusivamente da preparatória da execução, a chamada liquidação de sentença, a fase conseguinte é a de cumprimento, ou a fase e que esses precatórios são executados. A abordagem de Cunha (2016, p. 333), referente a essas fases é que, de fato,

“Não é, rigorosamente, apropriado falar em fase de cumprimento de sentença “no caso de obrigações de fazer, não fazer e dar coisa, pois a decisão esgota a tutela dessas situações jurídicas. A fase de cumprimento de sentença, ocorre, única e exclusivamente, para a execução de decisões que reconhecem obrigação de pagar quantia, pois nelas, não se tutela satisfativamente o direito reconhecido” (CUNHA, 2016, p. 333).

Por conseguinte, as sentenças condenatórias obrigam o pagamento ao aceitarem a fase do cumprimento de sentença que é precedida da fase preparatória de acertamento, onde são demonstradas e discutidas as memórias de cálculos e homologada a liquidação, fixando assim qual o valor a ser pago (VAZ, 2007).

Para que o cumprimento de sentença vise o pagamento correto da quantia em aberto, é necessário que haja um requerimento por parte do exequente, responsável por apresentar os cálculos com todos os elementos relacionados no art. 534 do CPC, sobre o cumprimento de Sentença no Novo Código Processual Civil, que

reconhece a exigibilidade da obrigação de pagar a quantia certa pela Fazenda Pública (CUNHA, 2016).

Portanto, se por um lado não há qualquer característica no cumprimento de sentenças contra a Fazenda Pública, em circunstâncias de condenação em obrigações de fazer, não fazer e entregar coisa, a particularidade da incidência dos art. 534 e 535 se dá quando se tratar de condenação da Fazenda Pública na obrigação de pagar quantia certa (HARADA, 2007).

Na constituição Federal no art. 100, dispõe que:

Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim (BULOS, 2002).

Diante do exposto no art. 100 da CF, pode-se concluir que as particularidades impostas não se aplicam à Fazenda Pública para o procedimento comum do cumprimento de sentença, e sim como ressalva pelos arts. 534 e 535 do CPC. Esse princípio, em outra vertente, é exposto, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, em seu Parecer Normativo Cosit nº 11, de 19 de dezembro de 2014, que caso seja executado a Fazenda Pública, não se aplicam as regras próprias da execução por quantia certa contra devedor solvente, não devendo assim adotar medias expropriatórias para satisfação de crédito (BULOS, 2002).

A execução da Fazenda Pública por quantia certa segue suas próprias regras, considerando a particularidade, a instrumentalidade do processo, a imposição de adequação procedimental, na exata medida em que as exigências do direito material na disciplina das relações jurídicas que envolvem a Fazenda Pública influenciam e ditam regras processuais (FRANCO, 2002).

Por outro lado, referente à fase preparatória, a execução segue regras comuns na fase processual. Logo, são admissíveis em face da Fazenda Pública que ambos os tipos de liquidação previstos no art. 509 do CPC. Sendo:

Art. 509. Quando a sentença condenar ao pagamento de quantia ilíquida, proceder-se-á à sua liquidação, a requerimento do credor ou do devedor: Por arbitramento, quando determinado pela sentença, convencionado pelas partes ou exigido pela natureza do objeto da liquidação; Pelo procedimento comum, quando houver necessidade de alegar e provar fato novo.

§1º Quando na sentença houver uma parte líquida e outra ilíquida, ao credor é lícito promover simultaneamente a execução daquela e, em autos apartados, a liquidação desta.

§2º Quando a apuração do valor depender apenas de cálculo aritmético, o credor poderá promover, desde logo, o cumprimento da sentença (LOUREIRO FILHO, 2010, p. 256).

A sentença não é considerada ilíquida quando a apuração do valor depender apenas de cálculo aritmético, nesse sentido o credor pode exigir que o cumprimento da condenação seja imediato ou o devedor pode optar por realizar o pagamento de forma voluntária. Faz-se necessário que a sentença seja apresentada ao juízo para que haja a atualização do valor correspondente, visando assim, facilitar o trabalho do legislador determinado pelo Conselho Nacional de Justiça e se dispondo a realizar essa atualização financeira aos interessados (FRANCO, 2002).

Em ambos os casos de liquidação, seja por arbitramento ou pelo procedimento comum, é vedada a rediscussão da decisão liquidanda, reduzindo assim a fase processual à definição do valor da condenação. Nesse sentido, Medina (2015, p. 790) traz que a cognição judicial na liquidação é parcial e limitada, no plano horizontal, sendo vedada a discussão ou modificação da sentença julgada, não sendo necessário rediscutir a interpretação da decisão liquidanda, conforme exposto no (§ 4.º do art. 509 do CPC/2015).

Contudo, após a liquidação, finaliza-se a fase preparatória de acertamento, seguindo para a fase de cumprimento da sentença já firmada. No cumprimento de sentença, a Fazenda Pública não é notificada para pagar o débito, como acontece no procedimento comum (CPC, art. 523), mas para impugnar a execução (CPC, art. 535). Por essa razão, não há incidência da multa prevista no § 1º do art. 523, pois a mesma não se aplica à Fazenda Pública (LOUREIRO FILHO, 2010).

Em casos de mais de um credor, cada um deve apresentar seu próprio demonstrativo de cálculo. Nessa hipótese, em casos de litisconsórcio ativo, será

considerado o valor devido a cada um deles, expedindo-se uma requisição de pagamento para cada um dos litisconsortes. Baseado nisso, existe a possibilidade de serem expedidos, simultaneamente, requisições de pequeno valor e precatórios dependendo do valor (ASSIS, 2016).

No entanto, se houver uma quantidade considerável de litisconsortes que comprometa o cumprimento da sentença ou dificulte a defesa da Fazenda Pública na impugnação a ser apresentada, o juiz, pode limitar a presença dos litisconsortes, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 113 do CPC (CUNHA, 2016).

O não pagamento das dívidas em precatórios implica no desgaste natural do Poder Judiciário, uma vez que o descumprimento das ordens judiciais constantes de sentenças transitadas em julgado gera profunda desmoralização do Estado. Assim, é necessário que medidas urgentes sejam tomadas com o objetivo de impor à Fazenda Pública o dever de honrar suas dívidas (BULOS, 2002).

2.4 DAS EXECUÇÕES CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

O Estado é, ou deveria ser o principal responsável pela concretização dos direitos estabelecidos pela Constituição Federal e demais legislações, todavia, essa não é a realidade quando se trata dos credores de precatórios. A busca de direitos que já deveriam ter sido efetivados para o recebimento dos valores dos precatórios. Judicialmente falando os precatórios não são uma forma de cumprir decisão judicial, pois são mínimos os casos de pessoas que sobrevivem para receber esses valores devidos pelo Estado (SILVA, 1999).

Com a excessiva burocracia nas demandas judiciais, em especial as movidas contra os Estados em virtude dos seus incontáveis privilégios, os credores de precatórios deparam-se ainda com o descumprimento do artigo 100 da Constituição Federal que ressalta que valores apresentados até o dia 1º de julho devem ser pagos até o final do ano seguinte, todavia não é o que ocorre (SUNDFELD; CAMÂRA, 2010).

Não existem argumentos que amparem a tese de que faltam recursos financeiros para honrar os pagamentos dos créditos, pois as verbas consignadas ao Judiciário para pagamento do precatório por expressa determinação constitucional pertencem juridicamente ao Judiciário e não ao Executivo, não sendo possível que a lei adapte essa verba para outros fundos (SUNDFELD; CAMÂRA, 2010).

Os representantes dos Estados interpõem todos os recursos possíveis na tentativa de extinguir ou diminuir o valor da demanda, e os credores devem aguardar até que a decisão desses recursos seja julgada. As Fazendas Públicas, sendo o Estado organizado financeiramente utilizam de todos os métodos a fim de procrastinar essas dívidas mesmo que por lei tenha um prazo estipulado para a quitação (XAVIER, 2015).

Nesse contexto, a sistemática pertinente ao pagamento dos precatórios é a forma deparada pelo Poder Público para que dívidas decorrentes de processos judiciais sejam salgadas. Assim, os precatórios surgiram como promessa de solução do inadimplemento por parte da Fazenda Pública. Logo, o descumprimento das ordens judiciais expedidas pelos Tribunais para a liquidação dos precatórios vai contra todos os princípios e garantias constitucionais (OLIVEIRA, 2007).

O enfrentamento acerca da satisfação da dívida pública por meio dos precatórios, visa contribuir para melhor compreensão da grande demora em sanar tais dívidas e, ainda, descrever formas de utilização desses créditos para sanar dívidas com outros credores (públicos ou privados) (SILVA, 1999).

Segundo Bertevello (2013), os precatórios são

Ordens de execução contra o Poder Público emitidas pelo Judiciário ao Poder Executivo para que salde suas dívidas em favor de particulares que ingressaram com ações judiciais e as ganharam contra o Governo. Trata-se do ato pelo qual o juiz requisita ao Presidente do Tribunal competente a ordem de pagamento à Fazenda Pública, para efetuar-lo no processo executivo compelindo o Estado devedor a incluir no seu orçamento a verba necessária ao pagamento dos débitos decorrentes de decisão judicial.

Não se trata de uma ordem para que a Fazenda Pública cumpra a decisão judicial condenatória, e sim de uma simples requisição ao poder público, para que este inclua o débito em suas contas e o pague quando puder, ou quando lhe convier. Somente após serem ultrapassadas todas as etapas da ação judicial (trânsito em julgado, expedição de Ofício Requisitório e dotação orçamentária) é que o precatório é formalizado (GRECO FILHO, 2005).

No entanto, a prática tem demonstrado que de modo constitucional a inadimplência do poder público tem sido predominante nas esferas municipais e estaduais. Logo, Estados e municípios levam alguns anos para sanar suas dívidas, havendo assim precatórios que podem demora décadas em tramitação e outros sequer chegam a ser pagos (ASSIS, 2016).

Nesse sentido, o portador de um precatório municipal ou estadual, na maioria das vezes ficará esperando por anos até receber a dívida e ainda em alguns casos pode ser que nem aconteça esse pagamento. Contudo, Bertevello (2013) aborda a possibilidade de a Fazenda Pública reverter a situação mesmo após o trânsito em julgado da decisão exequenda, diante da possibilidade que tem de,

ingressar com Ação Rescisória no Tribunal competente no prazo de até dois anos do trânsito em julgado de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal que declare inconstitucional lei ou ato normativo ou reconheça incompatível com a Constituição Federal aplicação ou interpretação de lei adotados como fundamentos da decisão que reconheceu a obrigação constante do título executivo judicial, nos termos do art. 535, inciso III e §§ 5º e 8º do CPC, o que poderá resultar no cancelamento do ofício requisitório por inexecutabilidade do título executivo judicial ou inexigibilidade da obrigação (BERTEVELLO, 2013).

Nesse cenário de grande espera no cumprimento das sentenças condenatórias em face da Fazenda Pública, tem florescido o que se poderia chamar “mercado de precatórios”, tendo em vista a possibilidade da cessão de créditos oriundos de precatórios e sua compensação com débitos de natureza fiscal, tema que será abordado adiante, em tópico específico (SUNDFELD; CAMÂRA, 2010).

Um método de extinguir a obrigação do pagamento por parte da Fazenda Pública é pela via da compensação do crédito tributário e encontra respaldo nos §§ 9º

e 10 do art., 100 da Constituição Federal no art. 78 do ADCT, dispositivo constitucional incluído pela EC 62/2009. Onde, exclusivamente a União utiliza essa via para pagamento de seus precatórios, disso resultando que os pagamentos de precatórios da União estão praticamente em dia, ao revés do que ocorre com a vultosa dívida de estados e municípios (XAVIER, 2015).

A Lei nº 12.431/2011, nos artigos 30 a 49, regulamenta os trâmites da "compensação de débitos perante a Fazenda Pública Federal com créditos provenientes de precatórios, na forma prevista nos §§ 9º e 10º do art., 100 da Constituição Federal", conforme estabelece seu art. 30. Inicialmente, com a modulação de efeitos admitida pelo STF quanto à aplicação dos §§ 9º e 10º do art. 100 da CF/88 acrescentados pela EC 62/2009 (vide ADI 4425), todas as compensações obrigatórias realizadas até 25.03.2015, data da modulação, serão válidas, mesmo que inconstitucionais (XAVIER, 2015).

Em consequente,

A partir de 25.03.2015 não serão mais admitidas compensações obrigatórias, nada impedindo que haja acordo entre a parte credora e a Fazenda Pública devedora, ou seja, poderá haver "compensação voluntária". O Parecer Normativo COSIT Nº 11, de 19 de dezembro de 2014, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, aborda que o crédito tributário decorre da ação judicial que executa pagamento via precatório ou requisição de pequeno valor ou, por opção do sujeito passivo, ser objeto de compensação com débitos tributários próprios na via administrativa (XAVIER, 2015).

Essa habilitação trata-se de uma ação judicial que objetiva analisar os requisitos preliminares acerca da existência do crédito, de modo em que ocorre com a ação de execução contra a Fazenda Nacional, legitimando a existência de sentença transitada (que pode durar cerca de cinco anos) em julgado e inexistência de execução judicial, em respeito ao princípio da indisponibilidade do interesse público. No período entre o pedido de habilitação do crédito decorrente de ação judicial e a ciência do seu deferimento definitivo no âmbito administrativo, o prazo prescricional para apresentação da Declaração de Compensação fica suspenso (SUNDFELD; CAMARA, 2010).

A possibilidade da compensação de créditos tributários com os respectivos débitos públicos uma vez que “a lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública” (CUNHA, 2000).

A Fazenda Pública, em suas diversas esferas relativamente ao pagamento dos precatórios, justamente, considerando as dívidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para que possam suportar o volume do endividamento desses entes e pagar o passivo astronômico e, assim, poder pagar correta e pontualmente suas dívidas. “Todavia, em vão foram os esforços, tendo em vista que a dívida fazendária tem crescido assustadoramente ao longo dos anos, trazendo com isso, consequências marcantes no mundo jurídico” (OLIVEIRA, 2007).

Uma vez que os pagamentos das dívidas da Fazenda Pública são providos pelo Erário e ao sistema dos precatórios ou Requisições de Pequenos Valores. Vale ressaltar que há situações nas quais o regime de precatórios deixa de ser aplicado em razão de peculiaridades da hipótese, uma vez descumprido o comando judicial existente no título judicial exequendo, que determinou que o devedor implantasse as diferenças remuneratórias devidas ao credor em folha de pagamento, o adimplemento dessas parcelas se dá por meio de folha de pagamento suplementar, e não por precatório (ARAÚJO; ASSIS, 2016).

O jurisdicionado teve seu direito reconhecido com trânsito em julgado, e não pode ser prejudicado pela demora da Administração Pública em cumprir a sentença de procedência. A regra é o pagamento de débitos das Fazendas Públicas, Estadual, Municipal, Distrital e Federal, ocorrer via precatório ou a RPV, todavia há algumas exceções (CUNHA, 2000).

Logo, existem dois modelos de títulos hábeis a provocar execução em face da Fazenda Pública, do mesmo modo, dois são os modelos de procedimentos para essas execuções. Caso se esteja diante de título executivo judicial o procedimento será o previsto nos arts. 534 e 535 do CPC/2015 e se estará diante de cumprimento

de sentença; já na execução de título extrajudicial segue-se o que dispõe o art. 910, sem que se deixe de atender ao disposto no art. 100 da CF/88, quanto ao sistema de pagamento dos débitos da Fazenda Pública, ou precatório, ou Requisição de Pequeno Valor (ARAÚJO; ASSIS, 2016).

Por esse motivo, o precatório é a forma mais adequada para o pagamento de débitos judiciais adquiridos pelo Poder Público, sem privilégios ou preferências subjetivas, e sem, principalmente, o detrimento do patrimônio. Esses créditos em face da Fazenda Pública, uma vez que os traços que resguardam os bens públicos não permitem que sejam utilizados os procedimentos executivos expropriatórios público (CUNHA, 2000).

Não existe expropriação na execução intentada contra a Fazenda Pública, devendo o pagamento atender a uma sistemática do precatório, que defende não haver uma execução contra a Fazenda Pública. O atraso no cumprimento das ordens judiciais para a liquidação do precatório é um problema recorrente no Judiciário, atingindo todos os envolvidos que são vítimas da inadimplência fazendária, que só é finalizada após a quitação do precatório por parte do devedor (VAZ, 2007).

Os devedores recorrem e protelam o quanto podem, alegando não ter verba orçamentária suficiente, dando a nítida impressão de que não querem sanar a dívida. A questão do calote em precatórios é de âmbito nacional, não há restrição a este ou àquele Estado (HARADA, 2007).

O regime dos precatórios é visto como ineficaz e sem credibilidade perante a sociedade, isso devido à demora e morosidade que assolam esse sistema, o precatório é visto, de maneira geral, como um método que a Fazenda Pública encontra para postergar suas dívidas e obrigações por décadas, ocasionando um descrédito na Justiça referente ao Poder Público (THEODORO JÚNIOR, 2005).

O sistema do precatório e a Justiça encontram-se em total descrédito com a sociedade referente aos credores da Fazenda Pública, onde a sensação geral é de que a Justiça não tem força para compelir a Administração Pública a cumprir suas

obrigações. Portanto, é imprescindível adotar medidas urgentes, a fim de promover a justiça e cumprir suas obrigações (OLIVEIRA, 2007).

A Fazenda Pública adota uma postura imoral, por ignorar as sentenças condenatórias e não muda de postura frente a expedição dos precatórios. Uma vez que a sistemática do precatório prevê um ordenamento jurídico e as sanciona para os casos de inadimplemento por parte da Fazenda Pública (THEODORO JÚNIOR, 2005).

As penas e sanções que podem ser aplicadas estão previstas na constituição, e são, a intervenção de direito público que não cumpre o pagamento do precatório no prazo e forma estipulados. Na prática, tais medidas são fracas para que o Judiciário obrigue a Fazenda Pública a quitar suas dívidas, incidindo em casos que ocorre o desrespeito da ordem cronológica de pagamento do precatório (OLIVEIRA, 2007).

A Justiça não consegue executar de maneira eficaz esse dispositivo, visto que a falta de recursos disponíveis já é motivo suficiente para o não pagamento do precatório e desautoriza a União no Estado inadimplente. Isso dá início a uma cadeia infinita, assim como a União não pode interferir na Administração Estadual, o Estado também só intervém nos Municípios (VAZ, 2005).

Conforme a Lei nº 11.232/05 que objetiva rapidez no processo de execução de título judicial, passou a incluir a Fazenda Pública nesse sistema, beneficiando-a assim, pois pode continuar a protelar o cumprimento de suas obrigações com os credores (GRECO FILHO, 2005).

A Fazenda Pública possui privilégios processuais na execução por quantia certa, ou seja, quando a Fazenda Pública não é a devedora, a apresentação da impugnação, via de regra, não impede a prática dos atos executórios. Nesse cenário, o julgador atribui efeito suspensivo ao cumprimento da sentença, a requerimento do devedor, que atingirá a execução, cabendo ao executado apresentar fundamentos relevantes e demonstrar que o prosseguimento dos atos executórios é

manifestamente suscetível de lhe causar grave dano e de difícil ou incerta reparação (SUNDFELD; CAMÂRA, 2010).

Referente à impugnação da Fazenda Pública ao cumprimento de sentença, conforme disposto no art. 535 do CPC, nos incisos de I a V do art. 535, considera-se a ser rejeitada por meio de uma liminar ou protetória:

- I - Falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia;
- II - Ilegitimidade de parte;
- III - inexecutabilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;
- IV - Excesso de execução ou cumulação indevida de execuções;
- V - Incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução;
- VI - Qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes ao trânsito em julgado da sentença (CATHARINO, 2000).

No caso de a Fazenda Pública apresentar impugnação parcial ao cumprimento de sentença, a parte não questionada será objeto de cumprimento, nos termos do § 4º do mesmo dispositivo, expedindo-se o precatório ou a RPV, pois não se trata do exequente repartir seu crédito de forma a receber uma parte por RPV e outra parte por precatório. Por essa razão, a impugnação apresentada pela Fazenda Pública deve, forçosamente, ser recebida no efeito suspensivo, pois, não há como expedir o precatório ou a RPV enquanto o valor cobrado não se tornar incontroverso ou definitivo (CATHARINO, 2000).

CAPÍTULO III

A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA NOS PRECATÓRIOS

A Responsabilidade subsidiária ocorre quando uma respectiva empresa se torna responsável pelos débitos de outra ou quando um indivíduo assume a dívida de outro. De um modo geral, isso ocorre em organizações associadas ou que possuem algum vínculo trabalhista, comumente em serviços de terceirização (RESENDE, 2013).

Comumente, as responsabilidades subsidiárias são aplicadas em casos que envolvam pessoas jurídicas de direito privado, a administração pública e ainda pessoas físicas. A aplicação subsidiária abrange as áreas trabalhistas e fiscais, sendo prioridade para quitação em caso de falência. Isto é, quando a empresa sofre problemas financeiros para quitação de seus débitos trabalhistas e/ou tributários, esse valor automaticamente passará a ser responsabilidade subsidiária (CAVALIERI FILHO, 2007).

3.1 DA RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA

Os pré-requisitos para a execução se voltar para o devedor subsidiário são: o inadimplemento do devedor principal; a participação do tomador de serviços na relação processual; e o tomador de serviços figurar no título executivo judicial. Então, a necessidade de desconsiderar a personalidade jurídica antes do redirecionamento ao responsável subsidiário não é imperativa, como alegava o município (RESENDE, 2013).

O STJ definiu os procedimentos que devem ser aplicados, no âmbito do tribunal, em relação à expedição, processamento e pagamento dos precatórios e das requisições de pequeno valor. O pagamento de débitos judiciais da Fazenda Pública apurados em processos que se iniciam no STJ, será executado mediante

requisições de pagamento. Em complemento, as requisições de pagamento são dirigidas ao presidente do Tribunal, que determina assim as providências de requisição do valor à entidade pública executada (ALELUIA, 2014).

A responsabilidade subsidiária tem caráter acessório ou suplementar. Há uma ordem a ser observada para cobrar a dívida, na qual o devedor subsidiário só pode ser acionado após a dívida não ter sido totalmente adimplida pelo devedor principal. O regulamento determina também que, os pagamentos de maiores valores são mediante precatórios na requisição, onde, esse pagamento obedecerá à ordem cronológica de apresentação no Tribunal e será depositado em uma conta remunerada e individualizada, a ser aberta para cada beneficiário (CAVALIERI FILHO, 2007).

O contexto de responsabilidade civil, é original de que o indivíduo causador de dano tem responsabilidade direta e individual, ou seja, é o responsável pela indenização do ocorrido. No entanto, em algumas situações, a lei excepcionalmente pode atribuir a pessoa diversa da que provocou o dano a responsabilidade pela reparação (MARTINS, 2004).

Essa responsabilização ocorre quando a lei cria um cuidado e proteção em relação ao bem jurídico tutelado, dando segmento à responsabilidade solidária ou subsidiária – pelo dano causado. No Código Civil as hipóteses de responsabilidade por fato de outrem estão previstas nos artigos 932 e 933 do Código Civil. Através da Consolidação das Leis Trabalhistas, previstas no artigo 455, iniciou a responsabilidade por fato de terceiro, nos casos de subempreitada, onde o empreiteiro principal fica subsidiariamente responsável pelas obrigações devidas pelo subempreiteiro (CAVALIERI FILHO, 2007).

(...) em totalidade, a responsabilidade por fato de outrem – expressão originária da doutrina francesa – é responsabilidade por fato omissivo próprio, porquanto as pessoas que respondem a esse título terão sempre concorrido para o dano por falta de cuidado ou vigilância. Assim, não é muito próprio falar em fato de outrem. O ato do autor material do dano é apenas a causa imediata, sendo a omissão daquele que tem o dever de guarda ou vigilância a causa mediata, que nem por isso deixa de ser causa eficiente (SILVA, 1997).

A responsabilidade por fato de outrem ou de terceiros, consiste na responsabilização por omissão, onde se deve responder subsidiariamente pelo dano. Mas, só pode ser responsabilizado por omissão quem tiver o dever jurídico de agir, que o obrigue a impedir a ocorrência do resultado. Se assim não fosse, toda e qualquer omissão seria relevante e, conseqüentemente, todos teriam contas a prestar à Justiça (MARTINS, 2004).

Conforme o disposto no artigo 265 do Código Civil foi expresso ao afirmar que a responsabilidade subsidiária nada mais é do que uma forma especial de solidariedade, com benefício ou preferência de excussão de bens de um dos obrigados, onde o credor deve buscar a satisfação pelo responsável principal, para depois constatar a ausência de patrimônio e por fim executar em face do devedor subsidiário (MEIRELLES, 2002).

A constitucionalidade do art. 71 da lei 8.666/1993, a respeito da responsabilidade contratual subsidiária está associada à administração pública. Assim, é possível que a responsabilização dos entes públicos quando houver descumprimento das obrigações estabelecidas na lei supracitada no que se refere à fiscalização. Logo, a possibilidade de responsabilização subsidiária não decorre da mera inadimplência da empresa contratada (MEIRELLES, 2002).

Em suma, é necessário que todas as exigências legais sejam cumpridas a fim de conseguir o requerimento do pagamento do débito. Portanto, conforme o disposto no art. 11, para que seja requerido a responsabilidade subsidiária para o pagamento de precatórios devem constar os respectivos dados:

- I - Nomes das partes beneficiárias e de seus procuradores;
- II - Números do CPF ou CNPJ dos beneficiários, assim como endereço atualizado;
- III - Número do processo de execução e data do ajuizamento do processo de conhecimento;
- IV - Descrição da natureza da obrigação (assunto), para fins de classificação orçamentária da despesa;
- V - Valor da requisição e respectivas parcelas (principal, juros e outras), bem como a natureza do crédito (comum ou alimentar);
- VI - Espécie de requisição (precatório ou RPV);
- VII - Data-base de apuração dos valores da requisição para efeito de atualização monetária;

VIII - Data do trânsito em julgado do acórdão no processo de conhecimento, bem como a do acórdão ou da decisão nos embargos à execução que fixou o valor da condenação ou declaração de que não foram opostos embargos ou qualquer outra impugnação à execução movida contra o ente público;
IX - Órgão de origem do beneficiário, no caso de servidor público, situação funcional na data de autuação do processo originário (ativo/inativo; civil/militar), para fins de especificação da despesa;
X - Quaisquer outros dados imprescindíveis ao controle da entidade devedora ou exigidos na lei de diretrizes orçamentárias (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2011, p. 116).

A possibilidade ou não de responsabilização dos entes públicos no caso de inadimplemento do prestador em relação às obrigações trabalhistas do empregado. Em geral, o descumprimento das obrigações com os débitos, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista (MARTINS, 2004).

A responsabilidade civil do Estado independe de contrato e é consequência da atividade estatal, traduzindo-se na obrigação de indenizar danos causados a terceiros. Após longa evolução doutrinária e jurisprudencial, a responsabilidade do Estado está prevista constitucionalmente. Isto é, a Constituição Federal de 88 estabelece a responsabilização das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviços públicos diante dos danos que seus agentes causarem a terceiros (MEIRELLES, 2002).

No Brasil, a delegação de serviços está regulamentada pela Lei 8.987/95, na qual fica expresso que essas empresas prestam o serviço por sua conta e risco, e em caso de danos assumem a responsabilidade objetiva de repará-los. Com base na lei, o Estado responde por eventuais danos causados pelas concessionárias de forma subsidiária. Em geral, a obrigação de reparar danos é de responsabilidade civil, todavia essa responsabilização pode ser passada ao Estado de forma subsidiária, se for comprovado que não se pode arcar com a reparação do dano, assim o poder público assume a obrigação principal de indenização ou reparação (MEIRELLES, 2002).

CONCLUSÃO

Este trabalho realizou um estudo acerca do regime dos precatórios e, em razão da abordagem, pode-se ressaltar a total falta de efetividade e descrédito, pois a Fazenda Pública encontra-se estímulos nas sucessivas alterações da CF concedendo maiores regalias e incrementos à morosidade do sistema de pagamento da dívida pública.

Considerando essa realidade, o Poder Executivo não tem interesse em sanar seus débitos por diversas razões, dentre outras, porque há obrigatoriedade de arcar com diversos gastos, como saúde, educação, manutenção do Poder Legislativo e do Poder Judiciário e porque não há força eleitoral no pagamento de precatórios.

O não pagamento das dívidas em precatórios resultam em um desgaste natural do Poder Judiciário e causam a desmoralização do Estado. Assim, devem ser tomadas medidas de extrema urgência e preventivas de justiça e impõe à Fazenda Pública que cumpra com o pagamento de seus credores. Essas medidas penais rígidas contra os gestores públicos através do Poder Judiciário nas hipóteses de inadimplemento dos precatórios, porque macula o Estado, além de desrespeitar os credores.

Deste modo, o inadimplemento das Fazendas Públicas é um problema mais relacionado à vontade política do que propriamente com a escassez de recursos, isso é, existe um grande desinteresse dos gestores públicos em sanarem suas dívidas. Uma vez que o Poder Legislativo prorroga o pagamento dos precatórios e prorrogam a dívida, ocasionam um aumento do passivo público, sendo esses privilégios concedidos à Fazenda Pública que neutralizam as decisões do Poder Judiciário.

Por fim, diante do exposto os prazos para pagamentos dos precatórios pela Fazenda Pública e o conseqüente descumprimento da dívida pública, aos credores

resta apenas a renúncia à maior parte de seus créditos para que possam receber por meio da responsabilidade subsidiária.

Contudo, a alteração constitucional, com base no procedimento em face da Fazenda Pública permite a execução de precatórios e o Poder Judiciário no uso efetivo do judicial com medidas eficazes ao real cumprimento das obrigações pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALELUIA, Tais Mendonça. Direito do Trabalho. Salvador: Juspodivm, 2014.

ARAÚJO, Marcus Vinicius; ASSIS, Ronald de. A execução em face da fazenda pública: devo, não nego, pago quando “puder”. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/a-execucao-em-face-da-fazenda-publica-devo-nao-nego-pago-quando-puder/141421/#ixzz4MEMCUCD1>>. Acesso em: 28 jul 2020.

ASSIS, Araken de. Manual de execução. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2016.

BERTEVELLO, Ivan Luis. O uso de precatórios como dinheiro. Disponível em: <www.icmssp.com.br>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1934). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1934.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1946). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1946.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 4.ªed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Lições de Direito Processual Civil. Vol.1. 25ª edição. Rio de Janeiro: Editora Atlas.

CATHARINO, José Martins. Do Precatório. 1. ed. São Paulo: LTr, 2000

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Vade Mecum de Jurisprudência Dizer o Direito. Manaus: Dizer o Direito, 2016.

CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CINTRA, Antônio Carlos de Arújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 25.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em Juízo. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CUNHA, Manoel da. Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores. 1. ed. São Paulo: LTr, 2000.

DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Curso de Direito Processual Civil: execução. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. v. 5, p. 80/81.

DÍVIDA de estados e municípios. (2012) Disponível em: <<http://espaco-vital.jusbrasil.com.br/noticias/100048928/divida-de-estados-e-municipios-com-precatorios-e-de-r-94-bilhoes>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

FLORENZANO, V. D. A Emenda Constitucional n. 30, de 13.9.2000, sob a perspectiva da análise econômica do direito. In: VAZ, O. (Coord.). Precatórios: problemas e soluções. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro, 2005.

FRANCO, F.B. Execução em face da Fazenda Pública. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. O regime dos precatórios. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8079/o-regime-dos-precatorios/3>>. Acesso em: 19 maio 2019

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil, vol. II, 12ª Ed. , São Paulo: Saraiva, 2011, p. 116.

GONÇALVES, Marcus Vinicius. Novo Curso de Direito Processual Civil. Vol. 1. 11ª edição. São Paulo: Editora Saraiva. 2011. PAG. 54-76.

GRECO FILHO, Vicente. Direito Processual Civil Brasileiro. vol. 3. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

HARADA, K. Precatório Judicial. Boletim de Direito Municipal, ano XXIII, nº 11, p. 809-818, nov./2007.
Horizonte: Del Rey Editora, 2005.

JOBIM, Nelson. Precatórios: o Caminho do "Meio". 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42555/41317>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

LEMOS, Bruno Espifeira. Precatório: Trajetória e Desvirtuamento de um Instituto. Necessidade de Novos Paradigmas. 1. ed., Porto Alegre: Sabris, 2004.

LIMA, Luís Maurício de. Brasil – Precatórios – 1ª ed. São Paulo: Baraúna, 2015.

LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. Considerações a respeito da EC nº 62/09 e a questão dos precatórios. Rio de Janeiro, Revista forense, v. 408 (mar./abr.2010) p. 256.

MARTINS, Sergio Pinto. Direito do trabalho. 19ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MEDINA, José Miguel Garcia. Novo Código de Processo Civil Comentado [livro eletrônico]: com remissões e notas comparativas ao CPC/1973. 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes, Licitação e Contrato Administrativo, 13ª Ed, Malheiros: São Paulo, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

NETO, Manoel Jorge e Silva EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA E OS PRECATÓRIOS TRABALHISTAS À LUZ DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30/00. Salvador: Unifacs, mar. 2001.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil, Editora Método, 2009.

OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Precatórios: aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais. 1. ed., 2. tiragem. Belo Horizonte: Fórum. 2007.

POGGIO JUNIOR, Mario. PRECATÓRIOS JUDICIAIS REVISÃO EM FACE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/09: PROCESSAMENTO ACOMPANHAMENTO QUITAÇÃO. 2010. 69 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Tc-sp Escola de Contas Publicas, São Paulo, 2010.

RESENDE, Ricardo. Direito do Trabalho esquematizado. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

SANTANA, Jackeline. Precatórios. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/56164/precatorios>>. Acesso em: 19 maio 2019.

SANTOS, Leonardo David Braga dos. DÍVIDAS DA FAZENDA PÚBLICA: Análise histórica dos precatórios abordando seus avanços e retrocessos. p. 1-58. <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis_monografias.obtem_monografia?p_id=424>. Acesso em: 21 fev. 2019.

SILVA, Ciro Pereira da. A terceirização responsável: modernidade e modismo. São Paulo: LTr, 1997

SILVA, R.P.M. Execução contra a Fazenda Pública. São Paulo: Malheiros, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos na Execução Contra a Fazenda Pública. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 23, agosto/setembro/outubro, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-23-AGOSTO-2010-CARLOS-ARI-JACINTHO-ARRUDA.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2019.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de direito Processual Civil – Processo de Execução e Processo Cautelar. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

VAZ, José Otávio de Vianna. O pagamento de tributos por meio de precatórios. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

VAZ, Orlando et al. Precatórios: problemas e soluções. Minas Gerais: Belo

VAZ, Orlando. Precatório: problemas e soluções. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005.

XAVIER, José Tadeu Neves. Novo Código de Processo Civil Anotado/OAB. Porto Alegre: OAB-RS, 2015.