



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

ANGIE MERCEDES SERRATO OSORIO

**O ESTADO DE DIREITO E O PAGAMENTO DAS CONDENAÇÕES
JUDICIAIS PECUINÁRIAS: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE O MODELO
JURÍDICO BRASILEIRO E O COLOMBIANO**

FORTALEZA

2022

ANGIE MERCEDES SERRATO OSORIO

O ESTADO DE DIREITO E O PAGAMENTO DAS CONDENAÇÕES JUDICIAIS
PECUNIÁRIAS: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE O MODELO JURÍDICO
BRASILEIRO E O COLOMBIANO

Dissertação apresentada a Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S496e Serrato Osorio, Angie Mercedes.
O Estado de Direito e o pagamento das condenações judiciais pecuniárias: uma análise comparada entre o modelo jurídico brasileiro e o colombiano / Angie Mercedes Serrato Osorio. – 2022.
133 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.
1. Execução por quantia certa. 2. Fazenda Pública. 3. Estado de Direito. 4. Justiça administrativa. I. Título.
CDD 340
-

ANGIE MERCEDES SERRATO OSORIO

O ESTADO DE DIREITO E O PAGAMENTO DAS CONDENAÇÕES JUDICIAIS
PECUNIÁRIAS: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE O MODELO JURÍDICO
BRASILEIRO E O COLOMBIANO

Dissertação apresentada a Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: ordem jurídica constitucional.

Aprovada em: 27/07/2022

BANCA EXAMINADORA

Professor. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Professor. Dr. Juvêncio Vasconcelos Viana
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Professor. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Para meus pais, expressão de amor infinito e
razão do meu esforço.

Para Sebastián, meu maior presente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por nunca ter me deixado perder a fé, o ânimo, o discernimento e a persistência.

Aos meus pais e primeiros professores, Ninfa Osorio e Jaime Serrato, pela profunda cumplicidade, pelos sábios ensinamentos e pelo apoio incondicional a todos meus sonhos. Nunca conseguirei retribuir todo o incentivo, carinho e suporte prestados durante essa trajetória. Sem vocês, nada teria sido possível. Amo vocês!

Aos meus irmãos Juan David e Jhon Jamers, fonte de alegria nas horas felizes e porto seguro nos momentos difíceis.

Ao Sebastián, meu amor, pela compreensão, paciência, abnegação e principalmente, por acreditar em mim. Foi com você que conversei diariamente sobre este estudo, minhas dúvidas, minhas respostas e minhas angústias. E, tendo sido concluído este trabalho, é com você que continuarei a minha jornada. Este é apenas um, de tantos outros projetos que vamos compartilhar juntos.

Ao professor Hugo de Brito Machado Segundo, meu orientador, pela revisão atenta, paciente e detalhista desta dissertação e pela liberdade que me concedeu durante todo o desenvolvimento da pesquisa. O terei sempre como um grande exemplo de humildade, sabedoria e bondade.

À minha banca de qualificação, professores Drs. Juvêncio Vasconcelos Viana e Juraci Mourão Lopes Filho, que com suas críticas e sugestões serviram de base para o aprimoramento deste trabalho, os quais aclararam o caminho que deveria seguir e me deram confiança para continuar a trilhá-lo.

À Universidade Federal do Ceará, por abrir-me suas portas e permitir-me a realização de um dos meus maiores objetivos de vida.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), por ter me concedido uma bolsa de estudos de Mestrado.

À cidade de Fortaleza, meu refúgio, meu lar, meu abrigo fora de casa.

E, por fim, a todos os professores, colegas, amigos, e funcionários que, de alguma forma, contribuíram para a realização desse trabalho.

A todos, os mais sinceros agradecimentos.

RESUMO

O pagamento das obrigações monetárias do Estado decorrentes de sentenças judiciais são as únicas despesas que devem ser inseridas no orçamento sem previsão, e em relação às quais não há liberdade quanto a incorrer nela ou não. O desrespeito, pelas autoridades fazendárias, aos direitos do credor, desafia a teoria da separação dos poderes de Montesquieu e desnaturaliza a própria imagem de Estado de Direito. Neste contexto, a pesquisa, bibliográfica e documental, diz respeito à sistemática dos precatórios judiciais e preocupa-se com o aperfeiçoamento desse procedimento para que ele passe a ser um verdadeiro regime de execução forçado contra a Administração e não uma simples hipótese teórica. Para isso, analisou-se, através de uma abordagem comparativa entre os sistemas de jurisdição brasileiro e colombiano, as regras de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, tanto em termos de descrições constitucionais, legislativas e jurisprudenciais, quanto nas questões orçamentárias, buscando a constatação da eficácia, ou ineficácia, delas em face da proteção dos interesses existentes, quais sejam: a satisfação dos direitos do cidadão-credor e a preservação do patrimônio público. A finalidade do estudo comparativo não é transplantar um remédio procedimental estrangeiro, mas aprender com casos de sucesso da Corte Constitucional Colombiana em processos executivos perante o Poder Executivo. Como contribuição original à doutrina jurídica no país, apresentou-se como proposta para melhorar a efetividade das decisões judiciais que impõem uma obrigação de pagamento ao Estado, entre outros, a reformulação do atual contexto da execução, oferecendo, inclusive, paradigmas que ultrapassam os limites da impenhorabilidade dos bens dominicais e verbas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Execução por quantia certa. Fazenda pública. Estado de Direito. Justiça Administrativa.

ABSTRACT

The payment of the monetary obligations of the State arising from court decisions are the only expenses that must be included in the budget without provision, and in relation to which there is no freedom as to whether or not to incur them. The disrespect, by the treasury authorities, of the creditor's rights, challenges Montesquieu's theory of separation of powers and denaturalizes the very image of the Rule of Law. In this context, the research, bibliographical and documentary, concerns the system of judicial precatories and is concerned with the improvement of this procedure so that it becomes a true regime of forced execution against the Administration and not a simple theoretical hypothesis. For this, through a comparative approach between the Brazilian and Colombian jurisdiction systems, the rules of execution for certain amount against the Public Treasury, both in terms of constitutional, legislative and jurisprudential descriptions, and in budgetary issues, were analyzed, seeking the verification of the effectiveness, or inefficiency, of them in the face of the protection of the existing interests, namely: the satisfaction of the citizen-creditor's rights and the preservation of the public patrimony. The purpose of the comparative study is not to transplant a foreign procedural remedy, but to learn from successful cases of the Colombian Constitutional Court in executive proceedings before the Executive Branch. As an original contribution to the legal doctrine in the country, it was presented as a proposal to improve the effectiveness of judicial decisions that impose a payment obligation on the State, among others, the reformulation of the current context of execution, even offering paradigms that go beyond the limits of the unseizability of dominical assets and public funds.

KEYWORDS: Execution for money. Public Finance. State of Right. Administrative Justice.

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	10
1.1 Apresentação do tema e justificativa da sua escolha.....	10
1.2 Hipótese e plano de trabalho	12
1.3 Premissas metodológicas	15
2 BENS PÚBLICOS E IMPENHORABILIDADE.....	18
2.1 Aproximação inicial.....	18
2.2 Os Bens Públicos	20
2.2.1 Conceitualização a partir de uma breve recuperação histórica.....	20
2.2.1.1 <i>No direito brasileiro</i>	22
2.2.1.2 <i>No direito colombiano</i>	26
2.3 A impenhorabilidade.....	29
2.3.1 <i>Contextualização histórica</i>	29
2.3.2 <i>Disciplina legal</i>	31
2.3.3 <i>Fundamentação e incongruência</i>	35
2.3.4 <i>Necessidade de revisão da impenhorabilidade absoluta dos bens públicos</i>	39
3 O ESTADO E O PAGAMENTO DAS CONDENAÇÕES JUDICIAIS NA COLÔMBIA.....	43
3.1 O contexto histórico e funcional da jurisdição contenciosa-administrativa colombiana	43
3.2 O esquema atual de execução de sentenças condenatórias de conteúdo pecuniário perante à Administração.....	47
3.2.1 <i>Fase de cumprimento voluntário</i>	48
3.2.1.1 <i>Arts. 192 e 195 do Código de Procedimento Administrativo e Contencioso Administrativo: Lei 1437 de 2011</i>	48
3.2.2 <i>Fase de execução forçada (Art. 298 da Lei 1437 de 2011)</i>	51
3.2.2.1 <i>O processo executivo</i>	53
3.2.2.1.1 <i>Petição inicial</i>	53
3.2.2.1.2 <i>Medidas cautelares</i>	55
3.2.2.1.2.1 <i>Exceções à impenhorabilidade</i>	56
3.2.2.1.2.2 <i>Do procedimento para penhora e sequestro dos bens e rendas públicas</i>	59
3.2.2.1.3 <i>Mandado executivo.....</i>	62
3.2.2.1.3.1 <i>Notificação do mandado executivo</i>	62

3.2.2.1.4 Das possibilidades da Administração Pública em face da notificação do mandado executivo.....	63
3.2.2.1.4.1 Impugnar o mandado executivo	63
3.2.2.1.4.2 Pagar a soma de dinheiro.....	64
3.2.2.1.4.3 Propor exceções.....	65
3.2.2.1.4.4 Manter-se em silêncio.....	67
3.2.2.1.5 A ordem de seguir adelante la ejecución	68
3.3 Análise comparativa do estoque de dívidas judiciais e o grau de litigância no ambiente público, durante os anos 2010 – 2020.....	70
4 A FAZENDA PÚBLICA E O PAGAMENTO DAS CONDENAÇÕES JUDICIAIS NO BRASIL: OS PRECATÓRIOS	77
4.1 Evolução da jurisdição administrativa no Brasil.....	77
4.2 A execução por quantia certa contra a Fazenda Pública.....	79
<i>4.2.1 Conceito de Fazenda Pública</i>	<i>79</i>
<i>4.2.2 O regime dos precatórios e seu desvirtuamento</i>	<i>81</i>
<i>4.2.2.1 A definição e natureza jurídica</i>	<i>81</i>
<i>4.2.2.2 Evolução constitucional do instituto</i>	<i>84</i>
<i>4.2.2.3 Emendas Constitucionais do artigo 100 da CRFB.....</i>	<i>89</i>
<i>4.2.2.3.1 EC 20 de 15 de dezembro de 1998</i>	<i>89</i>
<i>4.2.2.3.2 EC 30 de 13 de setembro de 2000</i>	<i>90</i>
<i>4.2.2.3.3 A EC 37 de 12 de junho de 2002.....</i>	<i>92</i>
<i>4.2.2.3.4 A EC 62 de 09 de dezembro de 2009</i>	<i>93</i>
<i>4.2.2.3.4.1 A inconstitucionalidade da EC 62/2009 e a modulação dos seus efeitos: o Julgamento da ADI 4357 e 4425</i>	<i>95</i>
<i>4.2.2.3.5 EC 94 de 15 de dezembro de 2016</i>	<i>97</i>
<i>4.2.2.3.6 EC 99 de 14 de dezembro de 2017</i>	<i>98</i>
<i>4.2.2.3.7 EC 109 de 15 de março de 2021</i>	<i>99</i>
<i>4.2.2.3.8 EC 113 de 8 de dezembro de 2021</i>	<i>100</i>
<i>4.2.2.3.9 EC 114 de 16 de dezembro de 2021</i>	<i>102</i>
4.3 Análise comparativa do estoque de precatórios com o grau de litigância no ambiente público, durante os anos 2010 – 2020.....	103
4.4 Propostas de soluções para o problema da efetividade da execução contra a Fazenda Pública no Brasil	110
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115

REFERÊNCIAS.....117

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1 Apresentação do tema e justificativa da sua escolha

O ordenamento jurídico brasileiro, sob o pálio da impenhorabilidade absoluta de bens e verbas públicas, foi instado a arquitetar um tratamento distinto dos particulares para a liquidação pela Fazenda Pública das dívidas provenientes de condenação judicial, sobretudo quanto ao meio de satisfação de credores. Enquanto os particulares têm seus bens afetados à execução, como garantia patrimonial de satisfação do crédito, aos órgãos públicos e entidades governamentais confere-se a garantia de satisfazer seus credores judiciais por meio da expedição de precatórios.

O sistema de precatórios para cumprimento de sentenças transitadas em julgado, em conformidade com o art. 100 da Constituição de 1988 e os artigos 534 e 535 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), consiste em uma requisição do presidente do Tribunal respectivo de montante correspondente ao valor condenatório, destinada ao gestor do erário sucumbente, para sua inclusão na Lei Orçamentária Anual, visando a sua liquidação, no máximo, até o término do exercício financeiro seguinte.

Sendo assim, o prazo ordinário para o cidadão-credor ter acesso aos recursos a ele devidos não deverá ultrapassar vinte meses, sempre e quando, a requisição seja apresentada até 2 de abril. As requisições autuadas após esta data serão atualizadas para 2 de abril do ano seguinte e inscritas na proposta orçamentária subsequente, não devendo o pagamento ultrapassar o prazo de trinta e dois meses, contados da apresentação ao Tribunal.

O valor depositado pelo ente público é consignando à disposição do Tribunal para que o próprio Judiciário se encarregue de fazer os pagamentos aos particulares, observando as prioridades previstas na Constituição Federal e a ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

Procedimentalmente, o rito é perfeito. Porém, quando se considera a aplicabilidade prática, a falta de seriedade com que se vem tratando a legislação, especialmente as regras do Direito Financeiro com beneplácito do Judiciário, faz parecer que não é. A ordem de precedência é desobedecida, o planejamento orçamentário é omissivo e o prazo de pagamento é vencido, causando aumento da dívida pública a patamares sem precedentes.

Para se ter ideia da dimensão da discussão, os dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ¹ mostram que a dívida de precatórios no Brasil chegava a \$100 bilhões em 2014. Três anos depois, a estimativa subiu para R\$130 bilhões. Já para o ano 2020, o novo valor estimado do total de débitos a serem pagos pela União, Estados e Municípios atinge a marca de R\$184,8 bilhões. Sendo os Estados-membros os grandes devedores desse valor com uma dívida R\$ 84,4 bilhões.

Informações da Secretaria Estadual da Fazenda e Planejamento mostram que, embora seja o estado mais rico da Federação, os precatórios de São Paulo lideram a lista de dívidas sem acerto com os credores. Ao levar em conta a dívida dos municípios paulistas, a soma corresponde a 50% de todos os precatórios devidos pelos entes federativos brasileiros, pois, os débitos passam de R\$26,6 bilhões², dívida esta que chega a tramitar há mais de 20 anos e que ano a ano cresce cada vez mais.

Depois de São Paulo, o maior estado devedor é o Rio Grande do Sul com uma dívida R\$11,7 bilhões em precatórios. Na terceira posição vem o estado do Rio de Janeiro, com R\$7,2 bilhões. Somadas as dívidas desses entes, o resultado atingido é equivalente a R\$45,5 bilhões, o que financeiramente representa uma acumulação inacreditável para apenas três unidades federativas.

E o pior é que nenhuma das sucessivas modificações à Constituição Federal que concedem aos entes inadimplentes generosas moratórias - a última delas foi a EC nº 114/2021 - diminuam o tamanho da dívida pública. Pelo contrário, ela só aumenta em decorrência dos juros de mora e da conduta do Poder Público, que continua gerando novas demandas e, conseqüentemente, novas condenações judiciais, fatos que torna ineficaz a prestação jurisdicional e faz dos direitos e das garantias fundamentais constitucionais letras mortas. Eis aqui o problema central do presente estudo.

Inquietou-se, então, sobre a ideia de que uma ampla e irrestrita imunidade fazendária às sentenças condenatórias para pagamento de quantia pode agravar a efetividade do regime da execução contra a Administração a ponto de transformá-la em simples hipótese teórica. Isto porque o Poder Judicial do Brasil, fraco e dependente, não tem a capacidade de

¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Setor Público fechou 2019 com 183 bilhões a serem pagos em precatórios**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/setor-publico-fechou-2019-com-r-183-bi-a-serem-pagos-em-precatorios/>. Acesso em: 07 nov. 2021.

² BRASIL. Governo do Estado. Secretaria Estadual da Fazenda e Planejamento. **Quadro Resumo do Estoque de Precatórios do Estado de São Paulo**. [s. d]. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Quadro-resumo-do-estoque-de-precatorios-do-Estado-de-Sao-Paulo.aspx>. Acesso em: 09 nov. 2021.

impor ao Poder Executivo o cumprimento forçado das obrigações provenientes de suas decisões judiciais; ficando, assim, deturpada a imagem do Judiciário para a sociedade.

Essa preocupação tornou-se ainda mais latente quando, no exercício da atividade acadêmica, passou-se a constatar que a problemática desafia a teoria da separação dos poderes de Montesquieu, em todas suas dimensões. Retomando as palavras do Diego Agottani³, o Legislativo cria sucessivas regras para pagamento, pelo Executivo, das dívidas reconhecidas pelo Judiciário; o Executivo, todavia, não atende às sentenças transitadas em julgado, descumprindo-as; o Judiciário, a seu turno, declarou a inconstitucionalidade de regras fixadas pelo Legislativo, chegando ele mesmo a definir as regras que entendia devidas para o tema.

O descrito instiga a investigação do sistema de jurisdição colombiano e, seu modelo de execução correspondente, para depois refletir sobre as causas do problema brasileiro e, ainda que modestamente, procurar contribuir para o debate destinado ao encontro das suas soluções, oferecendo, inclusive, paradigmas para ultrapassar os limites da impenhorabilidade dos bens dominicais e verbas públicas.

O tema certamente não é inédito, embora a preocupação inicial tenha sido de inovar na sua abordagem comparativa, especificamente com a ordem jurídica da Colômbia. Sua transcendência, talvez, pode residir em reconhecer que as regras que regulamentam o comportamento em sociedade contêm exceções de acordo com o cenário apresentado, ou que o direito é simplesmente relacional.

1.2 Hipótese e plano de trabalho

Esta dissertação não se limitará a compilar e a transcrever as ideias já expostas sobre o assunto, tampouco a ressaltar as omissões presentes na sistemática dos precatórios. Sua intenção é, a partir de um estudo comparado, servir para aprimorar o atual contexto normativo brasileiro no que tange ao sistema de pagamento das condenações judiciais pecuniárias contra a Administração Pública; o que significa dizer que se almeja contribuir para a melhora da prática do Direito Financeiro e, nessa mesma senda o Direito Processual e Constitucional.

Portanto, é imprescindível deixar claro que a hipótese de trabalho é a análise comparativa dos sistemas de jurisdição brasileiro e colombiano, tratando acerca da devida

³AGOTTANI, Diogo Zelak. **Dívida pública e precatórios**: a evolução do débito e os regimes especiais de pagamento. 2018. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/54984/R%20%20DIOGO%20ZELAK%20AGOTTANI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 set. 2020.

aplicação e interpretação das regras de execução relacionadas ao cumprimento das sentenças judiciais de pagar quantia, com ênfase nas lides encetadas em face da Administração Pública, tanto em termos de descrições constitucionais, legislativas e jurisprudenciais, quanto nas questões orçamentárias.

Assim, este estudo objetiva perquirir, com profundidade, de que modo, a partir de um exercício comparado, o sistema dos precatórios pode ser complementado ou alterado, a fim de aprimorar o atual sistema normativo brasileiro e, assim, deixá-lo mais aderente aos anseios e necessidades decorrentes da realidade do Brasil. O motivo de se escolher a Colômbia deve-se a três razões principais. A primeira delas foca-se no critério histórico, ante as semelhanças que guardam quanto à sua descoberta, visto que tanto o Brasil como a Colômbia, foram colonizados por países situados na Península Ibérica (Portugal e Espanha, respetivamente no século XVI), de onde absorveram não só os costumes, como também o Direito lá vigente.

Neste cenário, é importante ressaltar que atualmente ambos os países adotaram constitucionalmente a forma de Estado de Direito e a independência e harmonia entre os Poderes, mas possuem sistemas de jurisdição e regime jurídico-administrativo distintos, o que gera um impacto de grande tamanho no desenvolvimento da presente pesquisa.

A segunda razão refere-se ao critério jurídico. Na Colômbia, como também no Brasil, o sistema jurídico está fundado na máxima da impenhorabilidade dos bens da Fazenda Pública. No entanto, diferentemente do Brasil, a Corte Constitucional daquele país, desde o ano de 1992 reconheceu que a impenhorabilidade do patrimônio público não funciona como uma regra, mas como um princípio e, portanto, deve ser relativa; entendendo possível a penhora de bens e dinheiro público em situações específicas, dentro do processo de execução perante a jurisdição contenciosa-administrativa (modelo Francês).

Esse critério jurídico pretende demonstrar, por um lado, que quebrar o dogma da impenhorabilidade absoluta do patrimônio público pode servir de combustão para amenizar o inadimplemento das decisões pecuniárias contra a Fazenda Pública e, por outro lado, que um verdadeiro Estado de Direito tem mecanismos para ultrapassar barreiras normativas, na busca de proteção dos direitos em jogo.

A terceira e última razão obedece a um critério pessoal. A autora desta dissertação é advogada formada numa escola de direito tradicional da Colômbia, o que garante o conhecimento necessário das regras do sistema jurídico do país irmão na realização de um verdadeiro estudo de Direito Comparado.

Para tanto, a presente pesquisa foi estruturada em 5 capítulos. O primeiro evidencia a seara introdutória e é subdividido em três itens: 1) a apresentação do tema objeto de estudo e

justificativa da sua escolha, visando a chamar atenção para a problemática que encerra o tema do pagamento das condenações judiciais pecuniárias no Brasil; 2) a descrição da hipótese de trabalho e do plano para a sua elaboração, a fim de que o leitor tenha a exata medida daquilo que pode esperar deste estudo acadêmico; e 3) a exposição das premissas metodológicas que delimitam a pesquisa a fim de evidenciar as opções, de forma e conteúdo, adotadas para sua redação.

No segundo capítulo, busca-se desenvolver a temática referente à impenhorabilidade de bens e verbas públicas nas legislações objeto desta pesquisa. Depois de uma aproximação preliminar do assunto, inicia-se a conceituação, classificação e regime jurídico dos bens públicos, para melhor esclarecer a sua impenhorabilidade em relação a sua disponibilidade pela Fazenda Pública.

A abordagem da máxima da impenhorabilidade vinculada a proteção ao erário e ao Patrimônio Público, será por meio de bases históricas, legislativas, doutrinárias e questionamentos acerca de sua previsão legal. Tudo desenvolvido sob uma ótica comparada com a ordem jurídica da Colômbia.

No terceiro capítulo, propôs-se fazer uma análise dos aspectos procedimentais da ordem jurídica colombiana relacionados ao cumprimento das sentenças judiciais de pagar quantia certa em face da Administração Pública, especialmente a Lei 1.437 de 2011, que versa sobre a jurisdição Contenciosa Administrativa.

Nessa toada, serão examinados a evolução histórica da jurisdição Contenciosa Administrativa da Colômbia e o esquema atual de execução de sentenças condenatórias contendo valor pecuniário perante a Administração (as duas fases: a voluntária e a de execução forçada), discutindo-se questões doutrinárias e jurisprudenciais relevantes sobre o tema, especialmente, a exceção de penhorabilidade dos bens e rendas estatais, para, ao final, analisar, mediante a utilização de dados estatísticos oficiais, o impacto de efetividade desse procedimento para o estoque da dívida passiva do Poder Público, em relação à quantidade de demandas judiciais no ambiente público, durante os anos de 2010 a 2020.

O quarto capítulo traz regras da execução por quantia certa em face da Fazenda Pública no Brasil, além das origens, sem as quais nem identidade se tem, serão examinadas as generalidades, e isso será feito discutindo-se a sua conceituação, estrutura e o direito material, focando-se em suas prerrogativas processuais e consequências advindas dessa situação peculiar, mormente o precatório judicial.

A respeito deste último instituto processual, aprofunda-se brevemente no desenvolvimento histórico, a relação de seu surgimento e suas finalidades atuais, sobretudo no

que tange a parcelamentos e regimes especiais, procurando, dentro dos limites das informações e dados disponíveis, os efeitos empíricos dessas mudanças no desenvolvimento da dívida pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, durante os anos de 2010 a 2020. Certamente, a última análise visa ser comparativa com o grau de litigância do poder público.

No encerramento deste capítulo, a partir da experiência do direito colombiano sobre o sistema de pagamento das condenações judiciais pecuniárias contra a Administração Pública, serão apresentadas soluções (mudanças de paradigmas) para amenizar a crise dos precatórios judiciais no Brasil.

Quando se fala de mudanças, pensa-se na possibilidade de que, ante a desobediência injustificada da autoridade administrativa à ordem de pagamento dos precatórios, que, *a priori*, atende critérios de previsão orçamentária e continuidade dos serviços públicos, o sistema jurídico vigente, como é o caso da Colômbia, legitime ao poder judiciário a penhora dos bens dominicais, mas, sobretudo, a penhora das verbas públicas, penhora de dinheiro como diz o Código de Processo Civil (CPC).

Considera-se necessário destacar que no terceiro e quarto capítulo, um recurso ilustrativo de significativa importância é a reconstrução de alguns dos debates do Supremo Tribunal Federal, sobre o exame da constitucionalidade dos regimes especiais de parcelamento previsto nas diferentes Emendas, para o caso brasileiro e, da Corte Constitucional e do Conselho de Estado, sobre o exame de constitucionalidade de algumas disposições orçamentais e de destinação específica, que consagram a proibição de penhora de bens e recursos estatais, para o caso colombiano.

Finalmente, o quinto capítulo abordará as considerações conclusivas extraídas desta dissertação, no qual serão descritos os principais resultados e desafios presentes e futuros para esta linha de investigação, assim como a possível contribuição deste esforço no campo do estudo do Direito Financeiro e, nessa mesma senda do Direito Processual e Constitucional, sempre com vistas a cumprir o objetivo anteriormente traçado de fazer com que ela não se limite a uma exposição das ideias já manifestadas, mas, antes e acima de tudo, seja crítica e propositiva.

1.3 Premissas metodológicas

Sob o ponto de vista metodológico, este é um trabalho que busca entender a aplicação de categorias jurídicas em dois países em concreto, o Brasil e a Colômbia. Trata-se

de uma análise paralela e comparativa que procura compreender a aplicação e interpretação das regras de execução relacionadas ao cumprimento das sentenças judiciais de pagar quantia, com ênfase nas lides entabuladas em face da Administração Pública; logo, será feita uma constante referência aos dois sistemas jurídicos dos quais estas normas jurídicas se originam. Somente com esse método haverá um conhecimento rigoroso⁴.

Assim, a análise que envolve o contraste entre os dados coletados e o objeto de estudo oferece várias vantagens para a pesquisa, a saber: i) evidencia a solução proposta por outro ordenamento jurídico para resolver o problema dos estoques de débitos inadimplidos derivados de sentenças judiciais em face da Fazenda Pública brasileira. Deve-se notar que os tribunais constitucionais intervêm prioritariamente nestes caminhos, fato que é característico da identificação do horizonte comparativo; ii) demonstra que nenhum sistema jurídico ou parte desse sistema, como é o caso dos precatórios, deve ser idêntico ao outro, pois cada Estado tem suas peculiaridades e estrutura especial para o exercício da jurisdição, quando presente na causa a Administração Pública e, iii) mostra a real efetividade desses procedimentos de execução para o pagamento das condenações judiciais pecuniárias à luz do estoque da dívida passiva do Poder Público.

É importante destacar que esta dissertação terá um enfoque predominantemente qualitativo, já que como acima referiu-se, busca analisar de forma sistemática, complexa e articuladamente as regras do pagamento das condenações judiciais pecuniárias perante a Administração Pública nas ordens jurídicas do Brasil e da Colômbia, construção teórica que utiliza uma abordagem epistemológica transversal do tipo construtivista, pois permite tomar o acúmulo do conhecimento existente sobre o tema para assimilá-lo, compará-lo, acomodá-lo e em linha com o marco teórico e jurídico de referência, poder levá-lo a um nível de maior validade que facilite entrar em uma nova estrutura cognitiva que permita tentar resolver, de forma acadêmica, o problema do precatório não adimplido voluntariamente no sistema jurídico brasileiro.

No entanto, também serão utilizados alguns dados quantitativos em uma escala de comparação síncrona dentro da última década (2010 – 2020), os quais dentro dos limites das informações disponíveis permitem analisar e comparar com maior clareza os efeitos empíricos dos dispositivos normativos estudados, no desenvolvimento da dívida pública do Poder Público de cada país.

⁴ SARTORI, Giovanni. **La comparación em las Ciencias Sociales**: comparación y método comparativo. Madrid: Alianza Educacional, 1999, p. 7.

Por ser uma pesquisa eminentemente documental, utilizar-se-á em sua maioria fontes primárias e somente por exceção algumas fontes secundárias de informação, que também serão coletadas utilizando técnicas documentais, pois permite uma ampla compilação de informação para o estudo comparado.

Em consequência, em um primeiro momento será realizada uma coleta normativa legal e constitucional, bibliográfica, e documental, de estudos nacionais e estrangeiros sobre o tema, em que será reunido todo o material publicado: artigos, monografias, dissertações, teses, ensaios, livros, etc., para posteriormente realizar uma análise de informações especializadas em bibliotecas nacionais e internacionais, sendo o Brasil estudado através da Biblioteca Nacional e da Biblioteca Digital de Domínio Público e, a Colômbia através da Biblioteca Central "Gabriel García Márquez" da Universidade Nacional da Colômbia (UN) e da Biblioteca "Luís Angel Arango" do Banco da República, sendo estas as principais unidades documentais.

Seguidamente, será coletada a produção doutrinária e jurisprudencial que envolvem o tema trabalhado, especialmente a reconstrução de alguns dos debates do Tribunal Superior Federal, para o caso brasileiro e, da Corte Constitucional e do Conselho de Estado, para o caso colombiano. Com base nisso, serão elaborados resumos e fechamentos, como suporte para a posterior estruturação do documento final, que compila e classifica de forma organizada e didática os resultados e dados desta dissertação.

2 BENS PÚBLICOS E IMPENHORABILIDADE

2.1 Aproximação inicial

O direito serve para ordenar a sociedade, e a sociedade juridicamente organizada é chamada de *Estado*. Sob este entendimento, a ideia de Direito e a ideia de Estado estão, portanto, intimamente relacionadas: não há Estado sem Direito e não há Direito sem Estado⁵. Logo, então, há que definir estes dois termos.

Aristóteles afirmou que o ser humano é essencialmente constituído de corpo e alma, e, movido por tal constituição, é necessariamente ligado aos vínculos sociais. Por isso, considerava que “ninguém pode bastar a si mesmo. Aquele que não precisa dos outros homens, ou não pode resolver-se a ficar com eles, ou é um Deus ou um bruto⁶”.

A inteligência do Filósofo grego encontra respaldo nos fatos, porque, como demonstra Bender, até onde as pesquisas científicas puderam alcançar, o homem sempre viveu em grupos, organizados ou não, hierarquizados ou não, regulados ou não, mas o certo é que não viveu em isolamento social⁷.

O ser humano, independentemente de outros fatores, possui uma necessidade material e espiritual de conviver com seus semelhantes, de se desenvolver e de se completar⁸ dentro de um agrupamento social. Cada indivíduo necessita recorrer a atividades de outros indivíduos ou outros grupos, numa contínua troca de coisas e serviços, num sistema de reciprocidade de prestações⁹. É esse grupo de pessoas que interagem entre si que formam o que se denomina sociedade.

Essas associações humanas são de diferentes tipos; dependendo do principal motivo de sua formação, no entanto, existem mais associações de maior conteúdo do que outras. Associações que reclamam para si uma certa generalidade, a possibilidade de se referirem a várias ordens de vida social, estas são as organizações políticas, cujos membros estão sujeitos a regras comuns relacionadas a diferentes e muito variados campos de atividade, a fim de satisfazer necessidades básicas. Estas relações, quando gozam de alguma estabilidade e dão

⁵ CARNELUTTI, Francesco. **Como nace el derecho**. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2004.

⁶ ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 5.

⁷ BENDER, Geomar André. **A Divisão do poder político: do estado liberal ao estado social**. São Paulo: Appris, 2019.

⁸ FORTES, Wanessa Mota Freitas. Sociedade, direito e controle social. **Revista Âmbito Jurídico**, [s. l], 01 de novembro de 2010. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-82/sociedade-direito-e-controle-social/>. Acesso em: 11 out. 2020.

⁹ CHERBULIEZ, A. **Théorie des garanties constitutionnelles**. Genève: Ab. Cherbuliez et C^oLibraries, 1838. p.16.

origem a um comportamento uniforme, constituem uma estrutura que poderia ser denominada de organização política, o Estado.

Então, se o Estado é o mecanismo político por excelência de realização do bem comum, e o Direito é o conjunto de normas de conduta responsáveis pela regulação da vida em sociedade destinadas a garantir a existência do Estado, pode-se compreender que o Estado não deriva do Direito, mas o Direito do Estado.

Nas palavras de Francesco Carnelutti¹⁰, o Direito é um fenômeno que é pré-existente ao Estado. O Estado, ou seja, a estabilidade da sociedade é um produto e, até mesmo, o produto do direito. Eis, aí, o direito como valiosa ferramenta a favor do Estado nesse mister.

Cumprindo os seres humanos, nesse diapasão, toda a sorte de comandos normativos que regem a vida em sociedade, a pacificação coletiva adviria como algo natural. No entanto, a realidade é que, mesmo com a ordem jurídica regulando situações e relações, há contendas humanas¹¹ decorrentes, geralmente, de sentimentos egoístas. Daí que o Estado investido na função jurisdicional deve aplicar o direito aos que batem às portas de seus fóruns e tribunais e, mediante a declaração e efetivação do preceito legal pertinente à situação concreta, pôr fim ao conflito de interesses.

Quando a organização do Estado era ainda um sonho embrionário, esses conflitos de interesses que dão lugar às contendas humanas só se verificavam entre os particulares. Como bem esclarece Vladimir Souza Carvalho¹², o Estado não estava juridicamente estruturado, como um todo constitucional e administrativo e, além do mais, era irresponsável, consagrado na ideia de que o rei não podia errar.

Mas direito não é nem jamais foi uma ciência estática, ao contrário, está em constante transformação, caminhando sempre em busca de um sistema jurídico cada vez mais perfeito, com condição de atender, em cada época, as necessidades do povo¹³. E hoje, o Estado, antes Estado-juiz, tornou-se, pelas necessidades administrativas, Estado-parte, ingressando em Juízo a fim de satisfazer obrigações como qualquer cidadão comum.

¹⁰ CARNELUTTI, Francesco. **Como nace el derecho. Como nace el derecho**. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2004. p. 67.

¹¹ SOUZA, Eduardo Cristiano de. **Panorama atual dos precatórios judiciais: alternativas para amenizar a crise desse passivo público**. 2018. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Marília, Marília, 2018. p. 39.

¹² CARVALHO, Vladimir Souza. **Iniciação ao estudo do precatório**. 1982. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181396/000398299.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 26 ago. 2020. p. 325.

¹³ CARVALHO, Vladimir Souza. **Iniciação ao estudo do precatório**. 1982. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181396/000398299.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 26 ago. 2020. p.325.

Essa situação de Estado-parte no processo, especialmente, quando é Estado-réu, que sofre as pressões processuais que ele mesmo edita, citado para pagar, constituiu o ponto de partida para que o legislador prossiga na tarefa de cercá-lo de prerrogativas, entre os quais, a de declarar a impenhorabilidade absoluta de seus bens. Esta particularidade, tal qual posta no vigente direito brasileiro, alcança todas as categorias dos bens públicos, inclusive os dominicais.

Neste cenário, a Colômbia não foi a exceção. O constituinte derivado desse país, também buscou cercar de prerrogativas a execução por quantia certa em face da Fazenda Pública, determinando, entre outras circunstâncias, já que a regra geral é o princípio da impenhorabilidade dos seus bens públicos.

2.2 Os Bens Públicos

Inicialmente convém abordar a conceituação de bens públicos para melhor esclarecer a sua impenhorabilidade em relação a sua disponibilidade pela Fazenda Pública na ordem jurídica do Brasil e da Colômbia. Essa conceituação, indiscutivelmente, deve partir do seu evoluir histórico.

2.2.1 *Conceitualização a partir de uma breve recuperação histórica*

Floriano de Azevedo¹⁴, em estudo sobre o assunto, assevera que na antiguidade, antes do surgimento das relações de propriedade, o quanto necessário à existência humana era compartilhado por todos os membros da tribo, da família ou da comunidade. Valorizou-se o coletivo. A terra foi percebida como de propriedade comum, impedindo assim o título de propriedade privada. É dizer: no sentido de pertença a todo o povo, a coisa pública precede a propriedade privada¹⁵.

Nesse modo de produção tribal, eram compartilhados entre todos os membros da comunidade não apenas as coisas de necessário desfrute coletivo, mas até mesmo os distintos meios de trabalho, a modo de exemplo, a terra na sociedade camponesa, as pastagens e os

¹⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos:** função social e exploração econômica, o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 60.

¹⁵ “Na antiguidade existiam coisas públicas. Nas comunidades rurais havia ruas, caminhos e tais áreas não pertenciam a ninguém em particular, mas a todas as pessoas”. (MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 16 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos tribunais, 2012, p. 272).

rebanhos na sociedade pastoril, foram propriedades do clã ou da tribo. Conforme Luiz Alexandre Solano¹⁶, a única condição para o uso dos meios de produção e para o acesso à produção social era que se pertença à comunidade.

Com a evolução de formas de organização social e econômica mais complexas, especialmente com o surgimento das cidades, e, conseqüentemente, a fundação da República romana e o período da monarquia que se segue, passa a ter sentido falar de uma esfera de objetos com utilidade pública distintos dos bens integrantes da propriedade individual¹⁷.

A personificação de Roma na figura do Imperador trouxe uma segmentação entre os bens dedicados às atividades religiosas e aqueles empregados na fruição coletiva necessária às demais necessidades do povo romano¹⁸, sendo o *ager publicus* o grupo de bens separados dos religiosos e pertencentes coletivamente ao povo.

Esse conjunto de bens pertencente ao povo romano passou a integrar o domínio do príncipe na condição de representante da coletividade. Nesse sentido, enaltecem-se os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁹, segundo a qual, os bens públicos romanos tiveram a divisão entre *res communes* (mares, rios, portos, estuários, insuscetíveis de apropriação privada), *res publicae* (terras, escravos, de propriedade de todos e subtraídas ao comércio jurídico) e *res universitatis* (fórum, ruas, praças públicas).

Após a decadência do Império Romano, durante a Idade Média, houve mudança de paradigma, na medida em que os bens públicos não eram mais considerados da coletividade, e sim de propriedade do rei, inexistindo qualquer meio que assegurasse o uso destes pelo povo, não possuindo distinção de regime jurídico entre as espécies de bens existentes²⁰.

Tal constante de patrimonialização dos bens públicos no domínio da Coroa, sobre os quais o monarca detinha a propriedade, finalizou com o advento do Estado Moderno e o desenvolvimento da ideia do Estado como pessoa jurídica, na segunda metade do século XV.

E justamente uma das características da personalidade jurídica é a possibilidade de possuir patrimônio próprio. Nesse viés, o príncipe é substituído pela ideia abstrata do Estado, consubstanciada na pessoa jurídica estatal e, assim, o titular do patrimônio público deixa de ser

¹⁶ ROSSI, Luiz Alexandre Solano. Modo de produção escravista e a sua influência na percepção da sociedade judaica no pós-exílio. **Mirabilia**, Espírito Santo, v. 4, p. 1-7, 2004, p. 28.

¹⁷ O Estado (sic) romano assim formado “[...] teria então seu domínio constituído pelos templos para suas celebrações, os edifícios ou lugares que serviam de reunião aos magistrados e a outros órgãos de governo, às construções para a saúde ou alimentação da vila, aquedutos, terrenos produtivos ou não, escravos, lingotes etc”. DIEZ, Manuel Maria. **Domínio Público: teoria general y régimen jurídico**. Buenos Aires: Editio, 1940. p. 5.

¹⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica, o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 61.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 815.

²⁰ OLIVEIRA, Priscilla Jordane Silva. **Os bens públicos sob a perspectiva da função social: a (im)possibilidade da prescrição aquisitiva de bens públicos**. Ouro Preto: Universidade Federal de Ouro Preto, 2016. p.12.

com a abstração do povo (representado pela pessoa física do príncipe) e passa a se organizar na pessoa do Estado²¹, quem exerce, em decorrência de sua soberania, poder sobre tudo aquilo que se encontra em seu território (domínio eminente).

Certamente, o Estado surge como um novo proprietário, que assume a posição de dono do patrimônio público com domínio, incluso, oponível ao povo (domínio patrimonial). Quando se fala de patrimônio público, contempla-se a totalidade das coisas dotadas de valor (bens e direitos) e as receitas públicas (de origem tributária ou não) integrantes do domínio dos entes públicos, que servem para o pleno cumprimento de suas obrigações.

O conceito de bens públicos, então, faz referência a coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis ou semoventes, créditos, direitos e ações²², atribuíveis ao Estado e, destinadas ao uso direto do poder público ou à utilização direta ou indireta da coletividade²³. Mas, ressalta-se que, as receitas públicas como tal, em alguns países, não estão incluídas nessa conceitualização.

Veja-se como tem sido seu desenvolvimento teórico na legislação do Brasil e da Colômbia.

2.2.1.1 No direito brasileiro

O Brasil, diferentemente do que ocorreu na Europa, em que a propriedade passou por uma evolução de apropriação privada contraposta à aspiração dominial do soberano, foi marcado por um processo especial de constituição dos bens públicos e do patrimônio territorial do Estado.

No período colonial e durante o regime das Ordenações Filipinas, as terras descobertas pela colônia portuguesa passaram a estar sob o domínio da Coroa. Isto foi estabelecido no Tratado de Tordesilhas assinado em 1492, entre os reinos de Castela e Aragão, por um lado, e Portugal, por outro. O tratado afirmava que “tudo o que até aqui tenha achado e descoberto, e daqui em diante se achar e descobrir pelo dito senhor rei de Portugal e por seus navios, [...], e fique, e pertença, aos ditos senhores rei e rainha de Castela, de Leão etc. e aos seus sucessores, para sempre”²⁴.

²¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos:** função social e exploração econômica, o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 70.

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 27. ed., São Paulo: Malheiros, 2002. p.486.

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 17. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.963.

²⁴ IBEIRO, Darcy; MOREIRA NETO, Carlos de Araújo. **A Fundação do Brasil:** testemunhos (1500-1700). Petrópolis: Vozes, 1992. p.71.

Esta premissa permite refletir que a origem da propriedade privada no Brasil deve ter vindo de alguma disposição que permitisse a subtração de uma determinada porção de terra do domínio da Coroa em favor de um particular. O instrumento de colonização que possibilitou aos particulares adquirir a propriedade de terras da coroa portuguesa foi a concessão de sesmarias.

Di Pietro²⁵ afirma em seu manual de direito administrativo que a sesmaria era uma área desmembrada do domínio público e concedida ao particular para que este fizesse a sua utilização econômica, conservando, no entanto, o monarca, a titularidade sobre o bem; o sesmeiro pagava ao rei determinados privilégios e, não cumprindo a sua obrigação, ocorria o comisso, perdendo o direito sobre a sesmaria.

Simultaneamente ao processo formal de concessão de sesmarias, muitas pessoas ocuparam vastas parcelas do território por relações de posse e não por títulos legítimos de sesmeiro. Deste modo, os registros de propriedade privada no Brasil, foram constituídos por concessões de sesmarias e por simples posses.

Essa particularidade, segundo Floriano de Azevedo²⁶, levou a duas heranças no tocante à constituição do acervo patrimonial dos bens no país. A primeira, a propriedade privada surge a partir da ocupação legitimada ou não, de bens originalmente públicos; a segunda, em decorrência desse processo, o patrimônio público do Estado passou a ser aquilo que não fora (não podia, por circunstâncias naturais), ter sido apropriado pelos particulares.

Intui-se que daí decorre a dificuldade de caracterização de um regime dominial do patrimônio público para o direito brasileiro, pois a sua demarcação não foi uma preocupação concomitante à afirmação do Estado constitucional. Unicamente para apontar uma evidência dessa afirmação basta a se apontar o fato de que o direito público não se debruçou exaustivamente sobre o tema, a matéria se encontra disciplinada pelo direito civil e pela sua ótica na parte geral do seu Código.

O legislador, ao definir os bens públicos, toma como parâmetro a titularidade dos bens, de forma que serão considerados bens públicos todos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, tais como União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas respectivas autarquias e fundações.

Esse conceito segue a disciplina dada pelo Código Civil que em seu art. 98 aduz como sendo públicos “os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.630.

²⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica, o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 89 – 91.

público interno”²⁷, de modo que todos os outros são particulares, independentemente da pessoa a que pertençam.

No marco do direito administrativo, geralmente, se adota outro critério para definir bens públicos²⁸. O critério é a finalidade a que se destinam os bens e nesse sentido são considerados bens públicos os destinados ao desenvolvimento de qualquer atividade estatal ou a uso direto da população em geral²⁹. Note-se que, essa polêmica conceitual, como foi dito acima, tem razão de ser na falta de técnica na produção legislativa acerca do tema.

Por sua vez, os ditos bens públicos são classificados em três categorias, todas elas criadas pelo Código Civil de 1916 e preservadas pelo Código Civil de 2002:

Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado³⁰.

A redação do dispositivo permite identificar que, o critério dessa categorização tripartite dos bens atribuíveis aos entes públicos, é o da destinação (afetação) a eles dada. A primeira categoria, os bens de uso comum, como deflui da própria expressão, são destinados, por natureza ou por lei ao uso coletivo, como as ruas, as praças, os logradouros públicos, as estradas, os mares, as praias, etc. Como dizem Hely Lopes Meirelles³¹ e Celso Antônio Bandeira de Mello³², em regra, são aqueles abertos ao uso indistinto de todos. A ideia de uso indistinto incorpora a de generalidade.

Os bens de uso especial são aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos dos mais variados gêneros, isto é, não são objeto de uso

²⁷ ANDRADE, Thiago Xavier de. **A execução contra a Fazenda Pública no direito brasileiro**: o regime de precatórios e a efetividade da prestação jurisdicional. 2013. 149 f. Dissertação (Mestrado), Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013. p.56.

²⁸ Por exemplo, CRETELLA JÚNIOR, define bens públicos como “o conjunto de bens móveis e imóveis destinados ao uso direto do poder público ou à utilização direta ou indireta da coletividade, regulamentados pela Administração e submetidos a regime jurídico de direito público”. CRETELLA JÚNIOR *apud* CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 963.

²⁹ REIS, João Emilio de Assis. **A função social da propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4d5b995358e7798b>. Acesso em: 27 ago. 2021.

³⁰ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 18 fev. 2022

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27.ed., São Paulo: Malheiros, 2002. p. 471.

³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 921.

comum, em regra, mas se destinam a beneficiar mais especificamente aos usuários do serviço disponível, bem como aos servidores que o prestam³³. Tem-se como exemplos os edifícios de repartição pública, veículos oficiais, bibliotecas, universidades, estádios, escolas públicas, entre outros.

A terceira e última categoria contempla os bens dominicais, que podem ser definidos como aqueles bens públicos que se caracterizam por constituírem o patrimônio disponível do Estado, não tendo destinação pública definida (sem afetação), razão pela qual podem ser utilizados a qualquer fim, tal como o faria um particular³⁴. Os exemplos mais comuns de bens dominicais são as terras devolutas, os prédios públicos desativados, os bens móveis inservíveis e os títulos da dívida pública.

Com precisão, Zanella Di Pietro³⁵ arremata que, embora a classificação adotada pelo Código Civil abranja três modalidades de bens, quanto ao regime jurídico existem apenas duas. Com relação aos bens de uso comum e de uso especial, não existe diferença de regime jurídico, pois ambos estão destinados a fins públicos e, portanto, obedecem ao regime jurídico público, ou seja, são inalienáveis e, como decorrência desta, impenhoráveis, imprescritíveis e não graváveis com ônus reais.

Pelo contrário, os bens desafetados (ou dominicais) submetem-se ao regime jurídico privado; assim, normalmente podem ser alienados por compra e venda, doação, permuta, isto é, institutos de direito privado³⁶, sempre e quando, essa alienação observe os requisitos legais expressos pelos artigos 17 a 19 da Lei Federal nº 8.666/1993, consoante dispõe o art. 101 do Código Civil.

Dos argumentos acima expostos, extrai-se que, no âmbito do direito público, o conceito de bens públicos faz referência àqueles bens (em sentido amplo) atribuíveis ao Estado, empregados em alguma atividade que traduza utilidades aos cidadãos, seja por meio do uso direto, indireto ou geração de receitas³⁷. Mas, observe-se que, as receitas públicas como tal, não estão incluídas nessa conceitualização.

³³ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 16 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos tribunais, 2012, p. 272.

³⁴ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Forense, 2011. p. 864.

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011, p.730.

³⁶ SANTOS, Diego André Silva dos. **Aspectos gerais sobre os bens públicos no direito administrativo**. 2017. Disponível em: <https://diegoandre.jusbrasil.com.br/artigos/459669158/aspectos-gerais-sobre-os-bens-publicos-no-direito-administrativo>. Acesso em: 31 ago. 2021.

³⁷ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; BERTONCINI, Eduardo Junqueira. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Belém, v. 5, n. 2, p. 118-136, dez. 2019.

Por isso, não é preciso muitas linhas para diagnosticar que, o direito brasileiro dá ao termo “patrimônio público” uma acepção distinta de acervo de bens públicos. Aquele (patrimônio) é tido por mais amplo que este (conjunto de bens públicos) por compreender não apenas os bens móveis e imóveis, como também as disponibilidades financeiras, regidas pelas regras atinentes às finanças públicas³⁸.

O curioso é que a denominação genuína é errada. A prerrogativa de impenhorabilidade que o legislador concedeu à execução da dívida passiva do ente estatal dá imunidade ao patrimônio público, e não somente aos bens públicos, pois, estariam as receitas excluídas do privilégio. O correto, assim, é falar de impenhorabilidade enquanto atributo do patrimônio público e não, dos bens públicos que são uma parte deste.

2.2.1.2 No direito colombiano

Como aconteceu no Brasil, o domínio do território que agora corresponde à Colômbia estava nas mãos da Coroa como o reino colonizador dos novos territórios. E em igual sentido, a gênese da propriedade privada colombiana decorre das concessões feitas pela Coroa espanhola a particulares com o objetivo de estabelecer assentamentos e promover a produtividade do campo. Isto ocorreu através de três sistemas: as concessões de terrenos, venda e composição³⁹.

A alocação de terrenos por meio de concessões foi feita quando uma população foi fundada ou quando as partes interessadas solicitaram seu uso particular. Após a distribuição inicial da terra ser gratuita, as necessidades econômicas da Coroa e o aumento do valor da terra significaram que ela era distribuída por leilão público, a menos que houvesse um interesse predominante na criação de centros populacionais⁴⁰. A composição teve como objetivo legalizar aquelas terras que estavam ocupadas sem cumprir as exigências das leis em vigor.

Nessas condições, pode-se alinhar a formação do patrimônio imobiliário do Estado colombiano ao brasileiro, em três principais etapas: (i) inicialmente, tudo pertencia ao Poder

³⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos:** função social e exploração econômica, o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 55.

³⁹ MAYORGA, Fernando. **La propiedad de tierras en la colonia.** 2022. Disponível em: <https://www.revistacredencial.com/historia/temas/la-propiedad-de-tierras-en-la-colonia>. Acesso em: 05 nov. 2021.

⁴⁰ ORTEGA, Montero. **Introducción al derecho y estructura del Estado.** Bogotá: Ediciones Librería La Constitución Ltda., 1996.

Público; (ii) com o passar do tempo, quase tudo foi franqueado ao apossamento pelos privados (iii) e ao fim deste processo, o que restou passou a constituir o patrimônio público.

Resulta interessante ter em conta que, ambos países foram colonizados por países situados na Península Ibérica (Portugal e Espanha, respetivamente), tiveram o mesmo processo de constituição do patrimônio público nacional e, em consequência, seus ordenamentos jurídicos atualmente apresentam a mesma dificuldade para caracterizar o regime dominial do patrimônio público: embora se trate de bens de titularidade pública, ou seja, pessoas regidas pelo direito público, sua regulamentação se encontra no Código Civil.

No contexto da Colômbia, o artigo 674 do Código Civil, define bens públicos como *Bienes de la Union* e os classifica em bens patrimoniais ou fiscais e bens de uso público:

Artículo 674. Bienes públicos y de uso público-. Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales⁴¹.

De acordo com a lógica da codificação civil, que entrou em vigor em 1887 para todo o território nacional, bens públicos são aqueles pertencentes à Nação em qualquer de suas representações, seja Estado, Departamento, Distrito ou Município.

Sua distinção bipartida entre bens de uso público e bens fiscais, ambos pertencentes ao patrimônio do Estado, ou seja, à Fazenda Pública, não se baseia em sua natureza, mas em sua destinação e regime. Os primeiros são destinados a estarem disponíveis para os cidadãos do país; os segundos são os instrumentos materiais para o funcionamento dos serviços estatais.

Segue-se que, os bens de uso público⁴² são destinados ao uso geral dos habitantes de um território, pertencem ao Estado como potestade econômica e jurídica, mas o ele não os utiliza em seu próprio benefício, mas estão à disposição da comunidade. Os bens fiscais, por outro lado, compartilham a mesma propriedade estatal, mas não são a serviço livre dos associados, mas estão destinados ao uso privado do Estado, para a realização de seus

⁴¹ COLÔMBIA. **Código Civil**. 1887. Disponível em: https://leyes.co/codigo_civil/674.htm. Acesso em 19 jul. 2022.

⁴²Esclarece-se que, a Lei 9 de 1989 classifica o espaço público entre os bens de uso público, pois, seu artigo 5 declara "Entende-se por espaço público o conjunto de imóveis públicos e os elementos arquitetônicos e naturais dos imóveis privados, destinados por sua natureza, uso ou atribuição, à satisfação de necessidades urbanas coletivas que transcendem, portanto, os limites dos interesses individuais dos habitantes". A mesma norma passa então a descrever que tipo de propriedade deve ser entendida como espaço público: "Assim, o espaço público da cidade inclui as áreas necessárias para a circulação, tanto de pedestres como de veículos, as áreas de recreação pública, ativa ou passiva, de segurança pública e tranquilidade [...]", etc.

propósitos⁴³, tais como terrenos, edifícios, equipamentos, rendas e bens orçamentários, etc., ou seja, afetados ao desenvolvimento de sua missão e utilizados para suas atividades.

É importante destacar neste cenário que, a doutrina e a jurisprudência subdividiram os bens fiscais em duas categorias, fiscais propriamente ditos e fiscais adjudicáveis. Os primeiros correspondem à tipologia antes descrita e, os últimos correspondem às terras devolutas que se destinam ao uso exclusivo das entidades estatais para a prestação de serviços públicos ou a serem adjudicados. Assim, para ter o direito de usá-los os particulares requerem que a autoridade competente emita um ato administrativo autorizando seu uso e determinando as condições do mesmo.

Sob esta linha de argumentação, enquanto ao regime, assim como no Brasil, os bens de uso público estão sujeitos a um regime jurídico especial (direito administrativo); estão fora do comércio em consideração da utilidade que proporcionam para o bem comum, são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis por disposição constitucional e legal. O Estado exerce basicamente direitos de administração sobre eles, com o objetivo de garantir e proteger seu uso e desfrute comum, por razões de interesse geral.

Por sua vez, os bens fiscais tem um regime jurídico comum (direito civil). Sua propriedade pertence à República, mas seu uso geralmente não pertence aos habitantes, de modo que o Estado os possui e administra de forma semelhante à que os particulares fazem com seus próprios bens⁴⁴; são, em essência, bens que estão dentro do comércio e são suscetíveis à alienação e penhora, salvo nos casos previstos por lei.

Feitas estas ponderações, as conclusões são contundentes. Na Colômbia, diferente do Brasil, o conceito de bens públicos faz referência ao conjunto de bens móveis e imóveis, incluindo, as receitas públicas, que pertençam à Nação em qualquer de suas representações. Razão pela qual, nesse ordenamento jurídico, o termo “patrimônio público” tem a mesma acepção de acervo de bens públicos e, portanto, é bem sucedido denominar a impenhorabilidade enquanto atributo dos bens públicos.

Até o presente momento foi proposto conceituar tudo aquilo que se denominam, bens públicos. A partir de então é prudente esclarecer, nas páginas seguintes, a sua impenhorabilidade.

⁴³COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença nº T-3.296.229, T-3.302.260 y T-3.312.262**. Relator: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Bogotá, 30 abr. 2012. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/T-314-12.htm#_ftnref16. Acesso em: 02 set. 2021.

⁴⁴COLÔMBIA. Consejo de Estado. **Acórdão nº 2500232600019950070401**. Gaceta Del Consejo de Estado. Bogotá D.C, 30 abr. 2012. Disponível em: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47792>. Acesso em: 02 set. 2021.

2.3 A impenhorabilidade

De certo, vislumbra-se que patrimônio público tem um tratamento peculiar, em comparação com os bens privados. Caracteriza-se, pela inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade.

Para esta pesquisa, faz-se necessário se debruçar sobre os aspectos da impenhorabilidade, especialmente, em relação a sua disponibilidade pela execução por quantia certa contra a Fazenda Pública.

2.3.1 Contextualização histórica

É amplamente conhecido na doutrina contemporânea que, os princípios e normas do sistema Romano Clássico constituem a base do Direito de vários países, sendo alguns deles o Brasil e a Colômbia, daí a importância de se referir a esse momento espaço-temporal nesta reconstituição histórica.

Da evolução do processo de execução do Direito Romano, extrai-se os antecedentes do princípio da impenhorabilidade da atualidade. Durante o período da Lei das Doze Tábuas (450 a.C.), não havia um processo de execução⁴⁵ estatal: o vencedor fazia valer a decisão proferida por seus próprios meios, facultado, inclusive, fazer uso da força⁴⁶. A forma de execução fazia-se na pessoa do devedor, podendo, neste caso, configurar a escravidão ou morte do próprio devedor como forma de pagamento do débito.

Nas observações de Júnior Fernando Bellato⁴⁷, esse método executivo pode ser explicado por motivos óbvios. Em primeiro lugar, naquele tempo, o direito real era absoluto, tanto que somente era possível tocar no patrimônio do devedor somente após sua morte e, em

⁴⁵ Lembre-se que, através do processo de execução, o Estado, representado pelo juiz, procura obter, por meios coercivos, o pagamento de uma obrigação não satisfeita contida em um título executório. A existência da obrigação não é questionada no processo de execução; isto é parte do debate próprio do processo de cognição. No processo executivo, o ponto de partida é a existência de uma obrigação clara, expressa e executável, que só falta ser executada, obtendo o cumprimento por parte do devedor. Quando se trata de execução estatal o Estado atua no polo passivo do processo. (SUÁREZ, Hernández. **El proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el cobro coactivo de los procesos de ejecución ante la jurisdicción administrativa**. Disponível em: <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/viewFile/222/pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.p. 49).

⁴⁶ REZENDE, Marcus Vinícius Drumond. Uma breve história da execução: do processo romano ao código de processo civil de 1939. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, 02 de janeiro de 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37929/uma-breve-historia-da-execucao-do-processo-romano-ao-codigo-de-processo-civil-de-1939>. Acesso em: 12 out. 2021.

⁴⁷ BELLATO, Júnior Fernando *et al.* **Evolução histórica da execução**. 2008. Disponível em: <http://intertemas.toledopudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/1752/1659>. Acesso em: 12 out. 2021.

segundo lugar, não havia a figura do magistrado, ou em outras palavras, a execução possuía caráter privado, em que após a condenação cabia ao particular realizar os atos necessários para ter sua pretensão atendida, cabendo a este apenas requerer autorização ao magistrado para agir.

Ao passar dos anos, o meio de execução sofreu mudanças significativas. A *Lex Poetelia Papiria*⁴⁸, em 326 a.C., aboliu o direito do credor sobre o corpo de seu devedor, pois proibiu a encadeamento, a venda e o direito de matar os devedores. A partir desta lei, o credor é separado do direito de propriedade, e o cumprimento da obrigação não recai sobre a pessoa do devedor, mas sobre seu patrimônio, isto é, sobre a universalidade jurídica de seus direitos reais e pessoais.

Abriu-se o caminho para a execução de cunho exclusivamente patrimonial e com ela, a configuração das primeiras normas de limitações à penhora do patrimônio do devedor. Nesta fase da execução real, inicialmente, o credor apreendia a totalidade dos bens do devedor, de modo que o credor se tornava o proprietário de todo o patrimônio do devedor (a *pignoris capio*⁴⁹), exceto as coisas que pertenciam à comunidade geral ou doméstica. Posteriormente, por obra pretoriana, surgiu um novo procedimento denominado *bonorum venditio*, que permitiu a venda universal das coisas apreendidas com a intervenção do juiz, para a satisfação do crédito executado.

No período do processo romano, formulou-se uma mentalidade mais humanizadora, abrindo-se para determinados devedores a possibilidade de opor defesas para o cumprimento da sentença condenatória. Dentre as possibilidades suscitadas pelo devedor se encontrava o chamado *beneficium competentiae*, pelo qual, a quantia executada não poderia exceder o valor do patrimônio líquido do devedor, excluindo-se, portanto, dentre outros, os bens pessoais necessários à subsistência deste⁵⁰.

Superada a época formular, no período Justiniano, o direito romano conheceu da chamada *pignus ex causa iudicati captum*, a qual, segundo Dinamarco⁵¹, pode-se dizer que representa a origem remota da execução por expropriação que se conhece hoje. Nessa instituição primitiva, os bens apreendidos não eram mais todos aqueles do devedor, penhoravam-se vendiam-se apenas bens necessários ao cumprimento da obrigação,

⁴⁸ CARLSEN, Jesper. *Lex poetelia Papira*. **The Historical Encyclopedia of World Slavery**, v. 1. Santa Barbara, ABC, 1997.

⁴⁹ Observe-se que, justamente da expressão *pignoris* evoluiu a palavra penhora, que significa, em um de suas acepções, retenção ou apreensão de bens por ordem de um juiz ou autoridade competente, sujeito aos procedimentos de um julgamento; portanto, diz-se que o patrimônio do devedor é um penhor de garantia para seus credores.

⁵⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 46.

⁵¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 46.

constituindo um penhor e um direito de prelação em benefício do exequente, conciliando-se, assim, os interesses do credor e do devedor⁵².

A influência dos princípios morais do cristianismo da época, conforme os ensinamentos de Vander Santos Giuberti, ampliaram-se significativamente as disposições que tornam o exercício do direito de crédito menos inexorável do que aquele aplicado na Roma antiga, a tal ponto que, certos bens muito pessoais do devedor, indispensáveis para sua subsistência, fossem excluídos da execução patrimonial. Essa benesse foi conhecida como *deductione e geat*. Nas lições de Luiz Carlos de Azevedo, extrai-se, corretamente, as diferenças entre um período e outro:

Em um primeiro momento do processo romano, que ascende ao período formulário, o *beneficium* favorecia apenas a determinados devedores, sendo concedido em caráter pessoal, intransmissível e irrenunciável, já no direito Justiniano o favor a todos se estenderia, com o objetivo de evitar que ficassem os devedores totalmente privados de seu patrimônio: isto é, a possibilidade patrimonial do devedor era avaliada, de modo a deixar-lhe meios para a sua própria subsistência⁵³.

Como se percebe das linhas descritas, as teorias da impenhorabilidade que abordam a questão da expropriação na execução civil moderna têm suas raízes históricas no estudo do direito romano. Hoje, na legislação processual do Brasil e da Colômbia, o instituto desenvolveu-se, inclusive, com a mesma delimitação conceitual, mas com uma denominação específica, a chamada esfera dos bens impenhoráveis.

2.3.2 *Disciplina legal*

Como visto acima, a relação jurídica das obrigações mudou de uma relação personalíssima e absoluta para uma relação patrimonial e relativa. Por essa razão, atualmente, em vários ordenamentos jurídicos é vedada a autotutela realizada pelo credor na busca pela satisfação de seus interesses, mas, permitida a apreensão da universalidade dos bens do devedor.

⁵² GIUBERTI, Vander Santos. **Impenhorabilidade e (in)efetividade da execução por expropriação**: da teoria geral ao bem de família. Dissertação - Curso de Direito, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_13466_Vander%20Giuberti%20-%20final.pdf. Acesso em: 10 out. 2021, p. 44.

⁵³ AZEVEDO, Luiz Carlos de. **Da Penhora**. São Paulo: Resenha Tributária, 1994, p. 138.

Sob essa interpretação, os art. 591⁵⁴ do Código de Processo Civil do Brasil e art. 2488⁵⁵ do Código Civil da Colômbia, dispõem que, *a priori*, todo o patrimônio do executado está sujeito à expropriação na execução civil. Porém, o legislador por razões de humanidade, ordem pública, de ordem moral e de ordem econômica, exclui *a posteriori* alguns bens desse regime geral, fazendo-os impenhoráveis.

Para o caso brasileiro, a prerrogativa tem sido regulamentada em normas de categoria ordinária, não constitucional, que estabelecem diferenciação entre bens absolutamente impenhoráveis e bens relativamente impenhoráveis. Os primeiros, elencados no art. 833⁵⁶ do Código de Processo Civil (doze incisos) que, via de regra, não podem ser penhorados em hipótese alguma, sejam quais forem as circunstâncias e seja qual for a dívida exequenda, tais como os bens inalienáveis e os declarados, por ato voluntário, não sujeitos à execução, isto é, os bens de domínio público.

Quanto aos segundos, o art. 834 do mesmo dispositivo admite a penhora dos frutos e rendimentos dos bens inalienáveis, na hipótese única da falta de outros bens sobre os quais possa recair a constrição. Em verdade, trata-se de uma regra que consagra uma impenhorabilidade sob condição ou uma penhorabilidade eventual⁵⁷, pois, são bens que, preenchidos alguns requisitos, voltam à regra da penhorabilidade. Segundo Araken de Assis,

⁵⁴ “Art. 591. O devedor responde, para o cumprimento de suas obrigações, com todos os seus bens presentes e futuros, salvo as restrições estabelecidas em lei” (BRASIL. **Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 27 maio 2022).

⁵⁵ “Art. 2488. Toda obligación da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presentes o futuros, exceptuándose solamente los no embargables”.

⁵⁶ “Art. 833. São impenhoráveis: I – os bens inalienáveis e os declarados, por ato voluntário, não sujeitos à execução; II – os móveis, os pertences e as utilidades domésticas que guarnecem a residência do executado, salvo os de elevado valor ou os que ultrapassem as necessidades comuns correspondentes a um médio padrão de vida; III – os vestuários, bem como os pertences de uso pessoal do executado, salvo se de elevado valor; IV – os vencimentos, os subsídios, os soldos, os salários, as remunerações, os proventos de aposentadoria, as pensões, os pecúlios e os montepios, bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e de sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, ressalvado o § 2º; V – os livros, as máquinas, as ferramentas, os utensílios, os instrumentos ou outros bens móveis necessários ou úteis ao exercício da profissão do executado; VI – o seguro de vida; VII – os materiais necessários para obras em andamento, salvo se essas forem penhoradas; VIII – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família; IX – os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social; X – a quantia depositada em caderneta de poupança, até o limite de 40 (quarenta) salários-mínimos; XI – os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, nos termos da lei; XII – os créditos oriundos de alienação de unidades imobiliárias, sob regime de incorporação imobiliária, vinculados à execução da obra” (BRASIL. **Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 27 maio 2022).

⁵⁷ DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**: execução. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 847.

tem-se como exemplo a retribuição pecuniária do trabalho humano, penhorável na execução do crédito alimentar⁵⁸.

Para o contexto colombiano, os bens públicos impenhoráveis têm regulação, em princípio, na ordem constitucional. O artigo 63 da Constituição de 1991 indica que os bens de uso público, os parques naturais, as terras comunitárias de grupos étnicos, as terras de resguardo, o patrimônio arqueológico da Nação e os demais bens determinados por lei são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis.

Destaque-se que, mesmo que o dispositivo seja, aparentemente, exaustivo à hora de enunciar os bens impenhoráveis, sua expressão final entrega ao legislador poder discricionário para emitir as regras sobre a impenhorabilidade dos bens do Estado, isto é, determinar quais bens não serão ofertados em garantia de execução de dívidas contraídas pela Administração Pública em face do credor.

Em outras palavras, na Colômbia, quando se trata de patrimônio público, são impenhoráveis: i) os bens públicos indicados no artigo 63 da CP/91, e ii) os determinados por lei. Dai que, embora inicialmente a regulamentação seja eminentemente constitucional, depois é complementada por normas de envergadura legal.

Assim sendo, deve-se realizar a seguinte esclarecimento. Nas páginas anteriores foi dito que, os bens de uso público são impenhoráveis e os bens fiscais são, em essência, bens suscetíveis à alienação e penhora, salvo nos casos previstos por lei.

A título de exemplo, algumas exceções contempladas na lei são aquelas previstas nos parágrafos 1, 2, 3, 4 e 5 do artigo 594 do Código Geral do Processo, segundo as quais são impenhoráveis: (i) os bens, receitas e recursos incorporados ao orçamento geral da Nação ou das entidades territoriais, as contas do sistema geral de participação, “regalias” e recursos da previdência social;(ii) os depósitos de poupança feitos em instituições de crédito; (iii) os bens destinados à prestação de serviço público⁵⁹;(iv) as transferências recebidas da Nação por entidades territoriais; (v) as somas que constituem um adiantamento das obras públicas a serem executadas, exceto quando os créditos são trabalhistas e em favor dos trabalhadores das mesmas.

Essas exceções à possibilidade de penhora dos bens fiscais, em efeito, têm sido em decorrência do amplo poder discricionário do constituinte derivado para delimitar o assunto, o

⁵⁸ ASSIS, Araken. **Manual da execução**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p.327.

⁵⁹ Ressalte-se, neste cenário que, quando o serviço público é prestado por particulares, pode-se penhorar os bens destinados à prestação do serviço, assim como a renda bruta do mesmo. No entanto, a penhora será realizada da forma prevista para as empresas industriais, o que significa que, em tais casos, o serviço público não será suspenso, mas o sequestrador assumirá sua direção e gestão.

que equivale a dizer que, embora os bens fiscais são, em princípio, suscetíveis de alienação e penhora, o Legislador em observância da competência atribuída diretamente pela Constituição, via legal, declarou alguns deles impenhoráveis por considerá-los necessários para a proteção dos direitos fundamentais e em geral, para o cumprimento dos fins do Estado.

Importante, neste passo, dizer que aqueles bens de propriedade da Nação, que não são destinados ao serviço da comunidade, mas são colocados a serviço do Estado para seu uso direto ou para a produção de suas vantagens econômicas⁶⁰, da mesma forma que os bens privados em benefício de seu proprietário, ou seja, os bens dominicais para o contexto brasileiro são bens penhoráveis. Tem-se como exemplo, os bens móveis ou imóveis adquiridos por leilão no decurso de processos de execução fiscal.

Quanto à restritiva de penhora dos bens das pessoas particulares no processo de execução forçosa, o artigo 594 do Código Geral do Processo⁶¹ apresenta amplo elenco de bens que não se sujeitam de forma alguma à execução Civil. Alguns dos bens impenhoráveis são: os salários, os utensílios e ferramentas de ofícios e as condecorações e pergaminhos recebidos por atos meritórios, entre outros.

No entanto, neste país como também na Colômbia, a atual orientação jurisprudencial tem sido de relativizar as situações de aplicação do princípio de impenhorabilidade no caso concreto. A função do Juiz vai muito mais além de rever a lei. Ele deve analisar as condições específicas do assunto e, determinar, se admite a penhora e expropriação de bens que, segundo a literalidade do texto legal, seriam impenhoráveis ou, ainda, declarar como impenhoráveis bens que, via de regra, assim o seriam⁶².

⁶⁰HERNANDEZ, Daniel Suarez. El proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el cobro coactivo: de los procesos de ejecución ante la jurisdicción administrativa. **Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal**, Bogotá, v. 20, n. 2, p. 49-83, 1 jan. 1996. Disponível em: <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/viewFile/222/pdf>. Acesso em: 26 out. 2021. p. 70-71.

⁶¹“Art. 594 – Bienes inembargables - Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o em leyes especiales, no se podrán embargar [...] 6. Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista em las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados. 7. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios. 8. Los uniformes y equipos de los militares. 9. Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos. 10. Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano. 11. El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor. 12. El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez. 13. Los derechos personalísimos e intransferibles. 14. Los derechos de uso y habitación. 15. Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título”.

⁶² BIESSEKZ, Pamela Araújo. **A relativização da impenhorabilidade à luz dos princípios da proporcionalidade e da efetividade**. Artigo científico (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade

Uma evidência deste processo, no Brasil, pode ser observada no julgado do REsp 139010/SP12, no qual a característica de bem de família absolutamente impenhorável foi relativizada⁶³. De acordo com o Ministro Cesar Asfor Rocha, relator do recurso, respeitada a condição de habitabilidade do imóvel residencial e sendo desmembrável, não há razão para que a penhora não incida sobre tais bens. No assunto, a penhora era viável pelo tamanho do terreno (composto de quatro matrículas distintas totalizando uma área de 6.813,6 m²) e admissível tendo em conta o intuito da Lei n. 8.009/90 que não é o de promover o detrimento do credor em favor do devedor com propriedades ou benfeitorias muito além das necessárias para a residência de sua família.

Apesar do avanço jurisprudencial na relativização de bens impenhoráveis, quando se trata dos bens públicos, o panorama do Brasil no que tange a diferença da Colômbia, é preocupante. Em seguida, serão expostas as razões dessa afirmação.

2.3.3 Fundamentação e incongruência

Já foi dito que, hoje, os bens públicos, incluindo as receitas, por disposição legal, não se sujeitam à penhora, ou seja, não são passíveis de constrição patrimonial quando instaurado o processo de execução contra o Estado.

Essa condição ou situação excepcional, desde seus inícios, tanto no Brasil⁶⁴, como na Colômbia e, em geral, em todos os países que tradicionalmente adotaram tal prerrogativa, tem fundamento na necessidade de proteger o patrimônio público do Estado, em particular, aquele destinado a cobrir as necessidades essenciais da população. Isto porque se a apreensão de receitas e bens públicos fosse permitida (i) o Estado estaria exposto à paralisia financeira a fim de realizar seus objetivos essenciais, e (ii) o princípio da prevalência do interesse geral sobre o interesse privado seria desconsiderado⁶⁵.

de Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2017/03/pamella_biessekz_2014_2.pdf Acesso em: 22 ago. 2021.

⁶³ BRASIL. Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº N. 139.010 - SP**. Relator: Relator Ministro Cesar Asfor Rocha. Brasília, 21 fev. 2002.

⁶⁴ A este respeito, ressalte-se que a precisa origem histórica da impenhorabilidade dos bens públicos, no Brasil, é bastante debatida pela doutrina. Para uns, os bens públicos sempre foram impenhoráveis pelo simples fato de serem públicos, para outros, referida intangibilidade teve origens no âmbito das Ordenações Filipinas, para outros ainda, o marco inicial teria sido a data de 10 de abril de 1851, quando se proibiu expressamente, por via normativa, a penhora dos bens da Fazenda Nacional. (GALEOTE, Murilo. Da execução contra a Fazenda Pública: o parágrafo único do artigo 741 do Código de Processo Civil e a relativização da coisa julgada. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2043, 3 fev. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12276>. Acesso em: 23 set. 2021).

⁶⁵ COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Constitucionalidade nº C-546 de 1992**. Bogotá, 1992. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-546-92.htm>. Acesso em: 19 out. 2021.

A apreensão e penhora indiscriminada de todos os tipos de credores, nacionais e estrangeiros, exporia o próprio funcionamento do Estado à estagnação total, sob o pretexto de satisfazer um crédito judicial de um particular. Tal hipótese seria inaceitável à luz dos princípios constitucionais do Brasil e da Colômbia, pois equivaleria a fazer prevalecer o interesse privado sobre o interesse geral, em desrespeito dos seus objetivos republicanos (atualmente, art. 3º da CF/88 e art. 2º da CP/91, respetivamente).

Sob esse raciocínio, o constituinte derivado desses países, em procura de assegurar a intangibilidade judicial dos recursos do Estado, tanto em termos operacionais como de investimentos, a fim de poder contar com cem por cento de sua capacidade para realizar materialmente os direitos fundamentais de seus associados, em geral, o cumprimento dos diferentes fins estatais, proibiu, nos idos do começo do século XIX, a penhora de bens da Administração Pública.

Note-se que, o silogismo lógico do legislador foi extremadamente congruente e consequente com a própria função do Estado. Se o orçamento é o fator dinâmico por excelência da política social do governo, não poderia, em nenhuma circunstância, existir mecanismos coercitivos que recaiam sobre as receitas e todos os tipos de bens incorporados nele, já que, criar-se-ia um desequilíbrio fiscal, isto é, uma desigualdade de receitas e despesas, com consequências nefastas na economia e na vida da população.

Em outras palavras, a máxima da impenhorabilidade vinculada à proteção do erário público justifica-se pela necessidade de previsão dos gastos públicos (direito orçamentário), a fim de que o funcionamento da atividade administrativa não seja comprometido por situações excepcionais⁶⁶, como a execução ilimitada de condenações pecuniárias da Fazenda Pública.

No mesmo sentido, acontece com os bens públicos. Se eles são recursos materiais, que por definição, num Estado de Direito, se destinam a satisfazer os requisitos indispensáveis para a realização da dignidade humana, sua limitação, desnaturalizaria a configuração do próprio Estado de Direito. Dai porque, os prédios públicos, as escolas, os hospitais, as estradas, as ruas, as viaturas policiais, ambulâncias, por exemplo, são inquestionavelmente indisponíveis, pois atendem aos direitos fundamentais do cidadão⁶⁷.

Não sem razão, o jurista Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva⁶⁸, afirmou que a impenhorabilidade do patrimônio dos órgãos públicos é um mecanismo para garantir que o

⁶⁶ BRANCO, Alessandro Henrique Soares Castelo. **Relatório**. 2016. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/parecer-15.776.pdf>. Acesso em: 4 out. 2021, p.8.

⁶⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 2006. p. 47.

⁶⁸ SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 19.

manejo da execução contra o Estado, enquanto abstração, representado na Fazenda Pública, seja sempre condicionado pela concretização do interesse coletivo, mormente, a vedação da interrupção dos serviços públicos, que não são outra coisa se não a concretização das condições mínimas para uma vida digna.

Pode-se perceber, portanto, que a impenhorabilidade dos bens públicos, com fundamento na continuidade dos serviços públicos, em ambos os ordenamentos jurídicos, restringe o direito do credor ao recebimento do seu crédito em favor de preservar os instrumentos de manutenção de bem-estar social, prevalecendo, assim, o interesse de toda a coletividade sobre o prejuízo de um indivíduo. E quanta proporcionalidade nessa decisão.

O que não tem muita proporcionalidade ou razão de ser é que a corrente tradicional do Brasil entenda que a impenhorabilidade dos bens públicos é tão somente uma consequência necessária, isto é, um efeito da sua inalienabilidade⁶⁹, por força do que está expresso no art. 100 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Parafraseando a Celso Antônio Bandeira de Mello:

A impenhorabilidade é uma consequência do disposto no art. 100 da Constituição. Com efeito, de acordo com ele, há uma forma específica para satisfação de créditos contra o Poder Público inadimplente. Ou seja, os bens públicos não podem ser pracedados para que o credor neles se sacie. Assim, bem se vê que também não podem ser gravados com direitos reais de garantia, pois seria inconsequente qualquer oneração com tal fim⁷⁰.

Essa interpretação, certamente, é um equívoco. Ao analisar o real sentido do artigo 100 da CF/88⁷¹, nada se encontra em relação à alienabilidade ou inalienabilidade de bens ou patrimônio público, unicamente se disciplina o procedimento da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública em busca de proteger o bem jurídico da continuidade na prestação dos serviços públicos.

E se o valor protegido pela mencionada norma constitucional fora continuidade na prestação dos serviços públicos, sob o aspecto hermenêutico, chega-se à conclusão de que os bens de uso comum e de uso especial, vez que afetados à concretização do interesse público primário, alcançam a garantia de impenhorabilidade, mas, evidentemente, fogem à benesse os

⁶⁹ BRAGA, Leopoldo. **Do conceito de impenhorabilidade dos bens públicos**. 2018. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1758583/Leopoldo_Braga_1.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

⁷⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.900.

⁷¹ “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. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 out. 2021).

bens públicos não vinculados a qualquer atividade estatal, isto é, os bens dominicais, segundo as lições de Eduardo Cristiano De Souza⁷².

Agora, se o fundamento deriva do fato de restringir o conceito de bens públicos ao que denomina bens do domínio público, também é um erro. Não se pode utilizar, exclusivamente, os bens do domínio público, é dizer, bens de uso comum e especial para conceituar bens públicos, já que, como visto acima, essa definição é muito mais abrangente e inclui os bens sem destinação pública, ou seja, os dominicais.

Lembre-se que, estes últimos, de conformidade com o art. 101 do Código Civil, podem ser alienados, observadas as regras e formalidades legais atinentes à matéria. Dai que nem todo bem público é, por força de lei, inalienável, e, em consequência, impenhorável⁷³, ao contrário, a legislação, mormente o art. 100 do CCB “[...] os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”, disponibiliza uma alienabilidade condicionada ao bem não estar qualificado a um uso específico.

Esta interpretação concorda, harmonicamente, com os ensinamentos de Leopoldo Braga⁷⁴, quem averba que o fundamento da inalienabilidade dos bens públicos não reside propriamente no seu caráter de estar fora do comércio, mas sim na vinculação ou afetação à utilidade pública ou serviço público. Logo, não há argumento jurídico viável para invocar a ideia absoluta da inalienabilidade de todos os bens públicos, condição única da qual deveria sua pretensa impenhorabilidade.

A impenhorabilidade é outra faceta da inalienabilidade. Mas somente são inalienáveis os bens públicos com afetação⁷⁵. Vale ressaltar unicamente aqueles bens incorporados ao patrimônio público para uma destinação especial, ou seja, empregados como instrumentos da atividade governamental ou administrativa, como os bens de uso comum e uso especial, os quais atingem a característica da inalienabilidade, isto é, estão fora do comércio jurídico e, em consequência, não estão sujeitos à execução.

⁷² SOUZA, Eduardo Cristiano de. **Panorama atual dos precatórios judiciais**: alternativas para amenizar a crise desse passivo público. Dissertação, Universidade de Marília, Marília, 2018. Disponível em: <https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/B2BB457491BADD821B3A9BF589E5B723.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

⁷³ SANTOS, Hermano de Oliveira. (Im)penhorabilidade de bens públicos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3959, 4 maio 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27611>. Acesso em: 25 out. 2021.

⁷⁴ BRAGA, Leopoldo. **Do conceito de impenhorabilidade dos bens públicos**. 2018. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1758583/Leopoldo_Braga_1.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

⁷⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Regime jurídico da liquidação das dívidas do poder público (precatórios e requisições de pequeno valor). In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coords.). **Tratado de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2, p. 320.

Retirada essa destinação ou sem afetação, tais bens são eminentemente alienáveis, pois integram o patrimônio disponível do Poder Público e, portanto, deveriam ser penhoráveis. E não sendo nem inalienáveis, nem impenhoráveis, estariam sujeitos à execução, como verifica Hermano de Oliveira Santos⁷⁶.

No entanto, essa não é precisamente a sequência lógica do atual regime dos bens públicos no ordenamento jurídico pátrio, em que, os bens estatais, em especial aqueles que não cumprem função estratégica, são alienáveis sem desafetação, mas impenhoráveis e não sujeitos à execução.

E, nesse cenário, o sentimento de inconformismo, desesperança e insatisfação social é cada vez maior. O excesso de protecionismo do Estado-devedor com o patrimônio público tem causado um mal-estar generalizado nos pensadores contemporâneos, que desagua, inevitavelmente, na necessidade de revisão da sua proteção absoluta à luz dos direitos fundamentais do cidadão-credor. O próximo tópico tratará de discutir tais inquietações.

2.3.4 Necessidade de revisão da impenhorabilidade absoluta dos bens públicos

Autores como Floriano de Azevedo Marques Neto arremetam que, o regime de impenhorabilidade de bens, interpretado de modo absoluto, especialmente, com a excessiva proteção dos bens dominicais, infringe a garantia constitucional da função social da propriedade, contemplada no art. 5º, XXIII da CF/88 (BRASIL, 1988), pois, não é concebível que “o ente público detenha um acervo de bens (moveis ou imóveis) e não lhes dê qualquer uso, nem mesmo no sentido de geração de receitas empregáveis no custeio de necessidades coletivas ou na viabilização de empreendimentos públicos”⁷⁷.

No mesmo sentido são as observações de Wesley Correa Carvalho, que ao debruçar sobre o assunto, assevera que a manutenção de bens dominicais no acervo patrimonial público é um anacronismo, já que esses bens não se destinam a assegurar rendas aos entes públicos, mas, simplesmente, deixam de ser destinados ao uso específico e, passam a representar elevados custos aos cofres públicos, limitando, assim, “a função social da propriedade ao regime jurídico

⁷⁶ SANTOS, Hermano de Oliveira. (Im)penhorabilidade de bens públicos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3959, 4 maio 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27611>. Acesso em: 25 out. 2021.

⁷⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 222.

de direito privado, apenas e, a eficiência da administração pública ao rol descritivo dos princípios, tão somente”⁷⁸.

Mas não só a função social da propriedade é ferida, o princípio fundamental da tutela jurisdicional efetiva previsto no art. 5º da CF/88 também resta violado (BRASIL, 1988). Desse jeito o interpreta o Ministro José Augusto Delgado, no II Curso de Execução contra a Fazenda Pública, quando diz que:

é negar a Constituição permitir que um Estado ou a Fazenda Pública faça uma licitação, por exemplo, para comprar automóveis de luxo, e, ao mesmo tempo, não se possa penhorar qualquer bem ou qualquer verba para satisfazer a necessidade do ser humano, com isso atender ao inciso III do art. 2º. da Constituição, o principio da dignidade da pessoa humana⁷⁹.

E embora possa parecer inadmissível, é real. Uma ilustração atual aconteceu em 2019, quando o Governo Federal gastou \$ 7,1 milhões na compra de carros luxo oficiais para as famílias do presidente Jair Bolsonaro (PSL) e de seu vice General Hamilton Mourão (PRTB), sob o pretexto de oferecer-lhes mais segurança (e não para prestação de algum serviço público relevante), enquanto, as pessoas continuam aguardando vinte, trinta anos, o pagamento de seus dívidas reconhecidas em decisões judiciais transitadas em julgado.

A situação descrita denota que, as dificuldades do credor para a satisfação do seu direito, tanto no aspecto quantitativo como temporal, quando examinado mais de perto, desvela que não decorrem do discurso de insuficiência econômico-financeira do Estado, mas, de uma posição de conveniência e conforto dos agentes políticos e gestores públicos em usar a prerrogativa de impenhorabilidade do bem público para justificar a manutenção do inadimplemento da dívida judicial⁸⁰; certamente, há recursos disponíveis para o pagamento dessas dívidas, o que não há é interesse político para a sua quitação.

Mas o mais grave é que esses pagamentos nos quais se processam um cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública não precisam de interesse político para a sua quitação, pois, “trata-se da única despesa que deve ser inserida no orçamento sem previsão, e em relação

⁷⁸ CARVALHO, Wesley Corrêa. Bens dominicais: o imperdoável paradoxo da Administração Pública. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3508, 7 fev. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23663>. Acesso em: 20 out. 2021.

⁷⁹ DELGADO, José Augusto. Precatório judicial e evolução histórica. advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes Da (org.). **Execução contra a fazenda pública**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJP, 2003. p. 135.

⁸⁰ ACCIOLI FILHO, Wilson. A crise e o eterno sacrifício dos precatórios: tem fim? **Revista Consultor Jurídico**, [s. l.], 26 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-26/publico-pragmatico-crise-eterno-sacrificio-precatorios-fim>. Acesso em: 21 set. 2021.

à qual não há liberdade quanto a incorrer nela ou não”⁸¹. Por isso mesmo, concorda-se com o autor quando arremata que a liberdade de decidir como e em que termos de cumprir as leis e as decisões judiciais acaba por afrontar não apenas a Constituição, mas a todo o Estado de Direito, desta vez, em sua versão democrática.

Isso acontece, justamente, porque as autoridades (como diz Márcio Manoel Madaime, incluídas aí as judiciárias, que concordam passivamente e incentivam, com o beneplácito de suas decisões, o menoscabo das autoridades fazendárias⁸²) estão convencidas de que a Administração Pública está blindada de qualquer medida judicial coercitiva direcionada à expropriação de seu patrimônio. É aí que se encontra o excesso de proteção ao Estado, e um total descaso em relação ao credor⁸³, o que é especialmente dramático e desumano.

Enquanto o cidadão-credor está morando abaixo da ponte à espera da satisfação do seu direito pelo Estado-devedor, a lei e o Direito impedem a penhora de qualquer bem ou qualquer verba. No caso do Brasil, o país possui bens disponíveis, que não estão vinculados ao serviço público e, que podem muito bem ser expropriados e alienados para o pagamento da sua dívida pública judicial e recursos financeiros para promover o pagamento dela, mas, prefere o seu inadimplemento.

É diante de tamanhas injustiças que se tem chegado a uma revolução jurídica em prol da penhora de bens públicos. O tema entrou em pauta do Congresso no ano 2003, por intermédio do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), presidido na época por Ada Pellegrini Grinover, quem propôs, dentre outros pontos, tornar possível a apreensão de dinheiro para pagamento ou a penhora de bens dominicais da entidade devedora, caso a requisição judicial para inscrição e pagamento do crédito executado não fosse atendida no prazo⁸⁴.

⁸¹MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo Tributário**. 14. Ed Barueri: Atlas, 2022.

⁸²MAIDAME, Márcio Manoel. **Derrotabilidade das Regras dos Precatórios**: busca de efetividade na execução contra a Fazenda Pública. 2014. 238 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBDAA2PE6/1/ppgdirito_marciomanoelmaidame_tesedoutorado.pdf. Acesso em: 21 set. 2021. p.183.

⁸³ Conforme as lições de Petrônio Calmon Filho, a função do poder judicial “não é emitir um comando que possa ser considerado uma obra de arte, presa à parede e admirada por todos, mas, sobretudo, um comando que terá um efeito prático e que possa dar ao credor a satisfação exata do seu direito” (CALMON FILHO, Petrônio. Execução contra a fazenda pública e penhora de bens públicos proposta do instituto brasileiro de direito processual para a reforma do artigo 100 da constituição federal. *In*: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes Da (org.). **Execução contra a fazenda pública**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003. p. 150.).

⁸⁴Vale observar que a disposição foi inserida no PL 61/2003 e, infelizmente não foi levado à frente por motivos políticos.

A Comissão do IBDP teve como fonte primária de sua proposição as ideias expostas há considerável tempo por doutrinadores como Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva⁸⁵, Petrônio Calmon Filho⁸⁶ e Vicente Greco Filho⁸⁷.

E mesmo que minoritário o posicionamento, não é ausente na jurisprudência. No ano de 2009, existiu uma sentença favorável à penhorabilidade de bens público, quando, em processo de execução referente a parcelas do Plano Bresser, a 1ª instância da Justiça do Trabalho, com confirmação pelo Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região cearense, ordenou a penhora *online* de R\$ 18 milhões das contas da Universidade Federal do Ceará (UFC). A decisão foi questionada com Recurso de Revista no Tribunal Superior do Trabalho (nº 2129/1991-001-07-40.1 – TST), que, reconhecendo a incidência do princípio da impenhorabilidade dos bens públicos, aceitou o pedido da Universidade e ordenou o desbloqueio do dinheiro de suas contas⁸⁸.

As pautas já iniciadas estão em simetria com o tratamento que a matéria recebe no ordenamento jurídico colombiano, objeto de abordagem especial neste trabalho. No país vizinho, a Corte Constitucional, optou por se afastar da natureza absoluta do princípio da impenhorabilidade dos bens públicos ante a necessidade de harmonizar a benesse com outros princípios constitucionais, valores e direitos, incluindo a dignidade humana, a efetividade do exercício jurisdicional e a validade de uma ordem jurídica justa.

⁸⁵ “[...] de *lege ferenda*, cabível no Direito Brasileiro a execução forçada contra a Fazenda Pública, responsabilizando seu patrimônio por meio de penhora ou outro meio de constrição judicial sobre os bens dominicais a serem defendidos em lei. É até mesmo de duvidosa constitucionalidade o preceito legal que torna impenhoráveis os bens públicos de uso não essencial do Estado, privilegio absolutamente inócuo que limita a atuação jurisdicional do Poder Judiciário.” (SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Execução Contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 226).

⁸⁶ A proposta do citado autor foi a seguinte: 1- A Lei estabelecerá as hipóteses de penhora dos bens, não afetado às atividades estatais, a ser decretada em processo de execução, também prevendo a compensação de débitos do credor. 2- O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo, ou em caso de omissão no orçamento, de preterição ao direito de precedência ou de descumprimentos das obrigações assumidas, requisitar ou determinar o sequestro de verba de qualquer dotação da entidade executada, suficiente à satisfação do débito (FILHO, Petrônio Calmon. *Execução contra a fazenda pública e penhora de bens públicos proposta do instituto brasileiro de direito processual para a reforma do artigo 100 da constituição federal*. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes Da (org.). **Execução contra a fazenda pública**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJP, 2003. p. 150.).

⁸⁷ “[...] apresentou proposta na Assembleia Nacional Constituinte, exatamente no mesmo sentido, determinando não somente a penhora dos bens, mas, sobretudo, a penhora das verbas públicas, penhora de dinheiro, como diz o Código de Processo Civil (CPC)”. (FILHO, Petrônio Calmon. *Execução contra a fazenda pública e penhora de bens públicos proposta do instituto brasileiro de direito processual para a reforma do artigo 100 da constituição federal*. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes Da (org.). **Execução contra a fazenda pública**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJP, 2003. p. 154.).

⁸⁸ Segundo o TST, a execução dos valores teve que ser feita nos moldes dos artigos 730 do Código de Processo Civil e 100 da Constituição Federal. Assim, foi derrubada a ordem de penhora, garantindo o desbloqueio dos R\$ 18 milhões das contas da UFC. (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **AGU impede penhora online de R\$ 18 milhões das contas da UFC**. 2009. Disponível em: <https://agu.jusbrasil.com.br/noticias/1974580/agu-impede-penhora-on-line-de-r-18-milhoes-das-contas-da-ufc>. Acesso em: 01 nov. 2021).

Desde o ano 1992, o Alto Tribunal reconheceu que a impenhorabilidade do patrimônio público não funciona como uma regra, mas como um princípio e, portanto, deve ser relativa; entendendo possível a penhora de bens e dinheiro público em qualquer das seguintes situações⁸⁹: (i) satisfação de créditos ou obrigações de origem trabalhista a fim de dar efeito ao direito do trabalho em condições dignas e justas⁹⁰; (ii) extinção de títulos emitidos pelo Estado que reconhecem uma obrigação clara, expressa e exigível⁹¹; (iii) pagamento de sentenças judiciais para garantir a segurança jurídica e a realização dos direitos contidos nas mesmas⁹².

O que fora descrito anteriormente evidencia que no ordenamento pátrio não tem sentido continuar debatendo se os bens públicos devem ou não ser impenhoráveis, mas se deve reforçar o debate sobre quais bens públicos devem ser protegidos pelo princípio geral da impenhorabilidade, a fim de garantir o cumprimento dos propósitos essenciais do Estado, mas sem deslegitimar o modelo social e democrático de direito; e em que casos seria justo permitir a execução singular ou a penhora contra certos bens do domínio público, mesmo aqueles protegidos pelo princípio, assim como na Colômbia.

3 O ESTADO E O PAGAMENTO DAS CONDENAÇÕES JUDICIAIS NA COLÔMBIA

3.1 O contexto histórico e funcional da jurisdição contenciosa-administrativa colombiana

Acadêmicos e historiadores do assunto como Jaime Orlando Santofimio Gamboa⁹³, Efraín Gómez Cardona⁹⁴ e Jaime Vidal Perdomo⁹⁵, concordam em afirmar que na Colômbia, a primeira expressão da jurisdição contenciosa-administrativa é encontrada no decreto emitido

⁸⁹ No capítulo IV desta dissertação vai ter o desenvolvimento específico do tema, nesta oportunidade basta demonstrar que o dogma da impenhorabilidade já foi quebrado alhures e que há outras perspectivas no que tange a exequibilidade das decisões pecuniárias contra a Fazenda Pública.

⁹⁰ COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia de Constitucionalidade nº C-546 de 1992**. Relator: Desembargador Ciro Angarita Barón Alejandro Martínez Caballero. Relatoría. Bogotá. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-546-92.htm>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁹¹ COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia de Constitucionalidade nº C-103 de 1994**. Relator: desembargador Jorge Arango Mejía. Relatoría. Bogotá, 10 mar. 1994. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-103-94.htm>. Acesso em: 3 nov. 2021.

⁹² COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia de Constitucionalidade nº C-394 de 1997**. Relator: desembargador Antonio Barrera Carbonell. Relatoría. Bogotá, 4 ago. 1997. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-354-97.htm>. Acesso em: 3 nov. 2021.

⁹³ GAMBOA, Jaime Orlando Santofimio. **Tratado de derecho administrativo**: 3. ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 474 p.

⁹⁴ CARDONA, Efraín Gómez. **Nuevo derecho administrativo colombiano**. Bogotá: Biblioteca Jurídica, Díké, 1995. 606 p.

⁹⁵ PERDOMO, Jaime Vidal. **Derecho administrativo**. 10. ed. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 1994. 348 p.

na cidade de Santo Tomás de Angostura em 30 de outubro de 1817 por Simón Bolívar, em sua qualidade de “chefe supremo da República da Venezuela e capitão geral de seus exércitos e dos de Nova Granada”⁹⁶.

Referido decreto foi criado pela primeira vez no Conselho de Estado como um órgão com caráter provisional para assistir ao soberano no cumprimento das suas funções políticas e governamentais, e especialmente para exercer as funções legislativas do Estado venezuelano⁹⁷.

É importante enfatizar que a premissa acima descrita encontra fundamento na medida em que, embora a criação do Conselho de Estado tenha ocorrido em território que hoje pertence à Venezuela, foi concebido por Bolívar como uma das instituições básicas de um Estado nascente ao qual ele presidiu, não apenas como chefe supremo da República da Venezuela, mas também como capitão geral de seus exércitos (da Venezuela) e dos da Nova Granada, e que efetivamente em 17 de dezembro de 1819 se tornou a *Gran Colombia*.

A *Gran Colombia* representa a união da Venezuela e da Nova Granada em uma única nação sob o nome da República da Colômbia. Neste período histórico, a Constituição de *Villa del Rosario de Cúcuta* de 1821, estabeleceu um Conselho de Governo, cujas opiniões deveriam ser ouvidas pelo Presidente em certos casos indicados na mesma Carta, “e em outros casos graves que possam ocorrer ou que lhe pareçam”⁹⁸, mas sem que essas opiniões fossem vinculativas em seu conteúdo.

Observe-se que, a diferença do ocorrido na Venezuela, desta vez, foi o fato de que o Conselho de Governo na Colômbia foi criado como um órgão com funções eminentemente consultivas; não tinha funções políticas ou mesmo legislativas.

Sete anos depois, Bolívar na qualidade de libertador da República da Colômbia, por meio do decreto orgânico de 27 de agosto de 1828, consagrou o Conselho de Estado com funções consultivas e assessoras, igual ao Conselho de Governo de 1821, acrescentando as de atender às consultas dos Tribunais e Varas, bem como organizar o Ministério Público; em 1830,

⁹⁶ BOLÍVAR, Simón. **Decreto del Jefe Supremo de creación de un Consejo de Estado Provisional de 30 de octubre de 1817**. 1817. Disponível em: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/decreto-de-creacion-del-consejo-de-estado-de-1817/html/16be0fe3-ad2d-46aa-99e1-d06f713b1fed_2.html. Acesso em: 03 jan. 2021

⁹⁷ A este respeito, as motivações do decreto declaravam: “las provincias importantes, las leyes, los reglamentos e instrucciones saludables que deben entre tanto publicarse para la administración y organización de las provincias ya libres o que se liberten, sean propuestas, discutidas y acordadas en una asamblea que por su número y por la dignidad de los que la compongan merezca la confianza pública [...]”(BOLÍVAR, Simón. **Decreto del Jefe Supremo de creación de un Consejo de Estado Provisional de 30 de octubre de 1817**. 1817. Disponível em: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/decreto-de-creacion-del-consejo-de-estado-de-1817/html/16be0fe3-ad2d-46aa-99e1-d06f713b1fed_2.html. Acesso em: 03 jan. 2021.

⁹⁸ Pode-se consultar a Constituição de 1821, arts. 133 e 134 disponível em: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/30020077>. Acesso em: 02 jan. 2021.

a constituição política nos artigos 95 a 99, regulamentou o Conselho de Estado como um órgão auxiliar do poder executivo⁹⁹.

Dessa ordem cronológica pode-se extrair que, a instituição do Conselho de Estado no país vizinho, portanto, sob esse nome, e como órgão consultivo, foi criada até 1828, sendo consolidada a nível constitucional dois anos mais tarde.

Na sequência, as Constituições de 1843, 1853, 1858 e 1863 não contemplaram a existência do Conselho de Estado ou do Contencioso Administrativo, do qual se deduz que o Poder Judiciário, naquele período, exercia uma única jurisdição (monista), incluindo, dentro de sua competência, a jurisdição sobre conflitos de interesse da Administração¹⁰⁰.

Após mais de quarenta anos de desaparecimento, em 1886, o Presidente Rafael Núñez retomou a instituição do Conselho de Estado, atribuindo-lhe funções não só como órgão consultivo do governo, mas também como juiz máximo da administração, ou seja, como órgão supremo para assuntos contenciosos-administrativos, “se a lei estabelecesse esta jurisdição”, de conformidade com os arts. 136 a 141 do dispositivo constitucional desse ano.

Posteriormente, pelo ato legislativo nº 10 de 27 de abril de 1905, o Conselho de Estado foi retirado do texto constitucional e com ele a disposição de que o Congresso da República por lei criaria a jurisdição administrativa, por ser considerado uma engrenagem inútil na administração pública, como lembra Libardo Rodríguez Rodríguez¹⁰¹, professor de Direito Administrativo da *Pontificada Universidad Javeriana*.

Cinco anos depois, o Ato Legislativo nº 3 de 1910 que reformou a Constituição Nacional, em seu artigo 42, afirmou que “a lei estaria encarregada de estabelecer e organizar a jurisdição contencioso-administrativa”, mandato em virtude do qual foi aprovada a lei 130 de 1913, com a qual foi adotado o primeiro Código Contencioso-administrativo colombiano¹⁰² e, com ele, o sistema da dualidade de jurisdições, de inspiração francesa, único na América Latina.

Logo em seguida, por meio do ato legislativo nº 01 de 1914, o Conselho de Estado foi restabelecido com funções jurisdicionais, bem como funções consultivas e de assessoria. O referido ato legislativo também criou os tribunais administrativos, copiando os Conselhos

⁹⁹ Pode-se consultar a Constituição de 1830, arts. 95 a 99 disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13692>. Acesso em: 03 jan. 2021.

¹⁰⁰ PERLINGEIRO, R. Perspectiva histórica de la Jurisdicción Administrativa en América Latina: tradicional europea continental versus influencia estado-unidense. *Revista Diálogos de Saberes*, Bogotá, v. 44, n. 3, p. 173, 2016. Disponível em: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/155/110>. Acesso em: 03 jan. 2021.

¹⁰¹ RODRIGUEZ, Libardo. *Derecho administrativo General y colombiano*. Bogotá: Temis S.A, 2000.

¹⁰² GONZÁLEZ, Víctor Manuel Buitrago. Origen y evolución de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. *Nueva Época*, Bogotá, v. 2, n. 48, p. 173-191, 1 jun. 2017. Disponível em: https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/nueva_epoca/article/view/3616. Acesso em: 05 jan. 2022.

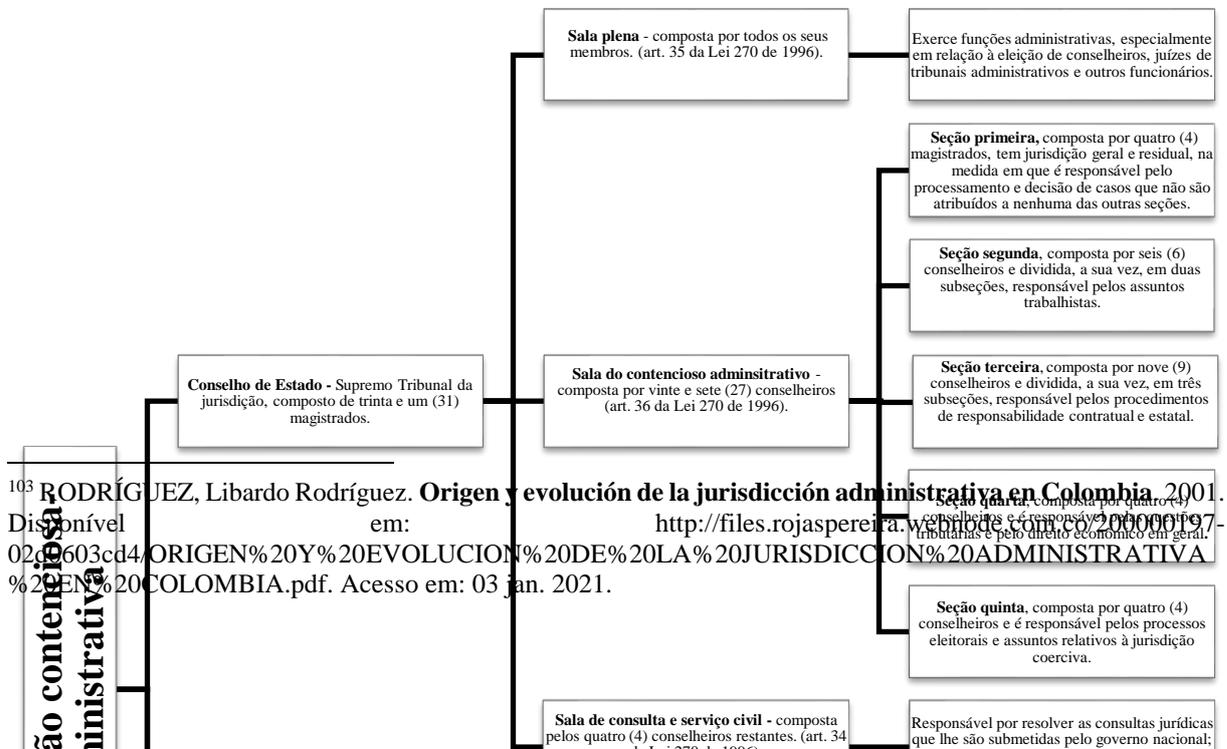
Prefeituras de direito francês. A partir daquele momento, o Conselho de Estado e a jurisdição administrativa permaneceram em vigor no sistema jurídico colombiano, sem interrupção, como juízes da administração e como garantidores dos direitos dos governados perante o poder do Estado¹⁰³.

De fato, a Constituição de 1991 ratificou a existência do Conselho de Estado e da jurisdição contenciosa-administrativa. Entretanto, ao contrário da Constituição de 1886, ela enfraqueceu a função consultiva em troca de um progressivo fortalecimento da função jurisdicional, e especificou que a jurisdição administrativa, como juiz da administração, não é apenas um juiz de legalidade, mas também de constitucionalidade, de acordo com os numerais 1 e 2 do artigo 237, assim:

Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: 1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley. 2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional [...].

Esse caráter de juízes da administração dos órgãos que compõem a jurisdição Contencioso-administrativa está definido com mais detalhes no *Código de Procedimento Administrativo y de Contencioso-Administrativo* (adiante referido como C.P.A.C.A.), Lei 1.437 de 2011. Nesta Lei, a dita jurisdição é composta pelo Conselho de Estado, os tribunais administrativos e varas administrativas. De forma sintética, sua estrutura e atribuições funcionais estão descritas no quadro abaixo:

Figura 1: Organograma da jurisdição contenciosa administrativa



Fonte: Lei nº. 270 de 1996. Elaboração Própria, 2022.

Dessa engrenagem institucional pode-se concluir que, embora a jurisdição contenciosa-administrativa na Colômbia esteja organizada em distintos níveis hierárquicos e, a sua vez, estes subdivididos em seções e subseções, todas suas designações funcionais independentemente de sua escala hierarquizante visam a julgar, desde diferentes áreas, disputas administrativas e litígios decorrentes das atividades de entidades públicas e pessoas privadas que desempenham funções administrativas.

E justamente a interpretação das regras de execução relacionadas ao cumprimento das sentenças judiciais de pagar uma quantia líquida de dinheiro, com ênfase nas lides encetadas em face da Administração Pública, é de sua competência.

Nos termos do artigo 424 do *Código General del Proceso* (adiante referido como CGP), se entende por quantia líquida a expressada em uma cifra numérica precisa ou que seja liquidável por simples operação aritmética, sem estar sujeita a deduções indeterminadas. Tais peculiaridades serão vistas no próximo capítulo.

3.2 O esquema atual de execução de sentenças condenatórias de contendo pecuniário perante à Administração

Em primeiro lugar, é importante mencionar que o esquema clássico da jurisdição contencioso-administrativa nem sempre teve competência judicial para conhecer de processos executivos contra entidades públicas, uma vez que, tradicionalmente, sua competência esteve

limitada apenas a ações contenciosas no âmbito de pretensões declarativas; aquelas de origem executiva tinham que ser processadas perante a jurisdição ordinária (civil ou trabalhista).

Entretanto, desde 1993, com a promulgação do *Estatuto General de Contratación da Administración Pública*, Lei 80 de 1993, o legislador atribuiu a dita jurisdição a competência para conhecer dos processos de execução ou cumprimento, entendendo que “se trata de processos de execução com respeito às obrigações já definidas pela vontade das partes ou por decisão judicial¹⁰⁴”.

Competência judicial que tem permanecido de forma consecutiva por aproximadamente vinte e nove (29) anos. Mostra disso, o artigo 104 do atual C.P.A.C.A.¹⁰⁵, que regulamenta sobre quais aspectos ou controvérsias a jurisdição irá tratar, dispõe no seu numeral 6 “das execuções decorrentes de sentenças impostas e acordos aprovados por esta jurisdição [...]”.

Daí que as sentenças devidamente executórias¹⁰⁶ emitidas pela Jurisdição contenciosa-administrativa, por meio das quais uma entidade pública é condenada a pagar quantias monetárias, seja considerada um título executivo judicial¹⁰⁷.

Esse título executivo judicial, inicialmente, deverá ser cumprido de forma voluntária pelo executivo; na falta desse cumprimento voluntário, a obrigação pode ser requerida através de um processo de execução forçosa denominado processo executivo, que como seu nome o indica, busca assegurar que o titular de uma relação jurídica que cria obrigações possa obter, através da intervenção do Estado, o cumprimento dessas obrigações.

3.2.1 Fase de cumprimento voluntário

3.2.1.1 Arts. 192 e 195 do Código de Procedimento Administrativo e Contencioso Administrativo: Lei 1437 de 2011

¹⁰⁴ COLÔMBIA. Consejo de Estado. **Apelação nº 25000-23-42-000-2015-06054-02(0626-19)**. Relator: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Relatoria. Bogotá D.C, 31 jul. 2019. Disponível em: https://d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/Jurisprudencia/Whatsapp_2019/DE_LA_LIQUIDACION_DEL_CRÉDITO_EN_PROCESOS_EJECUTIVOS.pdf. Acesso em: 06 jan. 2021.

¹⁰⁵ Pode-se consultar a Lei 1437 de 2011, art. 104. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>. Acesso em: 06 jan. 2021.

¹⁰⁶ Como bem destaca a jurisprudência da Corte Constitucional: a executividade é uma característica dos efeitos jurídicos das decisões judiciais que é reconhecida pelo imperativo e natureza vinculativa de tais decisões, quando: (i) nenhum recurso é possível, ou (ii) nenhum recurso é apresentado dentro do prazo legal previsto, ou (iii) uma vez apresentados os recursos, eles foram decididos; ou (iv) quando o titular renuncia expressamente a eles. (COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Constitucionalidade nº C-641 DE 2002**. Relator: Desembargador Dr. Rodrigo Escobar Gil. Relatoria. Bogotá. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-641-02.htm>. Acesso em: 06 jan. 2022.)

¹⁰⁷ Pode-se consultar a Lei 1437 de 2011, numeral 1 do art. 297. disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>. Acesso em: 07 jan. 2021.

Depois que a sentença que contém uma ordem de pagamento se tornar definitiva, ou seja, quando todos os procedimentos legais tiverem sido concluídos e o efeito do trânsito em julgado for produzido, a entidade pública vencida tem o prazo máximo de dez (10) meses, contados desde o dia seguinte hábil, para realizar o cumprimento voluntário do disposto pelo Judiciário, de conformidade com o inciso segundo do artigo 192 do C.P.A.C.A.

Esse prazo diferenciado para o cumprimento voluntário das sentenças judiciais de pagar quantia certa contra a Administração, nas palavras do acadêmico Daniel Suarez Hernandez¹⁰⁸, tem fundamento na medida em que a entidade pública deve tomar as medidas necessárias para obter a respetiva dotação orçamentária, medidas que ela não pode tomar antes que a sentença seja proferida, uma vez que está à expectativa da decisão judicial.

Interpretação que está diretamente relacionada com o fato que a realidade jurídico-material da Administração Pública é diversa dos particulares. Como bem salienta Juvêncio Vasconcelos Viana¹⁰⁹, não se pode ignorar o fato de que a Fazenda é detentora de um regime jurídico próprio, contando, dentre outras características, com a supremacia do interesse e a presunção de legalidade de seus atos.

Durante esse termo a forma de pagamento da quantia pode acontecer de maneira oficiosa pelo executivo ou a petição de parte pelo credor (ou seu apoderado), nos termos dos Capítulos 4 e 5 do Decreto 1.068 de 2015, respetivamente. A diferença entre uma e ou outra forma consiste na taxação dos juros de mora, pois quando é utilizada a petição da parte se começam a causar juros moratórios a uma taxa equivalente ao Depósito a Prazo Fixo(DTF)¹¹⁰ desde o dia seguinte hábil da executória da sentença judicial; uma vez expirado o prazo de dez (10) meses referido no artigo 192 do C.P.A.C.A, sem que a entidade obrigada tenha efetuado o pagamento efetivo do crédito reconhecido judicialmente, os valores líquidos devidos ocasionarão uma moratória de juros à taxa comercial (taxa de usura)¹¹¹.

¹⁰⁸HERNÁNDEZ, Daniel Suarez. El proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el cobro coactivo de los procesos de ejecución ante la jurisdicción administrativa. **Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal**, Bogotá, v. 20, n. 20, p. 49-83, jun. 1996. Disponível em: <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/view/222>. Acesso em: 07 jan. 2022.

¹⁰⁹ VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do processo em face da Fazenda Pública**. São Paulo: Dialética, 2003. p. 350.

¹¹⁰O Depósito a Prazo Fixo ou DTF representa a taxa de juros que as instituições financeiras e qualquer outra entidade autorizada no sistema financeiro se comprometem a pagar aos aforradores por Certificados de Depósito a Prazo (CDT) com um prazo de 90 dias, aberto durante a última semana. (ASOBANCARIA. **¿Qué es la DTF y cómo afecta el valor que paga de su crédito?** 2020. Disponível em: <https://www.sabermassermas.com/que-es-la-dtf-y-como-afecta-el-valor-que-paga-de-su-credito/>. Acesso em: 07 jan. 2022.).

¹¹¹A Lei 599 de 24 de julho de 2000, estipula juros de mora comerciais (usura) equivalentes a 1,5 vezes os juros bancários correntes.

Pelo contrário, quando é utilizado o pago officioso, ou seja, quando o credor não apresenta petição de pago à entidade devedora, a causação de juros é interrompida três (3) meses depois da executória da decisão; circunstância que, afinal, implica que o montante a ser recebido seja menor.

Ora, indistintamente da forma do pagamento das obrigações do Estado, originadas em decisões judiciais a favor de particulares, o método para realizar o seu pagamento voluntário é o mesmo e está regulamentado no artigo 195 do C.P.A.C.A., e a sua consequência é a seguinte. Uma vez que a sentença condenatória seja executória, a entidade devedora tem um prazo máximo de dez (10) dias subsequentes a esta, para requerer ao *Fondo de Contingencias Judiciales* a transferência dos recursos para o respetivo pagamento.

O Fundo de Contingências Judiciais, na Colômbia, é uma conta especial sem personalidade jurídica administrada pela *Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, que recebe a poupança programada de cada entidade pública de acordo com sua valoração dos processos judiciais em que está envolvida¹¹², de modo que, em caso de condenação, os recursos já estão disponíveis no Fundo e o pagamento ao beneficiário é muito mais ágil, evitando o pagamento de juros de mora à nação.

Radicada a solicitude, o *Fondo de Contingencias Judiciales* deve no menor tempo possível, respeitando a ordem cronológica de apresentação, realizar a transferência dos recursos. Transferidos os recursos, a entidade pública correspondente tem um prazo máximo de cinco (5) dias contados desde o dia hábil seguinte à receção, para realizar o pagamento efetivo da condenação ao credor.

Neste ultimo passo, a Administração deve emitir uma resolução autorizando o pagamento, que deve ser notificada ao beneficiário. Só depois da resolução, a área responsável pelo orçamento e pagamentos de cada entidade procede então à transferência do dinheiro para as contas bancárias respetivas. Destaque-se que, em caso de que o trâmite do pagamento seja feito a petição de parte, a entidade devedora deve liquidar o valor da condenação junto com a

¹¹²O Artigo 194 da Lei 1437 de 2011 e o Artigo 1 do Decreto 1266 de 2020 estabelecem que todas as entidades estatais devem fazer uma avaliação das prováveis perdas anuais que possam ser incorridas por decisões e acordos judiciais, de acordo com as metodologias de avaliação emitidas pela Diretoria Geral de Crédito Público e Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Crédito Público. Com base nesta avaliação feita por cada Entidade, é elaborado um Plano de Contribuição para o Fundo de Contingência. Cada Entidade deverá apropriar em seu orçamento anual os recursos necessários para cumprir o Plano de Contribuição aprovado e fazer as transferências para o fundo anualmente. (SENTENCIAS pago de. **El Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales como estrategia para el pronto pago de sentencias judiciales**. 2020. Disponível em: <https://pagodesentencias.com/fondo-de-contingencias-sentencias-judiciales/>. Acesso em: 07 jan. 2022.)

correção monetária e os juros moratórios causados desde o dia seguinte hábil da executória da sentença judicial até a data do pagamento.

Em circunstância contrária, ou seja, se o beneficiário não apresenta solicitude para o pagamento de seu crédito judicial e este acontece de ofício, deverá liquidar a dívida no mesmo sentido, mas com a diferença do que, o cálculo dos juros moratórios só procederá durante os primeiros três (3) meses após a executória correspondente.

Nesses termos, o procedimento descrito para cumprimento voluntário das sentenças judiciais de pagar quantia certa contra a Administração, aparentemente, rápido e desprovido de protocolos desnecessários, não só beneficia o credor ao permitir-lhe receber o pagamento de seu crédito em tempo razoável, mas também às entidades de direito público, pois ao satisfazer suas obrigações no prazo, evitam a cobrança forçada da soma devida e o consequente acúmulo de juros e custos processuais.

No entanto, no mundo dos fatos, a realidade é distinta. O volume exacerbado das condenações judiciais com ordens de pagamento elevadas, e os atos de natureza administrativa que devem ser realizados para que esses valores possam entrar no orçamento das distintas entidades devedoras, representa, em ocasiões, um termo superior de dez (10) meses para o pagamento.

E é ali que se adquire sentido falar do processo de execução forçosa contra o Estado, pois, o não cumprimento de suas obrigações no tempo legal estabelecido não pode ser uma fonte de empobrecimento para o particular.

3.2.2 Fase de execução forçada (Art. 298 da Lei 1437 de 2011)

De conformidade com o artigo 298 do C.P.A.C.A., ultrapassado o prazo previsto no artigo 192 do mesmo dispositivo, ou seja, dez (10) meses após que transita em julgado a sentença, sem que a decisão imposta pela jurisdição Contencioso-administrativa tenha sido cumprida, o juiz ou magistrado competente, devido ao fator de conexidade, emitirá um mandamento executivo de acordo com as regras previstas no CGP, Lei 1564 de 2012, para a execução das sentenças, a pedido do credor.

A este respeito, são necessários os seguintes esclarecimentos:

Em primeiro lugar, quando o executado é uma entidade de direito público, deve-se ter em conta que a exigibilidade do crédito perante o judiciário está condicionada ao vencimento de dez (10) meses após a decisão judicial se tornar executória - período durante o qual a administração é não executória. Em outras palavras, embora a obrigação seja exigível desde o

momento que a sentença se tornar definitiva, só adquire a condição de executável uma vez decorrido o prazo do artigo 192 do C.P.A.C.A.

Em segundo lugar, quando se refere ao fator de conexidade, se está sendo alusão ao fator que determina a competência nos processos executivos derivados de sentenças emitidas pela jurisdição administrativa. Para o caso específico, a competência por conexidade implica que o assunto deve ser tramitado pelo juiz que conhece o caso em primeira instância, mesmo que este último não tenha proferido a sentença condenatória, como ocorre nos casos em que as pretensões são negadas e o juiz de segunda instância revoga e aceita, ou quando o *a quo* condena, mas o *ad quem* modifica a sentença¹¹³.

O acima exposto, na medida em que não se pode pensar que pelo fato da revogação ou modificação da decisão, a competência para julgar o caso varia, pois o que a regra busca é preservar o fator de conexidade em matéria de competência, sob a regra processual segundo a qual “o juiz da ação será o juiz da execução da sentença”¹¹⁴.

Em terceiro lugar, embora a jurisdição contenciosa-administrativa, desde 1993, tenha tido competência judicial para julgar processos executivos contra entidades públicas, à data, não há capítulo especial que regulamente expressamente o processo executivo no C.P.A.C.A. Por este motivo, os processos executivos administrativos, hoje, devem ser tramitados de acordo com as regras do processo executivo ordinário estabelecidas no artigo 422 e seguintes do CGP¹¹⁵; não existindo norma especial, aplica-se a geral.

Isto significa que o tramite do processo executivo administrativo deve nascer, se desenvolver e finalizar sob os preceitos CGP, salvo quando se tem que aplicar uma regra especial e prevacente contida no C.P.A.C.A., que trata exclusivamente de uma questão do processo de execução administrativa. Por exemplo, as notificações às partes e os prazos para o cumprimento da sentença.

Em último lugar, a fase de execução forçada devera ser iniciada a pedido da parte, nunca de ofício pelo judiciário. Portanto, não cumprida a sentença no prazo fixado pelo artigo

¹¹³ COLÔMBIA. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. **Auto de Segunda Instancia nº 47001-23-33-000-2019-00075-01 (63931)**. Relator: Desembargador Alberto Montaña Plata. Relatoría. Bogotá D.C, 29 jan. 202. Disponível em: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/227/47001-23-33-000-2019-00075-01.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

¹¹⁴COLÔMBIA. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P.: William Hernández Gómez, **providencia de 25 de julho de 2017, número único de radicación: 110010325000 2014 01534 00 (4935-14)**. Disponível em: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2014-01534-00\(4935-14\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2014-01534-00(4935-14).pdf). Acesso em: 18 jan. 2021.

¹¹⁵ COLÔMBIA. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. **Sentença de Tutela nº 11001-03-15-000-2019-04720-00(AC)**. Relator: Desembargador Milton Chaves García. Bogotá D.C, 12 dez. 2019.

192 do C.P.A.C.A., só caberá às partes ou aos interessados promover a execução forçada por intermédio de um processo executivo.

Passa-se a explicar o processo executivo administrativo como manifestação da execução forçada.

3.2.2.1 O processo executivo

Quando se trata de obrigações contra o Estado, segundo o professor Daniel Hernandez Suarez¹¹⁶, o processo executivo é a modalidade em virtude da qual o particular, representado pelo juiz, busca obter, por meios coercivos, o pagamento de uma obrigação insatisfeita contida em um título executório; desta vez, as sentenças executórias por meio das quais uma entidade pública é condenada a pagar quantias monetárias.

Definido desta forma, é necessário referir-se à estrutura que, como procedimento, os artigos 422 a 445 do CGP dispõem respeito ao processo executivo.

3.2.2.1.1 Petição inicial

Os processos executivos, assim como os ordinários, devem começar com a apresentação da petição inicial; ato processual que terá necessariamente de ser escrito, devendo cumprir com os requisitos formais do documento e, de forma particular, com os requisitos do título executivo.

Os requisitos formais referem-se, em termos gerais, a aqueles requisitos que devem reunir o escrito do pedido a ser apresentado ao órgão jurisdicional. De conformidade com o artigo 82 do CGP, eles são a designação da competência para propor a ação, a qualificação as partes que compõe o litígio, os fatos que deram ensejo à propositura da ação, a fundamentação da petição inicial perfazendo a condição da ação, a formulação dos pedidos, fixação do valor da causa e o endereço para notificações, físicas e eletrônica, das partes.

Os requisitos do título executivo, denominados substanciais ou de fundo, por sua parte, indicam aquelas condições essenciais que deve cumprir o documento principal com base

¹¹⁶ HERNANDEZ, Daniel Suarez. El proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el cobro coactivo: de los procesos de ejecución ante la jurisdicción administrativa. **Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal**, Bogotá, v. 20, n. 2, p. 49-83, 1 jan. 1996. Disponível em: <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/viewFile/222/pdf>. Acesso em: 26 out. 2021. p.49.

no qual o processo de execução é desenvolvido. A inexistência dessas condições legais faz do título um documento anômalo, incapaz de prestar mérito executivo.

A este respeito o artigo 422 do CGP determina que estas exigências são, a sua vez, formais e substanciais.

As primeiras se referem à prova da existência da obrigação e exigem que o documento seja autêntico e que venha do devedor ou de uma ordem judicial. Autenticidade refere-se à plena identificação do criador da obrigação para que não haja dúvidas sobre o devedor e o juiz tenha certeza quanto a quem o assinou¹¹⁷; ou seja, que o documento constituía plena prova contra ele mesmo.

As últimas exigem que o título executivo reflita uma obrigação clara, expressa e exigível¹¹⁸. Segundo a jurisprudência da Corte Constitucional¹¹⁹, é expressa quando o crédito do executor e a dívida da parte executada são expressamente declarados, sem a necessidade de fazer suposições; clara se seus elementos são inequivocamente indicados e não há dúvida quanto ao objeto ou sujeitos da obrigação, ou seja, é facilmente inteligível e compreendido em um único sentido; e, executória se a obrigação não está sujeita a um termo ou condição para exigir o devedor seu cumprimento.

Assim, sempre que o título executivo corresponda a uma decisão judicial proferida pela jurisdição contenciosa-administrativa, a petição inicial precisa ser acompanhada de uma cópia da respetiva decisão, que deve satisfazer os requisitos formais e substanciais mencionados acima e, da constância de sua executória.

Apresentada a petição inicial, o juiz deve verificar se esta cumpre todos os pressupostos. Em caso de que uma ou mais exigências formais não forem preenchidas, de acordo com o artigo 170 do C.P.A.C.A., mediante recurso de reposição, o pedido é inadmissível e deve ser corrigido dentro de um prazo de 10 dias. Se o autor não cumprir a diligência, o juiz indeferirá a petição inicial.

Pelo contrário, quando a falta é de tipo substancial o judiciário deve indeferir de plano a petição inicial e negar a ordem de pagamento, pois, a parte que procura executar não

¹¹⁷ COLÔMBIA. Consejo de Estado. **Auto Interlocutorio nº 47001-23-33-000-2017-00164-01 (2150-2018)**. Relator: Desembargador Rafael Francisco Suárez Vargas. Bogotá, 23 jan. 2020. Disponível em: https://www.d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/Jurisprudencia/Whatsapp_2020/F47001233300020170016401S2PARAADJAUTO20200204112941.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

¹¹⁸ Deve-se esclarecer que, no sistema processual colombiano, ao contrário de outros países que optaram pelo critério de indicar exaustivamente quais obrigações podem ser executadas, qualquer obrigação que cumpra os preceitos e exigências gerais do artigo 422 é executável. (BLANCO, Hernán Fabio López. **Instituciones del procedimiento civil colombiano**: parte especial. Bogotá: Dupré, 1986, p. 421).

¹¹⁹ COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Tutela nº T 283 de 2013**. Relator: Desembargador Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-283-13.htm>. Acesso em: 01 fev. 2022.

prova sua condição de credor. Essa decisão é suscetível do recurso de apelação, de conformidade com o artigo 321 do CGP, que estabelece que será apelável o Alto “4. [...] que nega total ou parcialmente o mandamento de pago [...]”.

Na sequência, quando o operador judicial verifica que o documento da petição inicial cumpre “aparentemente”¹²⁰ todos os requisitos exigidos pela lei processual civil, procede a emitir, não um deferimento, mas um mandamento executivo, ordenando ao réu que cumpra a obrigação na forma pedida se é procedente, ou na que aquele considere legal; contra essa decisão procede o recurso de apelação.

Antes de abordar o estudo do mandado executivo, se considera pertinente, por importância processual, comentar sobre as “medidas cautelares”¹²¹ (no Brasil, medidas de constrição) no processo executivo perante a jurisdição Contencioso-administrativa, pois, de acordo com o artigo 233 do C.P.A.C.A., estas podem ser adotadas antes ou durante o processo respectivo.

Se for uma medida cautelar prévia, o pedido deve ser apresentado com a petição inicial, no mesmo documento ou em documento separado; se é uma medida durante o processo, o pedido deve ser apresentado enquanto o processo ainda estiver em andamento, ou seja, antes do encerramento do processo devido ao pagamento integral da obrigação.

3.2.2.1.2 Medidas cautelares

As cautelares são ações tomadas pelo juiz para garantir a obrigação que se pretende executar. Elas normalmente consistem no embargo (penhora) e sequestro de bens e verbas e, estão previstas nos artigos 593 e 595 do CGP.

Entende-se por embargo que este é o modo pelo qual o titular da coisa perde a faculdade de dispor livremente dela. É o meio pelo qual se impõe sobre qualquer tipo de bem

¹²⁰Diz-se que “aparentemente” cumpre com os requisitos formais e substanciais exigidos, porque o devedor pode atacar essa aparência de certeza por meio de exceções, que têm o propósito de impugnar ou destruir o título executivo.

¹²¹ Na Colômbia, o termo medida cautelar refere-se a um ato jurídico processual complexo que limita o poder de disposição do proprietário de bens específicos, a fim de assegurar o cumprimento de um crédito, por meio da possibilidade de sua entrega ao credor ou de sua realização em leilão pública. (HERNANDEZ, Daniel Suarez. El proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el cobro coactivo: de los procesos de ejecución ante la jurisdicción administrativa. **Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal**, Bogotá, v. 20, n. 2, p. 49-83, 1 jan. 1996. Disponível em: <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/viewFile/222/pdf>. Acesso em: 26 out. 2021, p.43.).

uma restrição judicial ao domínio da propriedade que, no caso de bens imóveis, implica a inscrição do embargo na certidão de registro a fim de efeitos de publicidade¹²².

O sequestro, a sua vez, é a apreensão física da propriedade a fim de entregá-la em custódia a um auxiliar de justiça chamado sequestre. Usualmente, é o modo mediante o qual os bens móveis são retirados do comércio.

Dai que, as contas bancárias e, em geral, os ativos financeiros, podem ser embargados, mas não sequestrados, de tal forma que a entidade executada é impedida de dispor do dinheiro depositado, sem que ele seja dado a um terceiro para administrar ou dispor. Pelo contrário, os bens corpóreos, além do embargo, podem ser apreendidos e entregados ao sequestrante, com a tarefa de guardá-los e administrá-los a fim de devolvê-los posteriormente a quem o juiz decida.

Certamente as referidas cautelas no processo executivo perante a jurisdição contenciosa-administrativa, têm conotações específicas que são diferentes daquelas aplicáveis no procedimento civil, uma vez que, como explicado no capítulo anterior, por várias razões, os bens e verbas do Estado são impenhoráveis; circunstância que, embora é uma regra geral não é absoluta e admite exceções.

Veja-se quais são e como funcionam essas exceções em face das medidas cautelares do processo executivo administrativo.

3.2.2.1.2.1 Exceções à impenhorabilidade

Hodiernamente, por via jurisprudencial, tem se estabelecido três exceções que permitem a aplicação de medidas cautelares sobre bens e recursos públicos impenhoráveis. A primeira surge quando créditos ou obrigações de origem trabalhista devem ser cancelados, com o objetivo de tornar efetivo o direito de trabalhar em condições dignas e justas¹²³; a segunda tem a ver com o pagamento de sentenças judiciais¹²⁴; e a terceira tem origem nos títulos emanados do Estado que concedem uma obrigação clara, expressa e executória¹²⁵.

¹²² GERENCIE. **Embargo y secuestro de bienes como medida cautelar**. 2021. Disponível em: <https://www.gerencie.com/en-que-consisten-las-medidas-cautelares-de-embargo-y-secuestro.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

¹²³ Esta exceção foi desenvolvida pela primeira vez no julgamento C-546 de 1992, com reiteração nas providencias C-013 de 1993, C-107 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

¹²⁴ Esta exceção foi desenvolvida pela primeira vez no julgamento C-354 de 1997, com reiteração nas providencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005.

¹²⁵ Posição inicialmente assumida nos julgamentos C-103 de 1994 y C-354 de 1997, com reiteração nas providencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-793 de 2002 y C-566 de 2003.

Mesmo que sejam três as exceções ao princípio da impenhorabilidade dos bens públicos, nesta ocasião, abordara-se apenas aquela que está circunscrita ao objeto do presente trabalho acadêmico: o pagamento de sentenças judiciais.

Esta, que tecnicamente é a segunda exceção na ordem cronológica, tem seu fundamento na sentença C-354 de 4 de agosto de 1997, proferida pela Corte Constitucional colombiana; nela se estabeleceu que nos casos em que a efetividade do pagamento das obrigações monetárias do Estado decorrentes de sentenças judiciais só possa ser alcançada através da penhora de bens e rentas públicas, estes serão penhoráveis.

Logo, então, nos eventos relacionados à satisfação de créditos ou obrigações reconhecidas em decisões judiciais, o princípio geral da impenhorabilidade dos recursos públicos perde sua supremacia, pois sua afetação é necessária para tornar efetivas outras prerrogativas fundamentais¹²⁶ como a proteção judicial efetiva, a dignidade humana e a segurança jurídica, cuja garantia também é de responsabilidade do Estado.

Sob esse prisma, segundo o Alto Tribunal: i) os créditos devidos pela Administração, derivados de sentenças ou outros títulos legalmente válidos, devem ser pagos através do procedimento indicado no artigo 192 do C.P.A.C.A.; ii) após 10 meses decorridos desde que são devidos e não foram satisfeitos, o processo executivo pode ser levado perante à jurisdição contenciosa-administrativa, com a possível penhora de verbas e bens das respectivas entidades ou órgãos.

No que diz respeito à eventualidade excepcional de adotar medidas cautelares de embargo e sequestro nos processos de execução contra o Estado, a jurisprudência constitucional tem esclarecido que, não se estende à totalidade de bens públicos, mas se limita aqueles bens fiscais e rentas “impenhoráveis” previstos nos parágrafos 1, 2, 3, 4 e 5 do artigo 594 do CGP, que sejam de propriedade a entidade executada.

Sendo, portanto, excluídos dessa conceituação os bens de uso público, já que, como foi descrito previamente, o titular do direito de domínio deles é a Nação e, as entidades públicas, só exercem funções especiais de administração, proteção e controle.

A única circunstância que, mesmo presentes todos os pressupostos descritos, não dão lugar à aplicação de cautelas sobre orçamento público, é quando se trata de fundos criados no âmbito de uma declaração de estado de emergência econômica¹²⁷. A razão dessa

¹²⁶COLÔMBIA. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección B. **Auto nº 2007-00112**. Relator: Desembargador. Carmelo Perdomo Cuéter. Relatoría. Bogotá D. C., 21 jul. 2017.

¹²⁷COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sala Plena. **Sentença de Constitucionalidade nº C- 251**. Relator: Desembargador Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Relatoría. Bogotá D. C., 6 abr. 2011. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-251-11.htm>. Acesso em: 01 fev. 2022.

determinação é simples: autorizar o embargo deste tipo de recursos para o pagamento de sentenças judiciais impediria o cumprimento do objetivo da medida excepcional, superar a emergência.

Embora a exceção seja de origem constitucional, tem sido acolhida de maneira pacífica pelas decisões dos Tribunais Administrativos e do Conselho de Estado, os quais tem procedido à decretação de embargo de bens e receitas públicas quando o objeto do cobro judicial é uma decisão judicial definitiva, a fim de garantir o direito fundamental à tutela judicial efetiva.

A título de exemplo, o *Tribunal Administrativo del Cauca* na Sentença nº 19001333100520140007501 do 11 de fevereiro de 2016¹²⁸, confirmou uma ordem de penhora imposta pelo *Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Popayán* com respeito a várias contas da *Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP*¹²⁹, por não ter realizado o pagamento, conforme às disposições dos artigos 194 e 195 do C.P.A.C.A., da condena decorrente da sentença de 05 de maio de 2009.

Seguindo a mesma senda, no Alto em 23 de novembro de 2017, expediente nº 58870, a mais alta Corporação do contencioso-administrativo¹³⁰, confirmou o despacho de penhora imposto pelo *Tribunal Administrativo del Departamento del Cesar*, com relação a diferentes contas de poupança e corrente da *Fiscalía General de la Nación*¹³¹, ao concluir que:

La medida cautelar solicitada por la parte demandante busca asegurar la ejecución de la Fiscalía General de la Nación, por las sumas establecidas en la sentencia del 14 de agosto de 2013 y en el auto del 4 de julio de 2015, providencias proferidas por esta jurisdicción, de ahí que la misma se encuadre en el segundo de los tres supuestos en los que el principio de inembargabilidad sufre una excepción, esto es, que se pretenda el cobro ejecutivo de una sentencia proferida por esta jurisdicción, razón por la cual resulta procedente decretar la.

¹²⁸ COLÔMBIA. Tribunal Administrativo del Cauca. **Auto de Segunda Instancia**. Relator: Desembargador Naun Mirawal Muñoz Muñoz. Relatoría. Bogotá D.C, 11 fev. 2016. Disponível em: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2218210/8514427/19001333100520140007501.doc/7c90a25f-318a-4629-ad6a-34f4f476563f>. Acesso em: 04 fev. 2022.

¹²⁹A *Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP*, é uma entidade nacional vinculada ao *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, encarregada do reconhecimento dos direitos de aposentadoria, tais como pensões e títulos de pensão, bem como dos subsídios funerários, causados a cargo de administradoras do Regime de “Prima Média” da ordem nacional, e às entidades públicas da ordem nacional que se encarregaram do reconhecimento das pensões, em relação às quais sua liquidação foi decretada. (Unidad de Pensiones y Parafiscales. **¿Quiénes somos?** 2022. Disponível em: <https://www.ugpp.gov.co/nuestraentidad/somos/misionyvision>. Acesso em: 01 fev. 2022.)

¹³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 23 de noviembre de 2017, expediente no. 58.870, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

¹³¹A *Fiscalía General de la Nación* é a entidade encarregada de investigar e acusar perante as cortes e tribunais competentes aqueles que se presume terem cometido um crime que ameaça a vida, a segurança ou a propriedade de outra pessoa. (LANACIÓN, Fiscalía General de. **¿Quiénes somos?** 2021. Disponível em: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/portafolio-de-servicios-institucionales-Fiscal%C3%ADa-General-de-la-Nación-PUBLICADO.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.).

A tendência é reafirmada por uma decisão mais recente, emitida em 22 de novembro de 2021¹³², na qual o Conselho de Estado confirmou o auto de 3 de maio de 2021, proferido pelo *Tribunal Administrativo del Quindío*, que decretou uma medida cautelar de embargo de uma conta pertencente ao orçamento geral da Nação, por uma obrigação contida em uma sentença, salientando que:

[...] resulta claro, entonces, que el argumento de la Nación - Rama Judicial, según el cual sus recursos y rentas son inembargables por estar incorporadas em el Presupuesto General de la Nación –artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto– no está llamado a prosperar, dado que, en este caso, estamos ante una de las hipótesis en que no opera la regla de inembargabilidad de los recursos públicos, por cuanto la medida cautelar de embargo y secuestro decretada, busca asegurar la ejecución de una sentencia proferida por esta jurisdicción y, por ende, resulta procedente para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos em esa providencia, como última expresión del derecho de acceso a la administración de justicia y la realización de los contenidos que informan la garantía a la tutela judicial efectiva.

Dessa linha jurisprudencial pode-se refletir que:

i) as regras fixadas na Sentença C-354 de 4 de agosto de 1997 tem consolidado um precedente pacífico e vinculante em todas a jurisdições respeito da incorporação do pagamento de sentenças judiciais como regra que excetua o principio da impenhorabilidade dos bens e rentas públicas;

ii) os cidadãos-credores preferem as cautelas que recaiam sobre os ativos financeiros e não, sobre bens corpóreos e;

iii) a prevalência do interesse geral não pode ser interpretada de tal forma que os direitos fundamentais de uns poucos seriam violados em benefício do interesse de todos. De fato, o reconhecimento desta impossibilidade, para a Corte Constitucional, “é um dos grandes avanços da democracia e da filosofia política ocidental contra o absolutismo e o utilitarismo¹³³”, pois o progresso social não pode ser construído com base no prejuízo individual, mesmo no caso de uma minoria ou incluso de um indivíduo.

3.2.2.1.2.2 Do procedimento para penhora e sequestro dos bens e rendas públicas

¹³² COLÔMBIA. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A. **Auto de segunda instancia**. Relator: Desembargador José Roberto SÁCHICA Méndez. Relatoría. Bogotá, 22 nov. 2021.

¹³³ COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sala de Revisão. **Sentença de Tutela nº T-428**. Relator: Desembargador Ciro Angarita Barón. Relatoría. Bogotá D. C., 24 jun. 1992. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-428-92.htm>. Acesso em: 03 fev. 2022.

Embora a exceção descrita continue a ser estabelecida apenas na jurisprudência, o parágrafo do artigo 594 do CGP levou em conta a sua existência e introduziu um procedimento especial para a penhora e sequestro de recursos de natureza impenhorável.

De conformidade com a disposição referida, quando no processo executivo administrativo o particular pretenda a penhora de bens e orçamento público, o juiz deve apresentar adequada e razoavelmente a exceção e os argumentos aplicáveis ao caso concreto, que permitem ordenar e praticar uma medida cautelar que, em princípio, não deveria prosperar. Em outras palavras, precisa explicar por que, para o assunto, o objeto do cobro judicial, se enquadra em uma das exceções à impenhorabilidade delineadas pelo precedente constitucional.

A falta da exposição de argumentos, segundo a mesma disposição processual, faculta ao destinatário da ordem de embargo (seja uma instituição bancária, tesoureiro municipal, registrador de instrumentos públicos, etc.) a se abster de cumpri-la, dada a natureza impenhorável dos recursos¹³⁴.

É obrigatório que a entidade informe à autoridade que decretou a medida, no dia útil seguinte, sobre o não cumprimento da medida cautelar; a autoridade que decretou a medida deve se manifestar dentro dos três (3) dias úteis após a data de envio da comunicação, se qualquer exceção à regra de impenhorabilidade é aplicável. Se após três (3) dias úteis o destinatário não receber um despacho insistindo nela, entender-se-á que a mesma será revogada.

Caso a autoridade judicial insista dentro do prazo estipulado na medida de embargo¹³⁵, o parágrafo final do artigo 594 do CGP, estipula que o destinatário deverá cumprir a ordem, “mas congelando os recursos em uma conta especial remunerada nas mesmas condições que a conta ou produto a partir do qual o débito é produzido por conta do embargo”.

Dessa forma, por exemplo, se o debitado foi a soma que se encontrava nos depósitos a prazo fixo, os rendimentos dos referidos recursos congelados são equivalentes à taxa de depósito oferecida pelo Banco para aquele instrumento de poupança. Isto, nas recomendações

¹³⁴ Observe-se que o destinatário da cautela não é um "mero executor" da ordem judicial, é uma parte ativa no controle da medida, uma vez que tem a possibilidade legal de se opor à penhora.

¹³⁵ A insistência na prática da medida de embargo deve ter sempre um baseamento legal ou jurisprudencial que permita no caso específico, aplicar a exceção do benefício de impenhorabilidade. Assim, por subtração de matéria, a insistência pura e simples seria ilegal, pois tornaria inócuo o procedimento para a proteção de recursos impenhoráveis descrito no parágrafo do artigo 594 do CGP. (DEFENSORIA JURÍDICA. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del. **Recomendaciones a los municipios de 4a, 5a y 6a categoría sobre la aplicación del parágrafo del artículo 594 del código general del proceso.** 2014. Disponível em: https://defensajuridica.gov.co//servicios-al-ciudadano/asesoria_territorial/Documents/recomendacion_general_art_594_140415.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.).

da *Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE*¹³⁶, evita a possível geração de danos derivados de uma medida cautelar temerária, no que corresponde aos dinheiros não recebidos pelo embargo¹³⁷, uma vez que, caso os meios de defesa da Administração sejam bem sucedidas, a mesma quantia de dinheiro que ela esperava receber no mercado financeiro seria devolvida.

Esclareça-se que, aqui, a medida legislativa se refere apenas ao embargo de somas de dinheiro depositadas em produtos bancários; considera-se que a o constituinte derivado assim o dispus, porque, como visto, o cidadão-credor, age sempre sobre os ativos financeiros e não, sobre bens corpóreos. As possíveis razões dessa atuação já foram explicadas no capítulo anterior.

Mesmo que ainda não tenha acontecido, quando se trate de medidas cautelares que recaiam sobre bens corpóreos, em caso de insistência, a entidade destinatária deve cumprir a ordem nos mesmos termos dos procedimentos declarativos. Ou seja, se a medida cautelar se refere a bens móveis, será consumada pelo sequestro destes; se é sobre bens imóveis, será entendida como consumada pelo registro do embargo na certidão desse bem.

Afinal, independentemente do tipo de bem sobre o qual a recaia a medida cautelar, quando ela seja solicitada na apresentação da petição inicial¹³⁸, o juiz, em caso de emitir o mandado executivo, também denominado de pagamento, nessa mesma atuação, ele também deve decretar e praticar a medida cautelar¹³⁹, de modo que quando a entidade pública é notificada, seus bens já estão penhorados e não pode manobrar para continuar evitando o pagamento da dívida.

¹³⁶ A *Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE* é uma unidade administrativa especial, cujo principal objetivo é elaborar estratégias, planos e ações destinadas a fortalecer e cumprir as políticas de defesa jurídica da nação e do Estado em seus diversos componentes, incluindo a política de prevenção de danos antijurídicos. (ANDJE, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. **¿Quiénes Somos?** [s. d]. Disponível em: <https://www.defensajuridica.gov.co/agencia/quienessomos/Paginas/informacion-general-agencia.aspx>. Acesso em: 10 fev. 2022).

¹³⁷ DEFENSORIA JURÍDICA. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del. **Recomendaciones a los municipios de 4a, 5a y 6a categoría sobre la aplicación del parágrafo del artículo 594 del código general del proceso.** 2014. Disponível em: https://defensajuridica.gov.co//servicios-al-ciudadano/asesoria_territorial/Documents/recomendacion_general_art_594_140415.pdf. Acesso em: 05 fev. 2022.

¹³⁸ Como bem esclarece o artigo 599 do CGP “o requerente pode solicitar a penhora e o sequestro dos bens do devedor demandado com a apresentação da petição inicial”. A este respeito pode-se consultar a Lei 1564 de 2012, art. 599. Disponível em: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/apostilla_legalizacion/ley_1564_de_2012_codigo_general_del_proceso.pdf?__cf_chl_jschl_tk__=GwvqROcc0iuBsE9Cq3fnog05gR7YK01.FyD6n5ecSq0-1642468619-0-gaNycGzNB6U. Acesso em: 07 jan. 2021.

¹³⁹O auto que decreta a medida cautelar, é susceptível do recurso de apelação, segundo o disposto no numeral 2 do artigo 243 do CPACA. O que o nega, não é susceptível de recursos.

Tendo claro o conteúdo das medidas cautelares, passa-se a conhecer sobre o mandado de pagamento.

3.2.2.1.3 Mandado executivo

De conformidade com o artigo 431 do CGP, o mandado executivo é uma decisão interlocutória por meio da qual o juiz ordena à Administração Pública que dentro dos cinco (5) dias seguintes a sua notificação, pagar a soma de dinheiro a que está obrigada, com juros desde o momento em que se tornaram exigíveis até o pagamento da dívida.

É a primeira providencia que se emite no processo executivo, denominado assim porque o aspecto essencial, como descrito, é a ordem ao devedor para satisfazer em favor do credor a obrigação contida no título executório. No entanto, “não constitui uma decisão definitiva dentro do processo de execução, uma vez que após essa ordem a parte executada tem o direito de propor exceções à ordem”¹⁴⁰.

Nas palavras de Alfonso Pineda Rodriguez e Hildebrando Leal Perez¹⁴¹, o mandado executório se diferencia do auto de deferimento da petição inicial porque, a primeira é uma decisão de fundo que se pronuncia sobre a viabilidade do título básico da arrecadação, enquanto a segunda é de tramite e serve apenas para demarcar a próxima etapa do processo, que é o *traslado* à contraparte da petição inicial, mas não implica uma decisão interlocutória.

3.2.2.1.3.1 Notificação do mandado executivo

O mandado de pagamento proferido contra entidades públicas deve ser notificado pessoalmente.

Em assuntos de direito administrativo, se entendem como pessoais as notificações surtidas através da caixa de correio eletrônico destinado exclusivamente para o recebimento de notificações judiciais da respetiva entidade.

A mensagem deve identificar a notificação que se realiza e conter uma cópia eletrônica do mandado executivo. Presume-se que a Administração tem recebido a notificação quando o remetente recebe um aviso de receção. Na falta desse aviso, se deve verificar por

¹⁴⁰ COLÔMBIA. Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. **Auto Interlocutorio n° 54001-23-31-000-2010-00255-01(1505-12)**. Relator: Desembargador Gerardo Arenas Monsalve. Relatoría. Bogotá D.C, 18 jul. 2013. Disponível em: <https://vlex.com.co/vid/647685849>. Acesso em: 3 fev. 2022.

¹⁴¹ RODRIGUEZ, Alfonso Pineda; PEREZ, Hildebrando Leal. **El título ejecutivo y el proceso ejecutivo: procedencia y diferencia con el auto admisorio de la demanda**. 15. ed. Bogotá: Leyer Editores, 2019.

outros meios que o destinatário tenha acessado a mensagem eletrônica; A constância de notificação deve ser inclusa no arquivo.

Os prazos concedidos para a entidade pública exercer seu direito de contradicção só começarão a ser contados dois (2) dias úteis após o envio da mensagem.

Por estar involucrados interesses litigiosos da Nação, nos termos do artigo 2 do Decreto Lei 4085 de 2011, deve ser enviada uma cópia eletrônica do mandado de pagamento, juntamente com a demanda e seus anexos à *Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*. Esta comunicação não gera sua vinculação como sujeito processual, sem prejuízo do poder de intervenção previsto no artigo 610 da Lei 1564 de 2012. Da mesma forma, deve ser enviada uma cópia da providencia que encerra o processo.

Todo o anterior de conformidade com o artigo 199 do C.P.A.C.A.

3.2.2.1.4 Das possibilidades da Administração Pública em face da notificação do mandado executivo

Satisfeita a notificação do mandamento executivo, a entidade pública tem um período de dez (10) dias para exercer seu direito de contradicção. Nesta instancia, ela pode assumir, a seu critério, um ou mais dos seguintes comportamentos:

3.2.2.1.4.1 Impugnar o mandado executivo

Na Colômbia, o recurso de reposição previsto no artigo 318 do CGP, funciona como um meio de impugnação contra decisões interlocutórias, de modo que o mesmo juiz que as emitiu possa revogá-las, emendá-las ou esclarecê-las.

Na matéria em estudo, a impugnação contra o mandado executivo só é viável mediante o recurso de reposição e, os únicos motivos para levantar uma objeção deste tipo são aqueles que se referem aos requisitos formais do título executório¹⁴², ou seja, aqueles que questionam a existência do título por não atender aos requisitos do artigo 422 do CGP, argumentando, por exemplo, que a obrigação decorrente dele não é expressa, clara ou exigível¹⁴³.

¹⁴² Destaque-se que, qualquer outro motivo de discordância ou ataque ao documento fornecido como base da execução, deve ser alegado através da formulação de exceções.

¹⁴³ VILLARREAL, Gabriel Hernández. **La sentencia em el proceso ejecutivo**. 2015. Disponível em: <http://hernandezvillarreal.com/wp-content/uploads/2015/03/ARTICULO-SENTENCIA-EN-EL-PROCESO-EJECUTIVO-2005-gabriel-hernandez-villarreal.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2022.

Consequentemente, os defeitos formais do título que não são questionados por meio de um recurso de reposição contra o mandado de execução, não podem ser levantados por meio de um recurso diferente ou em outra etapa processual.

A oportunidade processual para apresentar o recurso de reposição contra a ordem de pagamento está dentro do prazo de sua execução, ou seja, dentro de três (03) dias úteis após sua notificação¹⁴⁴. Portanto, se a Administração Pública estiver interessada em recorrer da decisão, deve fazê-lo dentro dessa oportunidade, caso contrário, a decisão será definitiva.

Apresentado o recurso dentro da oportunidade processual acima mencionada, ele será mantido na secretaria da vara ou Tribunal, segundo corresponda, por três (3) dias em “*traslado*” à parte contrária¹⁴⁵; ultrapassado esse termo, o recurso será decidido por escrito. O auto que decide não está sujeito a qualquer recurso.

Nos termos do artigo 430 do CGP, quando como consequência do recurso de reposição, o juiz revogue a ordem de pagamento, o requerente, dentro dos cinco (5) dias seguintes à executória da decisão, pode apresentar uma reclamação ao juiz para que o processo declaratório possa ser realizado dentro do mesmo processo. O juiz decidirá sobre a ação declaratória e, se o admitir, ordenará a notificação eletrônica a quem já estiver vinculado no processo executivo.

Expirado o prazo acima, pode o executante, depois de ter cumprido as condições para a consolidação do título, apresentar novamente o pedido; se não tiver cumprido as condições, pode iniciar um processo declarativo separadamente.

No evento de se interpor o recurso de reposição e o juiz decida não revogar a decisão, a entidade de direito público tem três opções, pagar, opor-se mediante exceções ou permanecer em silêncio.

3.2.2.1.4.2 Pagar a soma de dinheiro

¹⁴⁴ Quando o auto interlocutório que se pretende impugnar foi notificado por fora de audiência, o recurso deve interpor-se por escrito dentro dos três (3) dias seguintes à notificação do auto. A este respeito pode-se consultar a Lei 1564 de 2012, art. 318. Disponível em: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/apostilla_legalizacion/ley_1564_de_2012_codigo_general_del_proceso.pdf?__cf_chl_jschl_tk__=GwvqROcc0iuBsE9Cq3fnog05gR7YK01.FyD6n5ecSq0-1642468619-0-gaNycGzNB6U. Acesso em: 07 jan. 2021.

¹⁴⁵ De conformidade com o artigo 91 do CGP o “*traslado*” será efetuado através da entrega, em forma física ou como mensagem de dados, de uma cópia do recurso de reposição, ao representante, advogado ou curador ad litem, a fim de que este se pronuncie sobre as manifestações feitas pela parte contrária.

A conduta de pagar a quantia ordenada no mandado executivo, deve ser adotada dentro dos cinco (5) dias a partir da data em que foi notificado da execução. O pagamento precisa ser feito por transferência para a conta autorizada da vara respectiva.

Feita a transferência, o funcionário judicial deve proceder a ordenar o levantamento das medidas cautelares, liquidar as custas processuais e pagar ao autor da ação. Esta ação encerra o processo.

Neste cenário é importante salientar que, se a entidade pública não paga a obrigação naquele momento, isto não o impede de fazê-lo em qualquer outra ocasião, já que o processo executivo não termina com a emissão de uma sentença, mas com o pagamento efetivo da obrigação.

3.2.2.1.4.3 Propor exceções

Com a expressão exceção geralmente se refere às questões específicas que a Administração levanta em relação à ação ou pretensão do demandante. Estas questões podem ser dirigidas a impugnar a regularidade do próprio processo (previas), ou a contradizer o fundamento da pretensão (perentória ou de fundo)¹⁴⁶.

No processo executivo um dos comportamentos que pode assumir o demandado depois de notificado o mandado executivo é, justamente, propor qualquer tipo de exceção, previas ou perentórias. As primeiras, como meio legal de defesa se encontram consagradas taxativamente no artigo 100 do CGP¹⁴⁷, a cujo listado restringido devem as partes e o juiz devem obedecer, já que, não podem formular fatos ou questões que estão fora desta lista.

Entretanto, quando o título executório é uma sentença ou um laudo arbitral, a entidade de direito público, em sua defesa, não pode propor exceções previas, nem mesmo através do recurso de reposição, mas ela pode propor só exceções perentórias. Por essa razão,

¹⁴⁶ RODRIGUEZ, Alfonso Pineda; PEREZ, Hildebrando Leal. **El título ejecutivo y el proceso ejecutivo: procedencia y diferencia con el auto admisorio de la demanda**. 15. ed. Bogotá: Leyer Editores, 2019.

¹⁴⁷“Artículo 100. Excepciones previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda: 1. Falta de jurisdicción o de competencia. 2. Compromiso o cláusula compromisoria. 3. Inexistencia del demandante o del demandado. 4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado. 5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones. 6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar. 7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde. 8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto. 9. No comprenderla demanda a todos los litisconsortes necesarios. 10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar. 11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada”.

este trabalho não se alongará sobre explicações para as exceções prévias, mas sobre as perentórias, também denominadas exceções de mérito.

Como foi dito, estas últimas, questionam as pretensões da petição inicial por aspectos substantivos e, conseqüentemente, procuram desconsiderar a origem ou validade das obrigações reclamadas, sua exigibilidade ou extinção. Dai que, o Conselho Superior da Judicatura, escola judicial “*Rodrigo Lara Bonilla*”, arremeta que as exceções prévias são uma forma de defesa que ataca a pretensão com fatos diferentes ou novos que são trazidos ao debate, que “às vezes desconsideram a própria existência do direito ou da relação jurídica, mas outras vezes, sem desconsiderar essa existência, procuram impedir sua atual exigibilidade ou sua aniquilação”¹⁴⁸.

Ao contrário das exceções prévias, que são taxativas e nomeadas, as exceções perentórias ou de mérito tornam-se tais quando o réu invoca fatos que pretendem derrotar as pretensões do autor. Nesta perspectiva, para o acadêmico colombiano Evelio Suárez Suárez, não é imperativo que, para serem bem sucedidas ou aceitas, elas devam receber um nome preciso¹⁴⁹.

Contudo, quando se trata da cobrança das obrigações contidas numa sentença judicial, o legislador previu no numeral 2 do artigo 422 do CGP que somente as exceções de pagamento, compensação, confusão, novação, remissão, prescrição ou transação podem ser invocadas, desde que se baseiem em fatos posteriores à respectiva decisão. Em igual sentido procedem a nulidade por indevida representação ou a falta de notificação.

Observe-se que, nessa circunstancia, as exceções perentórias tornam-se taxativas, pois, no caso do que a Administração propor uma exceção distinta das permitidas na norma, o juiz deve indeferi-las de plano e recusar-se a processá-las, pois são discussões que foram superadas no respectivo processo declarativo; as exceções de mérito, aqui, só podem ser baseadas em fatos posteriores ou novos à sentença.

O termo para propor exceções de mérito é dentro dos dez (10) dias úteis após a notificação do mandado executivo; devem ser apresentadas por escrito, declarando os fatos em que se fundamentam e expondo os documentos relativos às provas a serem aduzidas, segundo dispõe o numeral primeiro do artigo 442 do CGP.

¹⁴⁸ COLÔMBIA. Consejo Superior de la Judicatura. **Tramite de las excepciones y sentencia em el proceso ejecutivo del Código General del Proceso**. 2017. Disponível em: <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m2-16.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

¹⁴⁹ SUÁREZ, Evelio Suárez. **Las excepciones em el proceso ejecutivo**. Novum Jus, Bogotá, p. 37-46, 01 abr. 2003. Disponível em: http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb/files/105_16214_las-excepciones.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

Uma vez apresentadas, de essas exceções se corre “*traslado*” ao demandante por dez (10) dias, mediante auto, para que possa pronunciar-se sobre elas, anexando ou solicitando as provas que considere pertinentes. Essa oportunidade, nas lições do Desembargador José Alfonso Isaza Dávila, é facultativa do executante, pois em caso de não querer se pronunciar sobre o questionamento do réu a seu pedido de execução, não há consequências especiais além da perda de uma oportunidade de disputar os fatos e apresentar provas¹⁵⁰.

Ultrapassado esse termo, diante da controvérsia ou oposição que levantam as exceções perentórias, o juiz deve fixar data e hora para que as partes compareçam pessoalmente para realizar em uma única audiência as atividades previstas nos artigos 372 e 373 do CGP; neste ponto, o processo executivo toma o caminho do sistema processual oral, mudando sua natureza, ao abrir uma fase declarativa ou de conhecimento.

De acordo com as disposições acima mencionadas, nesta audiência pública o juiz deve: i) questionar às partes sobre o objeto do processo; ii) especificar os fatos que são considerados provados e aqueles que precisam ser provados; iii) decretar e praticar as provas; iv) permitir às partes apresentar argumentos finais; v) emitir sentença.

Esta última é entendida como uma decisão que apenas resolve as exceções propostas pela entidade executada. Quando a sentença seja totalmente favorável à Administração, o processo é encerrado e, portanto, se deve ordenar a disponibilização dos bens perseguidos e condenar o executor a pagar as custas e danos que o réu sofreu como resultado das medidas cautelares e do processo.

Mas, se as exceções não forem bem sucedidas ou forem parcialmente bem sucedidas, a sentença ordenará *seguir adelante la ejecución*, na forma que corresponda; com a providencia judicial se encerra a fase declarativa ou de conhecimento e se abre, novamente, a fase de execução. O anterior, de acordo com o artigo 443 do CGP.

3.2.2.1.4.4 Manter-se em silêncio

Outra dos comportamentos que pode adotar a Administração é permanecer em silêncio. Essa conduta pode ser configurada em duas circunstâncias. Primeiro, quando o ela decide se abster de fazer uso de seu direito de defesa, ou seja, quando decide não se opor à

¹⁵⁰ COLÔMBIA. Consejo Superior de la Judicatura. **Tramite de las excepciones y sentencia em el proceso ejecutivo del Código General del Proceso.** 2017. Disponível em: <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m2-16.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

prosperidade das pretensões executivas invocando qualquer dos meios de defesa que estão ao seu alcance.

O mesmo resultado é produzido quando ela se opõe à prosperidade das pretensões, seja apresentando um recurso de reposição para alegar a falta de requisitos formais do título ou apresentando exceções de mérito, mas o faz fora dos termos concedidos para esse fim. Neste caso, o direito está precluído e, o juiz deve considerar que o termo processual passou em silêncio.

Em ambas as situações, o órgão judicial ordenará, por meio de um auto que não admite recurso, que se proceda *seguir adelante la ejecución* para o cumprimento da obrigação determinada no mandado de execução.

E essa é justamente a seguinte e última etapa do processo executivo.

3.2.2.1.5 A ordem de *seguir adelante la ejecución*

No processo executivo a ordem de *seguir adelante la ejecución*, como visto, pode ser adotada por auto ou por sentença, dependendo se os mecanismos de defesa são ou não propostos pela Administração. Deve ser por sentença quando forem levantadas exceções perentórias ou de mérito contra a pretensão executiva e, estas não prosperaram; pois, se essas defesas não forem levantadas ou, se tiverem sido levantadas fora do prazo, o juiz deve impulsar a execução mediante auto.

Independentemente se é mediante sentença ou auto, essa decisão sempre constitui uma ordem judicial definitiva.

O imperativo processual de *seguir adelante la ejecución* significa que o juiz considera que o título executivo se ajusta por completo à legalidade e que, portanto, o executado deve proceder para honrar a obrigação insatisfeita. Nesta fase, a defesa da entidade pública está esgotada e o que falta resolver é apenas a satisfação definitiva e completa do crédito¹⁵¹. Assim, as ações a serem tomadas pelo poder judiciário a partir da executória da ordem, estarão exclusivamente destinadas a obter o pagamento em favor do cidadão-credor.

A sequência dessa última fase do processo executivo é a seguinte.

¹⁵¹COLÔMBIA. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección B. **Auto de Segunda Instancia nº 25000-23-42-000-2015-06054-02(0626-19)**. Desembargador: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Relatoría. Bogotá D. C., 31 jul. 2019. Disponível em: https://d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/Jurisprudencia/Whatsapp_2019/DE_LA_LIQUIDACION_DEL_CRÉDITO_EN_PROCESOS_EJECUTIVOS.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

Quando a ordem judicial de *seguir adelante la ejecución* se tornar definitiva, o artigo 446 do CGP dispõe que qualquer das partes pode submeter ao juiz a liquidação do crédito, especificando o capital e os juros acumulados até a data de sua apresentação, de acordo com o mandado de pagamento.

Dai que, a liquidação do crédito seja considerada pela jurisprudência como um ato processual matemático destinado a especificar o valor da execução, incluindo os diferentes componentes que o mandado de pagamento indicou, entre eles as agências e custos processuais¹⁵²; sendo estes últimos causados e especificados na ordem de “seguir adelante com a execução”.

Apresentada a liquidação, dela se corre *traslado* à contraparte por um período de três (3) dias, dentro do qual só poderá levantar objeções relativas ao resultado de conta, devendo submeter uma nova liquidação com as especificações dos erros da liquidação objetivada, sob pena de rejeição.

Ultrapassado o termo, o juiz deve decidir por meio de um auto se aprova ou modifica a liquidação. Em ambas as circunstâncias, uma vez definitiva a decisão deve ordenar a entrega do dinheiro penhorado ao credor até que o crédito seja pago integralmente, em caso, de que a modalidade de embargo fosse em retenção de dinheiro.

Caso as medidas de cautelares adotadas no processo executivo não recaiam sobre ativos financeiros, mas sobre bens corpóreos, o judiciário deve, em primeiro lugar, oferecer o bem para o credor diretamente como forma de pagamento. Essa ação é chamada de adjudicação do bem, onde o credor recebe a posse e a propriedade do bem, que é passado para o seu nome como forma de pagamento da dívida.

Evento o cidadão-credor não tenha interesse em nenhum dos bens penhorados, ao igual do que acontece no Brasil contra o devedor particular, os mesmos serão alienados, ou seja, serão leiloados para que o valor dos mesmos supra tanto a dívida quanto as demais custas processuais¹⁵³; finalizando, assim, o processo executivo em face da Jurisdição contenciosa-administrativa.

Descrito o cenário das execuções forçadas contra a entidades de direito público na Colômbia, com questões doutrinárias e jurisprudenciais relevantes sobre o tema, especialmente

¹⁵²COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sala Plena. **Sentença de Constitucionalidade nº 814 de 2009**. Relator: Desembargador Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Relatoría. Bogotá D. C., 18 nov. 2009. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-814-09.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.

¹⁵³ FACHINI, Tiago. **Penhora de bens**: entenda como funciona no Novo CPC. 2020. Disponível em: <https://tiagofachini.jusbrasil.com.br/artigos/833061382/penhora-de-bens-entenda-como-funciona-no-novo-cpc>. Acesso em: 08 fev. 2022.

a exceção de penhorabilidade dos bens e verbas estatais, mostra-se imperioso aferir, mediante a utilização dados estadísticos oficiais, o impacto real de efetividade desse procedimento para o estoque da dívida passiva do Poder Público, em relação à quantidade de demandas judiciais no ambiente público.

3.3 Análise comparativa do estoque de dívidas judiciais e o grau de litigância no ambiente público, durante os anos 2010 – 2020

De acordo com os dados extraídos do relatório de litigiosidade, disponibilizado pelo sítio da *Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE*, a dezembro de 2020, se registram 333.021 processos judiciais ativos em contra do Estado colombiano. A cifra reflete uma redução de 17,9% em relação a 2019, quando estavam em andamento 405.659 casos¹⁵⁴.

Para fins didáticos, segue a tabela abaixo, obtida do mesmo sítio:

Tabela 1: Relação dos processos judiciais ativos e suas pretensões pecuniárias, desde o ano 1980 a dezembro de 2020

Ano de admissão	No. processos	%	Pretensões em bilhões	%
1980-1999	416	0,1%	\$1,2	0,3%
2000-2009	10.859	3,3%	\$48,7	12,2%
2010	3.767	1,1%	\$8,5	2,1%
2011	4.814	1,4%	\$16,1	4,0%
2012	4.663	1,4%	\$7,2	1,8%
2013	9.421	2,8%	\$12,8	3,2 %
2014	15.134	4,5%	\$42,6	10,6%
2015	22.326	6,7 %	\$81,0	20,2%
2016	31.358	9,4%	\$37,5	9,4%
2017	45.438	13,6%	\$54,3	13,6%
2018	64.055	19,2%	\$38,3	9,6%

¹⁵⁴ COLÔMBIA. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. **Informe de litigiosidad 2020**. 2021. Disponível em: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/informe_litigiosidad_31_dic_2020b.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.p. 8.

2019	87.404	26,2%	\$43,2	10,8%
2020	33.366	10,0%	\$9,1	2,3%
TOTAL	333.021	100%	400,4	100%

Fonte: ANDJE, dezembro de 2020.

As informações denotam que as pretensões econômicas desses 333.021 processos judiciais ascendem a \$400.45 bilhões de pesos colombianos; suma monetária que na moeda oficial do Brasil equivaleria, aproximadamente, a 531 bilhões de reais.

O 655,5% dos processos ativos foram admitidos nos últimos três anos, sendo 2018 e 2019, os anos com o maior número de litígios contra o Estado; contudo, 77,4% das pretensões equivalente a \$309,9 bilhões de pesos, estão concentradas em processos admitidos nos anos prévios (1980 a 2017).

Ao discriminar os processos judiciais ativos em faixas econômicas de pretensões pecuniárias, constatou-se que 56,1% dos processos têm pretensões que não excedem 50 milhões. Por outro lado, 73,1% das pretensões estão focadas em 946 processos com pretensões que excedem 33.000 milhões de pesos e somam um total de \$292,7 bilhões de pesos¹⁵⁵.

Buscando-se ampliar o rol da pesquisa, redirecionou-se os critérios de busca para dados descritivos, encontrando-se que um em cada quatro processos ativos (25,2%) corresponde a demandas de direito administrativo não trabalhista, que em conjunto têm 83.952 processos ativos e respondem por 91,4% do número total de pretensões que equivale a \$366,0 bilhões de pesos. Os 74,8% (249.069) dos assuntos restantes representam 8,6% das pretensões que equivalem a \$34,5 bilhões de pesos¹⁵⁶.

Ao classificar os processos ativos não-trabalhistas contra a Nação por ação, pode-se ver que a maioria se concentra em reparação direta (62,6%) e nulidade e restabelecimento de direitos (24,1%). Da mesma forma, o valor das pretensões se concentra nos processos de reparação de danos causados a um grupo (38,0%) e de reparação direta (40,9%)¹⁵⁷. Os processos

¹⁵⁵ COLÔMBIA. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. **Informe de litigiosidad 2020**. 2021. Disponível em: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/informe_litigiosidad_31_dic_2020b.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022, p. 5.

¹⁵⁶ COLÔMBIA. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. **Informe de litigiosidad 2020**. 2021. Disponível em: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/informe_litigiosidad_31_dic_2020b.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022, p.6.

¹⁵⁷ COLÔMBIA. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. **Informe de litigiosidad 2020**. 2021. Disponível

executivos administrativos, foco desta dissertação, representam apenas 2,9% dos processos ativos não trabalhistas e suas pretensões totalizam 0,2% equivalente a menos de um bilhão de pesos, tal como o evidencia a seguinte tabela:

Tabela 2: Relação de processos ativos não-trabalhistas contra a Nação por ação, com sua respectiva montagem de pretensões pecuniárias.

Ação	No. processos	%	Pretensões	%
Reparação direta	52.517	62,6%	\$139,2	38,0%
Nulidade e restabelecimento de direitos	20.217	24,1%	\$57,3	15,7%
→ Executiva	2.443	2,9%	\$0,8	0,2%
Proteção dos direitos e interesses coletivos	2.934	3,5%	\$3,2	0,9%
Controvérsias contratuais	1.992	2,4%	\$14,8	4,1%
Nulidade simples	1.795	2,1%	\$0,1	0,0%
Reparação de danos causados a um grupo	642	0,8%	\$149,7	40,9%
Outras ações	1.412	1,7%	\$0,9	0,2%
TOTAL	83.952	100%	\$366,0	100%

Fonte: ANDJE, dezembro de 2020.

Isto demonstra que o excesso de demandas judiciais contra o Estado nos últimos 10 anos é extraordinário e vai em linha ascendente constante. Porém, exceto no ano 2020¹⁵⁸, o número de litígios por execuções forçadas é, na verdade, extremadamente baixo com relação ao número total de processos judiciais. Em percentagens matemáticas, os 2.934 processos executivos equivalem a 0,7% dos 333.021 processos judiciais ativos contra o Estado colombiano.

Esse resultado é revelador. Se a estatística litigiosa por processos executivos contra o Estado é baixa, isso significa que o cumprimento das sentenças judiciais de pagar uma quantia líquida de dinheiro, com ênfase nas lides em face da Administração Pública, por regra geral, é

em:https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/informe_litigiosidad_31_dic_2020b.pdf.

Acesso em: 10 fev. 2022. p.7.

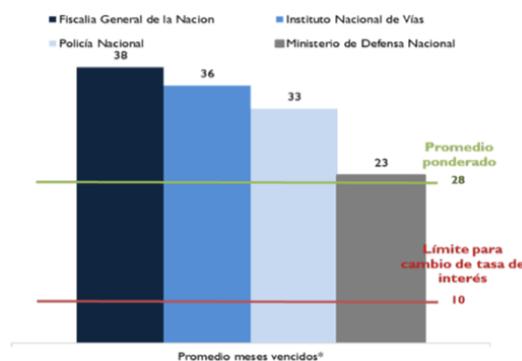
¹⁵⁸ Estima-se que, essa variação estatística é consequência do forte impacto da pandemia no ano de 2020, especialmente na redução do número de matérias devido à suspensão dos prazos processuais durante o período do estado de alarme e de confinamento.

na fase voluntária, ou seja, dentro dos dez (10) meses após a decisão judicial se tornar definitiva; ou pelo menos dentro de um período similar no qual o particular não sente seus interesses econômicos violados.

Pois, ante o mínimo sentimento de vulneração ou desrespeito e orientado pela lógica humana, o credor-cidadão, sem vacilar, provocaria a jurisdição contenciosa-administrativa para iniciar a fase de execução forçosa da obrigação inadimplente, incluso, com a penhora de verbas e bens públicos.

Os argumentos descritos não só têm respaldo nas interpretações dedutivas, mas nos dados estatísticos oficiais. O gráfico abaixo, extraído do relatório divulgado pelo *Ministerio de Hacienda y Crédito Público* da Colômbia, no ano de 2019¹⁵⁹, apresenta o número médio de meses em atraso para o pagamento de sentenças judiciais das quatro entidades em que se concentra o estoque da dívida passiva do Poder Público.

Gráfico 1: Média de meses em atraso para sentenças judiciais não pagas.



Fonte: *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, 2019.

Do análise do diagrama, percebe-se que a *Fiscalía General de la Nación (FGN)* é a entidade que apresenta o passivo mais demorado, com cerca de 3,2 anos de atraso em média. O *Instituto Nacional de Vías (Invías)* está em segundo lugar com uma média de 2,9 anos, seguido pela *Polícia Nacional* e o *Ministério de Defesa Nacional (MDN)* com 2,7 e 1,9 anos, respetivamente¹⁶⁰.

¹⁵⁹ COLÔMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN:** diagnóstico. 2019. Disponível em: https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111658%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased. Acesso em: 11 fev. 2022. p.10.

¹⁶⁰ COLÔMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN:** diagnóstico. 2019. Disponível em: https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111658%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased. Acesso em: 11 fev. 2022. p. 9.

Em média, as quatro entidades tardam 28 meses (2,3 anos) em atender o cumprimento das obrigações pecuniárias reconhecidas em sentença transitada em julgado; termo que, é superior aos 10 meses estabelecidos na legislação para o pagamento e assim continuam sendo desrespeitados os direitos fundamentais do credor.

O número de litígios por execuções forçosas ser baixo é uma situação excepcional!

Ora, enquanto ao estoque da dívida pública derivado de sentenças judiciais, segundo os dados referentes dos exercícios da última década (2010 – 2020), extraídos do sistema de informações da *Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE*, constatou-se que para setembro de 2020 o montante correspondia a \$10,68 bilhões de pesos¹⁶¹. Este número reflete um aumento de apenas 3,3% em comparação com o encerramento de 2019, com \$10,33 bilhões de pesos.

Oportuno, nesta esteira, a opinião do Ex-Ministro do Conselho de Estado, Hernán Andrade Rincón¹⁶² quando enfatiza que justamente, o acúmulo da dívida pública não decorre da falta de pagamento, nem da escolha racional do administrador público, mas do volume exacerbado das condenas judiciais com ordens de pagamento elevadas e, da cobrança de juros muito alta.

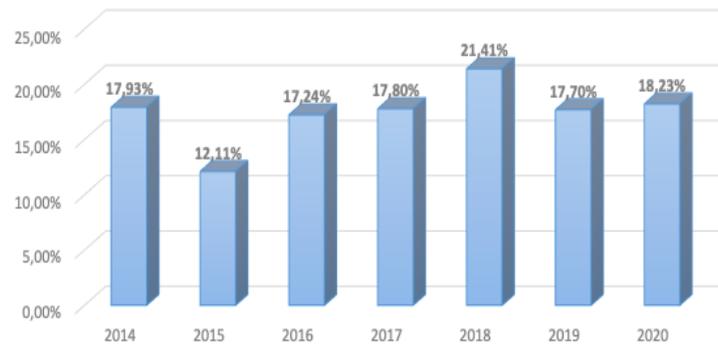
Para se ter ideia da dimensão da discussão, verifica-se, por exemplo, que a relação entre o valor da condena e o monto da pretensão, segundo os dados estatísticos dos exercícios do 2014 – 2020, obtidos do mesmo sítio da *ANDJE*¹⁶³, em média é 17,16%:

Gráfico 2: Relação entre condena e pretensão pecuniária.

¹⁶¹ COLÔMBIA. Agencia Nacional de defensa jurídica del Estado. **Informe trimestral de litigiosidad:** tercer trimestre corte septiembre de 2020. 2020. Disponível em: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/informe_litigiosidad_31_dic_2020b.pdfAcesso em: 11 fev. 2022. p. 15.

¹⁶² RINCÓN, Hernán Andrade. **El impago de condenas judiciales por parte del Estado.** 2021. Disponível em: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/el-impago-de-condenas-judiciales-por-parte-del-estado>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁶³ COLÔMBIA. Agencia Nacional de defensa jurídica del Estado. **Informe de litigiosidad 2021.** 2022. Disponível em: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosidad_2021/Informe_litigiosidad_cuarto_trimestre_DDJJ_270122A.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022. p.7.



Fonte: ANDJE, dezembro de 2020.

Certamente, quando o Estado é vencido no processo judicial, a condenação é em proporção menor (em média 17,16%) com relação às pretensões econômicas solicitadas na petição inicial. Entretanto, é preciso lembrar que 73,1% das pretensões excedem 33.000 milhões de pesos, ou seja, que mesmo que seja condenado em menor proporção, a soma pecuniária por condenação é geralmente superior a 5,7 milhões de pesos; cifra que, de entrada, é muito alta para equivaler a um só interesse particular.

Sendo, então, imperiosa a implementação de ações de impacto que visem a prevenção do dano antijurídico do Estado a fim de reduzir o grau de litigiosidade em sua contra e, conseqüentemente, os seus pagamentos exacerbados por decisões desfavoráveis.

Mas por que os juros é um fator determinante no estoque da dívida pública se o pagamento das decisões judiciais acontece em um tempo razoável de 28 meses?

A resposta é simples. O artigo 195 do C.P.A.C.A., estabelece que as obrigações de pagamento derivado de sentenças acumularão juros à taxa DTF durante os primeiros 10 meses e juros moratórios à taxa comercial máxima a partir do décimo primeiro mês (taxa de usura). Dai que, se o pagamento do passivo em média é de 28 meses, isto implica que a média de juros acumulados à taxa de moratória comercial é de 18 meses (1,5 anos), o que representa um custo fiscal adicional de 25 pontos percentuais.

De fato, a situação é vexatória, no montante de \$10,7 bilhões de pesos correspondente ao estoque da dívida pública para o ano de 2020, 34% equivale a juros causados pelo atraso no pagamento¹⁶⁴. Mesmo que o processo de pagamento seja rápido, a acumulação

¹⁶⁴ COLÔMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN: diagnóstico.** 2019. Disponível em: https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111658%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased. Acesso em: 11 fev. 2022. p. 24.

de juros moratórios e seu respetivo impacto fiscal é angustiante, tornando-se necessário, quase indispensável uma reforma legislativa nesse sentido.

Afinal, apesar da necessidade de algumas mudanças, se a pergunta inicialmente elaborada tentava identificar se esse sistema de pagamento dos débitos judiciais funciona na Colômbia, ou não, como o sistema exitoso e os números acima analisados, a resposta é um “sim” bem acentuado.

As razões são as seguintes: i) a possibilidade de coerção efetiva contra o patrimônio público impõe à Administração Pública a expectativa de cumprir, quase sempre, de livre e espontânea vontade com suas obrigações decorrentes de sentença judicial; ii) as entidades de direito público tem interesse em honrar passivos financeiros das condenações judiciais em tempo razoável, haja vista que seu orçamento e bens podem ser comprometidos de maneira forçosa; iii) a constituição da reserva de contingência no “*fondo de contingencias judiciales*”, evita que o estoque do endividamento público aumente e que os futuros administradores tenham que saldar dívidas pretéritas; iv) o sistema, tal como posto, é eficaz aos credores-cidadãos, não só porque se veem com amplas possibilidades quando se trata de tomar medidas enérgicas contra a Administração Pública, mas porque a satisfação do seu direito, tanto no aspecto quantitativo como temporal, é real; v) os direitos fundamentais ocupam posição de destaque central da própria razão de ser do Estado, tornando-se, nessa escalada, uma homenagem ao Estado Democrático de Direito.

4 A FAZENDA PÚBLICA E O PAGAMENTO DAS CONDENAÇÕES JUDICIAIS NO BRASIL: OS PRECATÓRIOS

4.1 Evolução da jurisdição administrativa no Brasil

A diferença do ocorrido na Colômbia, no Brasil foi longa e peculiar a caminhada em direção à atual configuração de sua justiça administrativa.

Segundo Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva e Leonardo Greco¹⁶⁵, a jurisdição administrativa neste país, historicamente, considera três períodos distintos: o colonial, que esteve sujeito às normas e instituições da monarquia portuguesa; o imperial, que recebeu influencia do direito público francês; e o republicano, em que prevaleceram as ideias do direito constitucional norte-americano.

Durante o período Brasil-colônia, de 1500 a 1822, nem mesmo o Judiciário gozava de autonomia: o Executivo absorvia todos os poderes e o Rei podia avocar as causas que pendiam perante os juízes e tribunais e decidir como entendesse¹⁶⁶, característica esta que não se afeiçoava a nenhum dos sistemas de jurisdição diante da ausência de um princípio básico: a separação dos poderes¹⁶⁷.

Com o advento do período imperial, de 1822 a 1889, a Constituição de 1824, consagrou o regime da monarquia hereditária, mas inovou ao estruturar politicamente o Estado em quatro poderes, inserindo ao lado do Legislativo, Executivo e Judiciário, o Poder Moderador, a ser exercido pelo imperador com auxílio de um Conselho de Estado, que tinha a competência de assessorar administrativa e politicamente ao monarca e à Administração Pública.

Aquele texto constitucional, no seu art. 151 atribuiu ao Judiciário a competência para dirimir os conflitos cíveis e criminais, mas foi omissivo quanto às atribuições do Conselho de Estado. Alguns interpretaram que a omissão constitucional da vedação expressa quanto ao contencioso administrativo legitimava a sua existência junto ao Poder Executivo, dando lugar, a seu modo, ao regime da dualidade de jurisdição de inspiração francesa.

¹⁶⁵ SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; GRECO, Leonardo. A jurisdição administrativa no Brasil. *In*: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; BLAKE, Hermann- Josef; SOMMERMANN, Karl-Peter. **Código de jurisdição administrativa (o modelo Alemão)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 61-76. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2375811. Acesso em: 03 mar. 2022.

¹⁶⁶ URUGUAI, Visconde do. **Ensaio sobre o direito administrativo**. Tomo I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862, p. 135.

¹⁶⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. O contencioso administrativo na Constituição de 1969. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 104, out. 1971, p. 40.

Conforme os ensinamentos de Ernesto Alessandro Tavares, a imponência do Conselho de Estado se fez sentir mais forte após a edição do Regulamento nº 124 de 5 de fevereiro de 1842, que disciplinou sua organização interna e explicitou quais seriam suas competências no domínio do contencioso administrativo¹⁶⁸. Porém, estudiosos da época como Paulino José Soares de Sousa, Visconde de Uruguai¹⁶⁹, arremeteram que a função daquele Conselho de Estado sempre foi consultiva; consulta que, sequer era obrigatória.

Não tendo sido dotado o Conselho de Estado de prerrogativas capazes de assegurar a sua independência efetiva, nem havendo uma legislação processual adequada à satisfação dos interesses dos cidadãos na sua plenitude, acabou se instaurando com o período Republicano, a partir de 1889¹⁷⁰, o sistema de unidade de jurisdição exercida pelo Poder Judiciário.

Ocasão em que a Constituição de 1891 atribuiu todas as lides ao Judiciário, inclusive, as questões envolvendo a Administração Pública. Isto significa que, os mesmos juízes das causas privadas eram também os juízes das causas entre os particulares e o Estado, semelhante ao sistema norte-americano.

Salvo a Constituição Federal de 1934 que previu a criação de um Tribunal para julgar recursos de atos e decisões definitivas do Poder Executivo, que nunca foi instalado, as Constituições de 1937, 1946, 1967 e 1988 mantiveram a mesma pretensão do texto constitucional de 1891 de conservar o exercício da jurisdição no Judiciário; sendo, portanto, o panorama contemporâneo do direito brasileiro, a unidade de jurisdição de origem inglesa.

Embora atualmente existam vários Tribunais Administrativos, criados em leis ordinárias após a vigência da Constituição democrática de 1988, destinados a realizar julgamentos acerca de questões administrativas junto à Administração Pública (p. ex. Conselho de Contribuintes, Tribunais de Contas etc.), isto não desnatura o princípio da Separação dos Poderes ou ao sistema de unidade de jurisdição, pois, em regra, suas decisões são sujeitas a revisão pelo Ministro de Estado, que representa a última instância administrativa.

¹⁶⁸ TAVARES, Ernesto Alessandro. **Os precatórios e a justiça administrativa no Brasil, Chile, Espanha e Portugal**. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós- Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/61457/R%20-%20D%20-%20ERNESTO%20ALESSANDRO%20TAVARES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03 mar. 2022. p.111.

¹⁶⁹ URUGUAI, Visconde do. **Ensaio sobre o direito administrativo**. Tomo I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862, p. 190.

¹⁷⁰ SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; GRECO, Leonardo. A jurisdição administrativa no Brasil. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; BLAKE, Hermann- Josef; SOMMERMANN, Karl-Peter. **Código de jurisdição administrativa (o modelo Alemão)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 61-76. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2375811. Acesso em: 03 mar. 2022.

Desde o ponto de vista de administrativistas como Hely Lopes Meirelles¹⁷¹, José Cretella Junior¹⁷² e José Guimarães Menegale¹⁷³, uma das principais vantagens desse sistema de unidade de jurisdição do Brasil está na imparcialidade e independência dos membros do judiciário, o qual inspira maior confiança aos cidadãos porque não estão sujeitos à influência mutável dos interesses políticos. Mas, esse argumento não parece procedente quando se trata do tema da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública.

Conheça-se a continuação as razões dessa afirmação.

4.2 A execução por quantia certa contra a Fazenda Pública

Como a característica notável do processo de execução forçada consiste na penhora universal dos bens do devedor para garantir o direito material insatisfeito do credor, e, por sua vez, os bens públicos, incluindo as receitas, por disposição legal são impenhoráveis, necessário foi construir uma sistemática hábil de conciliar isso e a previsão de legalidade orçamentária dos gastos públicos, quando a Fazenda Pública é compelida a satisfazer seus débitos judiciais em juízo. Eis aí que surge como instituto processual tipicamente brasileiro¹⁷⁴, e bem particular, o precatório.

Contudo, se o objetivo é explanar o assunto relacionado ao regime diferenciado que as entidades do Poder Público possuem para pagar seus débitos decorrentes de condenações judiciais, se torna essencial, *a priori*, compreender quais pessoas jurídicas de direito público compõem o conceito de Fazenda Pública, para fins dessa execução.

4.2.1 Conceito de Fazenda Pública

¹⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27.ed., São Paulo: Malheiros, 2002. p. 39.

¹⁷² CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1943. p. 85.

¹⁷³ MENEGALE, Guimarães José. **Direito administrativo e ciência da administração**. 3. ed., Rio de Janeiro: Borsoi, 1957. p. 480.

¹⁷⁴ Nesse contexto, Milton Flaks salientou que o precatório “é uma fórmula genuinamente brasileira, porquanto, salvo equívoco da pesquisa, não encontra símile em nenhum ordenamento constitucional”. No mesmo sentido, José Augusto Delgado em estudo no Direito Comparado das Magnas Cartas dos países: Uruguai, Chile, República Federal da Alemanha, República Popular de Angola, França, Itália, Espanha, Portugal e Grã-Bretanha, conclui que não há, em sede constitucional, preocupação alguma com a execução contra a Fazenda Pública como verificado no Brasil. (FLAKS, Milton. **Precatório judiciário na Constituição de 1988**. Revista de Processo, n. 58, v.15, 1990, p. 85-98, 1990; DELGADO, José Augusto. **Precatório judicial e evolução histórica: advocacia administrativa na execução contra a Fazenda Pública**. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público. 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/236234710_Execucao_contra_a_Fazenda_Publica_Enforcement_against_Administrative_Authorities. Acesso em: 28 abr. 2022, p. 11-12.)

No campo do Direito Processual Civil, que é o de interesse no presente trabalho, Cândido Rangel Dinamarco leciona que o termo Fazenda Pública é utilizado genericamente para designar a atuação do “Estado em juízo”¹⁷⁵, pelo fato de responder com seu Erário o encargo de tal demanda, independentemente da matéria central tratada na ação¹⁷⁶.

Nesse sentido, para fins do procedimento especial de execução, os órgãos de administração direta e indireta do Estado possuem as garantias do regime jurídico processual da Fazenda Pública (impenhorabilidade de seus bens, contagem diferenciada de prazos para defesa e recurso e isenção de despensas processais).

A administração direta que corresponde à prestação dos serviços públicos diretamente pelo próprio Estado e seus órgãos¹⁷⁷, esta composta pela União, os Estados-Membros, Territórios e os Municípios, nas três esferas de Poder (Legislativo, Judiciário e Executivo) e seus respectivos órgãos, internos e externos (Ministério Público, Tribunais de Contas, Conselho Nacional de Justiça etc.)¹⁷⁸.

Por sua vez, a administração indireta que corresponde aos entes políticos do Estado que, vinculados à respectiva administração direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada¹⁷⁹, esta composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Segundo Juvêncio Vasconcelos Viana¹⁸⁰, enquanto às autarquias assim como as fundações constituídas com patrimônio público estão jungidas estritamente às regras e privilégios estatais, vez que constituem pessoas jurídicas de direito público interno, na medida em que exercem o papel de *longa manus* do ente estatal, as empresas públicas e as sociedades de economia mista não estão inclusas nessa descrição, pois possuem regime jurídico de direito privado.

Estas últimas submetem-se, portanto, ao regime geral de execução por quantia certa contra devedor solvente, em que é, de pronto, autorizada a penhora de bens para posterior

¹⁷⁵ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. 2001, p.138 *apud* FEDERIGUI, Wanderley José. **A Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 6.

¹⁷⁶ BARBOZA, Jessica Menezes. **Execução contra a Fazenda Pública: aspectos controvertidos**. 2014. 73 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Centro Universitário Eurípides de Marília - Univem, Marília, 2014. Disponível em: <https://aberto.univem.edu.br/bitstream/handle/11077/1192/TCC-JESSICA-PROTEGIDO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 mar. 2022. p. 13-14.

¹⁷⁷ CUNHA, Douglas. **Administração Pública: uma visão ampla da administração pública direta e indireta**. 2014. Disponível em: <https://douglascr.jusbrasil.com.br/artigos/135764506/administracao-publica-uma-visao-ampla-da-administracao-publica-direta-e-indireta>. Acesso em: 14 mar. 2022.

¹⁷⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009, p. 11.

¹⁷⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

¹⁸⁰ VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Dialética, 1998.

arrematação e pagamento em favor do credor¹⁸¹. A única exceção à regra fica a cargo do art. 12 do Decreto-lei nº 509/1969, que concedeu à Empresa Pública de Correios e Telégrafos (ECT) as mesmas prerrogativas inerentes à Fazenda Pública, sujeitando-a, assim, ao regime de execução diferenciada: os precatórios.

A este respeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem declarado que a ECT é “pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, que explora serviço de competência da União”¹⁸²; sendo, então, o artigo 12 acima citado recepcionado pela Constituição Federal.

A partir destas considerações, pode-se concluir que o conceito de Fazenda Pública, para fins de execução, inclui todas as pessoas jurídicas de direito público interno, quais sejam, a União, o Estado, o Municípios e o Distrito Federal e às autarquias, fundações públicas e ECT, em nível de administração pública indireta.

Feito este registro conceitual, passa-se à análise dos contornos que envolvem o procedimento executório decorrente de uma sentença transitada em julgado.

4.2.2 O regime dos precatórios e seu desvirtuamento

4.2.2.1 A definição e natureza jurídica

A execução contra a Fazenda Pública, quando for fundada em título judicial deve seguir o rito do cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, disposto nos art. 534 e 535 do NCPC¹⁸³, visando observar o genuíno regime de precatórios, previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988.

Assim, sob a ótica do andamento do processo judicial, apos o trânsito em julgado da ação, o vencedor pode dar início à fase de execução para receber seu crédito¹⁸⁴.

¹⁸¹ ANDRADE, Thiago Xavier de. **A execução contra a Fazenda Pública no direito brasileiro**: o regime de precatórios e a efetividade da prestação jurisdicional. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/11731/1/ulfd125168_tese.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 47.

¹⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Aco-Qo nº 765 RJ**. Relator: Relator Marco Aurélio. Brasília, 1 jun. 2005.

¹⁸³ Oportuno neste cenário mencionar que, diferentemente do CPC/73, o NCPC segregou em dois os ritos de execução de créditos contra a Fazenda Pública: i) se a execução é fundada em título executivo judicial deve seguir o rito do cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, disposto nos art. 534 e 535 do NCPC; ii) se o título for extrajudicial, o rito a ser observado o de execução contra a Fazenda Pública, regulamentado pelo art. 910 do NCPC. Portanto, torna-se prudente denominar daqui por diante cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública e não execução contra a Fazenda Pública, uma vez que o escopo do trabalho está delimitado, justamente, à execução dos créditos pecuniários decorrentes de títulos judiciais.

¹⁸⁴ ROMANO JUNIOR, Mauro Donizeti. **Precatórios pagos no âmbito de uma administração direta municipal de 2015 a 2017: Metodologia de controle para diagnóstico sobre duração processual, frequência e gasto**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2019. Disponível em: <http://bddt.uftm.edu.br/bitstream/tede/672/5/Dissert%20Mauro%20D%20Romano%20Junior.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2022. p. 27.

A fase de execução começa, justamente, com a propositura da petição inicial com demonstrativo discriminado e atualizado da montagem devida. Em seguida, procede-se à intimação da Fazenda Pública na pessoa de seu representante judicial, para, querendo, a impugnar a execução no prazo de 30 dias¹⁸⁵, a contar da data da juntada do mandado de citação.

Não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições da executada, em lugar de haver a constrição imediata dos seus bens, há o pagamento da quantia devida mediante precatório judicial conforme as prioridades previstas na Constituição Federal e a ordem cronológica de sua apresentação.

Mas, o que significa o termo precatório?

Hodiernamente, não há uma definição legal do termo, nem uma definição doutrinária perfeita e acabada do que seja um precatório.

Para ter dimensão dessa construção conceitual, ainda em andamento, autores como Edimir Netto de Araújo¹⁸⁶, Regis Fernandes de Oliveira¹⁸⁷ e José Cretella Junior¹⁸⁸, coincidem em asseverar que o precatório corresponde à requisição judicial de pagamento, consignada no ofício expedido pelo juiz monocrático da execução ao Presidente do Tribunal respectivo, que, por sua vez, profere ordem de pagamento à Fazenda Pública, mediante ofício requisitório, para que este inclua na sua dotação orçamentária o valor da dívida, visando a sua liquidação no exercício financeiro seguinte.

Américo Luís Martins da Silva¹⁸⁹, na prática forense, prefere nomeá-lo “precatório-requisitório”, pois insiste em diferenciar o referido instituto em duas fases procedimentais: a primeira é destinada à expedição, formação e atuação do precatório, propriamente dito, restado para a segunda fase apenas a emissão da ordem de pagamento pelo Presidente do Tribunal, a qual denomina de ofício de requisição ou ofício requisitório, dirigido ao órgão público encarregado do cumprimento da condenação pecuniária.

¹⁸⁵ De conformidade com o art. 535 do NCPC, o objeto de sua arguição, contudo, deve se ater ao rol taxativo dos incisos, quais sejam: i) falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia; ii) ilegitimidade de parte; iii) inexecuibilidade 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 da pretensão executiva, conforme o Enunciado 57 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis (FPPC), desde que supervenientes ao trânsito em julgado da sentença.

¹⁸⁶ ARAÚJO, Edimir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1288.

¹⁸⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 669.

¹⁸⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição de 1988**. v. VII. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 3055.

¹⁸⁹ SILVA, Américo Luís Martins da. **Precatório-requisitório e requisição de pequeno valor (RPV)**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

Sob termos contemporâneos, Antônio Flavio de Oliveira, define o instituto como “ato administrativo de comunicação por intermédio do qual o Estado-Poder Judiciário comunica-se com o Estado-Poder Executivo, dando-lhe notícia da condenação a fim de elaborar o orçamento-programa para o próximo exercício¹⁹⁰”.

Nesse sentido, não destoam os conceitos doutrinários acerca do precatório, ora citado como “carta de sentença”¹⁹¹ na opinião de Juvêncio Vasconcelos Viana¹⁹² e Araken de Assis¹⁹³, ora como “ordens de pagamento” na opinião de Vladimir Souza Carvalho, sempre levando em conta o seu viés instrumental em relação à execução de decisões judiciais contra a Fazenda¹⁹⁴.

Assim, pelo prisma processual o precatório pode ser, em suma, conceituado como o instrumento que representa uma ordem ou requisição de pagamento expedidas pelo Poder Judicial para que a Fazenda Pública, ao final de um processo, determine o pagamento em favor do cidadão-credor. Isto, pelo enfoque jurídico do Direito Financeiro, leva à representação de despesa pública obrigatória a ser paga mediante dotação orçamentária.

Em relação à natureza, como visto, o precatório não contém carga decisória, porquanto, primeiro, é um ato praticado em momento posterior à fase judicial de execução contra a Fazenda Pública e, segundo, porque a atividade judicial nele praticada se extingue com a expedição do ofício requisitório pelo juízo de origem à Presidência do Tribunal¹⁹⁵. A partir daí, o que se desenvolve é uma sequência de atos administrativos praticados conjuntamente pelos Poderes Judiciário e Executivo, a fim de materializar o provimento jurisdicional concedido em favor do exequente.

Não por outro motivo, hodiernamente está consolidado o entendimento de que tanto os atos do juiz da execução como aqueles do presidente do tribunal são considerados atos administrativos desprovidos de caráter jurisdicional.

¹⁹⁰ OLIVEIRA, Antônio Flavio de. **Precatórios: aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 46.

¹⁹¹ VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do Processo em face da Fazenda Pública**. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2003. p.164.

¹⁹² CARVALHO, Vladimir Souza. Iniciação ao estudo do precatório. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 19, n.76, out./nov. 1982, p.327.

¹⁹³ ASSIS, Araken de. **Manual da Execução**. 14. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: RT, 2010.p. 1.108.

¹⁹⁴ FERNANDES, Adryu Régis Rolim. **Os precatórios e a emenda constitucional n. 62/2009**. TCC - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33756/1/2011_tcc_arrfernandes.pdf. Acesso em: 11 abr. 2022. p.15

¹⁹⁵ MARQUES, Bianca Cardoso. **O sistema de precatório brasileiro e a (in)efetividade das decisões judiciais**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://portal.estacio.br/media/922578/ok-bianca-cardoso-marques.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022. p. 89.

Entendimento que foi reconhecido tanto pelo Supremo Tribunal Federal (STF), quando no julgamento da ADI n. 1.098/SP, definiu que “a ordem judicial de pagamento (§2o do artigo 100 da Constituição Federal), bem como os demais atos necessários a tal finalidade, concernem ao campo administrativo e não jurisdicional¹⁹⁶”, como pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), quando na Súmula 311, reconheceu: “Os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional”.

E não havendo qualquer julgamento para ser recorrido na condução do precatório, não há qualquer possibilidade de serem interpostos recursos aos Tribunais Superiores, tal como preceitua a Súmula 733 do STF: “não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios”.

A este respeito, os acadêmicos Fredie Didier Jr., Leonardo J. C. Cunha, Paula Sarno Braga e Rafael Oliveira¹⁹⁷, pontificam que “contra alguma determinação tida por ilegal ou abusiva na atividade do presidente no processamento do precatório, seria possível a impetração de mandado segurança”, previsto nos incisos LXIX e LXX do artigo 5o da Constituição Federal de 1988.

4.2.2.2 *Evolução constitucional do instituto*

A forma de pagamento das dívidas imputadas à Fazenda Pública como decorrência de decisões judiciais finais nem sempre foram mediante o genuíno sistema de precatório judicial.

Na época colonial, as Ordenações Manuelinas e, posteriormente as Filipinas, que, por sua vez, tiveram vigência, mesmo após a Independência do Brasil, não estabeleceram processo distinto entre a maneira de se executar a Fazenda Pública ou qualquer particular, uma vez que não havia privilégio a proteger os bens do Estado¹⁹⁸.

Segundo Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, para aquela época, havia somente um rol determinado de bens que se consideravam impenhoráveis, que compreendia, por

¹⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1098/SP**. Rel. Min. Marco Aurélio, 11 de setembro de 1996. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266656>. Acesso em: 20 jul. 2022.

¹⁹⁷ DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil: execução**. 4. ed. v. 5. Salvador: Jus Podium, 2012 p. 734.

¹⁹⁸ SILVA, Américo Luís Martins da. **Do Precatório-Requisitório na Execução contra a Fazenda Pública**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

exemplo, os cavalos, as armas, os livros, os vestidos de seus corpos e as camas dos fidalgos, dos cavaleiros e dos desembargadores¹⁹⁹.

Com a Constituição Imperial de 1824, segundo os ensinamentos da obra de Diogo Zelak Agottani, os bens nacionais tornaram-se impenhoráveis, em vista ao disposto em seu artigo 15, XV, que estabeleceu a competência da Assembleia Geral para regular a administração dos bens nacionais e decretar sua alienação, porquanto “se a penhora de tais bens far-se-ia apenas mediante autorização do Legislativo, seriam esses inalienáveis e, por conseguinte, não sujeitos à penhora”²⁰⁰.

No entanto, a doutrina diverge acerca da inalienabilidade ou não dos bens do Estado. Alguns autores como Perlingeiro Mendes da Silva²⁰¹, aceitam o entendimento anterior, outros, como Paula Chaves Cunha²⁰², asseveram que a impenhorabilidade dos bens da Fazenda Nacional vem apenas com o Decreto nº 737 de 1850 e, um último segmento doutrinário como Francisco Wildo Lacerda Dantas²⁰³, interpretam que sobrevivendo com o art. 4 da Instrução de 10 de abril de 1851 editada pela Diretoria do Juízo Fiscal e Contencioso dos Feitos da Fazenda.

Em que pese já existia, aparentemente, a previsão de impenhorabilidade dos bens públicos, as Constituições de 1824 e 1891 omitiram qualquer previsão orçamentária e metodológica para a realização de pagamentos das dívidas da Fazenda Pública. Em razão disso, o pagamento restava à mercê dos políticos e apadrinhamentos, dependendo da boa vontade do Legislativo em abrir o crédito e do Executivo em efetivá-lo.

Ante a necessidade de um meio precípuo de efetivação do cumprimento isonômico das decisões judiciais, como medida moralizadora, a Constituição brasileira de 1934 inaugurou a sistemática do pagamento das dívidas da Fazenda Pública mediante ordem de apresentação dos precatórios, assim:

¹⁹⁹ SILVA, Américo Luís Martins da. **Do Precatório-Requisitório na Execução contra a Fazenda Pública**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

²⁰⁰ AGOTTANI, Diogo Zelak. **Dívida pública e precatórios: a evolução do débito e os regimes especiais de pagamento**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/54984/R%20D%20DIOGO%20ZELAK%20AGOTTANI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 set. 2020. p. 11.

²⁰¹ Para o autor, a penhora ficava condicionada à existência de decreto autorizador e os bens da Fazenda somente poderiam ser alienados mediante autorização do Legislativo. (AMÉRICO, Luís Martins. **Do Precatório-Requisitório na Execução contra a Fazenda Pública**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011).

²⁰² CUNHA, Paula Chaves da. A qualificação material do precatório. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 66, p. 214-248, set./dez. 2014. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista66/revista66_214.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022. p. 216.

²⁰³ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. O sistema do precatório. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru**, n. 22, p. 61-102, ago./nov. 1998, p. 65.

Art. 182 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais. Parágrafo único - Estes créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o sequestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República²⁰⁴.

Da leitura do dispositivo constitucional supracitado, pode-se extrair que: i) estabeleceu uma ordem cronológica para os pagamentos decorrentes de decisões do Poder Judiciário; ii) concedeu ao Presidente do Tribunal a expedição da ordem de pagamento ao Poder Executivo, que deveria consignar ao Poder Judiciário; iii) autorizou o sequestro de quantias pagas com burla à ordem de antiguidade; iv) constituiu os precatórios como um regime exclusivo da Fazenda federal, gerando dúvidas quanto ao exato alcance da norma em relação à Fazenda estadual e à municipal.

Três anos depois, a Constituição Estados Unidos do Brasil de 1937, através do artigo 95²⁰⁵, manteve o regime de precatórios do texto anterior, mas, determinou a abertura de dotação orçamentaria específica para o seu adimplemento. Enquanto à redação da lei o legislador alterou o gênero da palavra “precatório” para “precatória”, como bem observa Mauro Donizeti Romano Junior²⁰⁶.

De seu turno, a Carta Federal de 1946 em seu art. 204²⁰⁷, atualizou o dispositivo e incluiu no texto constitucional as Fazendas estadual e municipal. Em igual sentido, corrigiu o

²⁰⁴ BRASIL. Constituição de 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

²⁰⁵ Art. 95. “Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentenças judiciária, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as **precatórias** e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentarias ou créditos destinados àquele fim. Paragrafo único - As verbas orçamentarias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença judiciaria, pela Fazenda federal, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente do Supremo Tribunal Federal expedir as ordens de pagamento, dentro das forcas do deposito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o sequestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral da República” (grifou-se).

²⁰⁶ ROMANO JUNIOR, Mauro Donizeti. **Precatórios pagos no âmbito de uma administração direta municipal de 2015 a 2017: Metodologia de controle para diagnóstico sobre duração processual, frequência e gasto**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2019. Disponível em: <http://bdtd.uftm.edu.br/bitstream/tede/672/5/Dissert%20Mauro%20D%20Romano%20Junior.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2022. p. 30.

²⁰⁷ Art. 204. “Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentarias e nos créditos abertos para esse fim. Paragrafo único. As dotações orçamentarias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir ordens de pagamento, segundo as possibilidades do deposito, e

vocábulo novamente para “precatório” e permitiu que os denominados créditos extraorçamentais fossem utilizados para o pagamento de dívidas públicas decorrentes de condenações judiciais²⁰⁸.

Conforme leciona Celso Ribeiro Bastos, com o art. 112 da Constituição Militar de 1967²⁰⁹, houve duas inovações em pontos que eram alvo de críticas por parte da doutrina jurídica: impôs às pessoas de direito público a previsão orçamentária da verba necessária ao pagamento dos precatórios apresentados até primeiro de julho e concedeu ao órgão responsável pela sentença a competência para expedição do precatório²¹⁰.

As disposições relativas à ordem cronológica de pagamento e à possibilidade de sequestro em caso de comprovada preterição, continuaram sendo inalteradas. Em igual sentido, a omissão de imposição constitucional de um quantum mínimo a ser alocado em dotação orçamentaria específica para o adimplemento dos precatórios, foi preservada.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, vigente até os dias atuais, que se caracterizou pela transição de um Estado autoritário e periférico para um Estado Democrático de Direito²¹¹, os precatórios passaram a serem disciplinados pelo artigo 100²¹², como forma de execução contra a Fazenda Pública.

autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito”.

²⁰⁸ SOARES, Vítor Cândido. **Cumprimento de sentença contra a fazenda pública: a atual sistemática de precatórios e a inconstitucionalidade do art. 2o da Lei n. 13.463/2017**. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília - Uniceub, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/retrieve/36742/21426029.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2022. p. 5.

²⁰⁹ Art. 112. “Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim. § 1o - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até primeiro de julho. § 2o - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal, que proferiu a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

²¹⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Celso Bastos editor, 2002.

²¹¹ [...] “Em um Estado Democrático de Direito não subsiste a dualidade cunhada pelo liberalismo, contrapondo o Estado e a sociedade. O Estado é formado pela sociedade e deve perseguir os valores que ele aponta” BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. Saraiva, 2012, p.92.

²¹² “Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, 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.

§ 1º. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1o de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

§ 2º. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do tribunal que proferir a decisão

Em sua redação original, a norma trouxe inovações respeito à preferência no pagamento de créditos alimentícios. Portanto, quando a dívida representada em precatório tiver cunho alimentício, deve ser incluída em uma ordem cronológica exclusiva para obrigações desta natureza, os quais serão pagos com preferência aqueles de natureza diversa. Contudo, o dispositivo não definiu quais créditos possuem natureza alimentícia²¹³.

Em igual sentido, introduziu mudanças respeito à obrigação de adimplir todos os precatórios apresentados até primeiro de julho, no exercício financeiro seguinte; em caso de que tenham sido inscritos depois da referida data limite, a administração pública teria até o termo final do segundo exercício para a realização do pagamento (art. 100, §1º).

A exemplo, apresentado um precatório no dia 30 de setembro de 2000, depois, portanto, de 1º de julho de 2000, este precatório não devia ser pago no final do exercício de 2001, mas tão somente no final do exercício de 2002.

Isto significou importantes avanços no sistema de execução contra a Fazenda Pública, primeiro, que o valor mínimo a ser consignado ao Judiciário passou a ser equivalente ao total de precatórios apresentados até o primeiro de julho, superando-se, assim, aquele vácuo legal visível nas Constituições anteriores e, segundo, que o prazo normal para o credor ter acesso aos recursos a ele devidos não devia ultrapassar dezoito meses, se seu precatório foi apresentado até a data limite e, trinta meses, se foi apresentado depois, o que era razoável e evitava a eternização desse pagamento.

No entanto, como para a época em que foi promulgada a Lei Maior de 1988, o volume de precatórios pendentes de pagamento já era um grave problema para as entidades de direito público, a Assembleia Constituinte instituiu no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o primeiro e, desmoralizador, parcelamento de precatórios²¹⁴, em até oito anos a contar de primeiro de julho de 1989, em prestações anuais, iguais e sucessivas.

Em virtude disso, os entes federados que tivessem dívidas públicas decorrentes de sentenças judiciais pendentes de pagamento, e que pela regra do art. 100, §1º, tiveram que ser

exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito”.

²¹³Celso Ribeiro Bastos afirma que, por alimentos "deve-se entender não só aquilo que se ingere e que assegure a sobrevivência física, mas todos os bens necessários à vida, como moradia, instrução, vestimenta, saúde, etc." (BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. T.III, São Paulo: Saraiva, 1938, p.113).

²¹⁴ “Art. 33. Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1o de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição”.

quitadas até o final do próximo exercício financeiro imediatamente posterior à promulgação da Constituição, poderiam dispor até o 1º de julho de 1997 para tal, e ainda com a possibilidade de parcelamento, ou pagamento com títulos da dívida pública, caso não fosse possível honrar os precatórios em espécie²¹⁵.

Muito embora a aplicabilidade de tais prazos e formas são desde o ponto de vista normativo até bastante simples²¹⁶, infelizmente, na prática, tem pouca força efetiva, tal e como demonstra a análise dos dados estatísticos do estoque da dívida pública por precatórios; dados que serão estudados em tópico próprio, que abaixo será desenvolvido, adiantando-se, por oportuno, que o seu volume aumenta cada ano a patamares sem precedentes.

Daí que, o constituinte originário na busca por criar novos mecanismos que impusesse uma maior efetividade ao instituto e resolver o problema dos estoques de débitos inadimplidos, ao longo de mais de 30 anos de vigência da Constituição de 1988, tem realizado sobre a disciplina jurídica do precatório alterações por meio de sucessivas Emendas Constitucionais.

Veja-se a continuação as modificações promovidas por Emendas e suas consequências práticas.

4.2.2.3 Emendas Constitucionais do artigo 100 da CRFB

4.2.2.3.1 EC 20 de 15 de dezembro de 1998

Passados dez anos de vigência da atual Constituição Federal, foi publicada a Emenda Constitucional nº 20 em 16 de dezembro de 1998 (EC n.20/98), que acrescentou o parágrafo terceiro²¹⁷ ao artigo 100, prevendo que a sistemática dos precatórios das Fazendas Federais, Estaduais e Municipais, não mais se aplicava às obrigações definidas como requisições de pequeno valor (RPV).

²¹⁵ FERNANDES, Adryu Régis Rolim. **Os precatórios e a emenda constitucional n. 62/2009**. TCC - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33756/1/2011_tcc_arrfernandes.pdf. Acesso em: 11 abr. 2022.

²¹⁶ MAIDAME, Márcio Manoel. **Derrogabilidade das Regras dos Precatórios: busca de efetividade na execução contra a Fazenda Pública**. 2014. 238 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBDAA2PE6/1/ppgdireito_marciomanoelmaidame_tesedoutorado.pdf. Acesso em: 01 set. 2020. p. 28.

²¹⁷ “§ 3º - O disposto no "caput" deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado”.

Até então, toda e qualquer condenação em quantia certa contra a Fazenda Pública processava-se mediante a sistemática dos precatórios, independente do valor²¹⁸; com a edição dessa emenda, as condenações tidas como de pequeno valor, não precisam seguir essa forma de pagamento, devendo ser quitadas de forma imediata.

Entretanto, naquela época ainda não estava definido quais seriam os créditos considerados de pequeno valor, tornando-se, assim, dever de cada ente da Federação legislar, sobre o teto do valor do que se deveria entender por “pequeno valor”, por mérito da EC 30/2000.

Enquanto não editadas as respectivas leis, a publicação da Emenda Constitucional nº 37 de 12 de junho de 2002, que acrescentou o art. 87 no ADCT, suprimiu a omissão e dispôs que o teto dos créditos de pequeno valor estaria previsto assim: “40 (quarenta) salários mínimos, perante as Fazendas dos Estados e do Distrito Federal; e 30 (trinta) salários mínimos, perante as Fazendas dos Municípios”.

Em relação à União, o reconhecimento das requisições de pequeno valor (RPV) como categoria não sujeita ao cumprimento das regras dos precatórios, foi incluída até a EC 30/2000; sua omissão legislativa infraconstitucional foi corrigida com a vigência da Lei Federal nº 10.259 de 12 de julho de 2001, que estabeleceu para o Distrito Federal como requisições de pequeno valor aqueles créditos inferiores a 60 (sessenta) salários mínimos.

Vale ressaltar que esses valores não constituem a feição de pisos nem tetos definitivos a ser considerados pela a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, podendo, como assegura Leonardo Carneiro da Cunha²¹⁹, fixar cada qual segundo suas capacidades financeiras, limites inferiores ou superiores aqueles estabelecidos no referido dispositivo do ADCT.

Todos os créditos cujo valor supere o teto estabelecido como de “pequeno valor” pelo Poder Constituinte Reformador ou pelo legislador infraconstitucional, segundo seja o caso, deverão ser pagos mediante a regra do precatório judicial.

4.2.2.3.2 EC 30 de 13 de setembro de 2000

²¹⁸ SOUZA, Eduardo Cristiano de. **Panorama atual dos precatórios judiciais**: alternativas para amenizar a crise desse passivo público. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Marília, Marília, 2018. p. 69.

²¹⁹CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 376-377.

Doze anos depois, a EC 30/2000, trouxe mudanças substanciais à sistemática dos precatórios judiciais, além de instituir o segundo parcelamento para o pagamento dos débitos judiciais da Fazenda Pública.

A primeira das alterações foi a redação do §1o do art. 100 constitucional²²⁰, que determinou que os precatórios deveriam ser atualizados monetariamente somente na data de seu pagamento e, não na data de sua apresentação, evitando, assim, a expedição dos precatórios complementares.

A segunda novidade foi o acréscimo do §1o-A²²¹, que teve como propósito corrigir o vácuo legal existente desde a promulgação do texto originário de 1988, a respeito da delimitação do que se deveria considerar como crédito de natureza alimentícia, restando resolvidas as batalhas judiciais pela indeterminação do assunto.

Como já foi dito acima, a redação da EC complementou o §3º do art. 100²²², no sentido de incluir as requisições de pequeno valor (RPV) no âmbito do Distrito Federal, pois, até momento, eram aplicáveis apenas às Fazendas Federais, Estaduais e Municipais; no mesmo cenário, introduziu o §4º do art. 100²²³, estabelecendo que cada ente da Federação, por instrumento normativo próprio, devia definir o teto das obrigações de pequeno valor.

Em adição, a redação da EC instituiu o §5º do art. 100²²⁴ que estabeleceu o crime de responsabilidade ao Presidente do Tribunal que retardar pagamentos. Desse jeito, a responsabilidade pela obediência dos dispositivos constitucionais frente ao regime de precatórios como forma de pagamento de débitos judiciais, deixou de incidir apenas sobre o Poder Executivo e passou a recair também sobre o Poder Judiciário.

Mas isso não é tudo. A EC n. 30/2000, além de promover as alterações antes referidas na parte permanente do art.100 constitucional, incluiu o art. 78 ao Ato das Disposições Constituições Transitórias – ADCT²²⁵, que previu o segundo parcelamento.

²²⁰ “§1º. É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1o de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente”

²²¹ “§1º -A. Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado”

²²² “§3º. O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado”.

²²³ “§4º. A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3o deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público”.

²²⁴ “§5º. O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade”.

²²⁵ “Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já

Dessa vez, o legislador em vista do que o período do parcelamento estipulado pelo art. 33 do ADCT tinha finalizado, e o problema da inadimplência dos entes Públicos permanecia (dados estatísticos que serão analisados detalhadamente mas adiante), no art. 78 do ADCT dispôs que, os precatórios pendente de pagamento na data da promulgação da EC (13 de setembro de 2000), bem como aqueles decorrentes de sentenças proferidas em demandas ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, deviam ser pagos em parcelas anuais, iguais e sucessivas, pelo prazo máximo de dez anos; sendo ressalvados dessa dilatação os créditos alimentares, créditos de pequeno valor ou créditos anteriormente parcelados (*caput*).

Comentando a questão, Diogo Zelak Agottani assevera que os precatórios objeto desse parcelamento poderiam ser cedidos (*caput*) ou decompostos em parcelas pelo credor (§1º), adquirindo poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora quando não pagos dentro do prazo estabelecido (§2º)²²⁶. Em relação à única possibilidade de sequestro de verbas em caso de comprovada preterição, inalterada desde da Carta de 1934, a EC adicionou duas hipóteses de sequestro: i) quando não efetuado o pagamento de precatórios na forma e no prazo do art. 78 do ADCT e, ii) quando for omissa o orçamento quanto às verbas que devem ser destinadas essa finalidade (§4º).

Afinal, embora a EC tenha trazido algumas alternativas para a sonhada satisfação do direito dos credores judiciais da Fazenda Pública, a verdade, a nova moratória foi bastante prejudicial para seus interesses, pois, não poderiam receber o pagamento integral de seu crédito em período próximo, mas que iriam receber o valor do seu precatório de forma parcelada e em até dez anos. O que, além de injustificável, era desacreditável para o Estado de Direito.

4.2.2.3.3 A EC 37 de 12 de junho de 2002

tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

§1º. É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor.

§2º. As prestações anuais a que se refere o *caput* deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.

§3º. O prazo referido no *caput* deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse.

§4º. O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.

²²⁶AGOTTANI, Diogo Zelak. **Dívida pública e precatórios: a evolução do debito e os regimes especiais de pagamento**. 2018. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/54984/R%20%20D%20%20DIOGO%20ZELAK%20AGOTTANI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 set. 2020. p. 27.

Desta vez, as inovações inseridas à sistemática foram poucas. Em primeiro lugar, a redação da EC 37/2002 em seu art. 1º, incluiu um novo §4º ao art. 100 da Constituição, vedando a expedição de precatório complementar ou suplementar e do fracionamento do valor da execução para enquadramento na categoria de Requisições de pequeno valor.

O Supremo Tribunal Federal em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.924, confirmou o disposto pela EC, no sentido que limitou a expedição de precatório complementar ou suplementar apenas “para correção de erros materiais e inexatidões aritméticas contidos no precatório original, ou da substituição de índice já extinto”²²⁷.

Em segundo e último lugar, em busca corrigir a omissão legislativa infraconstitucional dos entes da Federação, atribuída pela EC 30/2000, a EC estabeleceu os valores provisórios de quarenta e trinta salários mínimos para Estados/Distrito Federal e Municípios, respetivamente, para a definição dos débitos considerados de pequeno valor (art. 86 e 87 do ADCT), tal como já foi referido acima.

4.2.2.3.4 A EC 62 de 09 de dezembro de 2009

A Emenda Constitucional nº 62/2009, também designada como “Emenda Calote”²²⁸, trouxe mudanças significativas no processo executório; na narrativa, serão expostas as suas mais representativas.

De início, acrescentou ao caput do art. 100 da CF a Fazenda Distrital como submetida ao regime jurídico dos precatórios judiciais, resolvendo uma imprecisão histórica nesse sentido.

Na sequência, inovou em uma prioridade que se põe acima dos próprios créditos alimentares. Com a redação do novo texto constitucional, a maior prioridade é a de créditos de natureza alimentícia daqueles que contassem com 60 (sessenta) anos de idade ou mais, na data de expedição do precatório, ou seja portadores de doença grave, até o limite de três vezes o valor estipulado para RPVs, admitindo fracionamento do crédito para que a parcela devida, até o limite mencionado, seja recebida com prioridade, o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório (§2º).

²²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.924**. Relator: Ministro Carlos Velloso. *In*: A Constituição e o Supremo. Brasília: STF. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14735266/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2924-sp>. Acesso: 22 abr. 2022.

²²⁸ CALDAS, Mariana. Precatório x Efetividade da tutela jurisdicional: uma análise acerca da postura da Fazenda Pública à luz do direito constitucional processual. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, 2016.

Como bem salienta George Emanuel Oliveira, passou a haver 03 (três) ordens “especiais” de filas de pagamento, a saber: a dos créditos alimentares de idosos ou portadores de doença grave; a dos créditos alimentares; a dos créditos não alimentares²²⁹.

Introduziu, ainda, a possibilidade de compensação dos créditos de precatórios com os débitos constituídos contra o credor pela Fazenda Pública, antes da expedição do precatório e independente da vontade do credor do original (§§ 9º e 10); possibilidade que, certamente, primeiro, aniquila o direito de defesa do adversário no processo administrativo e, segundo, muda as qualidades dos sujeitos da relação executória, a Fazenda passa a ser credora e o credor passa a ser pagador de débitos que, em alguns casos poderiam até ser inexistentes. Verdadeiro absurdo!

Também permitiu a possibilidade de compra de imóveis públicos do ente devedor com a utilização desse crédito (§11º). Neste cenário, o cidadão-credor troca a sua posição de espera eterna na fila de pagamento de precatórios pela condição de proprietário de imóvel, que pode lhe render bem mais em menos tempo, seja vendendo-o ou deixando-o em valorização imobiliária.

Sequencialmente, a EC nº 62/2009 fixou como parâmetro de atualização de precatórios, independentemente de sua natureza, o índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (§ 12); índice genérico de atualização que, ao ser sempre o mesmo, não reflete a perda de poder aquisitivo da moeda.

Para além disso, esclareceu sobre a forma com que deveria ser processada a cessão dos créditos de precatórios (possibilidade incluída pela EC 30/2000), indicando que cabe ao cedente ou ao cessionário comunicar a realização deste negócio jurídico, mas sua transferência ocorre sem quaisquer preferências que eventualmente teria o crédito em sua origem (§§13 e 14).

Finalmente, antes mesmo de encerrar a moratória concedida pela EC 30/2000, a nova Emenda acrescentou o artigo 97 ao ADCT, que trouxe aos entes governamentais que tivessem precatórios pendentes de pagamento, ainda que já tenham sido objeto de parcelamento, a opção pelo regime especial de pagamentos em até 15 anos, findando-se em 2024. Excluiu-se à União em tal regime, devido à regularidade em que estava pagando os seus débitos

Dito regime de pagamento desdobrou-se na possibilidade de os entes devedores escolherem uma de duas formas de liquidação, quais sejam: mensal ou anual.

²²⁹ SILVA, George Emanuel Oliveira. **Análise crítica da Emenda Constitucional 62/2009 à luz da Jurisprudência do STF**. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/33027/analise-critica-da-emenda-constitucional-62-2009-a-luz-da-jurisprudencia-do-stf>. Acesso em: 20 maio 2022.

A primeira hipótese consistiu no depósito mensal em conta específica no Tribunal de Justiça, um doze (1/12) avos do valor calculado percentualmente à sua Receita Corrente Líquida (RCL), somente para pagamento de precatórios, não tendo previsto prazo específico para a quitação dos débitos; a segunda hipótese, a sua vez, consistiu em depósitos anuais, ao longo de quinze anos, equivalente ao saldo total de precatórios devidos, dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento²³⁰.

Do valor destinado aos pagamentos, em ambos os casos, 50% seria destinado ao pagamento de precatórios pela ordem cronológica, e os valores restantes poderiam ser destinados, a critério do ente, a pagamentos por ordem crescente de valor, por meio de técnicas consensuais: leilões ou acordos diretos com credores.

As mudanças advindas com a mencionada Emenda foram objeto de distintos debates doutrinários, até se materializar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n. 4357 e n. 4425.

4.2.2.3.4.1 A inconstitucionalidade da EC 62/2009 e a modulação dos seus efeitos: o Julgamento da ADI 4357 e 4425

A ADIs no 4357 proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil foi julgada em conjunto com a ADIs 4425, por se tratar do mesmo assunto.

Os requerentes, em primeiro lugar, alegaram a inconstitucionalidade formal de toda a Emenda Constitucional no 62/2009, pela inobservância do rito estabelecido no art. 60, § 2º, da CRFB, que exige que a proposta de Emenda Constitucional seja discutida e votada, em cada casa legislativa, em dois turnos²³¹.

E em segundo lugar, acusaram a inconstitucionalidade material dos seguintes pontos: (i) da restrição à preferência de pagamento dos precatórios cujos titulares tenham 60 anos de idade ou mais “na data de expedição do precatório” (Art. 100, § 2º, CRFB); (ii) das regras de compensação de créditos (Art. 100, §§ 9º e 10, CRFB); (iii) da fixação da taxa de correção monetária (Art. 100, §12, CRFB) e; (iv) do regime especial de pagamento (Art.97 do ADCT).

²³⁰ PRATA FILHO, Ricardo Barreto. **Breves anotações sobre o ART. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 01 abr. 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38844/breves-annotacoes-sobre-o-art-97-do-ato-das-disposicoes-constitucionais-transitorias>. Acesso em: 25 maio 2022.

²³¹ BARROS, Juliane Rodrigues de. **Precatórios judiciais e a emenda constitucional n. 62/2009**. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_-_regime_de_precatorios_e_ec_62_-_juliane_0.pdf. Acesso em: 21 maio 2022.

Em 14 de março de 2013 o Plenário do STF, por maioria de votos, considerou inexistente a ofensa à constitucionalidade formal e declarou a inconstitucionalidade parcial dos vícios materiais alegados pelos autores, nos seguintes termos:

Tabela 3: Inconstitucionalidade parcial dos vícios materiais

Norma	Descrição	Argumentação
§2o do art. 100 da CF/88	Inconstitucional parcialmente. Declarou-se constitucional o limite dos precatórios devidos a titulares idosos ou que sejam portadores de doença grave, mas, considerou-se inconstitucional a expressão “na data de expedição do precatório”.	Violação dos princípios da igualdade, da razoabilidade e da proporcionalidade daqueles credores que na data da expedição do precatório não tinham alcançado ainda 60 anos, mas que posteriormente vieram a completar tal idade ²³² .
§§ 9º e 10 do art. 100 da CF/88	Inconstitucionais	Vilipendia o princípio da coisa julgada material e a separação dos Poderes. Ressaltou-se que viola também o princípio constitucional da isonomia, posto que o Poder Público não é obrigada a compensar eventual débito dela com crédito de que é titular.
§ 12 do art. 100 da CF	Inconstitucional	Enriquecimento ilícito de uma parte da relação jurídica, por não refletir a perda do poder aquisitivo da moeda.
Art. 97 do ADCT	Inconstitucional	Violação da cláusula constitucional do Estado de Direito, o princípio da Separação de Poderes, o postulado da isonomia, a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional, o direito adquirido e à coisa julgada.

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

²³²GIRARDI, Christian Luís de Oliveira. Precatórios: a inconstitucionalidade da EC nº 62/2009, a esterilização do acesso à justiça e a ineficácia das execuções contra a Fazenda Pública. **Revista Jus Navegandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3652, 1 jul. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24822/precatórios-a-inconstitucionalidade-da-ec-n-62-2009-a-esterilizacao-do-acesso-a-justica-e-a-ineficacia-das-execucoes-contra-a-fazenda-publica>. Acesso em: 25 maio. 2022.

Sendo assim, foram julgados inconstitucionais em parte os parágrafos 2º, 9º, 10º e 12º do art. 100 da CF, assim como o art. 97 do ADCT; declaração essa que teve efeitos modulados em 25 de março de 2015²³³.

Na modulação foi atribuída eficácia ao regime especial de pagamentos, julgado inconstitucional por mais cinco exercícios financeiros, a contar de primeiro de janeiro de 2016²³⁴. Ou seja, até o exercício do ano de 2020.

Além disso, entre outras coisas, foi fixada a correção monetária do precatório pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), estabelecida a prioridade para quem tem 60 (sessenta) anos ou mais, quanto à expedição e pagamento de precatório, instituído o desconto máximo de 40% do valor do crédito atualizado nos acordos diretos com a Fazenda e eliminadas as compensações, leilões e pagamentos à vista como formas alternativas de pagamento, cujos efeitos entraram em vigor na data de 25 de março de 2015.

4.2.2.3.5 EC 94 de 15 de dezembro de 2016

Depois da decisão do STF, foi publicada a Emenda Constitucional nº 94/2016, que alterou novamente a parte permanente do art. 100 da CF e instituiu o novo regime especial de pagamento de Precatórios no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, com vigência imediata.

A primeira alteração foi na redação do §2º do artigo 100 da CF para incluir, nos débitos de natureza alimentícia, a preferência aos portadores de deficiência²³⁵, mantendo-se a preferência também aos titulares com idade de sessenta anos ou mais e aos portadores de doença grave, já previsto no texto da EC nº 62/2009.

Outra significativa mudança ocorreu com o acréscimo dos §§ 17 a 18 ao art. 100 da CF, onde se estabeleceu que os entes federativos devem aferir mensalmente, em base anual, a representatividade e o respectivo comprometimento de suas Receitas Correntes Líquidas (RCLs) com o pagamento de precatórios e RPV.

²³³ Os efeitos modulados significam que, alguns dispositivos, apesar de terem sido declarados inconstitucionais, ainda irão vigorar por mais algum tempo e sob determinadas condições.

²³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4425 QO**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros. Relator: Ministro Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 04 ago. 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259>. Acesso em: 22 ago. 2020.

²³⁵ MARCHESI, Bruna Lícia Pereira. **Boas mudanças nas regras de pagamento de precatórios**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-27/bruna-marchesi-boas-mudancas-regras-pagamento-precatorio>. Acesso em: 21 maio 2022.

Neste sentido, a EC ao referir-se ao valor mensal que a Fazenda Pública deve direcionar ao pagamento de Precatórios, evitou o uso da expressão 'parcela', indicando um quantum suficiente para a integral quitação do estoque de Precatórios até o final do exercício de 2020, segundo os ensinamentos do Juiz Lizandro Garcia²³⁶.

Mas, por que até o final do exercício de 2020? Porque com o novo regime de pagamento de precatórios inserido nos artigos 101 a 104, ADCT, pela EC 94/16, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que estivessem em mora com o pagamento de precatórios em 25 de março de 2015 (data da modulação de efeitos das ADIs 4357 e 4425) e também os que venciam até o dia 31 de dezembro de 2020, deverão quitar todas suas dívidas dessa natureza, vencidas e vincendas, até o final do ano de 2020.

Nesse sentido, o ente federativo é obrigado a depositar mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça correspondente, 1/12 do valor calculado percentualmente sobre as suas respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos.

Finalmente, a EC visando garantir a eficácia da regra, previu que ante a não liberação tempestiva dos recursos acima referidos, o ente adimplente assumiria consequências drásticas, tais como: i) sequestro de contas; ii) responsabilização do gestor pela lei de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa; iii) repasses retidos e impedimento de receber transferências voluntárias e; iv) impossibilidade de contrair empréstimos, exceto para a própria quitação dos precatórios.

Contudo, a intenção de evitar que a situação de impasse formada pela acumulação histórica dos débitos decorrentes de precatórios desaguasse em traumáticos processos de intervenção federal, motivou que em novembro de 2015²³⁷, mesmo antes da promulgação da EC 94/2016, fora apresentada a PEC 152/2015 no Senado Federal, que procurava ampliar o prazo para pagamento dos precatórios por regime especial para o prazo de dez anos.

4.2.2.3.6 EC 99 de 14 de dezembro de 2017

²³⁶GOMES FILHO, Lizandro Garcia. **O novo regime especial dos Precatórios**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2017/o-novo-regime-especial-dos-precatorios-juiz-lizandro-garcia>. Acesso em: 23 maio 2022.

²³⁷SERRA, José *et al.* **Proposta de Emenda à Constituição Nº 152, de 2015**: institui novo regime especial de pagamento de precatórios no ato das disposições constitucionais transitórias. 2015. Disponível em: <http://www.joseserra.com.br/wp-content/uploads/2016/01/PEC-152-2015.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

A PEC 152/2015 e, posteriormente, a Emenda 99 aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2017, ampliou o regime temporário fixado no ano anterior por mais quatro anos, até dezembro de 2024, igualando assim o prazo anteriormente previsto para encerramento do regime especial da EC 62/2009.

Explica-se. A primeira e principal alteração referente aos precatórios com a EC 99/2017 foi em relação ao prazo final de pagamento, no sentido que estabeleceu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão até 31 de dezembro de 2024 para quitarem Precatórios. Ou seja, postergou ainda mais os pagamentos aos credores, os quais estão esperando há anos para receber os valores²³⁸.

Mas além da prorrogação no prazo para a quitação das dívidas, algumas outras mudanças se destacam no texto da EC, a saber:

(i) estipulou que o índice de correção monetária a ser utilizado para o cálculo de atualização das dívidas deve ser o IPCA-E ou outro índice que melhor refletir a inflação, sendo que o valor deve ser depositado mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local;

(ii) incluiu a possibilidade de utilização de outras fontes de recursos para que as entidades devedoras possam pagar seus débitos com os credores, tais como os depósitos judiciais e administrativos e empréstimos junto à União²³⁹;

(iii) instituiu a possibilidade da compensação de dívidas e créditos. Esta opção tem sido contemplada com a EC 94/16, mas, a compensação dependia de lei emitida pelo devedor, com a EC 99/17 o devedor que não editar lei regulamentando a compensação de precatórios com dívidas tributárias até o início de maio de 2018, fica obrigado a aceitar a compensação pela via judicial²⁴⁰;

(v) e finalmente, aumentou o teto do precatório prioritário a cinco vezes o valor da Requisição de Pequeno Valor. Esse valor é definido pelos próprios Municípios, Estados e União.

4.2.2.3.7 EC 109 de 15 de março de 2021

²³⁸ MARTELLI, Ana Lígia. **Emenda constitucional 109/2021 (aprovação da pec emergencial nº 186/2019) e a prorrogação no pagamento dos precatórios**. 2021. Disponível em: <https://lealvarasquim.com.br/emenda-constitucional-109-2021-aprovacao-da-pec-emergencial-no-186-2019-e-a-prorrogacao-no-pagamento-dos-precatorios/>. Acesso em: 21 maio 2022.

²³⁹ SANDOVAL FILHO, Advocacia. **EC 99/2017: Entenda a Emenda Constitucional que define as regras dos pagamentos de precatórios**. 2018. Disponível em: <https://www.sandovalfilho.com.br/ec-99-2017-entenda-a-emenda-constitucional-que-define-as-regras-dos-pagamentos-de-precatorios/>. Acesso em: 21 maio 2022.

²⁴⁰ RICETTI, Lucas Babosa. **Compensação de créditos de precatórios e débitos com o poder público**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-05/ricetti-creditos-precatorios-debitos-poder-publico>. Acesso em: 19 maio 2022.

Dois anos depois da aprovação da EC 99/2017, foi apresentada a PEC Emergencial 186/19, que logo foi transformada na Emenda Constitucional 109/21, promulgada em 15 de março de 2021, a qual teve como objetivo criar condições orçamentárias para o Governo Federal pagar a nova rodada do auxílio emergencial²⁴¹ advinda com a pandemia causada pelo SARS-CoV-2 (Covid-19).

Em relação ao sistema jurídico dos precatórios, a EC 109/2021 trouxe duas importantes mudanças, primeiro, revogou o §4º do artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previa uma linha de crédito especial da União federal aos entes devedores para pagamento dos seus precatórios; e, segundo, ampliou, novamente, o prazo para pagamento dos precatórios em mais cinco anos²⁴²; ou seja, o prazo para pagamento de tais precatórios, que já estava previsto para ocorrer até 2024, passou a ser até 2029.

Isto, certamente, significou uma diminuição na disponibilidade de outras fontes de recursos para o pagamento dos precatórios e, um terceiro alargamento de prazo em período de cinco anos, tornando-se, mais uma vez, uma situação de insegurança jurídica para os credores, que amargam uma espera infinda para receberem os valores a que fazem jus.

Vale registrar que o Conselho Federal da Ordem Dos Advogados do Brasil (CFOAB), apresentou o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 6805 perante o Supremo Tribunal Federal em face da EC 109/2021, questionando a constitucionalidade das alterações ao texto constitucional; ação que ainda não tem pronunciamento definitivo.

4.2.2.3.8 EC 113 de 8 de dezembro de 2021

E o que parecia insustentável para os credores, era pouco para o constituinte derivado. No final de 2021 foi publicada a EC 113 de 2021 decorrente da PEC 23/2021 que, objetivando abrir espaço fiscal para que os entes federados garantam a renda básica familiar aos brasileiros em situação de vulnerabilidade social, alterou, uma vez mais, o sistema de pagamento das obrigações pecuniárias decorrentes de sentenças judiciais.

Na primeira mudança a EC nº 113/2021 passou a prever expressamente a compensação unilateral. Nesse caso, para os credores de precatórios que tiverem dívidas ativas,

²⁴¹ BADARÓ, Gilberto. **Emenda Constitucional 109/21 garante a retomada do auxílio emergencial e altera prazos para pagamentos dos precatórios estaduais e municipais**. 2021. Disponível em: <https://badaroalmeida.com.br/2021/06/16/emenda-constitucional-109-21-garante-a-retomada-do-auxilio-emergencial-e-altera-prazos-para-pagamentos-dos-precatorios-estaduais-e-municipais/>. Acesso em: 19 maio 2022.

²⁴² CUNHA, Daniele Lambert da; MANENTE, Luciana Nini. **Emenda inconstitucional amplia prazo para pagamento de precatórios**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-12/opiniao-emenda-inconstitucional-amplia-prazo-precatorios#author>. Acesso em: 20 maio 2022.

os valores serão depositados na conta vinculada à ação judicial de cobrança da dívida e juiz responsável deverá decidir pelo seu destino definitivo; sendo, então, um benefício apenas do Estado, no qual os credores não receberão seu dinheiro decorrente de precatórios sem antes pagar a sua dívida à fazenda.

Em segundo lugar, ampliou as possibilidades de uso dos precatórios. Portanto, além do uso dos créditos de precatórios para comprar imóveis públicos do ente federado devedor, o credor originário ou cessionário poderá (i) quitar débitos parcelados ou inscritos na dívida ativa, (ii) pagar outorgas de serviços públicos de titularidade do devedor, (iii) adquirir participação societária do devedor ou (iv) comprar direitos disponibilizados para cessão pelo devedor²⁴³.

Importante ressaltar que essas possibilidades são autoaplicáveis à União e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, dependem de regulamentação em lei.

Em terceiro lugar, a EC 113/2021 instituiu que a partir do início de sua vigência (9 de dezembro de 2021) a Selic será utilizada como taxa substitutiva da correção monetária, remuneração do capital e juros moratórios dos processos que envolvam a Fazenda Pública. Ou seja, os precatórios, independente da sua natureza, serão atualizados pela taxa Selic, acumulado mensalmente. Dai que, de conformidade com a interpretação do acadêmico o Ravi Peixoto:

[...] se no ano de 2022 a Fazenda Pública for condenada a pagar dívida relativa ao ano de 2020, os juros e a correção monetária serão aplicados da seguinte forma: correção monetária pelo IPCA-E e juros moratórios com base na remuneração da caderneta de poupança até 08 de dezembro de 2021. A partir de 09 de dezembro de 2021, a atualização do valor devido deve ser realizada pela taxa Selic²⁴⁴.

Seguindo o mesmo caminho da sua antecessora, foi apresentada a ação direta de inconstitucionalidade (ADIs 7.047) ajuizada no Supremo Tribunal Federal em face da EC nº 113/2021, questionando a constitucionalidade formal e material das modificações legislativas. Em relação à Selic, defendem vários pontos, entre os quais, que é instrumento inidôneo para perdas inflacionárias²⁴⁵; ação que ainda não foi analisada.

²⁴³ BARRIEU, Cescom. **Alterações da PEC dos precatórios**. 2022. Disponível em: <https://www.cesconbarrieu.com.br/cesconbarrieuinsights/alteracoes-da-pec-dos-precatorios>. Acesso em: 22 maio 2022.

²⁴⁴ PEIXOTO, Ravi. **A EC 113 e os possíveis problemas de direito intertemporal na aplicação da Selic**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-07/ravi-peixoto-direito-aplicacao-selic-condenacoes>. Acesso em: 24 maio 2022.

²⁴⁵ DINIZ, Danielle Alheiros. **EC nº 113/2021: aplicação da Selic nas condenações da Fazenda Pública**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-02/diniz-ec-1132021-selic-condenacoes-fazenda-publica>. Acesso em: 22 maio 2022.

4.2.2.3.9 EC 114 de 16 de dezembro de 2021

Não sendo suficiente todas as mudanças realizadas no regime jurídico dos precatórios judiciais, oito dias depois da aprovação da EC 113/2021, foi promulgada EC 114/2021 que, novamente, alterou a parte permanente do artigo 100 da constituição federal e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A inovação inicial consistiu na alteração da redação do art. 100, § 5 que, em linhas gerais, mudou o prazo para inscrição das condenações da Fazenda Pública nos precatórios judiciais de 1º de julho para 2 de abril de um determinado ano, sendo mantido que os valores serão pagos até o final do ano seguinte²⁴⁶.

Adicionalmente, incluiu o art. 107-A, do ADCT que fixou como limite para o pagamento de precatórios a partir de 2022 e até 2026, o valor pago referente ao exercício de 2016, corrigido pelas novas regras do teto de gastos, deduzida a projeção com requisições de pequeno valor.

Estima-se que o impacto dessa medida, para o ano de 2022, tenha sido de R\$ 44 bilhões. Ou seja, a previsão de R\$ 89 bilhões existente para a proposta orçamentária do exercício financeiro de 2022 foi reduzida para aproximadamente R\$ 45 bilhões, de modo que se estima que R\$ 44 bilhões deixem de ser revertidos ao pagamento de precatórios²⁴⁷; destinando-se o espaço fiscal, ou seja, a diferença, entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ao programa de renda mínima dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social²⁴⁸.

Pode-se interpretar que, as modificações legislativas são parte da tentativa do presidente Jair Bolsonaro de aumentar sua popularidade entre as famílias de baixa renda antes das eleições do próximo ano, quando ele se candidatará a um segundo mandato; entenda-se, então, como um incumprimento seletivo dos precatórios.

Isto, uma vez mais, é um cenário irracional e desproporcional com os credores, que, após longos e árduos anos de batalha contra a Fazenda Pública, não possuem, atualmente, qualquer previsão de recebimento de seus créditos.

²⁴⁶PEIXOTO, Ravi. **A nova ordem de preferência no pagamento de precatórios a partir da EC 114/2021**. 2022. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/a-nova-ordem-de-preferencia-no-pagamento-de-precatórios-a-partir-da-ec-114-2021>. Acesso em: 23 maio 2022.

²⁴⁷PIRES, Alexandra Costa; LEMOS, Vitor Hugo P. **Pago quando puder: a desesperança do credor da Fazenda Pública em razão da EC 114/21**. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/366742/a-desesperanca-do-credor-da-fazenda-publica-em-razao-da-ec-114-21>. Acesso em: 23 maio 2022.

²⁴⁸SERAU JUNIOR, Marco Aurelio. **EC114 - Programa de renda mínima e alterações no regime de precatórios**. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/356944/ec-114--programa-de-renda-minima>. Acesso em: 24 maio 2022.

A EC 114/2021 determinou que os precatórios que não possam ser pagos em razão desse limite previsto, terão prioridade para pagamento em exercícios seguintes, observada a ordem cronológica e a ordem decrescente de prioridade disposta no § 8º do art. 107-A, do ADCT, que estabelece: i) créditos superpreferenciais: alimentares de idosos, portadores de doenças graves e deficientes até 3 vezes o valor da RPV; ii) créditos preferenciais alimentares até 3 vezes o valor da RPV; iii) créditos preferenciais alimentares acima desses valores e iv) demais créditos de natureza comum²⁴⁹.

Note-se que a partir da entrada em vigor do novo texto constitucional já não são apenas três, mas quatro filas na ordem de preferência no pagamento de precatórios.

E por último, estabeleceu que a pessoa física ou jurídica que seja credor do precatório não expedido ou expedido e não incluído no orçamento de 2022, poderá optar pelo recebimento de seu crédito em parcela única com renúncia de 40% até o final do exercício seguinte, mediante acordo direto em juízos de conciliação.

Como forma de evitar as possíveis consequências sociais e econômicas decorrentes das medidas aprovadas nas Emendas Constitucionais 113 e 114 de 2021, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e outras quatro entidades representativas de servidores ingressaram no Supremo Tribunal Federal com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIs 7.604) para que a Corte considere a nova legislação inválida; ação que, ao igual que as duas anteriores, ainda não tem pronunciamento definitivo.

Ora, uma vez descrita a reviravolta legislativa e jurisprudencial do sistema de precatórios judiciais, torna-se necessário analisar os efeitos empíricos dessas mudanças no desenvolvimento da dívida pública da União, dos Estados e dos Municípios, em relação com o grau de litigância no ambiente público brasileiro.

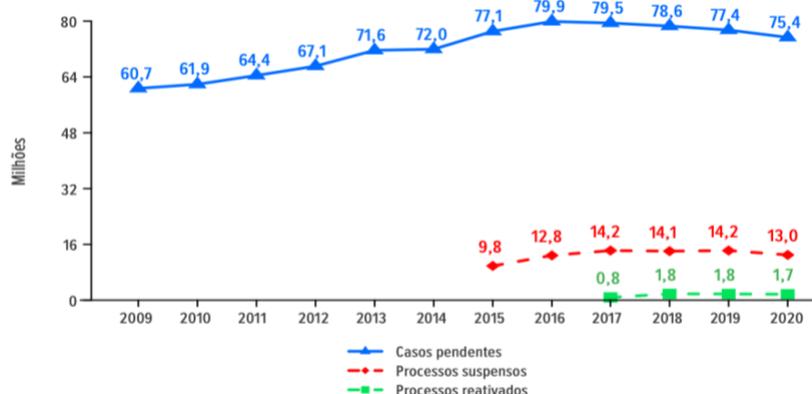
4.3 Análise comparativa do estoque de precatórios com o grau de litigância no ambiente público, durante os anos 2010 – 2020

De conformidade com o relatório “Justiça em números” edição 2021, apresentado por o Conselho Nacional de Justiça, o Poder Judiciário finalizou o ano de 2020 com 75,4

²⁴⁹ PEIXOTO, Ravi. **A nova ordem de preferência no pagamento de precatórios com a EC 114/21**. 2022. Disponível em: <https://anpm.com.br/voz-do-associado/a-nova-ordem-de-preferencia-no-pagamento-de-precatórios-com-a-ec-114-21>. Acesso em: 22 maio 2022.

milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva²⁵⁰. Desses, 13 milhões estavam suspensos e 62,4 milhões em andamento:

Figura 3: Série histórica dos casos pendentes



Fonte: Conselho nacional de Justiça, 2021.

Segue-se que em 2009 até 2017 houve um aumento constante no volume de casos pendentes, com um acréscimo de quase nove milhões de processos judiciais. Em 2018, houve um freio nesse acervo com uma queda de 1,1% equivalente a quase um milhão de processos em tramitação; essa tendência de baixa continuou em 2019, com uma queda de 1,6% equivalente a aproximadamente um milhão e meio de processos a menos em andamento. Em 2020, ainda que o estoque permaneça alto, a queda foi maior com uma redução de 2,6% em relação a 2019, equivalente a cerca de dois milhões de processos.

É evidente que os últimos três anos da última década se caracterizam por manter-se constantes na redução do acervo de casos em tramitação, com queda total de quase quatro milhões de processos em todo o Poder Judiciário.

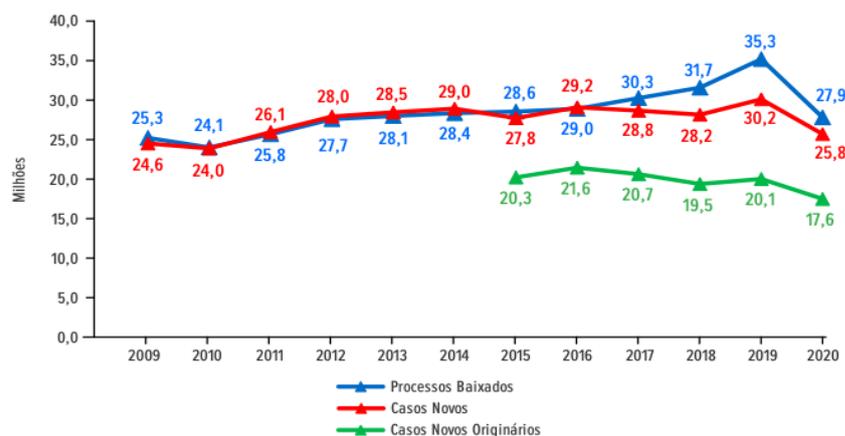
De acordo com o levantamento estatístico do mesmo documento, a duração média desses processos em andamento é de 7 anos e 8 meses na Justiça Federal e 6 anos e 9 meses na Justiça Estadual, em específico na fase de execução. A principal justificativa para a morosidade da justiça brasileira é o excesso de demandas e atribuições.

Neste sentido, constatou-se que a estatística de casos novos que ingressaram para ser ajuizados no Judiciário, durante esse mesmo lapso temporal (2009 – 2020), permaneceu em linha ascendente até o 2019.

²⁵⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2022. p. 102.

No ano de 2020, ingressaram 25,8 milhões de processos e foram baixados 27,9 milhões, o que significa que, em 2020, o Poder Judiciário permaneceu julgando mais do que o número de casos novos²⁵¹; a cifra reflete um decréscimo dos casos novos em 14,5%, com redução dos casos solucionados em 20,8% em relação a 2019, quando ingressaram 30,2 milhões de ações e foram baixadas 35,3 milhões, conforme à seguinte ilustração gráfica:

Figura 4: Série histórica dos casos novos e processos baixados



Fonte: Conselho Nacional de justiça, 2021.

Observe-se, então, que houve queda expressiva na baixa de processos judiciais, que vinha crescendo desde 2009 e manteve-se constante até 2019, pois, durante o ano de 2020 foram baixados 7,4 milhões de processos menos do que no ano anterior; sendo provável que tais estatísticas tenham sido consequências do impacto social da pandemia, pois, em 2020, 96,9% das ações foram ajuizadas por meio eletrônico²⁵².

A este respeito, questiona-se, se essa sequência ascendente do grau de litigiosidade no ambiente público e, sua correspondente morosidade (com exceção do 2020) é consoante com a evolução da dívida dos precatórios judiciais?

A resposta é simples: sim. Quanto mais longo o processo, para a Fazenda Pública polo passivo da lide, é mais prejudicial, uma vez que, a dilação do trâmite processual gera correções monetárias, juros de mora e, eventualmente, honorários de sucumbência. Então, quanto mais longo for o processo, maior é a condenação judicial.

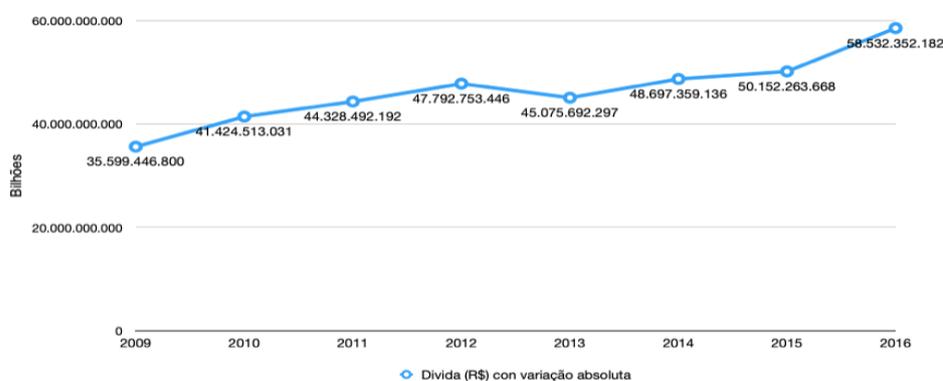
²⁵¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2022. p. 103.

²⁵² PONTES, Felipe. **Em 2020, Judiciário teve maior redução de acervo já registrada**. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/justica/noticia/2021-09/em-2020-judiciario-teve-maior-reducao-de-acervo-ja-registrada>. Acesso em: 10 jun. 2022.

E a maior condena pecuniária, menor possibilidade de seu cumprimento e, maior o valor absoluto acumulado dos precatórios (inclusive apesar das sucessivas Emendas Constitucionais que concedem, aos entes inadimplentes, generosas moratórias), tal como o demonstra o seguinte estudo.

Constatou-se no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional, que a dívida decorrente de precatórios dos Estados-membros e o Distrito Federal, ao finalizar o 2009, quando da publicação da EC 62/2009 era de R\$35.599.446.800. Ao final de 2016, por sua vez, atingiu montante de R\$58.532.352.182 que implicou um aumento de 64,42% com cerca de vinte e três bilhões mais no período:

Figura 6: Dívida total dos Estados e do distrito Federal com precatórios



Fonte: Adaptada da Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Elaboração própria.

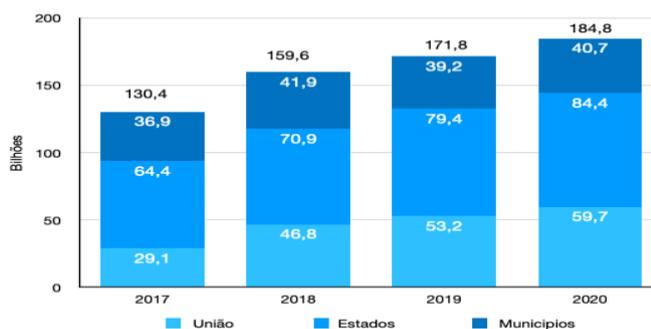
O gráfico mostra que no âmbito do primeiro regime especial de pagamento de precatórios, houve um aumento constante do montante absoluto da dívida dos precatórios, que cresceu em média de 7,6% ao ano, exceto de 2012 para 2013, quando houve uma redução de 5,7% com um pouco mais de 2,7 bilhões de reais, de R\$47.792.753.446 para R\$45.075.692.297; mostrando-se, assim, como um mecanismo ineficaz para a quitação do saldo acumulado.

Já para a análise de 2017 a 2020 vai-se ampliar a estatística qualitativa à União, Estados e Municípios, ressaltando-se que, as estatísticas quantitativas do Distrito Federal estarão incluídas nas estatísticas dos Estados, de conformidade com os dados extraídos do sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro (SICONFI)²⁵³.

²⁵³ BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. 2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. Acesso em: 12 jun. 2022.

Nessa senda, encontrou-se que a dívida da União, Estados e Municípios, chegava a R\$130,4 bilhões em 2017. Dois anos depois, a estimativa subiu para R\$171,8 bilhões. Já para o ano 2020, o novo valor estimado do total de débitos a serem pagos por atingiram a marca de R\$184,8 bilhões:

Figura 7: Evolução do passivo de precatórios da União, Estados e Municípios.



Fonte: Adaptada da Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Elaboração própria.

Dai, vale a pena destacar as seguintes considerações:

(i) em nenhum dos anos estudados houve uma redução na dívida de precatórios, pelo contrario, constatou-se não só a sua permanência, mas também o seu constante e acelerado crescimento, que nos últimos quatro anos atingiu o 41,7%; (ii) o estoque dos precatórios estaduais é quase o dobro dos municipais; (iii) a média de crescimento do passivo da união de 2017 para 2020 foi de 105,1%, enquanto que dos Estados e municípios foi de 31,0% e 10,3%, respectivamente; (iv) o débito da União, Estados e Municípios com precatórios saltou de R\$130,4 bilhões em 2017 para R\$184,8 em 2020; sendo os Estados os grandes devedores desse valor com R\$ 84,4 bilhões, equivalente ao 45,6% do total da dívida. (v) parcelar o pagamento dos precatórios mediante sucessivas emendas constitucionais não resolvem o problema, apenas contribuem para perpetuar o comportamento inadimplente dos agentes políticos em detrimento dos agentes privados.

A análise individualizada dos Estados, que, como visto, se caracterizam por ser os grandes devedores desse passivo, confirma esta ultima afirmação:

Tabela 4: evolução da dívida com precatórios dos Estados entre 2017 e 2020

Estado	2017	2018	2019	2020
AC	R\$ 171.876.797,12	R\$ 183.170.919,64	R\$ 164.944.096,69	R\$ 120.931.144,97
BA	R\$ 3.933.020.800,96	R\$ 4.651.662.240,84	R\$ 5.173.368.460,86	R\$ 4.904.800.199,31

CE	R\$ 524.665.689,92	R\$ 313.613.186,17	R\$ 515.401.531,33	R\$ 522.599.686,44
DF	R\$ 4.576.096.383,74	R\$ 4.902.875.168,40	R\$ 5.500.633.239,41	R\$ 6.437.420.307,71
ES	R\$ 54.458.850,59	R\$ 166.530.023,70	R\$ 193.545.651,35	R\$ 219.735.385,98
GO	R\$ 766.192.525,99	R\$ 724.796.321,96	R\$ 1.288.220.526,66	R\$ 1.237.535.258,12
MA	R\$ 1.371.877.406,34	R\$ 1.462.067.196,57	R\$ 1.386.105.028,22	R\$ 1.705.922.330,92
MG	R\$ 3.291.876.694,94	R\$ 3.581.770.818,91	R\$ 3.588.302.905,78	R\$ 3.670.140.162,31
MS	R\$ 603.480.403,39	R\$ 739.721.058,08	R\$ 592.434.181,08	R\$ 491.653.045,51
MT	R\$ 181.799.778,77	R\$ 369.272.193,25	R\$ 603.289.499,01	R\$ 487.765.706,86
PA	R\$ 245.437.184,90	R\$ 153.605.858,17	R\$ 125.053.200,85	R\$ 132.000.000,00
PB	R\$ 1.650.836.887,19	R\$ 2.006.679.452,36	R\$ 1.960.442.267,04	R\$ 2.010.785.589,06
PE	R\$ 622.448.962,15	R\$ 524.823.896,99	R\$ 527.313.938,06	R\$ 430.659.826,81
PI	R\$ 475.890.625,96	R\$ 629.170.547,76	R\$ 385.040.297,08	R\$ 1.514.340.527,94
PR	R\$ 5.087.841.427,16	R\$ 5.248.416.760,95	R\$ 9.522.166.694,41	R\$ 6.946.895.908,40
RJ	R\$ 3.361.540.547,00	R\$ 4.542.202.528,00	R\$ 5.452.121.864,00	R\$ 7.192.121.892,19
RN	R\$ 368.132.896,08	R\$ 746.508.632,36	R\$ 816.516.125,36	R\$ 1.250.651.899,30
RO	R\$ 1.378.725.044,29	R\$ 1.711.164.167,03	R\$ 1.529.932.047,26	R\$ 2.246.985.880,49
RR	R\$ 64.011.353,43	R\$ 71.748.694,29	R\$ 143.548.339,07	R\$ 199.309.555,23
RS	R\$ 8.579.840.547,39	R\$ 10.474.155.903,94	R\$ 11.627.173.413,31	R\$ 11.667.205.985,1
SC	R\$ 2.311.389.915,16	R\$ 2.608.715.805,33	R\$ 2.251.849.354,22	R\$ 2.350.505.690,10
SE	R\$ 1.049.745.066,75	R\$ 1.222.887.051,75	R\$ 1.339.705.527,25	R\$ 1.354.411.225,10
SP	R\$ 23.468.698.081,35	R\$ 23.682.529.936,31	R\$ 24.035.413.885,80	R\$ 26.565.701.483,6
TO	R\$ 262.953.641,64	R\$ 271.671.251,46	R\$ 426.023.978,91	R\$ 420.014.471,35

Fonte: Adaptada da Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Elaboração própria.

Observe-se que na dívida de precatórios dos estados brasileiros, com exceção do Amazonas, do Amapá e de Alagoas, que não foram analisados neste estudo porque são estados em regime geral ou com informações inconsistentes, houve grande variação em seu valor nominal ao longo dos quatro anos, com tendência geral de crescimento.

Dos vinte e quatro Estados analisados, apenas Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e Pernambuco apresentaram redução do valor absoluto da dívida. Nesse cenário, a redução mais substancial foi no Estado de Pará, cujo débito saltou de R\$245.437.184,90 em 2017 para R\$132.000.000,00 em 2020, com queda de 43,7%, seguido de Pernambuco com 30,8% e Acre com 29,6%.

O estado de Santa Catarina foi o que apresentou o menor crescimento, tendo sua dívida em termos absolutos, praticamente estabilizada no período, com incremento de apenas 1,7%. Na sequência, aparecem Minas Gerais (11,5%), São Paulo (13,2%), Paraíba (21,8) e

Maranhão (24,4%). Destaque-se que, ainda que o Estado de Ceará demonstrou redução no estoque, a sua queda de R\$ 524.665.689,92 em 2017 para R\$ 522.599.686,44 em 2020, equivalente ao 0,4%, permite que seja agrupado, também, nesta última categoria.

Todos os demais entes apresentaram crescimento de suas dívidas superior a 35%, com destaque para Espírito Santo (303,4%), Rio Grande do Norte (239,7%), Piauí (218,2%), Roraima (211,3%), Mato Grosso (168,2%) e Rio de Janeiro (113,9%).

Importante ressaltar que, ainda que o Estado de São Paulo aumentou apenas R\$ 3.097.003.402 bilhões de 2017 para 2020, a sua montagem lidera a lista de dívidas sem acerto com os credores. Tanto assim que, ao levar em conta a dívida dos municípios paulistas, a soma corresponde a 50% de todos os precatórios devidos pelos entes federativos brasileiros, pois, como visto, os débitos passam de R\$26,6 bilhões; dívida esta que chega a tramitar há mais de 20 anos e que ano a ano cresce cada vez mais²⁵⁴.

Depois de São Paulo, o maior estado devedor é o Rio Grande do Sul com uma dívida R\$11,7 bilhões em precatórios. Na terceira posição vem o Estado do Rio de Janeiro, com R\$ 7,2 bilhões. Somadas as dívidas desses entes, o resultado atingido é equivalente a R\$45,5 bilhões, o que financeiramente representa uma acumulação inacreditável para apenas três unidades federativas.

Portanto, em vista das análises acima realizadas, resta evidente, primeiro, que alto grau de litigância do poder público e sua morosidade são variáveis diretamente proporcionais com o passivo de precatórios judiciais.

Segundo que não é possível constatar consequências empíricas positivas dos dados aqui obtidos com os apresentados na seção anterior, toda vez que, nenhuma das sucessivas alterações promovidas por nove emendas constitucionais (EC nº 20/1998, 30/2000, 37/2002, 62/2009, 94/2016, 99/2017, 109/2021, 113/2021 e 114/2021) que concedem, à Fazenda Pública, generosas moratórias, conduzem, em geral, à redução das dívidas com precatórios ou mesmo a uma perspectiva razoável para sua quitação.

E o descumprimento das sentenças judiciais que impõem uma obrigação de pagamento ao Estado, não só afeta aos direitos dos credores e desafia a teoria da separação dos poderes de Montesquieu, mas que desnaturaliza a própria imagem de Estado de Direito,

²⁵⁴ BRASIL. Governo do Estado. Secretaria Estadual da Fazenda e Planejamento. **Quadro Resumo do Estoque de Precatórios do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Quadro-resumo-do-estoque-de-precatórios-do-Estado-de-São-Paulo.aspx>. Acesso em: 09 nov. 2021.

refletida diretamente na indisponibilidade, também estrangeira, em investir em um país que não honra suas próprias dívidas.

4.4 Propostas de soluções para o problema da efetividade da execução contra a Fazenda Pública no Brasil

Por tudo o que foi exposto, não há como negar a necessidade de uma reformulação do atual contexto da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública que, além de suavizar a crise econômica existente, seja um instrumento eficaz na proteção dos interesses em jogo, quais sejam: a satisfação dos direitos do cidadão-credor e a preservação do patrimônio público.

Wantuil Luiz Candido Holz²⁵⁵, citando a Leonardo Greco, explica que tudo se resolveria se, os costumes políticos mudassem, para que a Administração pública passasse a respeitar os direitos outorgados aos cidadãos²⁵⁶, sem a necessidade da proteção judiciária ou, na excecional situação de seu uso, baseada na fundada dúvida acerca do interesse pretendido, respeitasse e cumprisse voluntariamente os provimentos judiciais.

Mas como o paradigma supra narrado constitui-se um ideal inalcançável, torna-se pertinente propor alternativas para aprimorar o falido cenário brasileiro.

A primeira sugestão desta dissertação tem a finalidade de atingir a plena materialização do Estado Democrático de Direito a través de alterações de ordem constitucional e legal que entreguem ao Poder Judicial a capacidade de impor ao Poder Executivo o cumprimento forçado das obrigações provenientes de suas decisões judiciais.

Para tanto, considera-se prudente adotar mediante uma reforma constitucional, com modificações próprias para o contexto pátrio, o modelo colombiano de execução contra a Administração Pública que, como foi corroborado garante maior efetividade na concretização do direito tutelado.

Veja-se o conteúdo da proposta.

O processo de execução de sentenças judiciais por quantia certa contra a Fazenda Pública, necessariamente deve ser dividido em duas fases, uma de cumprimento voluntaria e, outra, forçada. Isto é, que sejam fases sequenciais, que na falta do cumprimento voluntário, a

²⁵⁵ HOLZ, Wantuil Luiz Cândido. **Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública**. 2006. 103 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes – RJ, 2006. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Dissertacoes/Integra/WantuilLuizCandidoHolz.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

²⁵⁶ GRECO, Leonardo. O acesso ao Direito e a Justiça. **Revista Jurídica da UNIRONDON**, Cuiabá: Faculdades Integradas Candido Rondon, nº 1. Mar./2001, p. 11-32.

obrigação seja exigível ao Estado mediante medidas coercitivas direcionadas à expropriação de seu patrimônio.

Na fase voluntária, considera-se prudente que a entidade pública vencida tenha um prazo máximo de doze (12) meses para o pagamento, contados a partir do final do exercício financeiro do ano em que a condenação judicial foi proferida. Por exemplo, se a decisão fosse emitida no dia 1 de março de 2023, a Fazenda teria até o dia 31 de dezembro de 2024 para adimplir a dívida.

Observe-se que, o prazo pode ser distinto dependendo de cada assunto em concreto. Sendo o mais longo de vinte e três meses e, o mais curto de doze meses, na situação de que a condenação judicial fosse emitida em janeiro ou dezembro, respectivamente; esse termo de cumprimento voluntário da obrigação foi considerado mais amplo do que na Colômbia, devido a que o grau de litigiosidade no ambiente público é maior em Brasil do que ali.

Procedimentalmente esta fase pode seguir os mesmos ritos do instituto do precatório, ou seja, uma vez transitada em julgado a decisão, o órgão da execução deve expedir o ofício de requisição ao Presidente do Tribunal competente, quem, por sua vez, mediante ofício deve requisitar, ao gestor do erário, para que este inclua na sua dotação orçamentária o valor da dívida, visando a sua liquidação até o dia 31 de dezembro do exercício financeiro seguinte

Entretanto, sugere-se uma grande mudança. Garantir ao pagamento desse débito da mesma forma do que as demais despesas públicas no momento da elaboração da Lei Orçamentária Anual (L.O.A). Para isso, recomenda-se que as entidades de direito público que estiverem envolvidas em assuntos litigiosos, elaborem anualmente uma valoração daqueles casos com probabilidade de sentença desfavorável, para que, respeito desses, o valor da causa seja incluso na elaboração do orçamento.

Assim, em caso de condenação, os pagamentos podem ser feitos uma vez a sentença fosse transitando em julgado, já que, os recursos tem sido provisionado com antecedência, com dotação orçamentária prevista antes mesmo da requisição do precatório ser expedida pelo Presidente do Tribunal²⁵⁷; desta forma, não só se soluciona a questão do argumento metajurídico²⁵⁸ de indisponibilidade orçamentária do ente devedor, mas as questões afetas ao pagamento dos precatórios, a exemplo da incidência dos juros.

²⁵⁷GRECO, Leonardo. O acesso ao Direito e á Justiça. **Revista Jurídica da UNIRONDON**. Cuiabá: Faculdades Integradas Candido Rondon, n°1. Mar./2001, p. 11-32.

²⁵⁸ O Ministro Marco Aurelio Mello salientou a este respeito “Vou adentrar o campo da redundância. A mora decorre da demora. E há um responsável pela demora. E esse responsável não é o credor, esse responsável é o devedor. Argumento em termos de dificuldade de caixa, em que pese a carga tributaria massacrante, é um argumento metajurídico. Não é um argumento jurídico. não se pode apostar na morosidade da justiça. Aqui a

Sugere-se ainda a criação de um fundo de contingências judiciais no orçamento para o adimplemento voluntário daquelas decisões condenatórias que não estiveram consideradas dentro da valoração anual como ações com probabilidade de sentença desfavorável. O anterior, prevendo a disponibilidade de caixa em todos os cenários possíveis.

Em situação de insuficiência de recursos, concorda-se com a proposta de Leonardo Greco²⁵⁹ de recorrer à utilização dos créditos suplementares ou especiais, tal como ocorre nas demais despesas realizadas pela Administração Pública.

Uma vez esgotado o prazo legal e não adimplido o pagamento da quantia monetária decorrente de decisão judicial, procede-se com a execução propriamente dita contra a Fazenda Pública.

Nesta fase, a pedido da parte interessada, o juiz da execução deverá emitir um requerimento executivo ao ente devedor para que realize o pagamento dessa dívida dentro dos quinze (15) dias seguintes a contar da notificação da ordem. O dinheiro tem que ser consignado diretamente à conta do credor.

Ultrapassado esse termo e havendo recalcitrância do Poder Público no cumprimento da decisão, o judiciário deverá apropriar-se, de alguma forma, de crédito da pessoa pública devedora no montante necessário à satisfação do débito, seja, mediante a penhora daqueles bens que não estão vinculados com a função pública (dominicais), ou seja, mediante o sequestro de verbas públicas, tal como na Colômbia.

Neste ponto, considera-se que a hora de garantir a concretização do direito tutelado o sequestro de verbas é mais efetivo do que a expropriação de bens dominicais. A razão desse argumento é simples. O ato processual de sequestro de bens imateriais como valores em dinheiro e outros ativos financeiros, que compreende a apreensão (indisponibilização/bloqueio²⁶⁰) ou depósito em uma conta judicial vinculada ao processo e, em caso de suceder, a transferência ao credor por meio de alvará judicial, na verdade, é muito mais célere do que o procedimento que deve ser feito quando se penhora ou expropria bens corpóreos

aposta foi feita pelo Estado. [...] O regime previsto no art. 100 da CF consubstancia sistema de liquidação de débito que nada tem a ver com moratória”.

²⁵⁹GRECO, Leonardo. O acesso ao Direito e à Justiça. *Revista Jurídica da UNIRONDON*. Cuiabá: Faculdades Integradas Candido Rondon, n° 1. Mar./2001, p. 11-32.

²⁶⁰ Lembre-se que bens imateriais e incorpóreos que tenham valor econômico podem ser objeto de apreensão como direitos e créditos, energia, etc. Tratando-se de ativos financeiros em instituição financeira a apreensão é feita mediante a indisponibilização/bloqueio da referida quantia ou valor (RODRIGUES, Marcelo Abelha. **O momento de realização da penhora online dos ativos financeiros do executado**. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/246666/o-momento-de-realizacao-da-penhora-online-dos-ativos-financeiros-do-executado>. Acesso em: 10 set. 2021.)

(móveis ou imóveis), pois envolve outros tramites como avaliação do bem, leilão, adjudicação, levantamento do valor, etc., que tornam o processo mais lento e complexo.

Cabe, ainda, destacar que o sequestro de bens imateriais não só resulta ser um método mais rápido para a satisfação do direito do credor, mas, também é menos gravoso para o devedor. As razões são evidentes. Primeiro, porque, a expropriação dos bens do executado para a satisfação do crédito exequendo, quando se trata de bens materiais é um procedimento com menos probabilidade de reversibilidade do que a expropriação de bens imateriais. Ou seja, em caso de urgência, é mais fácil reverter a transferência de ativos financeiros do que a adjudicação ou alienação de um terreno da marinha, por exemplo.

E em segundo lugar, porque penhorar um bem que satisfaz com seu lucro necessidades coletivas prevalentes na sociedade, como um prédio de renda, é afetar o interesse público primário, em contramão, penhorar qualquer ativo financeiro, mesmo tenha finalidade pública, é afetar, antes de tudo, o interesse público secundário, que, muitas vezes, encontra-se completamente dissociado dos interesses públicos primários e, portanto, dos interesses coletivos. Certamente, entre o prejuízo do interesse público primário e o prejuízo do interesse público secundário, para os fins estatais, é preferível prejudicar o último, tal como sucede com a penhora em dinheiro.

Tal reformulação na estrutura processual do sistema de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública demanda alteração na Constituição da República Federativa do Brasil, não apenas por ter regulamentação eminentemente constitucional o instituto de precatórios, mas também porque dar ao Judiciário o poder de invadir o patrimônio público, com medidas executivas, implicaria a quebra do princípio de separação de poderes. Para que esse pretense poder do judiciário de expropriar bens dominicais e sequestrar verbas públicas seja dotado de legalidade, o mesmo deve decorrer de mudanças nas prescrições do direito positivo, ou seja, de autorização da própria Carta Política, por meio de reforma legislativa advinda do poder constituinte derivado.

Ora, como este estudo permite extrair que o problema é muito mais abrangente do que aparenta e vai além da esfera do Poder Judiciário, considera-se importante incentivar desde o cenário legislativo a implementação de técnicas alternativas de resolução de conflitos nos litígios contra a Fazenda Pública, para desta forma, procurar reduzir o alto grau de litigiosidade no ambiente público brasileiro e, nessa mesma senda, as condenas judiciais e o estoque de precatórios.

Em outras palavras, estima-se que técnicas como a mediação e conciliação, poderiam funcionar não só como uma alternativa à morosa e custosa via judicial, mas também

como uma opção geradora de grandes benefícios para o efetivo exercício do direito fundamental de acesso à justiça, deixando-o, portanto, mais célere e menos oneroso, tanto no aspecto financeiro para o patrimônio público como no aspecto psicológico para o cidadão-credor. Autocomposição pode ser entendida como uma fase previa para iniciar a via judicial, como um requisito de procedibilidade da ação.

Afinal, toda atividade humana sofre influências do contexto cultural em que está inserida, das instituições e dos indivíduos que a exercem, bem como do referencial teórico que a fundamenta e orienta, tal como o manifesta Juraci Mourão Lopes Filho²⁶¹.

²⁶¹ LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Influências materiais e estruturais sobre a Jurisdição constitucional brasileira**. 2014. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/214/130>. Acesso em: 18 jun. 2022.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira constatação que se pode extrair é que tanto no Brasil como na Colômbia, independentemente do sistema de jurisdição vigente em cada país, as regras processuais aplicáveis para a liquidação pela Administração Pública das dívidas provenientes de condenação judicial, sobretudo quanto ao meio de satisfação de credores, não são as mesmas que se aplicam às demandas entabuladas apenas com particulares, pois, estão em jogo interesses de toda a coletividade (interesse primário).

Nesse sentido, as evidências da análise comparativo demonstraram que, ainda que ambos países estão organizados sob a figura de Estado Democrático de Direito, a sua materialização, quanto ao cumprimento das condenações judiciais, não tem a mesma eficácia.

Na Colômbia, o sistema de jurisdição dual e o seu correspondente modelo administrativo de execução, tal como postos, são eficazes aos credores-cidadãos, não só porque se veem com amplas possibilidades quando se trata de tomar medidas enérgicas contra a Administração Pública, mas porque a satisfação do seu direito, tanto no aspecto quantitativo como temporal, é real.

Em contraste, tornou-se claro que para o sistema brasileiro é necessária uma reformulação do atual contexto da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, pois, como visto, não dispõe de norma que evite o não pagamento da autoridade administrativa dos precatórios. A consequência é o fomento de um gestor público desinteressado com o adimplemento das dívidas judiciais que, desobedece a ordem de precedência, omite o planejamento orçamentário e descumpre o prazo de pagamento.

Sendo exatamente por isso que, apesar de que o genuíno regime de precatórios, previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988, tem sido alterado mediante nove emendas constitucionais no decorrer de quase trinta anos, em momento algum o montante absoluto da dívida pública judicial apontou para a sua redução ou mesmo a uma perspectiva razoável para sua quitação, mas a tendência, em geral, foi sempre de seu agravamento.

Tais considerações constataam que o acúmulo da dívida com precatórios decorre da falta de compromisso dos governantes quanto ao cumprimento das decisões judiciais, que têm convicção de que os bens e os recursos da Administração não serão contristados pelo Poder Judiciário. Esta circunstancia se confirma quando se vê que as medidas coercitivas de sequestro e intervenção aplicáveis aos particulares, não possuem *enforcement* nas causas que envolvem a Fazenda Pública.

Entende-se, então, que nenhum sentido faz a edição de emendas constitucionais na busca por criar novos mecanismos que imponham maior efetividade ao instituto, se continuar a ser do interesse do gestor público não as pagar.

Como meio de contornar parcela dessa dificuldade e garantir aos jurisdicionados a satisfação de suas pretensões, este estudo propõe a reformulação do atual contexto da execução. Nesta esteira, o primeiro, é tornar do interesse do administrador pagar a dívida e, para isso, se faz necessário a autorização constitucional para a adoção de medidas que, na ausência de cumprimento voluntário das condenações judiciais por parte da Fazenda Pública, permitam ao judiciário a expropriação de bens que não estão vinculados a atividades estatais ou o sequestro de verbas públicas. E ainda, a alteração constitucional que autorize o tratamento ao precatório igual às demais despesas públicas no momento da elaboração do orçamento.

Relativizando-se a regra da impenhorabilidade dos bens e orçamento público se atinge um duplo objetivo: i) abre-se a possibilidade de o cidadão-credor receber o que lhe é devido em tempo razoável, fato que torna eficaz os seus direitos e garantias fundamentais constitucionalizados e a preservação do patrimônio público e; ii) substitui-se a conveniência política fomentada pela densa carga de privilégios processuais da Fazenda Pública pelo senso de responsabilidade no gerenciamento do dinheiro público, gerando-se, quase forçosamente, o interesse no pagamento dos precatórios judiciais.

A propósito da questão legislativa e tendo em conta que um fator determinante que contribui para esse cenário caótico dos precatórios judiciais é a cultura desenfreada de litigância no ambiente público, propõe-se incentivar desde o direito material, a implementação de métodos extrajudiciais de solução de conflitos nas lides encetadas em face da Administração Pública. Apenas nos casos de não haver autocomposição entre as partes, aí sim, segue para a via judicial como última alternativa, de caráter definitivo.

O problema existe, a solução também, a vontade política, contudo, é o que se espera.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLI FILHO, Wilson. A crise e o eterno sacrifício dos precatórios: tem fim? **Revista Consultor Jurídico**. 26 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-26/publico-pragmatico-crise-eterno-sacrificio-precatorios-fim>. Acesso em: 21 set. 2021.
- AGOTTANI, Diogo Zelak. **Dívida pública e precatórios**: a evolução do debito e os regimes especiais de pagamento. 2018. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.
- ANDRADE, Thiago Xavier de. **A execução contra a Fazenda Pública no direito brasileiro**: o regime de precatórios e a efetividade da prestação jurisdicional. 2013. 149 f. Dissertação (Mestrado), Universidade de Lisboa, Lisboa, 2013.
- ARAÚJO, Edimir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5a. Edição. São Paulo: Saravia, 2010.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 5.
- ASOBANCARIA. **¿Qué es la DTF y cómo afecta el valor que paga de su crédito?** 2020. Disponível em: <https://www.sabermassermas.com/que-es-la-dtf-y-como-afecta-el-valor-que-paga-de-su-credito/>. Acesso em: 07 jan. 2022.
- ASSIS, Araken. **Manual da execução**. 19 ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2017.
- AZEVEDO, Luiz Carlos de. **Da Penhora**. São Paulo: Resenha Tributária, 1994.
- BADARÓ, Gilberto. **Emenda Constitucional 109/21 garante a retomada do auxílio emergencial e altera prazos para pagamentos dos precatórios estaduais e municipais**. 2021. Disponível em: <https://badaroalmeida.com.br/2021/06/16/emenda-constitucional-109-21-garante-a-retomada-do-auxilio-emergencial-e-altera-prazos-para-pagamentos-dos-precatorios-estaduais-e-municipais/>. Acesso em: 19 maio 2022.
- BARBOZA, Jessica Menezes. **Execução contra a Fazenda Pública**. Aspectos controvertidos. 2014. 73 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Centro Universitário Eurípides de Marília - Univem, Marília, 2014.
- BARRIEU, Cescom. **Alterações da PEC dos precatórios**. 2022. Disponível em: <https://www.cesconbarrieu.com.br/cesconbarrieuinsights/alteracoes-da-pec-dos-precatorios>. Acesso em: 22 maio 2022.
- BARROS, Juliane Rodrigues de. **Precatórios judiciais e a emenda constitucional n. 62/2009**. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_-_regime_de_precatorios_e_ec_62_-_juliane_0.pdf. Acesso em: 21 maio 2022.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. Saraiva, 2012, p.92.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. T.III, São Paulo: Saraiva, 4º v, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Celso Bastos editor, 2002.

BELLATO, Júnior Fernando *et al.* **Evolução histórica da execução**. 2008. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/1752/1659>. Acesso em: 12 out. 2021.

BENDER, Geomar André. **A Divisão do Poder Político: do Estado Liberal ao Estado Social**. Editora Appris. Edição de Kindle.

BIESSEKZ, Pamella Araújo. **A relativização da impenhorabilidade à luz dos princípios da proporcionalidade e da efetividade**. Artigo científico (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

BLANCO, Hernán Fabio López. **Instituciones del procedimiento civil colombiano: parte especial**. Bogotá: Dupré, 2 v, 2016.

BOLÍVAR, Simón. **Decreto del Jefe Supremo de creación de un Consejo de Estado Provisional de 30 de octubre de 1817**. 1817. Disponível em: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/decreto-de-creacion-del-consejo-de-estado-de-1817/html/16be0fe3-ad2d-46aa-99e1-d06f713b1fed_2.html. Acesso em: 03 jan. 2021

BRAGA, Leopoldo. **Do conceito de impenhorabilidade dos bens públicos**. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1758583/Leopoldo_Braga_1.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

BRANCO, Alessandro Henrique Soares Castelo. **Relatório**. 2016. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/parecer-15.776.pdf>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 fev.2021.

BRASIL. Governo do Estado. Secretaria Estadual da Fazenda e Planejamento. **Quadro Resumo do Estoque de Precatórios do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Quadro-resumo-do-estoque-de-precatorios-do-Estado-de-São-Paulo.aspx>. Acesso em: 09 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Dispõe sobre as normas processuais civis. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 28 fev.2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 01 jun.2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm. Acesso em: 05 jun.2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002. Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm. Acesso em: 07 jun.2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm. Acesso em: 09 jun.2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016. Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm. Acesso em: 12 jun.2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017. Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc99.htm. Acesso em: 16 jun.2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 18 jun.2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 113, de 08 de dezembro de 2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo

Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 22 jun.2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021.** Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em: 22 jun.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.924.** Relator: Ministro Carlos Velloso. In: A Constituição e o Supremo. Brasília: STF. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14735266/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2924-sp>. Acesso: 22 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 1098/SP.** Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4425 QO.** Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros. Relator: Ministro Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 04 ago.2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259>. Acesso em: 22 ago.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 765 RJ.** Relator: Relator Marco Aurélio. Brasília, 1 jun. 2005.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** 2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. Acesso em: 12 jun. 2022.

CALDAS, Mariana. Precatório x Efetividade da tutela jurisdicional: uma análise acerca da postura da Fazenda Pública à luz do direito constitucional processual. In: **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, 2016.

CARDONA, Efraín Gómez. **Nuevo derecho administrativo colombiano.** Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké, 1995.

CARNELUTTI, Francesco. **Como nace el Derecho.** Editorial Temis S.A., Bogotá, Colombia, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 17. Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, Vladimir Souza. Iniciação ao estudo do precatório. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 19, n.76, out./nov. 1982.

CARVALHO, Wesley Corrêa. Bens dominicais: o imperdoável paradoxo da Administração Pública. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3508, 7 fev. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23663>. Acesso em: 20 out. 2021.

CHERBULIEZ, A. **Théorie des garanties constitutionnelles**. Genève: Ab. Cherbuliez et C[']Libraries, 1838.

COLÔMBIA, Consejo Superior de la Judicatura. **Tramite de las excepciones y sentencia en el proceso ejecutivo del Código General del Proceso**. 2017. Disponível em: <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m2-16.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

COLÔMBIA, Fiscalía General de la Nación. **¿Quiénes somos?** 2021. Disponível em: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/portafolio-de-servicios-institucionales-Fiscal%C3%ADa-General-de-la-Nación-PUBLICADO.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

COLÔMBIA. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. **Informe de litigiosidad 2020**. 2021. Disponível em: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/informe_litigiosidad_31_dic_2020b.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

COLÔMBIA. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. **Sentença de Tutela nº 11001-03-15-000-2019-04720-00(AC)**. Relator: Desembargador Milton Chaves García. Bogotá D.C, 12 dez. 2019.

COLÔMBIA. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección B. **Auto nº 2007-00112**. Relator: Desembargador. Carmelo Perdomo Cuéter. Relatoría. Bogotá D. C., 21 jul. 2017.

COLÔMBIA. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección A. **Auto de segunda instancia**. Relator: Desembargador José Roberto Sáchica Méndez. Relatoría. Bogotá, 22 nov. 2021.

COLÔMBIA. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección B. **Auto de Segunda Instancia nº 25000-23-42-000-2015-06054-02(0626-19)**. Desembargador: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Relatoría. Bogotá D. C., 31 jul. 2019.

COLÔMBIA. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. **Auto de Segunda Instancia nº 47001-23-33-000-2019-00075-01 (63931)**. Relator: Desembargador ALBERTO MONTAÑA PLATA. Relatoría. Bogotá D.C, 29 jan. 202. Disponível em: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/227/47001-23-33-000-2019-00075-01.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

COLÔMBIA. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P.: William Hernández Gómez, **providencia de 25 de julio de 2017, número único de radicación: 110010325000 2014 01534 00 (4935-14)**. Disponível em: [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2014-01534-00\(4935-14\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2014-01534-00(4935-14).pdf). Acesso em: 18 jan. 2021.

COLÔMBIA. Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. **Auto Interlocutorio n° 54001-23-31-000-2010-00255-01(1505-12)**. Relator: Desembargador Gerardo Arenas Monsalve.. Relatoría. Bogotá D.C, 18 jul. 2013. Disponible em: <https://vlex.com.co/vid/647685849>. Acceso em: 3 fev. 2022.

COLÔMBIA. Consejo de Estado. Acórdão n° 2500232600019950070401. **Gaceta del Consejo de Estado**. Bogotá D.C, 30 abr. 2012. Disponible em: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=47792>. Acceso em: 02 set. 2021.

COLÔMBIA. Consejo Superior de la Judicatura. **Tramite de las excepciones y sentencia en el proceso ejecutivo del Código General del Proceso**. 2017. Disponible em: <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m2-16.pdf>. Acceso em: 26 jan. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sala de Revisão. **Sentença de Tutela n° T-428**. Relator: Desembargador Ciro Angarita Barón. Relatoría. Bogotá D. C., 24 jun. 1992. Disponible em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-428-92.htm>. Acceso em: 03 fev. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sala Plena. **Sentença de Constitucionalidade n° C- 251**. Relator: Desembargador Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Relatoría. Bogotá D. C., 6 abr. 2011. Disponible em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-251-11.htm>. Acceso em: 01 fev. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sala Plena. **Sentença de Constitucionalidade n° 814 de 2009**. Relator: Desembargador Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Relatoría. Bogotá D. C., 18 nov. 2009. Disponible em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-814-09.htm>. Acceso em: 10 fev. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Constitucionalidade n° C-641 DE 2002**. Relator: Desembargador Dr. Rodrigo Escobar Gil. Relatoria. Bogotá. Disponible em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-641-02.htm>. Acceso em: 06 jan. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença de Tutela n° T 283 de 2013**. Relator: Desembargador Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá. Disponible em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-283-13.htm>. Acceso em: 01 fev. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença n° T-3.296.229, T-3.302.260 y T-3.312.262**. Relator: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. **Relatoria**. Bogotá, 30 abr. 2012. Disponible em: https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/T-314-12.htm#_ftnref16. Acceso em: 02 set. 2021.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia de Constitucionalidade n° C-546 de 1992**. Relator: Desembargador Ciro Angarita Barón Alejandro Martínez Caballero. Relatoría. Bogotá. Disponible em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-546-92.htm>. Acceso em: 15 out. 2021.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia de Constitucionalidade nº C-103 de 1994**. Relator: desembargador Jorge Arango Mejia. Relatoría. Bogotá, 10 mar. 1994. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-103-94.htm>. Acesso em: 3 nov. 2021.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia de Constitucionalidade nº C-394 de 1997**. Relator: desembargador Antonio Barrera Carbonell. Relatoría. Bogotá, 4 ago. 1997. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-354-97.htm>. Acesso em: 3 nov. 2021.

COLÔMBIA. **Lei 1437 de 2011**. Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>. Acesso em: 06 jan. 2021.

COLÔMBIA. **Lei 1564 de 2012**. Dispõe sobre as normas processuais civis. Disponível em: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html. Acesso em: 08 jan. 2022.

COLÔMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN: diagnóstico**. 2019. Disponível em: https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWC_C_CLUSTER-111658%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased. Acesso em: 11 fev. 2022.

COLÔMBIA. Tribunal Administrativo del Cauca. **Auto de Segunda Instancia**. Relator: Desembargador Naun Mirawal Muñoz Muñoz. Relatoría. Bogotá D.C, 11 fev. 2016. Disponível em: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2218210/8514427/19001333100520140007501.doc/7c90a25f-318a-4629-ad6a-34f4f476563f>. Acesso em: 04 fev. 2022.

CRETELLA JÚNIOR, apud CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. O contencioso administrativo na Constituição de 1969. **Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro**, v. 104, out. 1971.

CRETELLA, Júnior José. **Direito Administrativo do Brasil**. V. 5, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1943.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; BERTONCINI, Eduardo Junqueira. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. Belém, v. 5, n. 2, dez. 2019.

CUNHA, Daniele Lambert da; MANENTE, Luciana Nini. **Emenda inconstitucional amplia prazo para pagamento de precatórios**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-12/opiniao-emenda-inconstitucional-amplia-prazo-precatorios#author>. Acesso em: 20 maio 2022.

CUNHA, Douglas. **Administração Pública: uma visão ampla da administração pública direta e indireta**. 2014. Disponível

em: <https://douglascr.jusbrasil.com.br/artigos/135764506/administracao-publica-uma-visao-ampla-da-administracao-publica-direta-e-indireta>. Acesso em: 14 mar. 2022.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CUNHA, Paula Chaves da. A qualificação material do precatório. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 66, p. 214-248, set./dez. 2014. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista66/revista66_214.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. O sistema do precatório. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, n. 22, p. 61-102, ago./nov. 1998.

DELGADO, José Augusto. Precatório judicial e evolução histórica. advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes Da (org.). **Execução contra a fazenda pública**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

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.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. 7a ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINIZ, Danielle Alheiros. **EC nº 113/2021: aplicação da Selic nas condenações da Fazenda Pública**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-02/diniz-ec-1132021-selic-condenacoes-fazenda-publica>. Acesso em: 22 maio 2022.

ESTADO, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del. **Informe de litigiosidad 2021**. 2022. Disponível

em: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosidad_2021/Informe_litigiosidad_cuarto_trimestre_DDJJ_270122A.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.

ESTADO, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del. **Informe trimestral de litigiosidad: Tercer trimestre Corte septiembre de 2020**. 2020. Disponível em: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/informe_litigiosidad_31_dic_2020b.pdf. Acesso em: 11 fev. 2022.

ESTADO, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del. **Recomendaciones a los municipios de 4a, 5a y 6a categoría sobre la aplicación del parágrafo del artículo 594 del código general del proceso**. 2014. Disponível em: https://defensajuridica.gov.co//servicios-al-ciudadano/asesoria_territorial/Documents/recomendacion_general_art_594_140415.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.

FEDERIGUI, Wanderley José. **A Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Saraiva, 1996.

FERNANDES, Adryu Régis Rolim. **Os precatórios e a emenda constitucional n. 62/2009**. TCC - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33756/1/2011_tcc_arrfernandes.pdf. Acesso em: 11 abr. 2022.

FILHO, Ricardo Barreto Prata. **Breves anotações sobre o Art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 01 abr. 2014.

FORTES, Wanessa Mota Freitas. Sociedade, direito e controle social. **Revista Âmbito Jurídico**. 01 de nov. 2010. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-82/sociedade-direito-e-controle-social/>. Acesso em: 11 out. 2020.

GALEOTE, Murilo. Da execução contra a Fazenda Pública. O parágrafo único do artigo 741 do Código de Processo Civil e a relativização da coisa julgada. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2043, 3 fev. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12276>. Acesso em: 23 set. 2021

GAMBOA, Jaime Orlando Santofimio. **Tratado de derecho administrativo**: tomo 1. 3. ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

GERENCIE. **Embargo y secuestro de bienes como medida cautelar**. 2021. Disponível em: <https://www.gerencie.com/en-que-consisten-las-medidas-cautelares-de-embargo-y-secuestro.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

GIRARDI, Christian Luís de Oliveira. Precatórios: a inconstitucionalidade da EC nº 62/2009, a esterilização do acesso à justiça e a ineficácia das execuções contra a Fazenda Pública. **Revista Jus Navegandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3652, 1 jul. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24822/precatorios-a-inconstitucionalidade-da-ec-n-62-2009-a-esterilizacao-do-acesso-a-justica-e-a-ineficacia-das-execucoes-contra-a-fazenda-publica>. Acesso em: 25 maio 2022.

GIUBERTI, Vander Santos. **Impenhorabilidade e (in)efetividade da execução por expropriação**: da teoria geral ao bem de família. Dissertação - Curso de Direito, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_13466_Vander%20Giuberti%20-%20final.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

GOMES FILHO, Lizandro Garcia. **O novo regime especial dos Precatórios**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2017/o-novo-regime-especial-dos-precatorios-juiz-lizandro-garcia>. Acesso em: 23 maio 2022.

GONZÁLEZ, Víctor Manuel Buitrago. Origen y evolución de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. **Nueva Época**, Bogotá, v. 2, n. 48, p. 173-191, 1 jun. 2017. Disponível em: https://revistas.unilivre.edu.co/index.php/nueva_epoca/article/view/3616. Acesso em: 05 jan. 2022.

GRECO, Leonardo. O acesso ao Direito e á Justiça. In: **Revista Jurídica da UNIRONDON**. Cuiabá: Faculdades Integradas Candido Rondon, nº1. Mar./2001.

HERNANDEZ, Daniel Suarez. El proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el cobro coactivo: de los procesos de ejecución ante la jurisdicción administrativa. **Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal**, Bogotá, v. 20, n. 2, p. 49-83, 1 jan. 1996. Disponível em: <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/viewFile/222/pdf>. Acesso em: 26 out. 2021.

HOLZ, Wantuil Luiz Cândido. **Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública**. 2006. 103 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes - RJ, 2006. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Dissertacoes/Integra/WantuilLuizCandidoHolz.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

IBEIRO, Darcy; MOREIRA NETO, Carlos de Araújo. **A Fundação do Brasil: testemunhos (1500-1700)**. Petrópolis: Vozes, 1992.

JÚNIOR, José Cretella. **Comentários à constituição de 1988**. v. VII. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Regime jurídico da liquidação das dívidas do poder público (precatórios e requisições de pequeno valor)**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coords.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Influências materiais e estruturais sobre a Jurisdição constitucional brasileira**. 2014. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/214/130>. Acesso em: 18 jun. 2022.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Um meteoro ameaça o Estado de Direito. **Revista Consultor Jurídico**, 11 de agosto de 2021.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Quem vota a favor da PEC dos Precatórios sabe que ela é inconstitucional. **Revista Consultor Jurídico**, 10 de novembro de 2021.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo Tributário**. 14a Edição. Barueri, Atlas, 2022.

MAIDAME, Márcio Manoel. **Derrogabilidade das Regras dos Precatórios: busca de efetividade na execução contra a Fazenda Pública**. 2014. 238 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

MARCHESI, Bruna Lícia Pereira. **Boas mudanças nas regras de pagamento de precatórios**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-27/bruna-marchesi-boas-mudancas-regras-pagamento-precatorio>. Acesso em: 21 maio 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARQUES, Bianca Cardoso. **O sistema de precatório brasileiro e a (in)efetividade das decisões judiciais.** Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2015.

MARTELLI, Ana Lígia. **Emenda constitucional 109/2021 (aprovação da pec emergencial nº 186/2019) e a prorrogação no pagamento dos precatórios.** 2021. Disponível em: <https://lealvarasquim.com.br/emenda-constitucional-109-2021-aprovacao-da-pec-emergencial-no-186-2019-e-a-prorrogacao-no-pagamento-dos-precatorios/>. Acesso em: 21 maio 2022.

MAYORGA, Fernando. **La propiedad de tierras en la colonia.** Disponível em: <https://www.revistacredencial.com/historia/temas/la-propiedad-de-tierras-en-la-colonia>. Acesso em: 05 nov. 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 16 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 27.ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 25a Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENEGALE, Guimarães José. **Direito administrativo e ciência da administração.** 3. ed., Rio de Janeiro: Borsoi, 1957.

OLIVEIRA, Antônio Flavio de. **Precatórios: aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais.** Belo Horizonte: Fórum, 2005.

OLIVEIRA, Priscilla Jordanne Silva. **OS BENS PÚBLICOS SOB A PERSPECTIVA DA FUNÇÃO SOCIAL: a (im)possibilidade da prescrição aquisitiva de bens públicos.** Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2016.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 5a Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

ORTEGA, Montero. **Introducción al Derecho y Estructura del Estado.** Ediciones Librería La Constitución Ltda., Segunda Edición, Santafé de Bogotá, 1996.

PEIXOTO, Ravi. **A EC 113 e os possíveis problemas de direito intertemporal na aplicação da Selic.** 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-07/ravi-peixoto-direito-aplicacao-selic-condenacoes>. Acesso em: 24 maio 2022.

PEIXOTO, Ravi. **A nova ordem de preferência no pagamento de precatórios a partir da EC 114/2021.** 2022. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/a-nova-ordem-de-preferencia-no-pagamento-de-precatorios-a-partir-da-ec-114-2021>. Acesso em: 23 maio 2022.

PERDOMO, Jaime Vidal. **Derecho administrativo**. 10. ed. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 1994.

PERLINGEIRO, R. Perspectiva histórica de la Jurisdicción Administrativa en América Latina: tradición europea continental versus influencia estadounidense. **Revista Diálogos de Saberes**, (44). Universidad libre (Bogotá). p. 173. Disponível em: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/155/110> Acesso em: 03 jan. 2021.

PERLINGEIRO, Ricardo. Justiça administrativa no Brasil: uma jurisdição administrativa judicial, extrajudicial ou híbrida? **Revista do Centro de Estudos Jurídicos do Conselho da Justiça Federal**, Brasília, Ano XVIII, n. 62.

PIRES, Alexandra Costa; LEMOS, Vitor Hugo P. **Pago quando puder: a desesperança do credor da Fazenda Pública em razão da EC 114/21**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/366742/a-desesperanca-do-credor-da-fazenda-publica-em-razao-da-ec-114-21>. Acesso em: 23 maio 2022.

PONTES, Felipe. **Em 2020, Judiciário teve maior redução de acervo já registrada**. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-09/em-2020-judiciario-teve-maior-reducao-de-acervo-ja-registrada>. Acesso em: 10 jun. 2022.

Rafael. **Curso de direito processual civil: execução**. 4. ed. v. 5. Salvador: Jus Podium, 2012.

REIS, João Emilio de Assis. **A função social da propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4d5b995358e7798b>. Acesso em: 27 ago. 2021.

REZENDE, Marcus Vinícius Drumond. Uma breve história da execução: do processo romano ao código de processo civil de 1939. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/37929/uma-breve-historia-da-execucao-do-processo-romano-ao-codigo-de-processo-civil-de-1939>. Acesso em: 12 out 2021.

RICETTI, Lucas Babosa. **Compensação de créditos de precatórios e débitos com o poder público**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-05/ricetti-creditos-precatorios-debitos-poder-publico>. Acesso em: 19 maio 2022.

RINCÓN, Hernán Andrade. **El impago de condenas judiciales por parte del Estado**. 2021. Disponível em: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/el-impago-de-condenas-judiciales-por-parte-del-estado>. Acesso em: 13 fev. 2022.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **O momento de realização da penhora online dos ativos financeiros do executado**. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/246666/o-momento-de-realizacao-da-penhora-online-dos-ativos-financeiros-do-executado>. Acesso em: 10 set. 2021.

RODRIGUEZ, Alfonso Pineda; PEREZ, Hildebrando Leal. **El título ejecutivo y el proceso ejecutivo: procedencia y diferencia con el auto admisorio de la demanda**. 15. ed. Bogotá: Leyer Editores, 2019.

RODRÍGUEZ, Libardo Rodríguez. **Origen y evolución de la jurisdicción administrativa en Colombia**. 2001. Disponível em: <http://files.rojaspereira.webnode.com.co/200000197-02d0603cd4/ORIGEN%20Y%20EVOLUCION%20DE%20LA%20JURISDICCION%20ADMINISTRATIVA%20EN%20COLOMBIA.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2021.

ROMANO JUNIOR, Mauro Donizeti. **Precatórios pagos no âmbito de uma administração direta municipal de 2015 a 2017: Metodologia de controle para diagnóstico sobre duração processual, frequência e gasto**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2019.

ROSSI, Luiz Alexandre Solano. **Modo de Produção Escravista e a Sua Influência na Percepção da Sociedade Judaica no Pós-exílio**. Jun. Dez 2005/ISSN 1676-5818, p. 28.

SANDOVAL FILHO, Advocacia. **EC 99/2017: Entenda a Emenda Constitucional que define as regras dos pagamentos de precatórios**. 2018. Disponível em: <https://www.sandovalfilho.com.br/ec-99-2017-entenda-a-emenda-constitucional-que-define-as-regras-dos-pagamentos-de-precatorios/>. Acesso em: 21 maio 2022.

SANTOS, Diego André Silva dos. **Aspectos gerais sobre os bens públicos no Direito Administrativo**. 2017. Disponível em: <https://diegoandre.jusbrasil.com.br/artigos/459669158/aspectos-gerais-sobre-os-bens-publicos-no-direito-administrativo>. Acesso em: 31 ago. 2021.

SANTOS, Hermano de Oliveira. (Im)Penhorabilidade de bens públicos. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3959, 4 maio 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27611>. Acesso em: 25 out. 2021.

SARTORI, Giovanni. **La comparación en las Ciencias Sociales, comparación y método comparativo**, Alianza Editorial, Madrid 1999.

SERAU JUNIOR, Marco Aurelio. **EC114 - Programa de renda mínima e alterações no regime de precatórios**. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/356944/ec-114--programa-de-renda-minima>. Acesso em: 24 maio 2022.

SERRA, José et al. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 152, de 2015: institui novo regime especial de pagamento de precatórios no ato das disposições constitucionais transitórias**. 2015. Disponível em: <http://www.joseserra.com.br/wp-content/uploads/2016/01/PEC-152-2015.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Precatório-requisitório e requisição de pequeno valor (RPV)**. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 4ª Edição, 2011.

SILVA, George Emanuel Oliveira. **Análise crítica da Emenda Constitucional 62/2009 à luz da Jurisprudência do STF**. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/33027/analise-critica-da-emenda-constitucional-62-2009-a-luz-da-jurisprudencia-do-stf>. Acesso em: 20 maio 2022.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes Da. **Execução contra a fazenda pública**. São Paulo, Malheiros, 1999.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes Da (org.). **Execução contra a fazenda pública**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; GRECO, Leonardo. A jurisdição administrativa no Brasil. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; BLAKE, Hermann- Josef; SOMMERMANN, Karl-Peter. **Código de jurisdição administrativa (o modelo Alemão)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

SOARES, Vítor Cândido. **Cumprimento de sentença contra a fazenda pública: a atual sistemática de precatórios e a inconstitucionalidade do art. 2o da Lei n. 13.463/2017. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília - Uniceub, Brasília, 2018.**

SOUZA, Eduardo Cristiano de. **Panorama atual dos precatórios judiciais: alternativas para amenizar a crise desse passivo público**. 2018. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Marília, Marília, 2018.

SUÁREZ, Evelio Suárez. Las excepciones en el proceso ejecutivo. **Novum Jus**, Bogotá. 2003. Disponível em: http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb/files/105_16214_las-excepciones.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

SUÁREZ, Hernández. **El proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el cobro coactivo de los procesos de ejecución ante la jurisdicción administrativa**. Disponível em: <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/viewFile/222/pdf>. Acesso em: 12 out 2021.

TAVARES, Ernesto Alessandro. **Os precatórios e a justiça administrativa no Brasil, Chile, Espanha e Portugal**. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós- Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

URUGUAI, Visconde do. **Ensaio sobre o direito administrativo**. Tomo I. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do Processo em face da Fazenda Pública**. 3a ed. São Paulo: Dialética, 2003.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Dialética, 1998.

VILLARREAL, Gabriel Hernández. **La sentencia en el proceso ejecutivo**. Disponível em: <http://hernandezvillarreal.com/wp-content/uploads/2015/03/ARTICULO-SENTENCIA-EN-EL-PROCESO-EJECUTIVO-2005-gabriel-hernandez-villarreal.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2022.