

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

VALÉRIO CATARIN DE ALMEIDA

**A DEMORA DO PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS NA PERSPECTIVA DA
ORDEM PROCESSUAL VIGENTE**

MARÍLIA

2020

VALÉRIO CATARIN DE ALMEIDA

**A DEMORA DO PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS NA PERSPECTIVA DA
ORDEM PROCESSUAL VIGENTE.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Daniel Barile da Silveira.

MARÍLIA

2020

Almeida, Valério Catarin de

A demora do pagamento dos precatórios na perspectiva da ordem processual vigente / Valério Catarin de Almeida. - Marília: UNIMAR, 2020.

129f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Universidade de Marília, Marília, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Daniel Barile da Silveira

1. Direitos Fundamentais 2. Duração Razoável do Processo
3. Precatórios I. Almeida, Valério Catarin de

CDD – 341.27

VALÉRIO CATARIN DE ALMEIDA

A DEMORA DO PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS NA PERSPECTIVA DA ORDEM
PROCESSUAL VIGENTE

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Professor Dr. Daniel Barile da Silveira.

Aprovada pela Banca Examinadora em: ___/___/___

Prof. Dr. Daniel Barile da Silveira
Orientador

Prof. Dr.

Prof. Dr.

À memória de minha avó Noémia e aos meus tios Nhô, Zezinho e Lita, pelo amor e carinho que espalharam pelo mundo e muito me ensinaram.

Agradeço a Deus pela dádiva da vida e por estar comigo em todos os momentos, especialmente nas tribulações e também a Nossa Senhora pela constante intercessão.

A minha família, especialmente aos meus pais Maria Helena e Carlos e ao meu irmão Alexandre, que são à base de tudo para mim.

A Nathalia Hirose, pelo companheirismo e apoio constante.

Aos meus irmãos de escritório Valdir e Lucas, pelo apoio e fraternidade na vida profissional e pessoal.

Ao meu Orientador Professor Dr. Daniel Barile da Silveira, pelos ensinamentos, compreensão, cordialidade e atenção que sempre teve comigo.

A Universidade de Marília (Unimar), grande instituição de ensino, que me proporcionou a obtenção do título de Mestre em Direito.

A todos meus amigos de Mestrado, turma maravilhosa, em especial a Ana Emília Bressan Garcia, minha companheira de viagens e estudos.

A todos meus professores, pela paixão e dedicação na docência e amor em ensinar.

Aprende teu ofício e envelhece nele
(Livro do Eclesiástico 11,21)

A DEMORA DO PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS NA PERSPECTIVA DA ORDEM PROCESSUAL VIGENTE

Resumo: Através da Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, o legislador inseriu no texto da Lei ápice o cânone da duração razoável do processo, consoante revela o artigo 5º, inciso LXXVIII, declarando que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Não restam dúvidas que a duração razoável do processo é, sobretudo um direito fundamental, que foi positivado ante o anseio individual e coletivo de se ter celeridade e efetividade na salutar prestação jurisdicional. O Código de Processo Civil em vigência, traz nessa perspectiva um título exclusivo contendo normas fundamentais e de aplicação das normas processuais, inseridas nos artigos 1º a 12, estando alinhado a Constituição Federal. Contudo, pode-se perceber que na prática, não é concretizada, embora, existem dispositivos legais para um processo rápido e com cooperação entre as partes, persiste grande demora por parte do ente público para o pagamento do precatório, o que acarreta desprestígio as instituições democráticas insegurança jurídica e sensação de injustiça. Dessa feita o objetivo dessa dissertação se hospedou em apreciar a possível violação do direito fundamental da razoável duração do processo, diante do problema da demora no adimplemento de precatórios. Utilizou-se o método indutivo, já que se observou o fenômeno da mora processual atrelada aos precatórios. Os resultados obtidos residem especialmente na não observância pelo devedor da legislação, assim como má gestão orçamentária e fiscal. Concluiu-se, portanto, que o direito fundamental a um processo célere e eficaz não ocorre. Dentro desse cenário apresentamos proposta de Emenda Constitucional com a expectativa de minorar o problema e dar maior concretude a prestação jurisdicional tão esperada pelo jurisdicionado.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Duração Razoável do Processo. Precatórios.

THE DELAY OF PAYMENT OF PRECATORIES IN VIEW OF THE CURRENT PROCEDURAL ORDER

Abstract: Through Constitutional Amendment no. the reasonable duration of the process and the means to guarantee the speed of its processing are ensured. There is no doubt that the reasonable duration of the process is, above all, a fundamental right, which was confirmed by the individual and collective desire to have speed and effectiveness in the healthy judicial provision. The Civil Procedure Code in force, brings in this perspective an exclusive title containing fundamental rules and the application of procedural rules, inserted in articles 1 to 12, in line with the Federal Constitution. However, it can be seen that in practice, it is not implemented, although there are legal provisions for a fast process and with cooperation between the parties, there is a long delay on the part of the public entity to pay the precatory, which causes the institutions to be discredited. democratic legal insecurity and a sense of injustice. This time, the objective of this dissertation was to appreciate the possible violation of the fundamental right of the reasonable duration of the process, given the problem of delay in the payment of court orders. The inductive method was used, since the phenomenon of procedural arrears linked to precatories was observed. The results obtained lie mainly in the non-observance by the debtor of the legislation, as well as poor budgetary and fiscal management. It was concluded, therefore, that the fundamental right to a speedy and effective process does not occur. Within this scenario, we present a proposal for a Constitutional Amendment with the expectation of mitigating the problem and giving greater concreteness to the jurisdictional provision expected by the jurisdiction.

Keywords: Fundamental Rights. Reasonable Duration of the Process. Precatory.

LISTA DE ABREVIATURAS

- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
- AI – Ato Institucional
- BACEN – Banco Central
- CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos
- CEJUSCS – Centros Judiciários de Soluções de Conflitos e Cidadania
- CF – Constituição Federal
- CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos
- CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- FONAPREC – Fórum Nacional de Precatórios
- HC – Habeas Corpus
- IPCA-E – Índices de Preços de Consumidor Amplo Especial
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- MP – Medida Provisória
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- ONU – Organização das Nações Unidas
- RESP – Recurso Especial
- RPV – Requisição de Pequeno Valor
- RMS – Recurso em Mandado de Segurança
- STA – Suspensão de Tutela Antecipada
- STF – Supremo Tribunal Federal
- STJ – Superior Tribunal de Justiça
- STM – Superior Tribunal Militar
- TJ – Tribunal de Justiça

TRF – Tribunal Regional Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TST – Tribunal Superior do Trabalho

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Motivos para paralisações de Obras Públicas	110
Quadro 2: Percentuais de Obras Paralisadas.....	111

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	013
1 A NOVA ORDEM PROCESSUAL CIVIL.....	019
1.1 IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 45	019
1.2 O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E SUAS NORMAS FUNDAMENTAIS	020
1.3 DIREITO A UM PROCESSO TEMPESTIVO.....	022
1.4 ARQUÉTIPOS DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO	025
1.5 A BUSCA POR UM PROCESSO RÁPIDO.....	029
1.6 ALGUNS CASOS ABSURDOS E O PROCESSO COMO EXPERIÊNCIA.....	032
1.7 A VISÃO DAS CORTES SUPERIORES.....	037
1.8 ALGUMAS PARTICULARIDADES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	040
1.9 O DIREITO FUNDAMENTAL A UMA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	054
1.10 A FRUIÇÃO DA CIDADANIA	058
2 O SISTEMA DE PRECATÓRIOS	062
2.1 ELEMENTOS HISTÓRICOS	062
2.2 AS CONSTITUIÇÕES.....	064
2.3 A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO	068
2.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUAS EMENDAS	069
2.5 A FORMAÇÃO DO PRECATÓRIO.....	074
2.6 A INADIMPLÊNCIA E A IMPISÇÃO DE JUROS MORATÓRIOS E A CORREÇÃO MONETÁRIA	078
2.7 PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	080
2.8 A COMPENSAÇÃO	086
2.9 O SEQUESTRO	088
2.10 REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR	090
3 BALANÇA ENTRE ORÇAMENTO E DESPESA PÚBLICA	094
3.1 O ENCONTRO NACIONAL DE PRECATÓRIOS	094
3.2 SAUDÁVEL GESTÃO FINANCEIRA E O INTERESSE PÚBLICO	095
3.3 O DEVER DE OBSERVAR O ORÇAMENTO E O BOM PLANEJAMENTO	098
3.4 PRINCÍPIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO	101
3.5 PRINCÍPIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	102
3.6 VIESES DAS FINANÇAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO DOS PODERES	103
3.7 LEGISLAÇÃO IMPOSITIVA	104
3.8 DESVIOS DE FINALIDADE E AMADORISMO	107
3.9 ALGUNS ASPECTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	109
3.10 SANEAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA	112
CONCLUSÃO.....	117
REFERÊNCIAS	121

INTRODUÇÃO

Não resta dúvida que toda a pessoa possui em seu âmago senso daquilo que é certo ou errado, feio ou bonito, fácil ou difícil, justo ou injusto, noções essas derivadas através de arquétipos morais enraizados pelo corpo social, pelo próprio direito natural e também pelo Estado.

Dessa feita, toda pessoa humana carrega em si de forma inerente grande gama de valores, conceitos, noções que interferem diretamente em sua vida e em suas relações intersubjetivas.

Nessa senda, apreciando pela perspectiva do jurisdicionado, esse, ao buscar a tutela estatal por intermédio do Poder Judiciário, deseja ver seu direito materializado.

Logo, o processo se mostra como instrumento de proteção, uma ferramenta, para fruição do direito.

A visão sistemática e legal do processo tem seu *iter*, uma lógica formal de início, meio e fim.

Esse caminho mais do que desenhado pelo Código de Processo Civil, encontra bases na Constituição Federal, que estabelece parâmetros essenciais que merecem observância, dentre eles a ampla defesa, contraditório e devido processo legal.

A Emenda Constitucional 45 de 2004, acrescentou o inciso LXXVIII ao artigo 5º, prevendo que seja no âmbito judicial como no administrativo, são assegurados a duração razoável do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

O legislador através da referida Emenda positivou o direito fundamental da duração razoável do processo, indicando de forma expressa que não se admite um procedimento intempestivo e que foge a razoabilidade.

O Código de Processo Civil em vigência, ao substituir o Código de 1973, é sem dúvida um dos reflexos emanados pelo direito fundamental ao processo célere, no decorrer de seu texto aparecem dispositivos que retratam essa assertiva.

A preocupação do legislador ao confeccionar o Código de Processo Civil em alinhá-lo aos ditames Constitucionais ficou patenteada quando reservou um título único para aquilo que entendeu como normas fundamentais e da aplicação das normas processuais.

Já no artigo 1º, portanto, a norma que inaugura o Código de Processo Civil, inseriu-se o comando para o ordenamento do processo civil em conjunto com valores e normas fundamentais firmadas na Constituição Federal.

O artigo 4º do Código de Processo Civil deixou consignado que as partes envolvidas no processo têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Evidentemente que a conduta das partes influencia diretamente na concretização de um processo tempestivo, de modo que não se admite abuso do direito de ação, seja para pleitear ou para se defender.

A nova ordem processual, também deu comandos para que se alcancem tais perspectivas como se verifica no artigo 5º, averbando que os participantes do processo devem pautar-se pela boa-fé.

No artigo 6º do mesmo diploma legal, ficou sinalizado que todos que atuam no processo devem cooperar entre si para obtenção em tempo razoável, de decisão de mérito e justa.

O comando previsto no artigo 8º prestigia a dignidade da pessoa humana, assim como os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência, dando a nova marca que o processo deve imprimir no ordenamento jurídico, para deixá-lo mais qualitativo.

Estabeleceu-se para o atendimento da tempestividade processual ordem cronológica para prolação de sentença ou acórdão, conforme regras contidas no artigo 12 do Códex Processual Civil.

Coloca-se em relevo que não somente a preocupação com a rapidez do processo foi delineada no atual Código de Processo Civil, algumas outras medidas legais foram desenvolvidas pelo Estado, para dar ao menos, maior sensação de celeridade as ações judiciais.

De uma forma geral, podemos mencionar a criação dos Juizados Especiais Estaduais, Federais e das Fazendas Públicas, Centros de Conciliação Judiciais Estaduais e Federais Trabalhistas, também conhecidos como “CEJUSCs”, reformas legislativas, como também o processo eletrônico que vem se mostrando não somente mais rápido, mas também econômico.

A existência desses instrumentos legais que tem o fito de propiciar maior rapidez e evitar delongas processuais deve ser analisado para se saber se por si só podem solver o grave quadro de notória mora processual e aparente afronta ao direito fundamental da razoável duração do processo que tem como uma de suas facetas o próprio direito de acesso ao Poder Judiciário de forma ampla.

Logicamente, quando se constitucionaliza esse arquétipo de maior velocidade na prestação jurisdicional dando roupagem de direito fundamental, se deflagra uma série de efeitos não somente na órbita jurídica, mas também social, econômica e financeira.

Toda a coletividade é envolvida, para se lograr um processo tempestivo, já que uma decisão tardia pode desaguar em ineficácia o que gera inadvertidamente descrédito a qualquer instituição, especialmente ao Poder Judiciário.

Sabidamente todo direito fundamental possui como características impor ao Estado uma força, um comando intrínseco para ser concretizado de forma a não permanecer tão somente no campo das ideias ou um conceito como uma letra fria esculpida na legislação.

Ao revés, algo efetivo e palpável, esse efeito ou particularidade se mostra visível quando se observa o próprio texto constitucional brasileiro, onde se extrai que os direitos fundamentais possuem aplicabilidade imediata, consoante sinaliza o artigo 5º, § 2º do texto supremo, o que deixa evidente a relevância que os direitos fundamentais ocupam na vida do corpo social.

Por evidência que essas intenções e políticas públicas, constituem-se em ações que objetivam que o Estado possa colocar e garantir a fruição dos direitos desenhados na Constituição Federal, como também em toda a legislação em vigor.

Isto porque como já sustentado o amplo acesso à Justiça deve significar muito mais do que somente o ingresso com a ação, significa algo mais profundo, mais denso, ligado a qualidade e não quantidade somente.

O centro dessa dissertação é o problema da excessiva, demora do pagamento dos precatórios judiciais, reside na não proporcionalidade do não atendimento do direito fundamental a duração razoável do processo e a mitigação do processo civil em vigor que disciplina sua interpretação baseado na dignidade da pessoa humana.

O descaso por parte da administração pública do referido direito fundamental faz com que se espere por lapso temporal não razoável para se obter a satisfação do crédito.

O fator tempo acaba por retirar legitimidade dos Poderes republicanos, trazendo insegurança jurídica.

O bem estar e a pacificação social igualmente são violados, já que a sensação de injustiça fica mais acentuada com a mora processual injustificada.

O tempo influencia a espécie humana desde as épocas mais remotas, a partir das civilizações mais primitivas, aliás, ocorre até mesmo antes da existência da espécie humana, na medida em que sempre houve dia e noite.

As noções de passado, presente e futuro, são provenientes do tempo, dá no âmago do homem a percepção daquilo que já se passou o que está vivenciando hoje e as expectativas, anseios e medos do futuro que ainda virá.

Logo o aspecto temporal tem por evidência grande impacto na vida de qualquer ser humano e esse elemento que indica que o homem é finito, interfere sensivelmente na tomada de rumo e de decisões a serem produzidas e se assim acontece, reflete igualmente efeitos na seara das ciências humanas como a Sociologia e o Direito.

É rigoroso apreciar então a dimensão do direito fundamental a um processo que tenha um tramite razoável, focando em seu cerne e se sua positivação e as atuais modificações legislativas como acima mencionadas.

Verificar se a nova ordem processual em vigor tem o condão por si só de ao menos amenizar a mora dos andamentos processuais e dos precatórios em especial.

No caso dos precatórios apresenta-se também importante analisar a postura e as condições da administração pública, não somente quando integra a relação jurídica processual, mas também quando é chamada a quitar do precatório.

Noutras palavras, é preciso investigar não somente as concepções jurídicas ou legais do direito fundamental da duração razoável do processo é preciso olhar sob o ângulo do ente pagador do precatório, mormente quanto aos critérios da moralidade, eficiência, legalidade dentre outros com previsão no artigo 37 da Constituição Federal.

Outra perspectiva que merece atenção específica é a gestão e a balança entre despesas e gastos públicos, que podem interferir e influenciar de forma direta o não pagamento pontual dos precatórios.

Assim como a má gestão das finanças públicas, que muitas vezes pode desencadear grave desvio de finalidade do fim principal do Estado, qual seja a garantia do bem comum e a pacificação social.

A má gerência dos recursos públicos pode desaguar em aparente afronta ao direito fundamental da duração razoável do processo já que o polo devedor que é o ente público no caso dos precatórios deixa de honrar sua obrigação no prazo legal causando prejuízos ao jurisdicionado de todas as ordens, em particular material e também moral já que fica frustrada por vezes a expectativa de recebimento.

Tal cenário pode causar sem dúvida abalo moral face insegurança jurídica atrelada ao adimplemento do precatório, essas condutas contumazes e reiteradas dos entes públicos não atingem negativamente somente o credor do precatório judicial, mas, por consequência reflete em toda a coletividade.

Consoante dito alhures diante dessas premissas a presente investigação científica se hospeda em apreciar o paradoxo do direito fundamental da duração razoável do processo e o vultoso problema da delonga processual causada pelo atraso ou não pagamento dos precatórios judiciais, com alguns aspectos causadores desse disparate, anotando uma pretensão de solução jurídica ao final.

A administração pública, ou melhor, o ente público devedor foi inserido dentro desse contexto, especialmente no que se referem às normas orçamentárias presentes na Constituição Federal, conforme seus artigos 163 a 169, que tratam das finanças públicas.

Igualmente a Lei de Responsabilidade foi objeto de estudo nessa dissertação, tendo em vista que o referido diploma legal busca evitar o *déficit* público e acaso existente diminuí-lo.

Para tanto, o desenvolvimento desse trabalho, acreditamos ser de rigor e imperioso traçarmos diretrizes com maior profundidade acerca das noções de direitos fundamentais e de modo particular do direito fundamental da duração razoável do processo, além evidentemente acerca do Código de Processo Civil que está em vigor.

Voltamos atenções sobre os precatórios judiciais, como também da fonte pagadora que é o ente público e de algumas possíveis causas que acarretam mora dos precatórios judiciais.

Com o objetivo de se esboçar resultados desse trabalho, utilizou-se o método científico indutivo, tendo uma abordagem quantitativa e qualitativa, com isso foi permitido apreciar nossa problemática e objeto para retirada de conclusões, esboçadas ao final.

Atreiou-se a nova ordem processual civil em vigor, ao direito fundamental da duração razoável do processo e a administração pública como parte do processo e causadora da mora no pagamento dos precatórios, desenvolvendo na conclusão uma proposta de Emenda Constitucional.

Os procedimentos técnicos e materiais a serem consultados serão os bibliográficos, como livros, artigos científicos e periódicos, espécies normativas como Emendas Constitucionais, Leis Complementares, Leis Ordinárias e Decretos, serviram de lastro para a pesquisa desenvolvida, assim como fonte jurisprudencial em particular das Cortes de Apelação e Superiores como o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Os elementos textuais dessa dissertação se desenvolveram e estão distribuídos em introdução, três capítulos e conclusão.

Nesse passo no capítulo primeiro se apresentarão as perspectivas do Código de Processo Civil acerca da duração razoável do processo, entrelaçando a demora processual ligada ao pagamento dos precatórios.

Para tanto, se fará transcrições compilando de forma a retratar conceitos e assertivas com a finalidade de bem ver o que vem sedimentando no entendimento da ciência do Direito a respeito do processo célere.

Nessa senda se procurará igualmente trazer arquétipos sobre os direitos fundamentais assim como os mesmos são observados, apreciando seus efeitos e desdobramentos, não somente no âmago do mundo jurídico, mas, sobretudo na coletividade, se pinçara ideias e noções do campo doutrinário e também do Poder Judiciário.

O capítulo segundo será ocupado pelos precatórios judiciais, nesse tópico será realizado um ensaio de seus elementos jurídicos como formação e tramitação para pagamento, além do enfoque constitucional, os elementos históricos e as inúmeras Emendas Constitucionais que modificaram o regime de precatórios foram apreciados e desenvolvidos no texto da dissertação.

Na referida seção se analisa também a administração pública integrando o polo passivo do processo como executada, especialmente no incidente de cumprimento de sentença, até a satisfação do crédito seja pelo pagamento do precatório, seja a quitação da requisição de pequeno valor, que também foi alvo de estudos.

O papel do Conselho Nacional de Justiça “CNJ” ligado à sistemática legal dos precatórios judiciais não poderia ficar à margem da dissertação, sendo assim foi objeto de investigação científica, especialmente quanto sua atuação junto ao juízo da execução onde emanou o precatório ou requisição de pequeno valor.

O terceiro e último capítulo se analisará as possíveis causas que levam a administração pública a delongar a quitação dos precatórios, noutras palavras, inserir o ente público na discussão da duração razoável do processo como direito fundamental, traçando um paralelo crítico sob a óptica da balança entre orçamento público, arrecadação, despesas e gastos públicos.

Orçamento público, receitas, despesas públicas, gastos, *déficit* público, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei de responsabilidade fiscal, dentre outros elementos que circulam a temática foram objeto de estudos.

Por fim, serão apresentadas respostas acerca das discussões esboçadas no decorrer desse trabalho dissertativo, atrelando o centro dessa pesquisa, qual seja a problematização do paradoxo do direito fundamental da duração razoável do processo e a demora muitas vezes desproporcional e injustificada no recebimento do precatório judicial, delineando alternativa jurídica plausível.

1 A NOVA ORDEM PROCESSUAL CIVIL

O Código de Processo Civil, Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, que entrou em vigor em 18 de março de 2016, delineou uma nova ordem processual, que desencadeou efeitos em todo o ordenamento jurídico, tendo em vista que acabou impondo ao julgador o dever de observância na condução do processo das normas constitucionais.

Diante disso a intenção desse capítulo é apreciar essa nova dinâmica, entremeada com o cânone da duração razoável do processo, seus reflexos jurídicos e sociais inserindo nesse contexto a questão da demora no pagamento dos precatórios.

1.1 IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 45

A Emenda Constitucional n.º 45/2004, inovou o texto ápice, incluindo, o inciso LXXVIII ao seu artigo 5.º, conferindo a prestação jurisdicional roupagem de princípio fundamental, precisamente consagrando de forma expressa o cânone do prazo razoável do processo.

Assim se apresenta grafado o inciso LXXVIII do artigo 5.º da Constituição Federal: “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Logo, a Constituição Federal prevê expressamente que não se pode admitir um processo seja ele administrativo ou judicial intempestivo, há um comando pela celeridade e ao fomento de meios que a garantam.

Evidentemente que a nova ordem legal estabelecida pelo Código de Processo Civil em vigor procurou atender essa perspectiva ao criar regras para o atendimento da celeridade desejada, como mencionado anteriormente os artigos 1º a 12 revelam tal intensão.

Se assim o é, a questão do regime de precatórios que será discutida em capítulo próprio, perpassa por esse viés, ou seja, deve ter seus desdobramentos de forma tempestiva, essa foi à perspectiva do Código de Processo Civil.

Note-se que o dispositivo constitucional acima transcrito apresenta no início a expressão “a todos”, logo, o legislador constituinte derivado ao emendar a Constituição Federal, desejou que o princípio fundamental da duração razoável do processo tivesse grande extensão, tanto na orbita do Poder Judiciário, como no âmbito administrativo e que todos experimentassem seus reflexos.

Assim o ente público que maneja o orçamento e que paga, não está isento aos efeitos do direito fundamental a um processo tempestivo, não pode se esquivar injustificadamente de adimplir sua obrigação, tanto as questões processuais como financeiras merecem respeito pelo administrador público.

Aliás, mais do que um dever o próprio Estado tem direito a um processo com duração razoável, já que além de ser parte, possui interesse na pacificação social e do bem estar geral, sendo norteado sempre pelos princípios delineados no artigo 37 *caput* da Constituição Federal, como a legalidade, eficiência e moralidade, neste caso é o Estado destinatário e ao mesmo tempo titular do direito fundamental a duração razoável do processo.

Tem-se então que o direito fundamental a duração razoável do processo está atrelada diretamente ao devido processo legal e a seus corolários, logo, e por consequência atinge a todos que dele participarem.

1.2 O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E SUAS NORMAS FUNDAMENTAIS

O artigo 1º do atual Código de Processo Civil inaugura a nova ordem processual dizendo que a mesma deve ser ordenada, disciplinada e interpretada, levando em consideração os valores e as normas fundamentais contidas na Constituição Federal.

O processo civil deve estar alinhado à Constituição Federal, que prevê o regime de precatórios e finanças públicas, logo, há uma integração entre esses elementos de modo vinculado.

Por sua vez o artigo 4º do mesmo Código, traz de modo expresso o direito das partes a obter em razoável prazo a solução integral do mérito destacando a atividade satisfativa.

Percebe-se que o precatório se amolda nesse arquétipo já que se apresenta na fase final do processo e se extingue com o pagamento, com a satisfação do crédito.

Portanto, o precatório ocupa essa perspectiva, ou seja, o legislador deixou patente que não se busca tão somente um processo rápido, mas, sobretudo um processo efetivo.

A conduta das partes envolvidas no processo se mostra crucial para o bom desfecho do feito, assim, a boa-fé e o dever de cooperação foram prestigiados pelo Código de Processo Civil, como estabelecem os artigos 5º e 6º.

Evidentemente que não haveria necessidade de se positivar tais predicados, eis que a lisura nas atitudes além de se imporem se presumem, mas a necessidade de um processo hígido, econômico e rápido levou a tal condição.

No caso dos precatórios que como dito alhures situam-se na fase satisfativa do processo, o fato do atraso no pagamento, quando se desvirtua o orçamento público e as leis fiscais, se evidencia a má gestão pública que fica eivada de má-fé.

Essa conjectura não se aplica somente as partes, tal efeito também cabe ao Poder Judiciário como um todo, ou seja, não somente ao Juízo que preside o processo, mas também, aos serventuários de um modo geral.

Como também aos auxiliares da Justiça, como peritos, mediadores e conciliadores, o intérprete, o tradutor, o regulador de avarias, dentro outros destacados no artigo 149 do Código de Processo Civil.

O Ministério Público e a Defensoria Pública, também são por evidencia destinatários do direito fundamental a uma duração razoável do processo.

Há ainda a atuação de terceiros que acabam por aparecer eventualmente no cenário de um processo como as testemunhas, o comodante do Batalhão da Polícia Militar que autoriza seu subordinado a comparecer em Juízo quando intimado.

Podemos citar ainda, o carteiro funcionário do Correio que entrega a citação ou intimação, o ente da família que tem a informação do Oficial de Justiça que determinada pessoa será citada por hora certa, o vizinho que informa ao Oficial de Justiça onde está a pessoa a ser intimada, se a mesma mudou de endereço, assim como a instituição bancária que deve trazer sem demora os depósitos judiciais ao Juízo.

Todos esses partícipes do processo devem de boa-fé colaborar para a concretização de um processo tempestivo e eficaz, evidenciando que o direito fundamental a duração razoável do processo vincula e irradia efeitos verticais e horizontais.

O artigo 8º do Código de Processo Civil mostra-se alinhavado com a Constituição Federal ao regram que na aplicação do ordenamento jurídico deve o julgador atentar para os fins sociais e o bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana.

Os critérios da proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência, também devem pautar e vetorar a dinâmica processual, especialmente quando da tomada de decisões.

Quando o gestor público é inadimplente ao precatório ou até mesmo em relação à requisição de pequeno valor, acaba por mitigar não somente o direito a um processo tempestivo, mas também a dignidade da pessoa humana.

A inépcia no trato da coisa pública, desagua em desvio de finalidade, prejudica o fim social e não promove o bem comum, daí deve o magistrado aplicar o artigo em referência para se buscar moralidade e eficácia.

O artigo 12 do Códex processual em regência também reflete o desejo do legislador a um processo com uma duração razoável, na medida em que estabeleceu uma ordem cronológica para a prolação da sentença ou acórdão, há, portanto, preocupação com o fator tempo.

Foi estabelecida uma ordem processual que se volta para eficácia das decisões judiciais, inclusive com sua fase satisfativa, essa intenção positivada em decorrência da Emenda Constitucional 45, sai do plano dos atos processuais e vai diretamente às partes.

Os precatórios analisados em capítulo específico nessa dissertação se encontram nesse viés, assim como a administração pública que muitas vezes desequilibra a balança entre as receitas e despesas públicas.

O tratamento inadequado das leis orçamentarias, como se verificará em sessão autônoma nesse trabalho, é um comportamento por parte do gestor público que vai de encontro aos ditames constitucionais e a duração razoável do processo.

Contudo, o processo não pode ser rápido a qualquer preço, de modo a se ter uma prestação jurisdicional que não atente as garantias constitucionais que a rodeiam.

1.3 DIREITO A UM PROCESSO TEMPESTIVO

Essas perspectivas implicam a observância da extensão dos elementos que compõem o âmago da duração razoável do processo, por evidência que num plano mais objetivo e direto, a duração razoável do processo implica em processo rápido, mas de rigor assentar sob uma óptica jurídica o que consiste um processo célere sem mitigação dos cânones do contraditório, ampla defesa, devido processo legal, dentro outras garantias de envergadura constitucional.

Aqui se apresenta de rigor destacar outro enfoque do artigo 5º, inciso LXXVIII emanado da Emenda Constitucional n.º 45 de 2004, uma leitura mais atenta do referido dispositivo, traz a tona uma perspectiva, qual seja, a da tempestividade acima ventilada.

Diz o texto em comento que “[...] a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. (BRASIL, EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, 2004).

Nota-se então que há ao menos duas perspectivas, a primeira reside à duração razoável do processo propriamente dita, e a segunda se hospeda na garantia de meios que efetivem sua tramitação, aqui nesse particular, o legislador constituinte derivado, trata da tempestividade processual.

No caso é a tradução da natureza prestacional do direito fundamental, na medida em que deve o Estado lograr meios para a celeridade do processo, logo, não basta pela leitura do dispositivo um processo com duração razoável, é preciso que se garanta um processo tempestivo.

Esse desdobramento do inciso LXXVIII é entendido como outro direito fundamental, ou seja, teríamos dois direitos fundamentais, o da duração razoável e do processo tempestivo, que nada mais é do que a celeridade processual.

O cânone da celeridade processual ganhou com a positivação acima articulada *status* de direito fundamental, impondo ao Estado o dever de agir, de criar meios para o alcance da celeridade do processo, como criação de legislações, maior aparelhamento do Poder Judiciário, como também aumento de seus servidores, assim como Juízes, membros do Ministério Público, Defensoria Pública, maior número de Delegados de Polícia, dentre outros.

O Código de Processo Civil reflete essa carga de atuação estatal para se construir um processo com o tempo razoável, essa nova ordem como antes sustentado deve ser a tônica para todo o feito que chega ao Poder Judiciário e as ações contra a Fazenda Pública não podem ser diferentes.

O legislador, atendendo a vinculação do direito fundamental a um processo célere, disciplinou prazos processuais, a serem rigorosamente seguidos pelos atores processuais ali envolvidos.

A observância de tais prazos conduz a um processo tempestivo, sendo que inversamente a isso e sem justificativa plausível, se tem um processo intempestivo, e agressão ao artigo 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal.

Se a liminar pretendida pela parte não é sequer apreciada no lapso processual adequado e isso se dá por falha do Poder Judiciário que muitas vezes é vítima da má gestão do

orçamento público não tendo Juízes ou servidores suficientes em seus quadros, o processo passa a ser intempestivo e ineficaz, especialmente se houve perecimento do direito.

Nesse contexto, aliás, a precariedade material do Poder Judiciário foi analisada de forma específica nessa dissertação, mais diretamente ao seu orçamento que como se verá não tem a devida atenção pelo Poder Executivo, enfraquecendo o princípio constitucional da separação dos Poderes.

Nesse contexto, Bonsaglia pensa sobre a autonomia financeira do Poder Judiciário, que:

A vigente Constituição não apenas reforçou a autonomia administrativa do Judiciário, mas, também, conferiu-lhe, adicionalmente, autonomia orçamentária (art. 99 da CF), a qual consiste na prerrogativa que têm os tribunais de elaborarem suas propostas orçamentárias, observados os limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias (art. 99, parágrafos 3º e 4º, da Constituição Federal). (2017, p. 47).

Ressalta-se que não somente o Poder Judiciário se vê na dependência do Poder Executivo, igualmente se encontra o Ministério Público, que também goza de autonomia financeira, consoante artigo 127 e seus parágrafos 3º a 6º, da Constituição Federal como também a Defensoria Pública, como disciplina o artigo 134, parágrafos 2º e 3º da mesma Carta Política.

Certamente esse tipo de dificuldade da aprovação do orçamento ao Poder Judiciário, que evidentemente tem pouco ou quase nenhum poder de barganha junto aos outros Poderes, mitiga não somente sua autonomia financeira, mas também sua independência como Poder constituído, o que produz reflexos negativos na ponta mais frágil dessa engrenagem que é o jurisdicionado.

Teixeira apresenta relevante concepção sobre uma justiça ideal, alertando para uma boa e necessária prestação jurisdicional: “Justiça ideal proclamam os estudiosos, é a Justiça de boa qualidade, econômica e célere. É de convir-se, no entanto, que, se a adoção de uma boa legislação é essencial a esse fim, de igual forma se impõem outras medidas, sem as quais serão ilusórias as modificações legislativas”. (1993, p. 88).

Atendendo a esses anseios a Emenda Constitucional n.º 45 de 2004, trouxe em seu bojo, não somente os direitos fundamentais em comento, mas também o que se denominou de reforma do Poder Judiciário, inclusive com condições processuais de amplo acesso ao referido Poder.

Foi criado o Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público, além das Súmulas Vinculantes e repercussão geral do recurso extraordinário, esses importantes para diminuir e

qualificar melhor os processos que chegam ao Supremo Tribunal Federal, além do fortalecimento da Defensoria Pública como instituição.

O inciso IX do artigo 93 da Constituição Federal igualmente foi introduzido pela mesma Emenda Constitucional mencionada, de modo a sustentar um pronunciamento judicial com qualidade.

Art. 93. Lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:
[...]

IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Esses aspectos contribuem de forma destacada para um aumento qualitativo das decisões judiciais e alcance da duração razoável do processo, tornando eficiente, e tempestivo, de forma que o titular de um direito material, tenha mínimas possibilidades processuais de concretizá-lo judicialmente.

A ordem constitucional estabelecida através da Emenda Constitucional n.º 45 de 2004, deixou em evidência que o Juiz cada vez mais, deve ao interpretar a norma, fazê-lo com vistas ao direito fundamental, é o que ficou claro no Código de Processo Civil em vigência, consoante o já mencionado artigo 8º.

Um processo com uma duração razoável e também efetivo, somente pode ter esses elementos juntos, quando existe um arquétipo de modelo processual que tenha atenção com a proteção dos direitos fundamentais, para que a tutela jurisdicional não fique distante do seu comprometimento com a Constituição Federal.

O que se vê é que após a positivação do direito fundamental em comento a concretização do direito material tutelado pelo Estado ganhou evidente autonomia de cunho constitucional, não sendo a duração razoável do processo mais algo secundário da efetividade processual.

1.4 ARQUÉTIPOS DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO

A positivação do direito fundamental da duração razoável do processo acaba por provocar todo o aparato estatal, especialmente quando se volve atenções a jurisdição

propriamente dita no sentido de que a mesma seja a mais harmônica possível com o sistema legal e jurídico em regência, atendendo a real finalidade do processo.

Pontes de Miranda traz interessante lição sobre a finalidade do processo:

A finalidade preponderante, hoje, do processo é realizar o Direito, o direito objetivo, e não só, menos ainda precipuamente, os direitos subjetivos. Na parte do direito público, tendente a subordinar os fatos da vida social à ordem jurídica (sociologicamente, a prover ao bom funcionamento do processo de adaptação social que é o Direito), uma das funções é a da atividade jurisdicional (dissemos uma das funções, porque muitas outras existem, como a da polícia preventiva, a da fiscalidade, a da administração e a da própria atuação educacional do estado). (1999, p. 01).

Como destacado pelo autor, o processo é um instrumento legal para nada mais do que se obter a satisfação do direito material tutelado, a nova ordem processual inaugurada pelo Código de Processo Civil caminhou nessa direção.

Logo, existe um paradoxo entre a duração razoável do processo e a demora do pagamento dos precatórios.

Didier Jr, leciona acerca da duração razoável duração do processo, pensando que:

A EC n. 45/2004, que reformou constitucionalmente o Poder Judiciário, inclui inciso LXXVIII no art. 5º da CF/88: ‘a todos, no âmbito judicial e administrativo, assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação’. A mesma emenda constitucional acrescentou a alínea ‘e’ ao inciso I, e art. 93da CF/88, estabelecendo que ‘não será promovido o juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão’.

Processo devido é, pois, processo com duração razoável. (2014, p. 66).

Pela citação acima, pode-se verificar que o tempo do processo ganhou relevância, não se admitindo mais qualquer tipo de procrastinação, nem mesmo do Poder Judiciário, como já explicitado pelo artigo 12 do Código de Processo Civil.

Spalding se posiciona sobre a concepção da duração razoável do processo nos seguintes termos:

Parece ser flagrantemente razoável exigir, tanto do Poder Judiciário como dos demais Poderes ao julgar pedidos em procedimentos administrativos, que os mesmos cumpram os prazos estabelecidos no próprio ordenamento jurídico. Mesmo sendo tido pela doutrina como prazos impróprios, ou seja, que não admitem preclusão, é o mínimo que se exige para que a tutela seja considerada tempestiva. (2005, p. 37).

Isso denota que a concepção de jurisdição se modifica com o tempo, as visões clássicas que colocam o Juiz como mero expectador do processo vão ficando cada vez mais para trás, hodiernamente o Juiz é equidistante das partes, mas ao mesmo tempo é sensível quando da prestação jurisdicional e não somente o juízo, mas todos que integram a relação processual e também o estado.

Certamente, esses foram alguns dos objetivos do legislador, pode-se verificar que muitos desses institutos sequer são notados ou passam despercebidos, exemplificativamente o artigo 513, § 3º do código processual civil, disciplina que a parte que alterar seu endereço sem informar ao juízo, presumivelmente será considerada intimada.

Tal ocorre porque não é raro, particularmente na fase de execução do julgado que o polo passivo tente esquivar-se dos atos expropriatórios, alterando seu endereço de forma reincidente e contumaz, acabando por frustrar o chamamento estatal, o que potencialmente torna o processo sensivelmente, moroso, lento e custoso, aumentando o sabor de injustiça ao jurisdicionado e conseqüentemente um desarranjo social.

Bom frisar que o que se pretendeu com a duração razoável do processo não é somente que a marcha processual seja mais acelerada por si só, o que se busca é a efetivação do direito proclamado na prestação jurisdicional.

Nesse passo existem no ordenamento jurídico nacional regras e normas para se ter um processo razoavelmente rápido, contudo, como delineado na problematização, mesmo com a existências e a órbita de tais instrumentos o processo ainda continua sendo moroso, economicamente muitas vezes inviável, prejudicando o acesso ao Poder Judiciário e o direito de ação propriamente dito ficando por vezes mitigado.

Nesse sentido, deve haver a necessária contextualização, já que o processo rápido com a efetivação da prestação jurisdicional que nessa dissertação consiste como seu epicentro no recebimento do precatório, envolve frontal e diretamente a administração pública, seja ela direta, indireta, autárquica ou fundacional.

Especialmente porque certamente uma das causas que geram a grande demora no recebimento do precatório consiste na ausência de numerário que desagua muitas vezes na má gestão pública, especialmente no desequilíbrio entre receitas, despesas e gastos públicos.

Nessas perspectivas não há como não volver as atenções e atrelá-las, aos princípios constitucionais inseridos e espalhados no texto da Carta Política em regência, em especial o festejado artigo 5.º *caput*, inciso LV: “[...] aos litigantes, em processo judicial e administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com

os meios a ela inerentes”. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Além das diretrizes contidas no artigo 37 *caput*, da mesma Lei ápice: “Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Todos esses elementos são de observação obrigatória para o enfreto da duração razoável do processo e a concretização da prestação jurisdicional, tanto do jurisdicionado, como da administração pública, de todos os Poderes republicanos.

Passa igualmente de forma direta, objetiva e acentuada pelo sistema da ordem econômica e financeira estabelecido nos artigos 170 e seguintes da Constituição Federal, mesmo porque a maioria senão todos os atores envolvidos nessa dinâmica perpassam e estão inseridos no campo da economia e financeiro.

O tempo cronológico do processo se célere ou moroso, atrelado aos pagamentos dos precatórios está umbilicalmente ligado aos aspectos acima mencionados, mais precisamente quanto à gestão pública da administração direta e indireta, gestão de arrecadação e gastos públicos como uma balança cujo fiel por vezes muitas vezes tende a aparecer serem político e político no sentido partidário e não técnico o que pode ir de encontro com o espírito da Carta Política brasileira.

Essa concepção jurídica e sociológica é espelhada no preâmbulo da Constituição Federal de 1988:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

O legislador utilizando o Poder Constituinte Originário deixou consignada sua intenção de edificar um Estado que protegeria os direitos sociais e individuais dando sensação de harmonia e pacificação social, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de

Moraes, entende que o preâmbulo não faz parte da Constituição Federal, mas acaba por integrá-la eis que sinaliza interpretação de seu texto, como abaixo se verifica.

Moraes diz: “Apesar de não fazer parte do texto constitucional propriamente dito e, conseqüentemente, não conter normas constitucionais de valor jurídico autônomo, o preâmbulo não é juridicamente irrelevante, uma vez que deve ser observado como elemento de interpretação e integração dos diversos artigos que lhe seguem”. (2002, p. 49)

Nota-se que desde seu início a Constituição Federal oferta uma mensagem filosófica e de certa forma pragmática que possui em seu âmago, observando ainda seus demais princípios, a eficácia de direitos, deveres e garantias, logicamente que um processo célere, objetivo e econômico passa por esse crivo como instrumento concreto do direito de ação.

Dentro desse cenário constitucional, encontra-se o precatório, assim como a administração pública, que deve gerir de forma satisfatória suas receitas, assim como seus gastos.

1.5 A BUSCA POR UM PROCESSO RÁPIDO

Aliás a preocupação com um processo célere é antiga e remonta às coletividades sem escrita que seguiam seus julgamentos em rituais ou em indicações do sagrado, como também na idade média, o que revela que a duração razoável do processo é um problema de ordem universal.

O Papa Clemente V, no ano de 1306, emitiu a Bula *Saepe Contingit*, que continha elementos que buscavam tornar o processo mais rápido, um encurtamento dos atos processuais, influenciando nesse sentido o Direito Romano.

Numa época mais próxima o foco a um processo mais rápido apareceu com a promulgação da emenda 6ª em 1791, a Constituição dos Estados Unidos, que trazia de forma expressa a imposição de um julgamento célere, denominado *speed trial*.

Para uma melhor hermenêutica abaixo transcrevemos em português:

Em todos os processos criminais, o acusado terá direito a um julgamento rápido e público, por um júri imparcial do Estado e distrito onde o crime houver sido cometido, distrito esse que será previamente estabelecido por lei, e de ser informado sobre a natureza e a causa da acusação; de ser acareado com as testemunhas de acusação; de se fazer comparecer por meios legais testemunhas da defesa, e de ser defendido por um advogado (ESTADOS UNIDOS, CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS, 1791).

Num plano mais global exsurtem tratados e convenções internacionais sobre o tema, que acaba por demonstrar a preocupação dos povos e dos Estados para o encontro de uma ordem jurídica mais apropriada ao desenvolvimento de um processo eficaz e célere, impondo a toda à coletividade um arcabouço normativo para produção dos efeitos jurídicos desejados.

Rezek, delinea lapidar concepção sobre uma ordem jurídica vigente numa sociedade internacional e a entabulação de pactos em coletividades descentralizadas: “Os Estados se organizam horizontalmente, e prontificam-se a proceder de acordo com normas jurídicas na exata medida em que estas tenham constituído objeto de seu consentimento. A criação das normas é, assim, obra direta de seus destinatários”. (2000, p. 01).

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, aprovado no Brasil por meio do Decreto Legislativo n.º 226, de 12 de dezembro de 1991 e pelo Decreto 592, de 6 de julho de 1992, que traz em apenso o referido diploma internacional, delinea no seu artigo 9.3, determina que todo o acusado deve ser julgado em prazo razoável.

Art. 9. 3: Qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade. A prisão preventiva de pessoas que aguardam julgamento não deverá constituir a regra geral, mas a soltura poderá estar condicionada a garantias que assegurem o comparecimento da pessoa em questão à audiência, a todos os atos do processo e, se necessário for, para a execução da sentença (PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, 1966).

Nesse mesmo caminhar a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) também chamada de Pacto José da Costa Rica já prescrevia um processo razoavelmente rápido em seu artigo 8^a, 1, tratado internacional ratificado pelo Estado brasileiro pelo Decreto n.º 678 em 06 de novembro de 1992.

Artigo 8º - Garantias judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. (BRASIL, DECRETO Nº 678, 1992).

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem para a proteção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais em seu artigo 6º, 1, retrata a mesma preocupação com a duração do processo.

Artigo 6.º

1- Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela [...]. (CONVENÇÃO EUROPÉIA DOS DIREITOS DO HOMEM).

A Constituição de Portugal apresenta dispositivo acerca da duração razoável do processo como se verifica em seu artigo 20.4 “Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo”. (PORTUGAL, CONSTITUIÇÃO DE PORTUGAL).

Por sua vez a Constituição Italiana, também regra a matéria em seu artigo 111, garantindo um processo célere, devendo a Lei assim regrá-lo: “Art. 111: La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le part, in condizione di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata”. (ITÁLIA, CONSTITUIÇÃO ITALIANA).

A Carta Africana de Direitos Humanos de 1981 prevê em seu artigo 7º, 1 “d” a duração razoável do processo: “Artigo 7º Toda pessoa tem o direito a que sua causa seja apreciada. Esse direito compreende: [...] d) o direito de ser julgado em um prazo razoável por um tribunal imparcial, [...]” (CARTA AFRICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1981).

A Constituição da Espanha, declara que a todos é assegurado um Juiz ordinário e pré-determinado pela Lei, bem como a um processo público sem demoras indevidas e com todas as devidas garantias, é o que se extrai do artigo 24. 2 da Lei ápice daquele Estado.

Artículo 24.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos. (ESPANHA, CONSTITUIÇÃO DA ESPANHA).

Como se pode verificar nas linhas acima, a preocupação com um processo célere e que confirme as garantias legais a um julgamento imparcial, sempre esteve na pauta global.

Verifica-se que a Constituição Federal pátria caminhou na mesma senda das Constituições de outros Estados, como também de tratados internacionais, ao positivizar o direito fundamental a duração razoável do processo.

O Código de Processo Civil e sua nova ordem procedimental foi um instrumento para a concretização do anseio constitucional, dessa feita toda ação judicial deve ter a marca da tempestividade, sob pena de mitigação do direito fundamental em referência.

Os precatórios como vem sendo sustentado nessa dissertação devem igualmente passar diretamente por essas perspectivas, de forma que se o legislador constituinte desejou que todo processo deve ser razoavelmente rápido e por consequência se estabelece uma nova ordem processual, não há justificativa plausível para mora atrelada ao seu pagamento.

O não adimplemento pontual do precatório sob a justificativa do ente público de que não há recursos, traduz inépcia governamental que gasta mais do que arrecada em flagrante desperdício de dinheiro público, daí analisarmos em capítulos autônomos o precatório propriamente dito e a gestão pública orçamentária.

1.6 ALGUNS CASOS ABSURDOS E O PROCESSO COMO EXPERIÊNCIA

De modo a ilustrar a patologia da demora injustificada dos processos, que refletem em total inobservância de inúmeros direitos fundamentais pelas partes, instituições e Poder Judiciário, trazemos o presente tópico, juntamente com a postura adotada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Alguns casos chamam a atenção pela demora processual como o da família real brasileira que ajuizou ação contra a União Federal pela posse e propriedade do Palácio Guanabara, edificado na primeira metade do século 19, foram mais de 123 anos de tramitação, a ação cujo tramite e o maior da história do Poder Judiciário brasileiro, até que a 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça decidiu de forma unanime que o Estado brasileiro nada devia a título de indenização aos herdeiros da Princesa Isabel e do Conde d'Eu pelo imóvel.

Em 1864 o Palácio foi comprado por trezentos contos de réis, pela Assembleia Geral que hoje guarda similitude com o Congresso Nacional, sendo o imóvel ofertado como presente de casamento a Princesa Isabel.

Quando o Estado brasileiro, passou a ser república em no ano de 1889, a Princesa foi expulsa do Palácio Guanabara e em 1891, através de um decreto houve incorporação de todos os bens que constituíram os dotes da Princesa Isabel ao patrimônio pátrio.

Após mais de um século de entraves judiciais, os Ministros do Superior Tribunal de Justiça, se convenceram que o Palácio foi adquirido com recursos públicos para ser ocupada como residência da Princesa Isabel e não uma propriedade ofertada como dote.

Outro processo com bastante destaque internacional foi o caso Damião Ximenes Lopes, que se mostrou bastante impactante para o Brasil, que se viu condenado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), mas, sobretudo por que a decisão em desfavor ao Estado brasileiro foi à primeira pela agressão ao contido no artigo 8.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), que guarda reciprocidade com o artigo 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal brasileira.

A decisão em comento delineou alguns parâmetros para um processo penal com prazo razoável, além de sinalizar grande conquista para eficácia dos direitos humanos.

Damião Ximenes Lopes faleceu em 04 de outubro de 1999, três dias após ter sido internado em uma clínica de repouso em razão de problemas de ordem mental, o médico que o atendeu atestou que a causa da morte se deu em decorrência por uma parada cardiorrespiratória, sequer foi feita necropsia, já que o cadáver não apresentava lesões externas, após grande insistência da família, foi feito o exame cadavérico que teve resultado inconclusivo, sem determinar a causa do óbito.

Somente após um mês do óbito o Ministério Público determina a instauração de inquérito policial e após 36 dias as investigações começam e somente em fevereiro de 2000 é concluído.

O processo crime se iniciou em março de 2000 e somente em junho de 2009 foi prolatada a sentença de primeiro grau.

A família da vítima apresentou em novembro de 1999 junto a Comissão Interamericana de Direito Humanos petição sobre os acontecimentos e em outubro de 2003 após silêncio brasileiro concluiu que houve agressões aos artigos 4, 5, 25 e 8 da Convenção Americana de Direitos Humanos em conjunto com seu artigo 1.1 e houve recomendações para que o Brasil efetivasse medidas de reparação.

Em setembro de 2004, o caso foi então submetido à Corte após a não implementação das medidas reparadoras solicitadas, a decisão que condenou o Estado brasileiro, não somente apontou para as graves violações aos direitos humanos, mas também pela demora processual e que a culpa por isso se deu pelo Estado que não cuidou de tomar medidas para uma investigação séria e isenta e dar a prestação jurisdicional em um prazo razoável.

A Corte diante desse caso levou em consideração alguns elementos para o exame acerca da duração razoável do processo, especialmente aqueles previstos no artigo 8.1 da

Convenção, dentre eles: a complexidade da causa, a atividade processual do interessado e a conduta das autoridades judiciais envolvidas.

Entendeu-se que a causa não era complexa, eis que se tratava de uma única vítima, que faleceu dentro de um local particular e os responsáveis foram identificados e encontrados.

Verificou-se que a família da vítima se ativou para o deslinde e a prestação jurisdicional do caso e que as autoridades judiciais não agiram da forma legal que se esperava.

Houve então excessos de prazos injustificáveis em dissonância com a concepção de duração razoável do processo delineada na Convenção Americana de Direitos Humanos, e por consequência agressão ao devido processo legal.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos atuou e condenou em 2002 o Estado de Trinidad e Tobago, por várias violações ao Pacto de San José da Costa Rica, dentre as violações estavam o desrespeito ao devido processo legal, ao direito a vida e a duração razoável do processo.

Essa condenação e atuação da Corte se deram pelo Estado de Trinidad e Tobago ter condenado a morte 32 pessoas de forma arbitrária.

A Lei penal de Trinidad e Tobago impõe a quem pratica crime de homicídio doloso a pena de morte, e isso se dá de modo automático, não dando ao acusado qualquer direito de defesa ou outra garantia, de forma que não cabe o juiz apreciar qualquer possibilidade fática ou legal capaz de não aplicação da pena de morte.

A Comissão Interamericana de Direito Humanos apresentou requerimento a Corte que desencadeou medidas para preservação da vida dos condenados para que não se efetivassem as execuções, até um exame mais complexo do caso.

O Estado de Trinidad e Tobago ignorou as medidas cautelares da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sequer respondendo a inúmeros pedidos de informações sobre o cumprimento das medidas, e junho de 1999, executou a pena a um dos condenados.

De forma unânime e pela primeira vez a Corte se manifestou no sentido de que a condenação à morte nos moldes realizados por Trinidad e Tobago, genérica, obrigatória e arbitrária, agride frontalmente a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e se traduz em grave violação ao devido processo legal.

Assim como houve violação ao cânone da duração razoável do processo já que os condenados encontravam-se presos desde o ano de 1980 e o julgamento somente ocorreu em

1998, portanto, o direito a um julgamento célere foi mitigado de modo totalmente injustificável, violando os artigos 7.5 e 8º da Convenção Interamericana dos Direitos Humanos.

Mais do que condenar o Estado de Trinidad e Tobago a Corte impôs que ao aplicar a Lei deve-se fazer dentro de um prazo razoável e adequar-se as normas internacionais que regulam os Direitos Humanos.

Pela análise dos casos supramencionados ficou cristalino que não pode haver nenhuma hipótese de minoração dos direitos fundamentais em local algum, muito menos no processo que nada mais é do que o exercício da cidadania, do direito de ação, do direito de ser tutelado pelo Estado.

Essa concepção de experimento do direito deferido e proclamado no processo administrativo ou judicial tem evidentemente senda sociológica tendo em vista que o direito sai do campo do abstrato para se concretizar num plano mais individual e personalizado, na medida em que o direito traz impacto direto no corpo social tanto quando é consubstanciado com viés positivo como negativo.

Araújo Cintra; Grinover e Dinamarco, pensam que:

A tarefa da ordem jurídica é exatamente a de harmonizar as relações sociais intersubjetivas, a fim de ensejar a máxima realização dos valores humanos com o mínimo de sacrifício e desgaste, O critério do justo e do equitativo, de acordo com a convicção prevalente em determinado momento e lugar. Por isso, pelo aspecto sociológico o direito é geralmente apresentado como uma das formas – sem dúvida a mais importante e eficaz dos tempos modernos – do chamado controle social, entendido como conjunto de instrumentos de que a sociedade dispõe na sua tendência à imposição dos modelos culturais, dos ideais coletivos e dos valores que persegue, para a superação das antinomias, das tensões e dos conflitos que lhe são próprios. (1997, p. 19).

Isso porque o processo é o meio pelo qual se efetiva o direito, nada mais natural que o legislador em especial o do poder constituinte derivado tenha-o alçado a natureza de direito fundamental, sinalizando ao Estado e aos próprios jurisdicionados de sua natureza célere, para uma pronta resposta estatal para os anseios humanos.

Reale, entende que:

O Direito, que é a ordem das relações humanas segundo o ideal de justiça compatível com as contingências históricas, o Direito que é sempre uma relação proporcional de homem para homem, no dizer sábio de Dante, e que, portanto, é uma justa organização da paz, representa, nem pode deixar de representar, um meio-termo, uma composição harmônica de estabilidade e

movimento. No decurso da história, o Direito tem sido a resultante da força que tende a perseverar na estática da ordem vigente, e da força que dá origem à dinâmica dos processos sociais. Não resultante mecânica, porém, que se processe somente seguindo leis casuais, mas resultante que obedeça também leis finais.

O Direito é, ao mesmo tempo, unidade e multiplicidade, estabilidade e movimento, porque é a expressão da unidade múltipla da sociedade (*unitas ordinis*) e a garantia do progresso ético e material na ordem e na paz (equilíbrio em movimento). (2000, p. 92).

A tutela jurisdicional buscada pelo jurisdicionado, possui um arquétipo e uma concepção de pacificação social, muito embora, grosso modo, o polo que se vê vencido no processo normalmente não experimenta tal sensação, muito menos aquele que é credor cujo valor está refletido no precatório judicial e não o efetiva pela aparente morosidade quanto ao recebimento, o que poderia denotar um desconforto social.

Tal, condição, totalmente adversa à síntese da tutela ou proteção estatal, que é como dito o bem coletivo e a pacificação dos litigantes, transparecendo a morosidade e não adimplemento dos precatórios é um reflexo de insegurança jurídica, podendo causar esvaziamento da humana dignidade.

A reforma do Código de Processo Civil instrumentalizada pela Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, trouxe como estamos sustentando em uma nova concepção de processo, especialmente quando se olha para os atores processuais como juízes, partes, serventuários, advogados e dentre outros.

Barile da Silveira colaciona que:

Notadamente, o novo Código de Processo Civil assume, já em seu artigo vestibular, a adoção explícita de princípios estabelecidos na Constituição da República. Seu texto basilar afirma que ‘o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores fundamentais estabelecidos na Constituição’ (art. 1º, CPC). Não bastante a firmeza e robustez da afirmação, encetada no início do texto, ao percorrer toda a Parte geral deste instrumento legislativo, que serve de preceituação genérica para todos os demais livros do código de processo civil, verificar-se a reprodução, literal ou indireta, de inúmeros dispositivos constitucionais, agora retirados no novel código. (2015, p. 64).

Segue pensando:

Como é possível perceber, vários foram os princípios constitucionais visivelmente presentes no código. A título exemplificativo, a parte Geral, no seu Livro Único, Capítulo I, traz os seguintes princípios comparados: inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF, presentes no art. 3º, CPC); dignidade humana (art. 1º, III, CF, presente no art. 8º, CPC); legalidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, CF, presente no art. 8º, CPC); duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF, presente nos arts. 4º e

6º, CPC); devido processo legal (art. 5º, LIV, CF) e o contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, CF), presentes nos arts. 7º e 9º, do CPC). Ademais, princípios implícitos constitucionais como proporcionalidade e razoabilidade (técnicas também interpretativas) se tornam explícitas no novo código (v. art. 8º, CPC). (2015, p. 64).

O legislador com a intenção de dar maior efetividade ao processo convida, a todos a não serem meros expectadores, mas deu papel de destaque para a melhor tutela jurisdicional.

Nessa vereda como dissemos acima o sistema jurídico vem se modificando mirando um processo mais rápido busca-se que efetivamente que o direito em tutela reste satisfeito, conforme entendimentos expostos pelos autores abaixo, cujo entendimento nos filiamos.

Amendoeira Jr ensina que:

A tutela tempestiva foi alçada ao nível de garantia constitucional expressa em função da Emenda Constitucional 45/2004, que garantiu, no novo inciso LXXVIII do art. 5º, a todos, tanto no âmbito judicial como no administrativo, o direito à ‘razoável duração do processo’, bem como os meios necessários par que se garanta ‘a celeridade de sua tramitação’. Alias, essa mesma Reforma pôs fim às férias forenses, alvo de severas críticas. (2012, p. 96)

Arruda Alvim assevera que:

A razoável duração do processo é garantida não somente para os processos judiciais, mas também para os processos administrativos. Se é verdade que a Constituição garante o direito de ação (art. 5º, XXXV), tal garantia seria verdadeiramente inócua se a prestação jurisdicional viesse a ser implementada em alargado espaço de tempo, a ponto de ser tornar inútil ao jurisdicionado.

[...]

A ideia da razoável duração do processo é que este se inicie e termine de forma breve, porém eficaz. Isso porque a prestação da tutela jurisdicional de forma tardia pode fazer com que pereça o direito ao jurisdicionado ou que a utilidade deste fique esvaziada. (2013, p. 157).

Foi até o presente momento esboçado a concepção de um processo célere, bem como o impacto do novo Código de Processo Civil e como flutuam alguns direitos fundamentais a ele atrelados.

1.7 A VISÃO DAS CORTES SUPERIORES

De rigor apreciar posicionamentos jurisprudenciais em torno do tema, especialmente pinçando julgados das Cortes Superiores brasileiras.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 28. 172, Distrito Federal, que teve como Ministra Relatora Cármen Lúcia, apreciou em 01/02/2016, de forma bem substancial o direito fundamental da duração razoável do processo, inclusive no âmbito administrativo, ficando assim ementado:

Recurso ordinário em Mandado de Segurança. Cancelamento de certificado de entidade para fins filantrópicos – CEBAS. Recurso Administrativo dirigido ao ministro da previdência. Atribuição de efeito suspensivo: demora na apreciação. Requerimento ao Poder Judiciário. Existência de norma especial que veda a concessão de efeito suspensivo ao Recurso Administrativo no procedimento de concessão de CEBAS (Decreto n. 3.048/1999, art. 377). Aplicação subsidiária da Lei n. 9.784/1999: descabimento. Inexistência de direito líquido e certo. Razoável duração ao processo administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança provido em parte. (STF, MANDADO DE SEGURANÇA 28.172, 2016).

O Superior Tribunal de Justiça, em 06/09/2018, julgando o REsp 1383776/AM, perante sua 2ª Turma, sob a relatoria do Ministro Og Fernandes, decretou que a mora injustificada para se decidir a determinação de citação do executado em execução de alimentos, agride a duração razoável do processo, mormente no caso em apreço onde havia falência de recursos humanos e materiais para a prestação jurisdicional, havendo responsabilidade do estado, mas não do Juiz da causa.

Eis a Ementa:

Responsabilidade civil. Recurso especial. Razoável duração do processo. Lesão. Despacho de citação. Demora de dois anos e seis meses. Insuficiência dos recursos humanos e materiais do poder judiciário. Não isenção da responsabilidade estatal. Condenações do estado brasileiro na corte interamericana de direitos humanos. Ação de indenização por danos morais. Responsabilidade civil do estado caracterizada. (STJ, REsp 1383776/AM, 2018).

Extrai-se do Acórdão: “A administração pública está obrigada a garantir a tutela jurisdicional em tempo razoável, ainda quando a dilação se deva a carências estruturais do Poder Judiciário, pois não é possível restringir o alcance e o conteúdo deste direito, dado o lugar que a reta e eficaz prestação da tutela jurisdicional ocupa em uma sociedade democrática”. (STJ, REsp 1383776/AM, 2018).

O Tribunal Superior Eleitoral, em acórdão publicado em 24/09/2019, decretou que a abertura de prazo recursal, a mingua de justa causa, seria uma violação a duração razoável do processo, com evidente propósito protelatório, é o que ficou decidido nos Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 624 - CALÇOENE – AP, cuja Ementa abaixo transcrevemos:

Eleições 2016. Embargos de declaração. Agravo regimental. Agravo. Intempestividade. Solicitação de reabertura do prazo recursal. Advogado. Atestado médico. Preclusão. Justa causa não comprovada. Omissão. Contradição. Ausência. Rejulgamento da causa. Desvirtuamento da via eleita. Dever de cooperação. Sujeitos do processo. Duração razoável. Princípio norteador. Resguardo. Célere prestação jurisdicional. Intuito protelatório. Multa. Não conhecimento. (TSE, EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 624 - CALÇOENE – AP, 2019).

O Superior Tribunal Militar, em sede de *habeas corpus* 7000477-47.2019.7.00.0000 no acórdão publicado em 02/07/2019, prestigiou o princípio do aproveitamento dos atos processuais em prestígio a economia, celeridade processual e a duração razoável do processo.

Habeas corpus. Fraude em licitação. Fornecimento de material diverso do adquirido. Interrogatório extrajudicial. Ausência de cientificação do direito ao silêncio. Nulidade da ação penal militar. Não configuração. Desentranhamento das peças que não atendam às formalidades legais. Ordem parcialmente concedida. I - A doutrina e a jurisprudência consagraram a possibilidade de impetração de Habeas Corpus para suspender o andamento de processos e até mesmo investigações criminais. Todavia, para que seja obtida tal providência excepcional, é necessário comprovar evidente constrangimento ilegal sofrido pelo investigado ou acusado. II - O Princípio do Aproveitamento, também conhecido como da Conservação dos Atos Processuais ou Confinamento das Nulidades, consectário lógico dos axiomas da *pas de nullité sans grief*; da economia processual e da razoável duração do processo autorizam o saneamento do Inquérito Policial Militar pelo desentranhamento dos interrogatórios prestados no curso das investigações policiais sem a informação ao Investigado quanto a seu direito de permanecer calado. III - Não resta contaminada a Ação Penal Militar subsequente quando a opinião *delicti* se funda em diversos elementos de informação colhidos no transcorrer da fase investigatória, tais como farto acervo documental e a inquirição de diversas testemunhas. IV - Concede parcialmente a ordem. Decisão unânime. (STM, *HABEAS CORPUS* 7000477-47.2019.7.00.0000, 2019).

Até aqui se demonstrou os anseios da sociedade em geral, da Lei, doutrina e a posição das Cortes Superiores, para um processo com uma duração razoável e também o desenvolvimento de meios que garantam sua celeridade de tramitação, contudo, por evidência, sem olvidar-se, de que a ampla defesa, o contraditório, também deve ser garantido.

A segurança jurídica às partes deve vir à tona em prestígio aos princípios que envolvem o devido processo legal, na medida em que não se pode mitigar garantias processuais, para se ter um processo com duração razoável a qualquer custo.

Theodoro Júnior, pensa que:

Realmente, a celeridade da prestação jurisdicional, embora seja uma das garantias fundamentais figurantes nas modernas Constituições dos Estados Democráticos de Direito, não é a única, devendo por isso mesmo, conviver e harmonizar-se com outras que igualmente merecem prestígio constitucional. O ideal, na implantação do processo justo, é, de fato, que sua duração seja breve, mas sem impedir que o contraditório e a ampla defesa se cumpram. (2008, p. 72).

É dever do presidente do processo, barrar a mora processual que não encontre justificativa, de modo que o tempo do processo fique razoável, contudo, não pode fazê-lo em prejuízo do devido processo legal e demais garantias que o envolvem.

Como isso, não errado mencionar que os fundamentos do processo, encontram hospedagem na Constituição Federal e não no Código de Processo, seja ele civil ou penal, alias a construção dos Códex deve ter como ponto de partida a Carta Política, assim como sua interpretação para que se tenha um processo justo.

Logo, é de rigor a observância do devido processo legal, para que se tenha um processo célere e eficaz, mas também com respeito ao contraditório, ampla defesa e demais direitos fundamentais.

Devem se fazer presentes o juiz natural, a paridade de armas, a produção de provas, a inspeção judicial, a audiência de conciliação e mediação, o depoimento pessoal da parte adversa, não obtenção de provas ilícitas.

O artigo inaugural do Código de Processo Civil em regência, alhures citado, deixa patente essa assertiva, quando diz que o processo civil, será ordenado, disciplinado e interpretado segundo os ditames da Constituição Federal, para concretização de um processo justo.

Jobim instrui que:

Assim, o direito fundamental à duração razoável do processo não é um mero acessório da efetividade processual, tampouco o é o direito ao contraditório e à ampla defesa, assim como outros princípios constitucionais processuais. Todos eles fazem parte do que se diz por processo justo, um princípio que agrega todos os valores constitucionais ligados ao processo e que somente se concretiza, quase como uma ficção jurídica, se todos esses valores principiológicos processuais constitucionais forem respeitados. (2012, p. 110).

O ponto crítico desse panorama reside justamente no equilíbrio entre o direito fundamental da duração razoável do processo e o direito fundamental ao devido processo legal, de forma a que não ocorra um descompasso entre ambos, a não tornar o processo intempestivo e ineficaz.

Canotilho, nesse cenário averba de modo lapidar: "[...] a existência de processos céleres, expeditos e eficazes [...] é condição indispensável de uma protecção jurídica adequada". (1993, p. 652-653).

Como mencionado por Canotilho o processo deve ser eficaz para que se obtenha uma tutela estatal minimamente adequada, devem os direitos fundamentais encontrar nele remanso, particularmente a dignidade da pessoa humana.

Não há dúvidas que os precatórios quando não pagos de modo pontual retratam agressão à dignidade da pessoa humana.

O bom andamento do feito e seu desfecho satisfatório são diante da nova ordem processual, muito mais do que um anseio, mas um mandamento a ser alcançado por todos que de qualquer maneira atuam no processo.

Esse é sem dúvida uns dos grandes desafios daqueles que tem por ofício operar o direito.

1.8 ALGUMAS PARTICULARIDADES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Como dito alhures a temática dessa dissertação envolve direitos fundamentais como a duração razoável do processo, o recebimento pontual do precatório que na maioria das vezes reflete questões de alimentos, logo, atrela-se a dignidade da pessoa humana e também a boa gestão pública.

Observa-se, portanto, os desdobramentos e impactos diretos e indiretos dos efeitos dos direitos fundamentais nos entes públicos, bem como na sociedade e nas relações interpessoais.

Mesmo porque conforme se verificará abaixo a concepção dogmática de direitos fundamentais, está íntima e fortemente ligada a fatores sociais, históricos e culturais de cada povo que formam seu respectivo Estado, vinculando a todos através de um liame jurídico.

O Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, que passou a vigorar no ano de 2016, é sem sombras de dúvida um instrumento não somente legal, mas uma reserva de conjunto de valores que circundam a concepção de um processo eficaz.

Traz em seu âmago não somente elementos comezinhos de institutos processuais, mas também carrega traços de relevo refletidos pela Constituição Federal, como também do campo doutrinário e da própria jurisprudência.

Existe, pois no Código de Processo Civil em vigência, como visto anteriormente regras com conteúdos fundamentais processuais e constitucionais para proporcionar mais eficiência às lides forenses, tornar os feitos que chegam ao Poder Judiciário mais céleres e com julgados mais uniformes.

As normas fundamentais que se encontram na Constituição Federal delineiam vetores a todos e o Estado não fica à margem disso, muito pelo contrário, a subordinação à vontade constitucional é imperiosa.

Quando a Emenda Constitucional 45 positivou a duração razoável do processo, deu a Carta Política concretude ao desejo popular a um processo mais eficiência, caminhando de mãos dadas com os cenários históricos, sociais e econômicos mundiais.

É imperioso verificar, portanto, as modificações ocorridas no corpo social através dos tempos, assim como os fenômenos humanos que colocaram determinado direito em um patamar de relevo dentro do ordenamento jurídico em regência, capaz de identificá-lo como fundamental.

A exemplo disso pode-se, mencionar a religião que de certa forma sempre imprimiu no âmago do ser humano que o mesmo é, a imagem e semelhança de Deus, dando ao homem um caráter divino, o que o faz compreender que a dignidade da pessoa humana merece tutela estatal.

Chauí, colocando a religião como narrativa da origem, afirma que:

A religião não transmuta apenas o espaço. Também qualifica o tempo, dando-lhe a marca do sagrado. O tempo sagrado é uma narrativa. Narra a origem dos deuses e, pela ação das divindades, a origem das coisas, das plantas, dos animais e dos seres humanos. Por isso, a narrativa religiosa sempre começa com alguma expressão do tipo: ‘no princípio’, ‘no começo’, ‘quando o deus *x* estava na Terra’, ‘quando a deusa *y* viu primeira vez’, etc. (2003, p. 254).

Carrazza, dissertando sobre a origem da proteção jurídica aos direitos fundamentais assim pensa: “Foi só a partir da Idade Média, por influência da doutrina cristã e da concepção dos “direitos naturais”, que começaram a surgir alguns documentos (como a *Magna Charta*, de 1215) declarando a existência de direitos individuais, que até o monarca devia respeitar.” (2002, p. 349).

Acreditava-se que tudo, absolutamente tudo, era obra do divino, inclusive e especialmente as Leis, Santo Agostinho (354 d. C. 430 d. C.) em sua obra *A Cidade de Deus*, constatava e criticava tal entendimento: “Se os Romanos pudessem receber dos seus deuses normas de vida, não teriam, alguns anos depois da fundação de Roma, tomado dos Atenenses as leis de Sólon. Todavia, não as conservaram como as receberam, mas tentaram torna-las melhores e mais correctas.” (1991, p. 233).

Numa visão mais contemporânea da questão religiosa, mais ainda apegada aos costumes antigos a Constituição Apostólica do catolicismo denominada *Fidei Depositum* (1992), baseada nos hábitos milenares da instituição e aprovada pelo Papa João Paulo II, após os entendimentos do Concílio Vaticano II que se iniciou em 11 de outubro de 1962, encerrando-se em 8 de dezembro, de 1965, estabeleceu novo catecismo, declarando no artigo 1738 que o homem é criado a imagem e semelhança de Deus.

Art. 1738. A liberdade se exerce no relacionamento entre os seres humanos. Toda pessoa humana, criada à imagem de Deus, tem o direito natural de ser reconhecida como ser livre e responsável. Todos devem a cada um esta obrigação e respeito. O Direito ao exercício da liberdade é uma exigência inseparável da dignidade da pessoa humana, sobretudo em matéria moral e religiosa. Este direito deve ser reconhecido civilmente e protegido nos limites do bem comum e da ordem pública. (*FIDEI DEPOSITUM*, 1992).

Quanto a esse aspecto de participação, como se verá abaixo, se cuida de uma das funções dos direitos fundamentais.

Dentro de aspecto histórico, podemos mencionar a Revolução Francesa ocorrida entre os anos de 1789 a 1799, que gerou impactos políticos e sociais não somente na França, mas também em toda a Europa, com ela o antigo regime monárquico absolutista que vigia há séculos, ficou para trás, exaltando-se os princípios da liberdade, igualdade e fraternidade que até os dias hodiernos influenciam a humanidade, sob o ponto de vista social, político e jurídico.

Bobbio, em sua obra *A Era dos Direitos*, apresenta seu pensamento acerca da relevância dos impactos da Revolução Francesa na vida coletiva:

[...] o fato é que foi a Revolução Francesa que constituiu, por cerca de dois séculos, o modelo ideal para todos os que combateram pela própria emancipação e pela libertação do próprio povo. Foram os princípios de 1789 que constituíram, no bem como no mal, um ponto de referência obrigatório para os amigos e para os inimigos da liberdade, princípios invocados pelos primeiros e execrados pelos segundos. (1992, p. 43).

As grandes guerras mundiais, a primeira entre os anos de 1914 a 1918 e a segunda entre os anos de 1939 a 1945, diante do impacto causado na humanidade universal, sedimentaram grande gama de direitos fundamentais, dentre eles os direitos humanos.

Tanto assim que em 1948, houve a declaração universal dos direitos humanos, acolhidos pela Organização das Nações Unidas, que esculpíram quais eram os direitos humanos mais básicos.

A chamada guerra fria ocorrida entre os anos de 1947 a 1991, que era travada entre os Estados Unidos e a União Soviética envolvendo disputas estratégicas e conflitos não diretos que tinha reflexos mundiais desencadeando efeitos entre o fim a segunda grande guerra até a dissolução do bloco soviético.

Um embate dessas proporções que circundavam entre política, economia, social e militarismo certamente provocou mudanças sociais a nível mundial.

A queda do famoso Muro de Berlim na Alemanha em 1989, edificado pela então Alemanha Oriental nos idos de 1961, para impedir que sua população a deixasse, é um grande retrato dessa modificação social e traduz-se num grande marco para o fim da guerra fria, exaltando o direito a liberdade, expressão e porque não dizer da própria vida.

A globalização deflagrada na parte final do século XX, também pode ser considerada um grande fenômeno de alteração da ordem social, face sua enorme integração mundial ligada aos mais variados aspectos da vida humana como o mercado, financeiro, social, comunicação, político, cultural dentre outros.

A conscientização ambiental que vêm ganhando com o passar dos anos maior relevo a nível mundial, pode ser vista como um fenômeno social e político que consolida direitos fundamentais especialmente aqueles que fortalecem a concepção de um meio ambiente equilibrado e saudável.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Eco-1992, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, reunindo chefes de estados tinha o objetivo de tratar de questões e problemas de ordem ambientais mundiais.

Da mencionada Conferência, foi extraída a Carta da Terra, que consiste em uma declaração de princípios éticos e fundamentais para edificação de uma sociedade universal que seja justa, sustentável e pacífica, através de uma responsabilidade ambiental compartilhada.

Frisa-se que mesmo antes da Eco-1992, outras reuniões mundiais com o mesmo enfoque foram realizadas como a Conferência de Estocolmo ocorrida em 1972 e o Relatório de Brundtland, publicados em 1987 pelas Nações Unidas.

No caso brasileiro, a Constituição da República reserva um capítulo inteiro sobre o meio ambiente, a partir do artigo 225, proclamando que todos têm direito a um meio ambiente equilibrado, impondo ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

Muitos outros acontecimentos que se sucederam ao longo dos tempos tiveram e ainda tem impactos na vida humana e fizeram com que vários direitos fossem torneados e colocados como direitos fundamentais, assumindo grande destaque na sociedade como um todo e também no Estado, de modo a serem respeitados por todos.

Bobbio na mesma obra citada acima deixa evidente que as transformações sociais acabam por valorar determinadas situações que desagua por alçar alguns direitos a condição de fundamentais, verificando também que aquilo que no passado foi relevante, pode nos dias atuais não mais ter essa carga de valor, sendo o direito modificado, assim como se modifica a sociedade: “Não é difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar, como o direito a não portar armas contra a própria vontade, ou o direito de respeitar a vida também dos animais e não só dos homens”. (1992, p. 13).

E segue adiante “O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.” (1992, p. 13).

Alexy, cujo pensamento influencia e reflete efeitos na comunidade jurídica e científica, observando a teoria geral dos direitos fundamentais na Constituição alemã, assenta que:

Sobre os direitos fundamentais é possível formular teorias das mais variadas espécies. Teorias históricas, que explicam o desenvolvimento dos direitos fundamentais, teorias filosóficas, que se empenham em esclarecer seus fundamentos, e teorias sociológicas, sobre a função dos direitos fundamentais no sistema social, são apenas três exemplos. Difícil haver uma disciplina no âmbito das ciências humanas que, a partir de sua perspectiva e com seus métodos, não esteja em condições de contribuir com a discussão acerca dos direitos fundamentais. (2017, p. 31).

Verifica-se que não se pode fixar a formação ou maturação de qualquer direito fundamental em uma única teoria ou em um único entendimento, na verdade o que leva a consolidação do direito como fundamental são a soma dos mais variados fatores, sejam eles sociais, jurídicos, econômicos dentre outros.

No caso brasileiro, o direito fundamental a duração razoável do processo trouxe ou ao menos deveria trazer o direito a obtenção da prestação jurisdicional rápida, aqui se incluí a atividade satisfativa com a solução integral do feito, conforme o artigo 4º do Código de Processo Civil.

Quando voltamos nossos olhares para a questão dos precatórios verificamos que o referido direito fundamental sinaliza, gera efeitos e comando para que a administração pública cumpra a decisão judicial que lhe foi desfavorável de modo tempestivo.

Para tanto é de rigor a boa gestão pública, importante que se administre com observância aos princípios constitucionais e seus corolários como as leis orçamentárias, fiscais evitando o desperdício de receitas públicas com gastos muitas vezes dispensáveis.

Ligada a essa concepção histórica do surgimento dos direitos fundamentais, está à ideia de gerações ou dimensões dos direitos fundamentais conforme os mesmos vão se sedimentando e sendo positivados no ordenamento jurídico do Estado.

Ressalta-se que a questão da denominação acima mencionada atrelada a gerações ou dimensões, não passa de questão semântica e que substancialmente não indica profunda relevância, cuida-se de opção do interprete ou operador do direito.

Aqueles que defendem a melhor nomenclatura como dimensões de direitos fundamentais o fazem porque a ideia de gerações poderia mitigar ou rebaixar algum direito de modo que aqueles ditos como de primeira geração seriam mais importantes do que os de terceira geração, mas como dito acima, concretamente se trata de escolha do exegeta.

Há quem sustente a existência de cinco gerações de direitos fundamentais, mas ainda não existe um consenso doutrinário a respeito, classicamente ao menos três gerações são reconhecidas.

A inter-relação das dimensões ou gerações de direitos fundamentais com a temática contida nessa dissertação se hospeda em apontar em qual delas o direito fundamental a duração razoável do processo, por consequência o Código de Processo Civil e o fenômeno da não pontualidade do pagamento do precatório se insere.

Tem-se, primeiramente aquela geração ou dimensão que positivou os direitos ligados a vida e a liberdade, pode-se dizer que o epicentro do direito fundamental nessa geração é a figura do homem de uma forma mais individual.

Na primeira geração, os efeitos dos direitos fundamentais irradiam de forma mais acentuada ao Estado para que o mesmo se abstenha de praticar atos de intervenção na vida cotidiana do indivíduo.

O artigo 5º *caput* da Constituição Federal quando garante o direito à vida, à liberdade e a igualdade, é um exemplo clássico de categoria de direitos.

Já os chamados direitos fundamentais de segunda geração ou segunda dimensão, estão mais conectados aos direitos sociais do homem, se na primeira geração o Estado não deveria intervir na vida do cidadão, agora, na segunda geração, o Estado deve praticar ações positivas para alcance da justiça social, aqui se pode mencionar o direito fundamental a educação, a saúde, o transporte, ao trabalho dentre outros de cunho eminentemente social.

O artigo 6º da Constituição Federal, proclama que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, a previdência social, dentre outros, podem ser entendidos como exemplos de direitos fundamentais de segunda geração ou dimensão.

Quanto à terceira geração ou dimensão dos direitos fundamentais, se pode caracterizá-la basicamente como àqueles direitos de maior amplitude coletiva ou até mesmo difusa, que acaba por se espelhar em várias direções dentro do corpo social, estão ligados a demandas coletivas.

Usa-se a expressão de direitos transindividuais, para caracterizar aqueles direitos que extrapolam a individualidade do cidadão, tendo como timbre a indivisibilidade e que para serem tutelados devem abranger grande parcela da sociedade e indeterminada.

Não obstante a esses elementos, devem as pessoas estar atreladas a uma condição de ordem fática, como por exemplo: o meio ambiente saudável (art. 225 CF/88), à paz, a conservação do patrimônio cultural e histórico (art. 216 CF/88), o direito ao desenvolvimento (art. 3, II, CF/88), proteção ao consumidor (art. 170, V, CF/88), dentre outros, são exemplos de direitos dessa categoria.

Como colocado alhures a questão semântica ligada às expressões gerações e dimensões não implicam dizer que determinado direito é mais relevante, importante, do que outro, noutras palavras, como já mencionado o direito de terceira dimensão não é menos importante do que um de primeira geração.

Entendemos que o direito fundamental a duração razoável do processo, que desencadeou uma série de modificações no corpo legislativo como o Código de Processo Civil, atrelando esse ponto de vista à demora do pagamento dos precatórios, perpassa por todas as dimensões ou gerações de direitos fundamentais.

Isso porque obter um processo célere incluindo a fase satisfativa do julgado coloca o jurisdicionado como protagonista nessa dinâmica, como também se irradiou efeitos para que o Estado tomasse providências para concretude do direito fundamental em referência, no caso o próprio Código de Processo Civil.

Não se pode perder de vista que um feito tempestivo e com sua fase satisfativa completa acaba por traduzir na tão almejada pacificação social, certamente o bem maior e precípuo do Estado.

A boa e hígida gestão pública, a salutar busca pela eficiência, legalidade, impessoalidade e publicidade, enfim o responsável trato da coisa pública que basicamente não gastar mais do que se arrecada, é também um direito fundamental do cidadão, na medida em que somente uma administração pública saudável pode colocar em prática os inúmeros serviços essenciais que compõem o patrimônio jurídico da coletividade.

Mesmo porque não se pode interpretar e aplicar qualquer direito de forma isolada na medida em que todos fazem parte de um mesmo catálogo e se amoldam uns nos outros de modo que subsistam sem se excluir e ganham novas vestes, consoante se modifica a sociedade onde se encontram inseridos, essa concepção é de crucial importância para uma coerente exegese dos direitos fundamentais.

Dentro do viés acima explicitado, passaremos a apresentar outras singularidades dos direitos fundamentais, noutras palavras, cremos ser relevante contextualizar temática dessa dissertação nessas particularidades.

Tem-se que os direitos fundamentais seriam universais e absolutos. Universais, posto que emanam efeitos para todos, noutras palavras, a titularidade dos direitos fundamentais teria universal abrangência, ninguém estaria descoberto dos direitos fundamentais.

Absolutos, porque, estariam numa posição privilegiada em relação aos demais direitos, não sofrendo qualquer tipo de limitação, mesmo porque o fato de estarem contemplados no texto constitucional, já releva o grande relevo jurídico e valorativo de cada direito fundamental.

Contudo, sabidamente nada pode ser considerado absoluto, mormente no campo do direito, e assim o é em relação aos direitos fundamentais, logo, encontra remanso o entendimento de que os direitos fundamentais podem experimentar alguma espécie de limitação.

Não é rara a ocorrência de choque ou conflito entre os direitos fundamentais, nessas hipóteses haverá aplicação no caso concreto por um dos direitos fundamentais que estão gravitando a situação.

Frisa-se que o fato de se aplicar um, não exclui o outro do ordenamento jurídico, o exemplo mais clássico que pode ser delineado no artigo 5º, inciso XLVII, “a” da Constituição Federal que traz em seu bojo a pena de morte em tempos de guerra, portanto, o direito fundamental à vida, encontra limitação.

Nessas situações os critérios do princípio da proporcionalidade são utilizados, através de uma cedência bilateral, pode-se fixar qual direito fundamental prevalecerá.

No Brasil, o princípio da proporcionalidade, ganha vestes e até mesmo nome de princípio da razoabilidade e que a aquele decorre deste.

O artigo 8º do Código de Processo Civil, que como já mencionado está inserido no título único que rege as normas fundamentais do processo civil, carrega em seu texto a aplicação pelo juiz dos critérios da proporcionalidade e razoabilidade, especialmente para promover a dignidade da pessoa humana.

Bandeira de Mello comentando sobre o princípio da razoabilidade, leciona que: “Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de observar a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida”. (1999, p. 66).

Essa concepção se estende aos operadores do direito quando do caso concreto e dentro do dilema de choques entre direitos fundamentais, de modo mais particular ao Poder Judiciário que tem o ônus da decisão.

Bandeira de Mello segue, agora, pensando e fazendo menção ao princípio da proporcionalidade:

Em rigor, o princípio da proporcionalidade não é senão faceta do princípio da razoabilidade. Merece um destaque próprio, uma referência especial, para ter-se maior visibilidade da fisionomia específica de um vício que pode surgir e entremostrear-se sob esta feição de desproporcionalidade do ato, salientando-se, destarte, a possibilidade de correção judicial arrimada neste fundamento. (1999, p. 67).

Quando o julgador aplica a regra processual contida no artigo 8º, o faz com uma visão macro da ordem legal em regência, para tanto se socorre dos precedentes jurisprudências, das espécies normativas que ocorrem no caso, vale-se dos princípios gerais do direito, como também de outras fontes como os costumes.

Quando a administração pública ocupa a relação processual civil o juiz diante dos critérios da proporcionalidade e razoabilidade que compõem a ordem processual em vigência, verifica a presença da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência dentre outros princípios que a sustentam.

Tudo para se tentar lograr justapor o direito a sua finalidade e atender ao bem comum da sociedade.

São também os direitos fundamentais tidos como indivisíveis, ou seja, há uma ideia ou concepção de uma coleção dos mesmos, de forma que não se pode apreciá-los de modo divorciado um do outro, assim a condição de indivisíveis faz com que sejam todos os direitos fundamentais considerados.

Pontes de Miranda preleciona lição sobre o entrelaçamento dos direitos, em interessante passagem: “Tão estreito é o vínculo em que se unem a liberdade de locomoção e outras liberdades ameaçadas, quer sejam de pensamento, de cultos, ou de imprensa, que suas raias e limites se invadem sem prejuízos de sua independência.” (1951, p. 188).

E segue: “Sem andar ou mover-se, ninguém exerce publicamente o seu culto, nem se reúne a outros indivíduos, nem vai à redação de seu jornal, nem à sede de seus negócios.” (1951, p. 188).

Como sustentado em tópico anterior, o direito a duração razoável do processo até sua fase satisfativa que nessa dissertação é o recebimento tardio dos precatórios, o que ocorre pela má gestão pública, não pode ser apreciado de forma isolada, há uma interdependência dentro dessa perspectiva, o que justifica uma interpretação e aplicação da lei de forma sistemática.

Pode-se dizer igualmente que outro predicado do direito fundamental se hospeda na vinculação de seus efeitos, seja para o Estado como um todo, seja para os particulares.

Como dito acima o fato de ocuparem o texto constitucional já é um sinal de observância obrigatória e que não podem sofrer modificações ou supressões, noutras palavras, o direito fundamental esculpido na carta política do Estado impõe ao ente sua concretização assim como para o próprio particular.

Assim cabe o Poder Legislativo, através de sua tarefa primária, que é legislar, confeccionar espécies normativas para a concretização do direito fundamental, isso quando evidentemente, houver necessidade de atividade normativa, já que como se verá abaixo uma das características do direito fundamental e sua eficácia imediata.

Nesse plano a confecção do Código de Processo Civil em vigor, é um exemplo concreto do efeito vinculante do direito a um processo célere, assim como outros desdobramentos como a criação de meios de composição de conflitos como: autocomposição e a arbitragem.

A conciliação e mediação que passaram a ser requisitos da petição inicial, conforme seu artigo 319, VII do mesmo Código, a criação dos “CEJUSCs”, o advento do processo eletrônico, dentre outras possibilidades demonstram a força vinculativa mencionada.

Ao Poder Executivo também cabe observar os direitos fundamentais, como, por exemplo, garantir o devido processo legal no âmbito dos procedimentos licitatórios, ainda, quando os atos administrativos sejam orientados pelos critérios da oportunidade e conveniência, ou seja, discricionários, os direitos fundamentais devem ser preservados.

Como dito anteriormente a proba administração pública faz com que os serviços essenciais à coletividade passem a fluir de forma legal e sem frustrar o cidadão que é uma fonte de arrecadação fiscal, logo, natural que exija contraprestação ainda que indiretamente.

A questão dos precatórios se insere nesse quadro, mormente porque a Constituição Federal reserva um de seus capítulos às finanças públicas, conforme o artigo 163 e seguintes, particularmente destacamos o artigo 165 que trata do plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O gestor público que pratica os ditames constitucionais com respeito às leis fiscais e orçamentárias, que não desperdiça numerário, certamente possui lastro para o pagamento dos precatórios.

Se para os Poderes Legislativo e Executivo, há vinculação dos direitos fundamentais, quiçá, para o Poder Judiciário, ninguém mais do que o Juiz deve zelar pela eficácia e aplicabilidade de determinado direito fundamental, mesmo porque não se pode admitir qualquer lesão ou ameaça de direito que não possa passar pelo crivo do Poder Judiciário, mormente porque é a jurisdição inafastável, diante do proclamado pelo artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal.

Coloca-se em relevo que a Corte Constitucional pátria tem jurisdição em todo o território nacional, assim como os demais Tribunais Superiores, conforme o artigo 92, § 2º da Carta da República.

O Supremo Tribunal Federal alias cumpre esse papel de guarda da Constituição Federal, desde sua criação ocorrida no ano de 1828, sendo o órgão da Justiça nacional mais longevo, e seu presidente, também é presidente do Conselho Nacional de Justiça.

Mesmo durante o regime militar ocorrido no Brasil, especialmente quando da vigência do Ato Institucional n.º 5 (AI5), datado de 13 de dezembro de 1969, que suspendeu o instituto do *habeas corpus*, para os crimes contra a ordem econômica e social, economia popular, crimes políticos e contra a segurança nacional, o Supremo Tribunal Federal, não deixou de receber petições de seus jurisdicionados e dizer o direito.

A vinculação existe igualmente entre os particulares, ou seja, devem os particulares na vida cotidiana observar e respeitar os direitos fundamentais, sob pena de mácula ao ordenamento jurídico como um todo, aqui se pode dizer que há a chamada eficácia horizontal

dos direitos fundamentais, logo, não há somente incidência dos direitos fundamentais entre Estado e cidadão.

Logo, mesmo no âmbito privado, como por exemplo, em uma associação de pessoas como um clube, deve haver observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, enfim deve haver prestígio ao devido processo legal e outros direitos fundamentais.

Outra característica dos direitos fundamentais é a inalienabilidade, ou seja, o direito fundamental não pode ser cedido, transferido, seu titular não pode negá-lo ou impedir sua fruição.

São igualmente indisponíveis, noutras palavras, não podem ser objeto de renúncia, mesmo porque são dotados de eficácia objetiva, importando não somente ao seu titular, mas também a toda sociedade, em síntese não se pode fazer de determinado direito fundamental o que se bem quer.

Evidentemente que existem exceções como, por exemplo, a privacidade ou exercício do livre pensamento, mas deve ocorrer dentro de um lapso temporal determinado e que não agrida a dignidade da pessoa humana.

Em regra como articulado acima os direitos fundamentais possuem o cerne da indisponibilidade e inalienabilidade, aqui cabe uma reflexão acerca da temática central desta dissertação que compreende a mora injustificada do pagamento dos precatórios.

Não raro, credores insatisfeitos com a demora em receber seu crédito detalhado no precatório ou até mesmo antevendo esse cenário antes do vencimento do prazo para o adimplemento, acabam por vendê-lo a terceiros.

No segundo capítulo deste estudo se abordará a legalidade desse negócio jurídico, contudo, de início, pode-se afirmar com segurança, que se cuida de um rebaixamento ao direito fundamental.

Tal mitigação se dá ao direito de crédito que tem em seu conteúdo um direito fundamental como no caso dos precatórios que envolvem verbas salariais, como também a duração razoável do processo, já que cansado o credor acaba por optar em vender seu crédito do que esperar anos e anos pelo recebimento.

Outra marca dos direitos fundamentais é a imprescritibilidade, assim não se pode falar em prescrição quando se trata de direitos fundamentais, não estão os mesmos sujeitos a prazos prescricionais, não ocorre sua extinção pelo decurso de lapso temporal.

A não fruição ou utilização de determinado direito fundamental por seu titular não implica em sua perda, imaginemos que se uma pessoa nunca utilizou o serviço de saúde pública, indaga-se, estaria impedida de fazê-lo quando houver necessidade? Evidente que não.

Deve-se colocar em relevo que o vexo da imprescritibilidade não retira a prescrição ligada a reparação do dano provocado quando se ameaça ou se lesiona o direito fundamental, noutras palavras, violado o direito fundamental, o prazo para a reparação se inicia conforme as regras do ordenamento jurídico em regência, de modo mais particular as regras do artigo 205 e seguintes do Código Civil.

Nesse passo, e como forma de deixar mais visível o pensamento acima delineado, concentremos análise nos direitos de personalidade do indivíduo, direitos esses ligados diretamente ao direito fundamental da dignidade da pessoa humana.

O Código Civil reservou um capítulo inteiro dedicado aos direitos de personalidade, situando-os no Capítulo II do referido *Codex*, ganhando destaque no artigo 11, o qual, se pede, licença para transcrevê-lo: “Art. 11. Com exceção dos casos previstos em lei, os direitos da personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária.”

Logo, decorrem, da dignidade da pessoa humana e se amoldam a elementos que constitui o indivíduo como a sua imagem, nome, integridade física, a privacidade, à vida, dentre outras características inerentes à personalidade.

Violado o direito a personalidade, passa a fluir o prazo para a legal reparação, conforme inteligência do artigo 12 do mesmo Código Civil:

Art. 12. Pode-se exigir que cesse a ameaça, ou a lesão, a direito da personalidade, e reclamar perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Parágrafo único. Em se tratando de morto, terá legitimação para requerer a medida prevista neste artigo o cônjuge sobrevivente, ou qualquer parente em linha reta, ou colateral até o quarto grau. (BRASIL, CÓDIGO CIVIL, 2002).

Outra marca dos direitos fundamentais, é aquela proclamada no artigo 5º, parágrafo primeiro da Constituição Federal “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Com essa aptidão o direito fundamental ganha aplicação imediata e direta, sem depender, portanto, de atuação do Poder Legislativo, noutras palavras, não há necessidade de criação de espécie normativa que o regulamente.

Essa aplicabilidade imediata deixa em evidencia que os valores embutidos no direito fundamental, valores esses essenciais à pessoa, não podem ficar a mercê de terceiros ou do

Estado, eis que reflete a vontade suprema do povo, que está sobre qualquer poder estatal ou do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Mais do que aplicação imediata à mensagem emanada do artigo 5º, parágrafo primeiro, é de que essencialmente as normas que definem os direitos fundamentais são preceitos a serem consumadas.

O comando constitucional em apreciação recomenda obrigatoriamente que o operador do direito, seja no âmbito administrativo, como judicial, deve aplicar imediatamente o direito fundamental no caso concreto, ainda que esse expediente contrarie determinada espécie normativa que conflita com o vetor constitucional do direito fundamental.

Aqui, não se pode deixar de mencionar a eficácia das normas constitucionais, que classicamente são ditas como: eficácia plena, contida e limitada.

As normas com características de eficácia plena são aquelas que uma vez compondo o texto ápice do Estado, passam de forma imediata a produzir efeitos, ou seja, tem aplicação imediata.

O Supremo Tribunal Federal, por vezes, concede *habeas corpus* de ofício quando o direito fundamental à liberdade encontra-se mitigado, deixando patente a marca da imediatidade desse direito.

É o que se verifica no *Habeas Corpus* 150790/SP São, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, publicado em 05 de junho de 2019, assim ementado:

Habeas corpus. Uso de documento falso. Regime inicial de cumprimento da pena. Abrandamento. Concessão da ordem. Execução provisória da condenação penal. Ausência de ilegalidade. 1. A fixação do regime inicial de cumprimento da pena não está atrelada, de modo absoluto, ao quantum da sanção corporal aplicada, devendo-se considerar as especiais circunstâncias do caso concreto. Assim, a imposição ao condenado de regime mais gravoso do que o recomendado nas alíneas do § 2º do art. 33 do Código Penal deve ser adequadamente fundamentada. Esse entendimento se amolda à jurisprudência cristalizada na Súmula 719 do STF e replicada em diversos julgados. 2. O paciente foi condenado à pena de 2 anos e 4 meses de reclusão, em regime inicial semiaberto, pela prática do crime de uso de documento falso (CP, art. 304). As circunstâncias do caso concreto indicam que o regime aberto se mostra adequado e suficiente para a repressão e prevenção do crime. 3. O Plenário desta CORTE concluiu que a execução provisória de acórdão penal condenatório proferido em grau de apelação, ainda que sujeito a recurso especial ou extraordinário, não compromete o princípio constitucional da presunção de inocência afirmado pelo artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal (HC 126.292/SP, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Dje de 17/5/2016). Entendimento confirmado no julgamento das medidas cautelares nas ADCs 43 e 44 (julgadas em 5/10/2016). E, em repercussão geral, foi reafirmada a jurisprudência, no exame do ARE 964.246 (Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, DJe de 25/11/2016). 4.

Ordem de Habeas Corpus concedida, de ofício, para que seja observado o regime aberto. (STF, *Habeas Corpus* 150790/SP, 2019).

Aquelas que têm eficácia ou aplicabilidade direta, mas não integral na medida em que pode haver pelo legislador restrição de sua eficácia, são as normas de eficácia contida.

Já as normas constitucionais de eficácia limitada, são aquelas que têm sua aplicação mediata ou diferida, ou postergada, já que somente produzirá efeitos a partir do surgimento de uma espécie normativa posterior.

Como acima sustentado uns dos atributos do direito fundamental é sua aplicação imediata, entretanto, tal condição não é absoluta, na medida em que há alguns direitos fundamentais que carecem de espécies normativas que os regulem, tendo sua aplicabilidade condicionada.

O seguro-desemprego que um direito fundamental de natureza social e decorre do salário, logo, do trabalho, previsto no artigo 7º, inciso II da Constituição Federal, depende de Lei para sua regulação, no caso a Lei n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990, regulamenta o Programa do Seguro-Desemprego.

Outros exemplos podem ser mencionados do próprio artigo 7º acima citado, inciso I – a relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, inciso IV – salário mínimo, fixado em Lei, que garanta as necessidades vitais do cidadão e de sua família: moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

Contudo, ainda existam direitos fundamentais que dependam de regulamentação, o que dá a sensação de ficar a mercê do legislador infraconstitucional, o que desagua em uma inconstitucionalidade por omissão, havendo possibilidade da chamada ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que decorre da exegese dos artigos 102 e 103, § 2º da Constituição Federal.

A referida ação em que o Supremo Tribunal Federal declara a inconstitucionalidade por omissão dando ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias, encontra disciplina nos termos da Lei n.º 9.868/99, acrescida pela Lei 12.063/09.

No caso dos precatórios, a Emenda Constitucional n.º 99, de 14 de dezembro de 2017, alterou o artigo 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluindo o § 3º, autorizando os credores a exercer a compensação tributária prevista no referido artigo 105.

O § 2º do citado artigo 105 prevê que os Estados, Distrito Federal e Municípios teriam prazo de até cento e vinte dias, para regulamentar a compensação tributária a partir de 1º de janeiro de 2018.

Acerca do instituto da compensação dissertou-se no capítulo específico sobre os precatórios, contudo, é exemplo de uma norma constitucional de eficácia plena, já que o mencionado § 3º possibilita que decorrido o prazo do § 2º sem regulamentação, pode-se exercer a compensação tributária.

1.9 O DIREITO FUNDAMENTAL A UMA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Os direitos fundamentais também exalam o direito a prestação, noutras palavras, acaba por impor ao Estado ações que possam dar vazão no caso brasileiro aos seus objetivos fundamentais, artigo 3º, inciso III da Constituição Federal, como erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Pode-se dizer que todo cidadão possui um direito fundamental a boa administração pública que procura de modo geral a obtenção a uma proteção mais efetiva ante os desmandos do poder estatal.

Sabidamente uma inábil gestão pública causa desconforto social, sendo a falta de recursos uma de suas consequências, o que obviamente dificulta ou impede a fruição de serviços públicos essenciais.

Todo cidadão espera que seu governante tenha uma conduta adequada em respeito ao ordenamento jurídico em vigor para então que os direitos fundamentais prestacionais sejam efetivados.

No Brasil esse direito fundamental a boa administração pública não se encontra positivado, mas fundamenta-se no Estado de direito, logo, está implícito na medida em que o artigo 37 da Constituição Federal determinou que deve se pautar pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Se voltarmos nossas atenções à problemática dos precatórios que se inserem nesse contexto, notaremos que uma hígida administração pública, certamente diminuiria sensivelmente a morosidade injustificada do pagamento.

De tudo até agora sustentado há uma inter-relação com a dignidade da pessoa humana, ter uma boa administração pública, obter o recebimento do precatório de forma pontual,

dentro de um processo com tempo razoável é nada mais do que aflorar tal direito fundamental.

Tanto assim é verdade que como já demonstrado no decorrer desta dissertação o artigo 8º do Código de Processo Civil, manda que o juiz aplique o ordenamento jurídico promovendo e resguardando a dignidade da pessoa humana.

Esse deve ser o mote do novo processo civil, mormente porque a Constituição Federal é a maior base das normas jurídicas, dessa feita deve o julgador nela estruturar suas decisões.

Sarlet traz interessante lição nessa perspectiva do princípio da dignidade da pessoa humana e sua influência no ordenamento jurídico, ao mencionar que:

O que está em causa é o próprio conceito de direitos fundamentais, que, como já adiantado, haverá (diferentemente do conceito de direitos humanos) ser sempre um conceito constitucionalmente adequado. Tomando como referência o sistema constitucional brasileiro, o que se percebe é que se todos os direitos fundamentais apenas são fundamentais se tiverem um fundamento e um conteúdo em dignidade, duas alternativas se oferecem: ou nem todos os direitos consagrados pelo constituinte de 1988 como fundamentais são verdadeiros direitos fundamentais, cuidando-se, de tal sorte, de direitos apenas formalmente constitucionais e fundamentais, ou o conceito material de dignidade humana terá de ser esgaçado de modo injustificável, a ponto de ele próprio resultar substancialmente fragilizado e mesmo esvaziado. (2019, p. 99-100).

Segue:

Nesse contexto, vale reprisar que a condição de direito fundamental decorre de uma opção do constituinte (pelo menos no que diz com os direitos expressamente enunciados como fundamentais) que não necessariamente tem por fundamento a dignidade da pessoa humana ou pelo menos uma determinada concepção de dignidade, mas sim pode encontrar respaldo em uma série de outros valores ou mesmo se traduzir em resposta a demandas específicas do corpo social. Ademais disso, a concepção de direitos fundamentais adotada pela Constituição Federal de 1988 adere à tradição que se inaugurou com a Lei Fundamental da Alemanha no sentido de que direitos fundamentais são fundamentais, para além de seu conteúdo (fundamentalidade material), pelo fato de lhes ter sido atribuído um regime jurídico-constitucional reforçado, ou seja, um conjunto de garantias a assegurar aos direitos fundamentais uma normatividade (eficácia e proteção) qualificada no contexto da ordem constitucional, isso é, uma fundamentalidade em sentido formal. Dito de outro modo, ainda que a fundamentalidade em sentido material pudesse ser exclusivamente reconduzida à dignidade da pessoa humana (o que por si só já não se revela como sendo cogente), o mesmo não se dá com a fundamentalidade em sentido formal, pois tendo ou não determinado direito um fundamento e conteúdo em dignidade, indispensável que lhe tenha sido assegurado um regime jurídico correspondente, pois é isso que lhe outorga, ao fim e ao cabo, condição de direito fundamental. (SARLET, 2019, p. 100).

O Estado tem, portanto, o dever de agir, para garantir razoavelmente a dignidade da pessoa humana, ônus esse bem visível no artigo 5º *caput*, como também, no artigo 34, VII, alínea “b” da Constituição Federal, abaixo transcrito:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
 [...]
 VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 [...]
 b) direitos da pessoa humana; (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

O artigo 226, § 7º da Constituição Federal, igualmente reflete o conteúdo e o comando prestacional da dignidade da pessoa humana:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.
 [...]
 § 7.º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Na mesma linha o artigo 227 da Constituição Federal, assegura à criança, ao adolescente e ao jovem, que é dever da família, da sociedade e do Estado, garantir e criar meios prioritários, para a preservação de suas vidas, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, liberdade, além de colocá-lo a salvo de formas de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Por sua vez o artigo 230 da mesma Carta Política, apresenta foco na pessoa idosa: “Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

A Lei n.º 11.340, de 07 de agosto de 2006, popularmente conhecida como Lei “Maria da Penha”, obriga o Estado a desenvolver mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. O artigo 3º, § 1º, da mencionada Lei, demonstra tal cenário.

Art. 3º Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

§ 1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, LEI Nº 11.340, 2006).

Nesse caminhar deve o direito fundamental da dignidade da pessoa humana estar desenhado no texto constitucional de qualquer Estado, porque a ele se entrelaçaram todos os outros direitos fundamentais que se convertem em sinais para que o Estado e os próprios cidadãos os desvirtuem.

Tem-se a concepção de que se um texto constitucional não possua direitos dessa magnitude, ou fundamentais, não se pode dizer que se trata verdadeiramente de uma Constituição ou carta política, tamanha a importância e o destaque dos direitos fundamentais, constituindo-se ou tendo natureza de *cláusula pétrea*.

Mendes e Branco, traduzem esse entendimento ao pensar que:

O avanço que o direito constitucional apresenta hoje é resultado, em boa medida, da afirmação dos direitos fundamentais como núcleo da proteção da dignidade da pessoa e da visão de que a Constituição é o local adequado para positivizar as normas asseguradoras dessas pretensões. Correm paralelos no tempo o reconhecimento da Constituição como norma suprema do ordenamento jurídico e percepção de que os valores mais caros da existência humana merecem estar resguardados em documento jurídico com força vinculativa máxima, indene às maiorias ocasionais formadas na efervescência de momentos adversos ao respeito devido ao homem.

A relevância da proclamação dos direitos fundamentais entre nós pode ser sentida pela leitura do Preâmbulo da atual Constituição. Ali se proclama que a Assembleia Constituinte teve como inspiração básica dos seus trabalhos o propósito de ‘instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança’. Esse objetivo há de erigir-se como pilar ético-jurídico-político da própria compreensão da Constituição. O domínio das considerações técnicas que os direitos fundamentais suscitam, por isso, é indispensável para a interpretação constitucional. (2015, p. 135).

Seguem às:

Os direitos fundamentais assumem posição de definitivo realce na sociedade quando se inverte a tradicional relação entre Estado e indivíduo e se reconhece que o indivíduo tem, primeiro, direitos, e, depois, deveres perante o Estado, e que os direitos que o Estado tem em relação ao indivíduo se

ordenam ao objetivo de melhor cuidar das necessidades dos cidadãos. (MENDES; BRANCO, 2015, p. 136).

Dessa feita em sendo a Constituição Federal a Lei ápice de qualquer ordem jurídica, os direitos mais salutares do homem devem encontrar guarida no texto supremo de modo a que tudo e todos estejam a eles vinculados.

Aqui em remate se espera do Estado uma ação positiva para efetivação de determinado direito fundamental, como aquisição de ambulâncias, contratação de médicos, edificação de escolas e contratação de professores, construções de presídios, dentre outros.

1.10 A FRUIÇÃO DA CIDADANIA

Sustenta-se também, que os direitos fundamentais possuem característica de participação, ou seja, seriam direitos inclinados a dar sustentação a colaboração do indivíduo na construção do *animus* do Estado, estariam situados na Constituição Federal no sítio mais específico do Capítulo dos direitos políticos, dispostos no artigo 14 de seguintes.

São direitos que garantem a participação coletiva do povo no sentido de decidir e conduzir por sua vontade alguns rumos na vida do País, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Aqui o povo, não é um mero expectador das iniciativas estatais, pelo contrário, exerce de forma objetiva sua vontade, tanto que o *caput* do mencionado artigo 14 demonstra a autoridade do corpo social “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:”. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

O direito fundamental de participação acaba por exaltar a cidadania (art. 1, II, CF/88), de forma que a mesma não fique flutuando somente no plano abstrato da norma, dando por evidencia maior concretude a esse princípio fundamental.

O inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição Federal, exalta o livre exercício da cidadania quando estabelecesse que são assegurados, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos, contra ilegalidades ou abusos de poder.

Assim como a obtenção de certidões em órgãos públicos, para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Por sua vez o inciso LXXVII do mesmo artigo 5º, garante a gratuidade das ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

A Lei n.º 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, estabelece a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, assim como a Lei n.º 10. 835, de 08 de janeiro de 2004, que instituiu a renda básica de cidadania.

Os dispositivos legais acima articulados são vetores que garantem, a participação popular pelo conduto da cidadania, na vida e nos rumos do Estado, constitui numa forma de fruição de Poder, que aliás emenda dele próprio como ideal democrático.

Não se pode negar que a garantia do princípio fundamental da cidadania é um dos instrumentos que naturalmente valida ou legitima o Estado Democrático, na medida em que de forma direta dá estribo para a participação popular.

O orçamento participativo que será alvo de estudo mais aprofundado em capítulo próprio é sem sombra de dúvidas um instrumento de participação popular na medida em que o povo escolhe o futuro e o destino das receitas auferidas pela administração pública de modo que a mesma atenda cada vez mais os anseios sociais.

Pode-se dizer dessa feita que as características atribuídas aos direitos fundamentais como defesa, prestação e participação, são em verdade, funções dos direitos fundamentais que ficam a influenciar o ordenamento jurídico em regência, os operadores do direito e a sociedade como um todo.

Essa influência dos direitos fundamentais dentro do ordenamento jurídico dimensiona igualmente o caráter objetivo dos direitos fundamentais, dimensão essa observada por Mendes e Branco quando sustentam que:

A dimensão objetiva resulta do significado dos direitos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional. Os direitos fundamentais participam da essência do Estado de Direito democrático, operando como limite do poder e como diretriz para a sua ação. As constituições democráticas assumem um sistema de valores que os direitos fundamentais influam sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de norte para a ação de todos os poderes constituídos. (2018, p. 168).

Pelo que foi apresentado até aqui, pode-se dizer que os direitos fundamentais, têm sua base numa edificação histórica, e que paulatinamente são entranhados no ordenamento jurídico de cada Estado e que a todos: poder público e particular vincula, de modo a garantir e preservar a dignidade da pessoa humana.

Não obstante essa importante comprovação, ou seja, a positivação de determinado direito fundamental, tal não garante por si só a consumação ou sua efetivação, em particular naquelas sociedades tidas como pouco desenvolvidas onde a maior característica é a desigualdade social.

Não cabe mais dúvida de que a positivação do direito fundamental a duração razoável do processo influenciou sobremaneira o ordenamento jurídico em vigência particularmente com o advento do Código de Processo Civil, inserindo nesse contexto não somente os particulares, mas a administração pública.

Necessário o fomento não somente do Estado, mas também de toda a coletividade, de meios e instrumentos para que os direitos fundamentais cada vez mais saiam do plano abstrato da norma, mas que, sobretudo, sejam efetivados.

2 O SISTEMA DE PRECATÓRIOS

Apresenta-se igualmente de rigor traçar linhas gerais acerca do instituto do precatório, onde se encontra baseado legalmente, como é formalizado, constituído, processado e pago.

Mormente porque a problemática desta dissertação tem como centro a reconhecida mora no pagamento dos precatórios, logo, é fundamental para lastrear nossas fundamentações acerca do tema uma análise mais aprofundada sobre o instituto em referência.

Assim como se apreciará a contextualização histórica, as Constituições Federais e suas emendas, como também a salutar supremacia do interesse público sobre o privado, principal mote da administração pública.

As consequências do inadimplemento também foram analisadas, bem como a imposição de juros moratórios e correção monetária, assim como procedimentos administrativos atrelados aos precatórios e o Conselho Nacional de Justiça.

Os institutos da compensação, sequestro no caso da inadimplência do ente público devedor e a requisição de pequeno valor também foram objeto de estudo.

2.1 ELEMENTOS HISTÓRICOS

Os antecedentes históricos influenciam direta ou indiretamente o ordenamento jurídico, assim como sua exegese, é, pois um dado relevante em que o investigador científico deve se atentar, no caso dos precatórios, os elementos históricos nos ajudam a compreender melhor o atual cenário jurídico e social em que se apresenta.

Quando o Brasil saiu da condição de colônia e transformou-se em Reino Unido ao de Portugal e Alagoas, já era um sinal de que a independência aconteceria, até que no dia 07 de setembro de 1822, o império brasileiro se estabelecia juntamente com a coroação de Dom Pedro I.

Com isso a organicidade estatal volveu-se no sentido de se estabelecer um poder mais centralizador, para inclusive se evitar divisões territoriais, o que se buscava era em verdade uma unidade nacional, de modo que a constituição da monarquia tinha o viés de fortificar o poder central e a unidade política.

A Constituição Imperial concebida pelo Conselho de Estado, outorgada em 25 de março de 1824, pelo próprio Imperador, trouxe o Poder Moderador, havendo destaque ainda para o absoluto poder do monarca.

Ainda nesse período, embora, o Império brasileiro, tivesse Poder Legislativo, toda a legislação em regência era oriunda de Portugal, assim mesmo com a independência política brasileira, o ordenamento jurídico era o que vigia em Portugal, em particular as Ordenações Filipinas.

As Ordenações Filipinas possuíam penas drásticas e bem diversificadas, como esquarteramentos, açoites, desterro, banimento, perdimento e confisco de bens, quando de execuções contra o poder público, era desencadeada igualmente quando se executava um particular, ou seja, havia penhora de bens, praticamente não havia proteção aos bens públicos.

A Lei de 27 de julho de 1582 destacava que alguns bens eram impenhoráveis, dentre eles: os livros, armas, cavalos, camas de fidalgos, dos desembargadores e cavalheiros e vestidos.

O artigo 15, inciso XV da Carta Política de 1824, disciplinava que era competência da Assembleia Geral: “Regular a administração dos bens Nacionais, e decretar a sua alienação”. (CARTA POLÍTICA, 1824).

Com tal dispositivo, a alienação de bens públicos somente poderia ser feita com autorização da Assembleia Geral, logo, teriam uma natureza inalienável e por consequência impenhorável.

Desse modo se poderia dizer que os bens públicos passavam a ter garantia e proteção contra atos expropriatórios, condição reforçada pelo Decreto 737, de 25 de novembro de 1850, ao estabelecer no seu artigo 529, §1º que não poderiam ser absolutamente penhorais: “Os bens inalienáveis”. (BRASIL, DECRETO 737, 1850).

Não obstante, o artigo 530, § 5º, do mesmo Decreto, estabelecia que havia possibilidade de penhora frutos e rendimentos dos bens inalienáveis, que para melhor hermenêutica abaixo transcrevemos:

Art. 530. São sujeitos à penhora, não havendo absolutamente outros bens:
 § 1.º As sagradas Imagens e ornamentos de altar si forem de grande valor.
 § 2.º O vestuario que os empregados publicos usam no exercicio das suas funcções.
 § 3.º Os livros dos Juizes, Professores, Advogados e estudantes.
 § 4.º As machinas e instrumentos destinados ao ensino, pratica ou exercicio das artes liberaes e das sciencias.
 § 5.º Os fructos e rendimentos dos bens inalienaveis.
 § 6.º Os fundos liquidos que o executado possuir na companhia ou sociedade commercial a que pertencer (art. 292 Código). (BRASIL, DECRETO 737, 1850).

Inúmeras espécies normativas como Decretos e Leis, que tratavam da impenhorabilidade dos bens da Fazenda Nacional se sucederam, até ser efetivamente estabelecida nos artigos 66 e 67 do Código Civil de 1916.

Art. 66. Os bens públicos são:

I - de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças;
II - os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal;

III - os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever. (BRASIL, CÓDIGO CIVIL, 1916).

O ordenamento jurídico estabelecia, portanto, a impenhorabilidade dos bens públicos, protegendo-os dos atos expropriatórios oriundos das execuções em seu desfavor, ou seja, não era possível a penhora dos bens, que é certamente um dos meios para efetivação da prestação jurisdicional, mas isso não poderia ser visto como um manto de proteção ou privilégio estatal de modo a afastar suas responsabilidades.

2.2 AS CONSTITUIÇÕES

A Constituição pátria de 1934 apresentou o sistema de precatórios, meio pelo qual o Estado paga seus débitos judicialmente declarados, o que se tinha até então era o caminho dificultoso para o recebimento do credor, já que como havia a impenhorabilidade de bens públicos, quem decidia acerca dos pagamentos e a forma de como fazê-los era a Fazenda Pública, o que gerava grande instabilidade.

A criação e constitucionalização do sistema de precatório trouxe evidente isonomia entre os credores e sinalizou a necessidade do poder público ter atos lastreados na moralidade e legalidade.

O mencionado artigo 182 da Constituição de 1934 foi então um marco para o cumprimento das decisões judiciais contra a Fazenda Pública, merecendo transcrição devido a sua importância.

Art. 182. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais. Parágrafo único - Estes créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1934).

Como é consabido no Estado Democrático de Direito o que vige é o império da Lei, noutras palavras, tudo e todos se submetem ao ordenamento jurídico em regência, inclusive o próprio Estado que aliás tem como fim precípua o interesse público, logo, quando o ente público seja ele qual for, bem como sua natureza, pratica por ação ou omissão, dano a outrem fica obrigado a repará-lo.

Não há dúvidas igualmente que levar o sistema de precatórios para o texto constitucional deu mais consistência a salutar separação dos poderes, já que se impôs um regramento para que o Poder Executivo obedeça às decisões do Poder Judiciário, com isso não mais se cuidava de conveniência e oportunidade do gestor público, mas sim o dever de se curvar a força legal.

As Constituições que sucederam mantiveram o sistema de precatório em seus textos como a de 1937, assim como a de 1946, mas ao contrário do texto de 1934, houve ampliação quanto aos entes federados como estados e municípios, já que anteriormente somente a fazenda federal estava vinculada ao sistema de precatórios.

Relevante para melhor compreensão colacionar o texto do artigo 204 da Carta Política de 1946.

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

Parágrafo único - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito. (CARTA POLÍTICA, 1946).

A Constituição de 1967, também previu o sistema de precatórios, trazendo inovação no sentido de que seria obrigatória a inclusão orçamentária das entidades de direito público, de verba necessária para o pagamento dos precatórios apresentados até primeiro de julho, conforme se verifica no seu artigo 112, § 1º:

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 seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1967).

Cumpre-nos destacar que a Emenda Constitucional n.º 01, de 17 de Outubro de 1969, igualmente manteve o mesmo texto, especialmente quanto ao comando dos entes devedores para inclusão no orçamento de numerário suficiente para o adimplemento dos precatórios.

De se notar que o regramento jurídico dado em 1969 pela Emenda, refletiu de modo acentuado na construção do Código de Processo Civil de 1973, especialmente por regular de modo bem particular a execução por quantia certa contra o poder público, é o que se via em seus artigos 730 e 731:

Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:

I - o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.

Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito. (BRASIL, CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, 1973).

Apresenta-se de rigor mencionar que todo o exposto acima trata de condenações judiciais em desfavor da Fazenda Pública.

Entretanto, por evidência os casos de execuções fundadas em títulos executivos extrajudiciais, também obedeciam à disciplina contida nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil de 1973, conforme entendimento sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça, Súmula n.º 279, confeccionada a partir de julgado datado de 21/05/2013: “É cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública”. (STJ, SÚMULA Nº 279, 2013).

Por sua vez o Código de Processo Civil de 2015, revogou as disposições em contrário, prevendo a modalidade de cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de

obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública, conforme estabelecem os artigos 534 e 535.

Esses dispositivos disciplinam todo o incidente processual do cumprimento de sentença, desde a petição inicial, como impugnação do ente público, homologação do cálculo de liquidação, recursos, até a decisão que indica para a confecção dos ofícios requisitórios de precatório ou da requisição de pequeno valor.

De bom vezo destacar que diante da autonomia legislativa e administrativa constitucionalmente estabelecida cabe a cada ente federado fixar os valores de precatórios e de requisições de pequeno valor, conforme artigo 100, § 3º da Constituição Federal, que abaixo será mais bem apreciado.

O que se verifica nessas modificações legislativas ao longo dos anos é que cada vez mais se saiu do plano discricionário do gestor público para o vinculado, retirando qualquer indício de privilégio ou comodidade, ligada ao pagamento das condenações impostas à administração pública, refletidos nos precatórios.

As molduras constitucionais de certa forma foram se solidificando para se fazer igualmente presente na Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã” consolidou ainda mais o sistema de precatórios que já existia no Brasil.

O ordenamento jurídico deixou consolidado que o Poder Público não está isento quando realiza algum ilícito, ficando suscetível aos artigos 186 do Código Civil, 5.º, incisos V e X e 37, § 6º da Carta Magna nacional, destaca-se no referido artigo 37, § 6º, abarca igualmente as pessoas jurídicas de direito privado que estejam prestando serviços públicos, conforme se verifica sua redação:

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

§ 6.º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Destacamos com a transcrição acima os elementos principiológicos que orientam o administrador público e que deles não deve se afastar como a legalidade, moralidade e eficiência, elementos que instrumentalizam a gestão pública com qualidade e voltada ao bem comum.

2.3 A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Não obstante, uma vez imposta à responsabilização estatal e o dever de reparação através de um pronunciamento judicial o ente público não é juridicamente tratado igual a um devedor comum.

Como visto seus bens e direitos, não ficam sujeitos de modo geral aos atos expropriatórios ou a penhoras, existe, dessa feita, com a finalidade de preservação da coletividade, um regime diverso para que o ente público cumpra com o pagamento, ocasião onde nasce o precatório.

Isso porque orbita no sistema jurídico o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, sendo certo que o Poder Público o concretiza através de seus serviços que aliás são essenciais, não havendo então possibilidade de penhora ou expropriação, os serviços públicos fundamentais ficariam prejudicados.

Entende Bandeira de Mello sobre a supremacia do interesse público sobre o privado:

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e assegurando deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todas e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. (1999, p. 29).

Na mesma senda Di Pietro, assevera sobre o cânone da supremacia do interesse público sobre o privado:

Esse princípio, também chamado de princípio da finalidade pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação. No que diz respeito à sua influência na elaboração da lei, é oportuno lembrar que uma das distinções que se costuma fazer entre o direito privado e o direito público (e que vem desde o direito romano) leva em conta o interesse que se tem em vista proteger, o direito privado contém normas de interesse individual e, o direito público, normas de interesse público. (1992, p. 59).

Sobre a indisponibilidade pela administração dos interesses públicos Hely Lopes Meirelles leciona que:

O princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares. Dele decorre o princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, que, por isso, mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia. (2004, p. 101).

Esses arquétipos indicam e reforçam a impenhorabilidade dos bens públicos, como alhures argumentado, aqui o que se preserva não é a administração pública propriamente dita, pelo contrário, o que se acautela é justamente o coletivo, a sociedade, que não pode ficar sem os bens públicos que realizam os serviços essenciais.

Para uma compreensão mais adequada sobre a temática será analisado também as chamadas requisições de pequeno valor “RPV”, já que também são institutos de forma jurídica que se destinam ao pagamento de débitos de natureza judiciais dos entes públicos, colocando-se em relevo que devido a sua natureza e valores menores em relação aos valores dos precatórios.

2.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUAS EMENDAS

A Constituição Federal, promulgada em 1988, não modificou o sistema de precatórios que vinha sendo solidificado em Constituições anteriores, assentando o regime em seu artigo 100.

A inovação se deu com a preferência no pagamento de precatórios de natureza alimentar, como também a necessidade de se constar as devidas atualizações monetárias dos valores a serem pagos, e igualmente, suprimiu-se a regra de oitiva do representante do Ministério Público para a efetivação do sequestro.

Como mencionado a Constituição da República Federativa do Brasil, reservou um artigo específico para disciplinar os pagamentos dos débitos dos entes públicos, que é justamente o artigo 100 com seus vinte parágrafos, o que justifica sua transcrição em face de importância jurídica e social do mesmo.

O *caput* do referido artigo está assim grafado:

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 DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Mas o que se viu, foi uma sucessão de Emendas Constitucionais que disciplinaram o regime de precatórios e foram alterando de forma substancial aquele criado inicialmente pela Constituição de 1998.

Exemplificativamente o § 3º de seu artigo 100 implementado pela Emenda Constitucional n.º 20, de 1998, criou a chamada requisição de pequeno valor ou como acima já mencionado “RPV”, que não estão atreladas ao sistema de precatórios.

Art. 100.

[...]

§3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que a Fazenda Federal, estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Essa inovação trouxe grande impacto quanto à execução do julgado, e efetividade do processo, tendo em vista que pode haver sequestro das quantias devidas a título de requisição de pequeno valor, já que não integram o regime de precatórios.

No ano de 2000, a Emenda Constitucional n.º 30, trouxe novas alterações atreladas aos precatórios, dessa vez, fixou-se que não somente haveria a consignação de atualização monetária, quando da apresentação do precatório, mas deveria haver a respectiva atualização, conforme parágrafo 1º do artigo 100, como também criou o § 1º, “a” disciplinando o que se entendia por caráter alimentar.

A referida Emenda alterou igualmente o § 3º do artigo 100, para inserir a Fazenda do Distrito Federal, que não havia sido contemplada na Emenda 20 de 1998.

Outra modificação ocorreu no § 4º do mesmo artigo, disciplinando que seria crime de responsabilidade da presidência do Tribunal que retardasse ou frustrasse o adimplemento do precatório.

A Emenda Constitucional em referência trouxe outras modificações importantes como o artigo 78 dos atos das disposições constitucionais transitórias, onde se previu a possibilidade

de pagamento de precatórios parcelados em até dez vezes, com algumas exceções, gerando inúmeras críticas em particular porque trouxe certas incertezas jurídicas.

No ano de 2002, foi à vez da Emenda Constitucional n.º 37, alterar a ordem constitucional, modificando o artigo 100 da Constituição Federal, particularmente em seu § 4º, vedando expressamente a expedição de precatório complementar ou suplementar, assim como seu fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não fosse feito em parte, e incluído como requisição de pequeno valor.

Houve também alterações nos artigos 86 e 87 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que trouxeram algumas inovações como possibilidade de fracionamento em duas parcelas anuais dos valores não incluídos no parcelamento contido no artigo 78 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e estabelecimento de valores provisórios para os entes federados: Estados, Distrito Federal e Municípios, de requisições de pequeno valor, como também previu a faculdade de renúncia de valor excedente por parte do credor a fim de que se atinja o valor de requisição de pequeno valor.

Já em 2009, outra Emenda Constitucional apareceu no ordenamento jurídico, tratou-se da Emenda Constitucional n.º 62, que continha em seu texto sensíveis modificações quanto à sistemática dos precatórios.

Pode-se destacar as modificações ligadas a preferência dos precatórios de caráter alimentar, noutras palavras, foi mantida a ordem cronológica de apresentações dos precatórios para o pagamento, contudo, os que tinham natureza alimentar passaram a ter preferência, como também passaram a ter preferência os precatórios alimentares para as pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos de idade ou portadores de grave doença.

Entretanto, não bastava para se obter preferência que o precatório tivesse natureza alimentar, ou que o credor tivesse idade igual ou superior a sessenta anos ou portador de doença grave, o valor do precatório não poderia exceder ao triplo do teto determinado por Lei da requisição de pequeno valor.

O § 6º da referida Emenda Constitucional, alargou a possibilidade de sequestro de numerário da Fazenda Pública, quando se evidenciava a não alocação de orçamento para a quitação do precatório.

Dentre outras modificações, podemos ainda destacar a faculdade de utilizar o precatório para compra de imóveis públicos; cessão de precatórios a terceiros; compensação com débitos que o credor tivesse com a Fazenda Pública devedora.

O Poder Constituinte originário novamente alterou a Constituição Federal através da Emenda Constitucional agora a de número 94 no ano de 2016, que não inovou de forma

substancial nos precatórios, chegando a fixar um sistema de transição, nos precatórios que não eram preferências, tal situação ocorreria até que permanecesse grande volume de precatórios não adimplidos.

Logo após o ano de 2016, surgiu nova reforma agora através da Emenda Constitucional n.º 99, de 14 de dezembro de 2017, que modificou o artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os artigos 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Para uma melhor compreensão transcrevemos o mencionado artigo 101, *caput*:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

A transcrição acima se fez necessária tendo em vista o sensível impacto trazido pela Emenda Constitucional em questão que modificou de modo bem acentuado o regime de precatórios.

Pode-se verificar ao longo dos anos, desde a Constituição de 1934 até a Emenda Constitucional n.º 99, que o legislador seja através do Poder Constituinte originário, como derivado, procurou acautelar o direito do cidadão, particularmente retirando qualquer discricionariedade do ente público quanto a gestão do pagamento de seus débitos, vinculando ao regime imposto pela legislação ápice, prestigiando o princípio da legalidade e da moralidade.

Tem-se então que se procurou não somente constitucionalizar o sistema de criação de precatórios, mas também dar vetores não subjetivos para seu adimplemento e que a exegese de todo o regime não comporta aplicação que não seja a restritiva.

Nesse contexto por oportuno crucial o papel do Supremo Tribunal Federal e igualmente do Conselho Nacional de Justiça, tendo o Poder Judiciário relevância no controle

do regime de precatórios, especialmente em sincronizar padrões de cumprimento para se evitar principalmente a demora no adimplemento.

Consoante o artigo 103-B, §4º da Constituição Federal, o Conselho Nacional de Justiça controla a atuação financeira e administrativa do Poder Judiciário e se verifica que emite normas regulamentadoras de dispositivos constitucionais atreladas às dívidas de natureza judicial.

O Supremo Tribunal Federal realiza o controle de constitucionalidade das Emendas Constitucionais e por vezes ações diretas de inconstitucionalidade foram interpostas buscando tal declaração, ou seja, declarar inconstitucionais normas colacionadas por Emendas que tratavam de precatórios demandando sua atuação, assim como edição de súmulas acerca da matéria, logo, grande relevo tem o Poder Judiciário no processo de execução contra a Fazenda Pública.

O artigo 100 da Constituição Federal de 1988 dá contornos de imediata aplicação, dispensando edição de regulação de normas infraconstitucionais, contudo, devido as grandes particularidades do regime de precatórios, houve até o presente momento grande e salutar atuação do Poder Legislativo.

O atual Código de Processo Civil abarca e regula o procedimento judicial atrelado à execução contra as Fazendas Públicas, consoante se verifica em seus artigos 534 e 535, onde se extraí dão elementos formais para o processamento do incidente processual do cumprimento de sentença, as possibilidades e formas de impugnação, por sua vez o artigo 910, trata dos embargos à execução de título extrajudicial.

Aqui de bom vezo rememorar que se acaso a fazenda pública ocupar a figura de exequente, o rito processual a ser seguido é aquele delineado na Lei de Execuções Fiscais, contudo, em sendo executada deve-se observar os artigos 534 e 535 acima mencionados.

Ressalta-se que o artigo 534, usa a expressão “no cumprimento de sentença” que impuser o dever de pagar ao ente público, dando a entender que somente se disciplina a execução de título judicial transitado em julgado.

Não obstante os títulos executivos extrajudiciais que imporem à fazenda pública obrigação de pagar quantia certa, bem como aqueles que a obrigam ao cumprimento de fazer ou não fazer, podem ser executados.

Tal possibilidade existe tendo em vista que o título executivo extrajudicial tem equiparação com a sentença, dessa feita dentro da sistemática processual em vigor é a execução admitida, nos moldes do artigo 910 e o que couber os 534 e 535 todos do Código de Processo Civil.

Os artigos em estudo se aplicam igualmente na seara trabalhista, sendo certo que as condenações impostas contra a fazenda pública são executadas com base no Código de Processo Civil, aqui impera o princípio da especialidade, não sendo observados os artigos 880 e 884 da Consolidação das Leis Trabalhistas.

2.5 A FORMAÇÃO DO PRECATÓRIO

O cenário que se apresenta quando se trata de regime de condenações contra a Fazenda Pública, é o papel central dos Poderes da República, tanto na legislação aplicada, interpretação do ordenamento jurídico e gestão orçamentária.

Nesse contexto, se verifica a ocorrência de alguns elementos que norteiam a confecção e o pagamento do precatório ou requisição de pequeno valor, critérios legais como valores, lapsos temporais e também financeira orçamentária.

Quanto ao critério valor, para a União Federal, estabeleceu-se que seus precatórios se dariam para os créditos acima de 60 salários mínimos conforme interpretação da Lei n.º 10.259/2001 em seu artigo 17, § 1º, com relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, até que fossem editadas as Leis específicas, o artigo 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e seu artigo 78 consideram valores de precatórios, acima de 40 salários mínimos para as Fazendas Estaduais e Distrito Federal e acima de 30 salários mínimos para a Fazenda dos Municípios.

Ressalta-se que ante a autonomia constitucional de cada ente federado, existe a liberdade legal para a instituição de valores que serão considerados para precatórios e requisições de pequeno valor, como dito acima a Constituição Federal deu em seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alguns parâmetros até que cada ente federado editasse sua legislação própria.

Como dito acima o regime de precatórios estabelece igualmente um critério temporal para o adimplemento do precatório, existe, pois, uma disciplina, uma ordem cronológica estabelecida para o pagamento ao credor na medida em que são apresentados e haver a submissão orçamentária do ano civil vindouro.

Verifica-se que o critério ou aspecto orçamentário e financeiro revelado no artigo 100 e seus parágrafos 17, 18, 19 e 20 da Constituição Federal, indicam ao ente público devedor deve pautar pela boa gestão das despesas públicas, buscando organização orçamentária, para o pagamento pontual do precatório.

Dentro desses contextos como valores, tempo e financeiro, flutuam outros elementos importantes que diretamente regulam o regime ou sistema de precatório que doravante passaremos a abordar.

Pelo que se depreende da Constituição Federal procurou-se dar aos credores uma igualdade de natureza material de modo a beneficiá-los com preferência no recebimento do precatório.

Observa-se como preferência o crédito de natureza alimentícia; crédito alimentício de pessoa com mais de sessenta anos de idade; aquele que tem diagnosticada moléstia grave e credores com deficiência.

Tem-se então os precatórios denominados como personalíssimo, logo, não podem ser transferidos, sob pena de desvio do critério subjetivo, seguindo a sistemática do §2º do artigo 100 da Constituição Federal.

Ocorrendo, portanto, o trânsito em julgado em desfavor da Fazenda Pública, deve o juízo onde tramita o processo observar os ditames acima apontados e determinar a expedição do precatório ou requisição de pequeno valor.

Nesse passo o Presidente do Tribunal atrelado ao juízo da causa, recebe o denominado ofício-precatório, que requisitará o pagamento ao ente público condenado.

Isso ocorre para se dar efetividade ao julgado e ao processo, seguindo o contido no artigo 100, §5º da Carta da República, que determina ser obrigatória a inclusão orçamentária de verba necessária para o pagamento de seus débitos, constantes de precatórios apresentados até 1º de julho, devendo realizar o até o final do exercício seguinte com atualização monetária dos valores.

Como dito alhures e nesse cenário acima delineado, o texto da Carta da República estipulou algumas espécies de precatórios dentre essas os tidos como comuns e os de natureza alimentícia, dessa feita a parte credora deve processualmente tomar os expedientes legais para desencadear a formação do precatório dentro da ação executória delineando sua modalidade, cabendo ao Juízo levá-lo a efeito.

É de rigor que o juízo onde tramita a execução e a parte credora por meio de seu advogado, tome todas as cautelas para a correta elaboração do ofício requisitório do precatório a ser remetido ao Presidente do Tribunal respectivo, já que qualquer inobservância legal pode torná-lo inócuo, o que pode desaguar em maior morosidade do processo e inobservância a duração razoável do mesmo.

Logo, além da observância do artigo 100 e seus parágrafos da Constituição Federal e normas regimentais de cada Tribunal, deve-se seguir as resoluções do Conselho Nacional de

Justiça, particularmente a 115 de 29/06/2010, seu artigo 5º, que traz quinze incisos contendo elementos a serem seguidos quando da confecção do ofício requisitório do precatório.

O artigo acima mencionado ainda traz quatro parágrafos, tendo destaque justamente o quarto, já que especifica a atuação dos Tribunais quanto aos fluxos orçamentários e financeiros fazendários, o valor do crédito e informações dos débitos compensados dos precatórios, como abaixo se vê:

Art. 5º O juiz da execução informará no precatório os seguintes dados, constantes do processo:

[...]

§ 4º Os Tribunais deverão adotar providências voltadas à padronização dos formulários para a expedição de precatório, que deverão indicar, para fins de enquadramento nos fluxos orçamentários e financeiros das Fazendas Públicas, o valor integral do crédito, informações detalhadas dos débitos compensados e o valor a ser pago aos beneficiários por meio de precatório. (CNJ, RESOLUÇÃO Nº 115, 2010).

O que denota não somente que o Conselho Nacional de Justiça procurou dar boa gestão de precatórios no âmago do Poder Judiciário, como também se preocupou para o correto enquadramento da classe ou espécie de precatório, bem como ao fluxo do orçamento fazendário e financeiro fazendário, de forma a proporcionar o adimplemento do crédito refletido no precatório de modo mais eficaz e pontual possível, tudo para uma salutar prestação jurisdicional.

Uma vez confeccionado o ofício precatório o Presidente do Tribunal de Justiça respectivo o enviará para a Fazenda Pública, se da União Federal ao Tribunal Regional Federal que o remeterá a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Conselho da Justiça Federal que por sua vez o encaminhará a Secretaria do Tesouro Nacional, se municipal o Prefeito da municipalidade e se estadual ao Governador.

O destinatário do ofício precatório uma vez o recebendo deve tomar todas as providências legais e administrativas para alocação da devida e respectiva dotação orçamentária, de acordo com o disposto no artigo 100, parágrafo 5º, da Constituição Federal.

Essa dinâmica que ocorre entre o Poder Judiciário e Poder Executivo ou mais precisamente entre a Fazenda Pública devedora do precatório judicial, que se dá na formação e envio do ofício precatório e o recebimento do referido ofício, mostra que a prestação jurisdicional sai da órbita do Poder Judiciário indo desaguar no âmago do Poder Executivo.

Como dito anteriormente a Constituição Federal, criou um parâmetro cronológico que vetora a dinâmica acima delineada de modo a basilar a apresentação e por consequência o

pagamento do precatório judicial, tal parâmetro está calcado no dia 1º de julho, consoante a regra esculpida no artigo 100, § 5º da Lei ápice brasileira.

A data 1º de julho não foi determinada na Constituição Federal de modo aleatório, é na verdade um marco cronológico que influencia diretamente as questões ligadas a já mencionada dotação orçamentária da Fazenda Pública devedora do ofício precatório.

Isso se dá justamente por conta da apresentação da Lei Orçamentaria Anual oriunda do Poder Executivo ao Poder Legislativo, já que tal espécie normativa deve ser encaminhada até quatro meses antes do término do exercício financeiro, noutras palavras até 31 de agosto, é o que se extai do artigo 35, § 2º, III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual para melhor exegese abaixo transcrevemos:

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

[...]

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

[...]

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (BRASIL, ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, 1988).

Mencionou-se que não foi de forma aleatória que se fixou a data de 1º de julho, já que se procurou por óbvio propiciar a Fazenda Pública devedora do precatório judicial maior gestão possível no que toca ao seu orçamento e finanças, de modo a sobrar tempo hábil para que o débito seja efetivamente apontado para a correta dotação de orçamentária e que fosse alocado numerário para o efetivo pagamento.

O ofício precatório recebido pelo Tribunal respectivo até a data de 1º de julho será, portanto, pago, ou melhor, deveria ser adimplido no ano ou exercício financeiro subsequente, com as devidas atualizações.

Caso ocorra apresentação do ofício precatório após a data de 1º de julho, o cumprimento do precatório somente se dará no segundo exercício financeiro, posterior ao recebimento pelo Presidente do Tribunal onde tramita a execução contra a Fazenda Pública.

Verifica-se, portanto, que nesse particular, o Poder Judiciário tem relevante papel para dar efetividade à celeridade processual, já que qualquer atraso ou morosidade injustificável pode levar no aumento do lapso temporal para a satisfação do precatório, implicando em

prejuízo ao credor e ao próprio erário, já que legalmente ocorrerá correção monetária dos valores devidos.

Esse foi o cenário desejado pelo legislador, em outras palavras, a sistemática legal para o adimplemento do crédito seria no máximo em dois anos após o recebimento do ofício de requisitório, contudo, a realidade é bem outra.

2.6 A INADIMPLÊNCIA E A IMPOSIÇÃO DE JUROS MORATÓRIOS E CORREÇÃO MONETÁRIA

Frisa-se por oportuno que quando o precatório é pago de modo pontual, ou dentro do exercício financeiro, somente se dará a atualização monetária e não a imposição de juros moratórios, justamente pelo motivo de não haver atraso.

Contudo, não sendo realizado o adimplemento dentro do exercício financeiro respectivo, os juros de mora se farão presentes.

Alves traz a concepção clássica dos romanos acerca do instituto jurídico denominado mora: “O inadimplemento da obrigação não ocorre apenas quando, sendo ela exigível, o devedor não pode cumpri-la porque a prestação se tornou objetivamente impossível, mas também quando exigível a obrigação, e sendo possível a prestação, o devedor não a efetua”. (2010, p. 413).

E continua acerca da mora do devedor, também chamada de *mora debendi* ou *mora debitoris*: “A mora é, por parte do devedor, o retardamento culposo (culpa em sentido lato) no cumprimento da obrigação;” (ALVES, 2010, p. 414).

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a matéria editou a Súmula Vinculante n.º 17 “Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre o precatório que nele sejam pagos”.

Deve-se acrescentar que a Súmula Vinculante n.º 17 suso citada, não se aplica tão somente aos precatórios, mas também as requisições de pequeno valor.

Entendeu claramente o Supremo Tribunal Federal ao interpretar o artigo 100, § 1.º da Constituição Federal, que o credor deve ser compensado pela demora da Fazenda Pública devedora pelo não pagamento pontual do precatório, além de por outro lado, desestimular o devedor onerando-o.

Esse entendimento do Supremo Tribunal Federal se coaduna com a legislação infraconstitucional, particularmente com o artigo 1º-F da Lei n.º 9.949 de 10 de setembro de

1997, cuja redação foi dada pela Lei n.º 11.960 de 29 de junho de 2009, que para melhor hermenêutica abaixo transcrevemos: “Nas condenações impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, haverá a incidência uma única vez, até o efetivo pagamento, dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança.” (BRASIL, LEI Nº 11.960, 2009).

Coloca-se em relevo que não existe a possibilidade de incidência de juros compensatórios que visam, tão somente, a compensar a perda de renda experimentada pelo credor, quando ocorrer atraso no pagamento do precatório.

Como visto alhures, haverá sim a imposição de correção monetária que se traduz na correção nominal do valor devido, noutras palavras, devido ao fenômeno inflacionário brasileiro, deve-se preservar o real valor do crédito esculpido no precatório.

Ocorrerá aplicação dos juros moratórios, que tem caráter de pena ao devedor pelo atraso na observância de sua obrigação, no caso o pagamento do precatório.

De observância obrigatória a análise de quais são os índices de correção monetária a ser aplicados, como também o percentual de juros que vão incidir.

Há regra constitucional que disciplina a temática, justamente a inserida no § 12º do artigo 100 da Constituição da República Federativa do Brasil, trazida pela Emenda Constitucional n.º 62, que para melhor apreciação abaixo transcrevemos:

Art. 100. [...]

[...]

§ 12º. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

O Supremo Tribunal Federal foi provocado através de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 4.357 e 4.425) que foram julgadas em conjunto, face o índice de correção monetária trazido pela Emenda Constitucional n.º 62, que trazia como acima visto que seria o índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança.

Do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade se extraiu que a Emenda Constitucional n.º 62 foi declarada parcialmente inconstitucional para então fixar que os

índices de correção monetária seriam aqueles estabelecidos pelos Preços de Consumidor Amplo Especial (IPCA-E).

No que se refere aos juros moratórios ou de mora já foi por nós mencionado que o Supremo Tribunal Federal em sessão realizada em 29 de outubro de 2009, aprovou a Súmula Vinculante n.º 17, cabendo reprimir que não haverá incidência de juros de mora sobre os precatórios pagos no exercício financeiro subsequente a sua apresentação.

Não obstante o Estado de São Paulo na data de 25 de maio de 2011 reacendeu novamente a discussão em torno da incidência dos juros moratórios no âmbito do Supremo Tribunal Federal, ocasião em que apresentou uma nova proposta de sumular a matéria através da Súmula Vinculante n.º 59.

Em linhas gerais o Estado de São Paulo, autor da proposta argumentava que a Súmula Vinculante n.º 17, teria que sofrer modificações, no sentido de que em não havendo adimplemento do precatório de modo constitucionalmente pontual, os juros moratórios incidiriam tão somente após o término do prazo.

Logo, grande foi à alteração proposta pelo Estado bandeirante, na medida em que consoante o também já mencionado parágrafo 12 do artigo 100 da Carta da República, a incidência dos juros de mora se daria desde a expedição do ofício precatório, até que fosse o mesmo adimplido.

Novamente agora em 17 de fevereiro de 2014, o Estado de São Paulo, apresentou nova proposta para modificar o texto da Súmula Vinculante n.º 17, agora então seria a proposta de Súmula Vinculante n.º 111.

Tanto a proposta de n.º 59 como a n.º 111, ainda pendem de manifestação da Presidência do Supremo Tribunal Federal, esperando julgamento, portanto, a questão dos juros de mora está condicionada aos ditames da Súmula Vinculante n.º 17.

2.7 PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Outro ponto que merece destaque no tramite do precatório reside no fato de que após a determinação da expedição do ofício precatório que se dá pelo Juízo onde é processada a execução contra a Fazenda Pública devedora, todas as decisões, tem natureza essencialmente administrativa.

Logo, os atos burocráticos desencadeados atrelados ao adimplemento do precatório têm caráter administrativo e contra eles por não serem jurisdicionais, não podem ser opostos recursos previstos na legislação processual em regência, mas sim recursos de natureza também administrativa.

Frisa-se que como dito acima os recursos serão sempre administrativos podendo inclusive o prejudicado socorrer-se do Conselho Nacional de Justiça, mas através de recurso administrativo, excepcionalmente pode-se admitir o remédio do mandado de segurança, caso o ato ou até mesmo a decisão do presidente do processo estiver maculado de nulidade.

Note-se que existe no Conselho Nacional de Justiça, o chamado Comitê Gestor, que possui um membro da magistratura titular e um membro suplente de cada um dos Tribunais que tenham jurisdição sobre o Estado da Federação, conforme o artigo 8º da Resolução n.º 115:

Art. 8º A gestão das Contas Especiais de que trata o art. 97, § 1º, I, do ADCT compete ao Presidente do Tribunal de Justiça de cada Estado, com o auxílio de um Comitê Gestor integrado por um magistrado titular e suplente de cada um dos Tribunais com jurisdição sobre o Estado da Federação respectivo e que tenham precatórios a serem pagos com os recursos das contas especiais, indicados pelos respectivos Presidentes.

§ 1º Compete ao Comitê Gestor:

I - decidir impugnações relativas à lista cronológica de apresentação;

II - decidir impugnações relativas às preferências definidas nos §§ 1º e 2º do art. 100 da CF.

§ 2º Para cada entidade devedora em Regime Especial serão abertas ao menos duas contas especiais, uma para o pagamento em ordem cronológica e outra para pagamento na forma do § 8º do art. 97 do ADCT, sendo vedada a utilização de conta única do Tribunal para a gestão dos precatórios. (CNJ, RESOLUÇÃO Nº 115, 2010).

Isso se dá porque como até agora demonstrado, cabe ao juízo da execução contra a Fazenda Pública de confeccionar o ofício precatório, seguindo inclusive padrões e arquétipos delineados pelo Conselho Nacional de Justiça, consoante inclusive o disciplinado pelo artigo 4º da mesma Resolução:

Art. 4º Para efeito do disposto no ‘caput’ do art. 100 da Constituição Federal, considera-se como momento de apresentação do precatório o do recebimento do ofício perante o Tribunal ao qual se vincula o juízo da execução.

§ 1º No caso de devolução do ofício ao juízo da execução, por fornecimento incompleto de dados ou documentos, a data de apresentação será aquela do protocolo do ofício com as informações e documentação completas.

§ 2º Os Tribunais deverão adotar providências voltadas à padronização dos formulários para a expedição de ofício requisitório, sendo facultada a

utilização de meio eletrônico, bem como deverão implantar sistemas e mecanismos padronizados de envio e registros da entrada no Tribunal da requisição encaminhada pelo juiz da execução, voltados à aferição do momento de recebimento. (CNJ, RESOLUÇÃO Nº 115, 2010).

Não obstante a figura do advogado e sua atuação são de salutar importância no procedimento ligado à expedição do ofício precatório, não sendo um mero expectador da marcha processual e administrativa, deve sobremaneira fiscalizar todo o procedimento apontando inclusive possíveis falhas e rogando retificações, tendo em vista que qualquer vício pode levar a devolução do ofício precatório ao juízo da execução, ocasionando prejuízos ao credor, especialmente pela demora.

O que se procura na verdade é por obviedade se evitar ao máximo qualquer erro que possa atingir o precatório e fazer com que o mesmo retorne ao juízo de origem para correção do ofício precatório o que causa invariavelmente prejuízo na prestação jurisdicional célere e eficaz.

Deve-se atentar que não somente haverá prejuízo ao credor ligado a demora no recebimento do seu crédito, mas também quanto ao valor propriamente dito, já que a data que será considerada como apresentação do precatório será justamente aquela que constar como apresentação com dados corretos.

Essa alias é a regra contida no artigo 4º, parágrafo 1.º da Resolução n.º 115 do Conselho Nacional de Justiça: “ No caso de devolução do ofício ao juízo da execução, por fornecimento incompleto de dados ou documentos, a data de apresentação será aquela do protocolo do ofício com as informações e documentação completas”. (CNJ, RESOLUÇÃO Nº 115, 2010).

Pela regra acima delineada, havendo erro de dados ou na documentação, deverá ser o ofício precatório refeito e a data considerada da apresentação, por consequência o jurisdicionado sofre as consequências pelo erro do Poder Judiciário.

Sobre tal cenário, há críticas que se hospedam na chamada teoria do fato consumado, que basicamente consiste na situação em que havendo algum erro por parte da administração pública ou algo contrário a legalidade por determinado período de tempo, haveria consolidação do ato.

Para tanto não poderia por evidência haver elementos de ilegalidade e deveriam ser baseados na boa fé que norteia o ato administrativo.

Para os adeptos da referida teoria, ocorreria uma maior preservação da segurança jurídica, além de se prestigiar a maior celeridade do ato, com consequência economia a ampla eficácia.

O ministro do Superior Tribunal de Justiça Castro Meira, colacionou acerca da teoria do fato consumado, na RMS 34.189 que: “[...] a teoria aplica-se apenas em situações excepcionalíssimas, nas quais a inércia da administração ou a morosidade do Judiciário deram ensejo a que situações precárias se consolidassem pelo decurso do tempo”.

A Ministra Eliana Calmon no Recurso Especial REsp n.º 1.189.485, afirmou sobre a teoria do fato consumado que: “[...] visa preservar não só interesses jurídicos, mas interesses sociais já consolidados, não se aplicando, contudo, em hipóteses contrárias à lei, principalmente quando amparadas em provimento judicial de natureza precária.” (STJ, REsp n.º 1.189.485.

Questiona-se se seria justo ou aceitável que um erro produzido por outrem no caso o Poder Judiciário, produza prejuízos ao credor sendo que o mesmo não deu causa ao vício, noutras palavras, o ônus do erro na confecção do ofício precatório acaba na prática sendo diretamente transferido para o credor, daí sustenta-se que pela teoria do fato consumado deveria haver a convalidação do vício.

Particularmente nos filiamos à teoria do fato consumado, já que a referida teoria consolida situações com o mínimo de legalidade, boa-fé, além de evitar maior morosidade, não havendo, portanto, proporcionalidade para não ratificação do ato.

Além da teoria do fato consumado, aqueles que defendem que o credor que não produziu qualquer vício no procedimento do ofício precatório, sustentam que o critério da razoabilidade deveria ser suscitado.

Dessa feita não seria razoável aceitar que aquele que não deu qualquer causa a erro experimente prejuízos pela conduta desastrosa de terceiros, imagina-se a situação do credor que aguarda durante anos e anos e é surpreendido com o cancelamento de seu precatório, tal situação gera descredito e retira legitimidade de qualquer instituição.

Diante desses cenários acima articulados, o primeiro ligado ao efeito da Resolução do Conselho Nacional de Justiça n.º 115, em seu artigo 4º, parágrafo 1º, que gera o cancelamento do ofício precatório e o segundo atrelado a convalidação do vício pela teoria do fato consumado e dos critérios de razoabilidade, desenha-se como uma solução plausível que o Poder Judiciário a requerimento da parte interessada ou até mesmo de ofício sanasse os erros eventualmente existentes.

Dessa forma corrigindo erros de dados e ou enviando documentos pendentes, ao contrário do cancelamento do ofício precatório que desagua em prejuízo ao credor e insegurança jurídica, se promoveria as retificações pertinentes, tudo para uma prestação jurisdicional célere e eficaz.

Ademais, a nova ordem processual em vigor, especialmente o artigo 4º do Código de Processo Civil, vai ao encontro desse viés, quando foi positivado que as partes têm direito a uma duração razoável do processo, incluindo a fase satisfativa.

Ademais, mesmo sendo o procedimento de confecção e apresentação do ofício precatório atos burocrático e administrativo, está em regência ao princípio do aproveitamento dos atos processuais para o prestígio da celeridade e economia processual, trazido pelo novo Código de Processo Civil, que indica que deve todo ato processual ser aproveitado ao máximo, salvo se traduzir-se em prejuízo à parte.

Nesta senda cabe destacar a atuação do presidente do Tribunal que recebe o ofício precatório expedido pelo Juiz da execução, que como dito alhures é esse que desenvolve o derradeiro ato de cunho jurisdicional, logo, o presidente do Tribunal pratica ato eminentemente administrativo.

Dessa feita o presidente do Tribunal não tem o condão de revisar judicialmente a decisão do Juiz da execução que enviou o ofício precatório, uma vez fixado à modalidade do precatório, não existe, portanto, qualquer análise acerca da natureza do ofício precatório.

Nem mesmo o já mencionado Comitê Gestor junto ao Conselho Nacional de Justiça, possui competência para fazê-lo, justamente porque somente cuida de questões administrativas, assim como o presidente do Tribunal, repita-se, não existe possibilidade de revisão.

Assim, não cabe o presidente do respectivo Tribunal praticar qualquer ato capaz de modificar as características do precatório, como por exemplo, alterar a espécie ou se se trata de precatório alimentar ou não, pode o presidente como também mencionado promover a devolução ao foro da execução, quando se constar irregularidades.

O que se tem admitido são correções de erros materiais ou complementações de documentos, já que essencialmente com essas diligências não se altera a natureza do ofício precatório.

Muito se falou acerca da apresentação do ofício precatório ao Presidente do Tribunal respectivo, mormente que aquele ofício apresentado até 1º de julho será pago até o fim do

exercício financeiro subsequente, devidamente atualizado com correção monetária, conforme estabelecido pelo parágrafo 5º do artigo 100 da Constituição Federal.

Mas não houve por parte do legislador constituinte apontamento do momento da apresentação, ficando a cargo do Conselho Nacional de Justiça através da Resolução 115 estabelecer tal circunstância, conforme estabelece a regra do artigo 7º, § 1º, dele se extrai que caso o ofício precatório seja apresentado ao Presidente do Tribunal, a entidade devedora deverá ser comunicada até o dia 20 de julho:

Art. 7º Para efeito do disposto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal, considera-se como momento de requisição do precatório a data de 1º de julho, para os precatórios apresentados ao Tribunal entre 02 de julho do ano anterior e 1º de julho do ano de elaboração da proposta orçamentária.

§ 1º O Tribunal deverá comunicar, até 20 de julho, por ofício, à entidade devedora, os precatórios requisitados em 1º de julho, com finalidade de inclusão na proposta orçamentária do exercício subsequente. (CNJ, RESOLUÇÃO Nº 115, 2010).

Tal dispositivo dá azo aos desdobramentos constitucionais distribuídos nos parágrafos 5º a 7º do artigo 100 da Constituição Federal, que indicam desde a obrigatoriedade da inclusão orçamentária, sequestro da quantia respectiva, até crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal, para melhor hermenêutica abaixo transcrevemos:

Art. 100 [...]

[...]

§ 5º 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.

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

§ 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Verifica-se, portanto, que a atuação do Presidente do Tribunal ligada à apresentação do ofício precatório é deveras importante e sua inobservância desencadeia uma série de

efeitos importantes cujo principal foco é o adimplemento do precatório e a extinção eficaz da prestação jurisdicional.

2.8 A COMPENSAÇÃO

Outra situação relevante da temática que envolve os precatórios é aquela prevista no § 9º e § 10º do artigo 100 da Constituição Federal, ou seja, a compensação de créditos entre o credor do precatório e a Fazenda Pública.

Art. 100 [...]

§ 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial.

§ 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Antes, porém, de apreciar de forma mais específica à matéria, imperioso relembrar a noção jurídica de compensação, que no ordenamento jurídico em regência se apresenta no artigo 368 do Código Civil: “Art. 368. Se duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra, as duas obrigações extinguem-se, até onde se compensarem”. (BRASIL, CÓDIGO CIVIL, 2002).

Dessa feita pelo Código Civil, quando duas pessoas são de modo recíproco devedoras e credoras ao mesmo tempo, a compensação pode operar seus efeitos para as duas obrigações se extinguem até onde se possam compensar.

Sendo assim é uma das causas extintivas da obrigação civil, como também coloca fim a obrigação de cunho tributário conforme o artigo 156, inciso II do Código Tributário Nacional: “Art. 156. Extinguem o crédito tributário [...] II – a compensação.” (BRASIL, CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, 1966).

Em existindo obrigações recíprocas, nada mais razoável que devam ser extintas, na medida em que podem ser compensadas.

Com esse escopo a Resolução n.º 115 do Conselho Nacional de Justiça, trata da questão ligada à compensação disciplinada pelo artigo 6º e seus cinco parágrafos.

Não obstante o Supremo Tribunal Federal através das ações diretas de inconstitucionalidade 4.357 e 4.425 declarou inconstitucionais os parágrafos 9º e 10º do artigo 100 da Constituição Federal trazidos pela Emenda Constitucional 62/2009.

As ações diretas de inconstitucionalidade citadas basicamente trouxeram em seu bojo que a compensação nos moldes trazidos atravancava a efetividade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF), agredia a coisa julgada material (art. 5º, XXXVI, CF), deixa enfraquecida a separação dos Poderes (art. 2º, CF), como também a isonomia entre o Poder Público e o particular (art. 5º, *caput*, CF).

O Supremo Tribunal Federal com o intuito de evitar a geração e prejuízos modulou os efeitos, no que se refere às formas alternativas de adimplemento estipuladas no regime especial: consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será mais possível o adimplemento de precatórios por tais modalidades.

E ainda como modulação dos efeitos, atribuiu competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório.

Dessa feita a partir do julgamento da modulação dos efeitos, não mais se permitiu as compensações anteriormente compulsórias, com exceção quando se trata de opção do credor de dívida judicial, de créditos com inscrição em dívida ativa até 25.03.2015.

Diante desse cenário a Emenda Constitucional n.º 94/2016, trouxe o artigo 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de forma a robustecer o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal.

Art. 105. Enquanto viger o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado.

Parágrafo único. Não se aplica às compensações referidas no caput deste artigo qualquer tipo de vinculação, como as transferências a outros entes e as destinadas à educação, à saúde e a outras finalidades. (BRASIL, ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, 1988).

Verifica-se, portanto, que o cenário constitucional, não existe a figura da compulsória compensação, contudo, não existe qualquer dispositivo que impeça a compensação de natureza tributária, tudo nos moldes do disciplinado pelo Código Tributário Nacional como também pelo artigo 155, parágrafo 2º, XII “c” da Constituição Federal.

2.9 O SEQUESTRO

Foi visto até aqui vários aspectos legais, jurídicos e administrativos ligados ao precatório como sua confecção, apresentação, recebimento pelo Presidente do Tribunal respectivo, imposição de juros, correção monetária, dentre outros, de rigor, apreciar a possibilidade de sequestro de verba pelo Poder Judiciário, quando não ocorre o pagamento do precatório.

O artigo 100, parágrafo 6º da Constituição Federal, prevê tal medida:

Art. 100 [...]

[...]

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Assim, quando ocorre a não observância das normas que norteiam o regime de precatórios como ausência de dotação orçamentária e comprovado preterimento da precedência do credor, pode haver o sequestro.

O Poder Judiciário poderá interferir no tesouro público, deferindo o sequestro de numerário para que a Fazenda Pública devedora que não alocou orçamento ou preteriu o credor, cumpra compulsoriamente a obrigação desenhada no ofício requisitório.

Hodiernamente o Poder Judiciário utiliza a ferramenta denominada de “Bacenjud”, que é basicamente um mecanismo eletrônico que viabiliza conexão com o Banco Central esse a toda rede bancária e instituições financeiras.

Pelo sistema “Bacenjud”, o juízo da execução pode realizar bloqueio judicial de ativos que estejam depositados em contas bancárias, no caso em desfavor da Fazenda Pública devedora.

O sequestro pode ser considerado uma medida excepcional que somente ocorrerá em situações particulares como acima narradas onde há flagrante inobservância da norma jurídica.

Note-se que basicamente a medida do sequestro de verbas está diretamente ligada a ausência de alocação de orçamento e preterição da ordem para o pagamento, ambas indicam má gestão da coisa pública e afronta a legalidade, o que legitima a medida drástica do sequestro.

A ausência de alocação orçamentaria acaba por traduzir em desrespeito a coisa julgada e má fé da Fazenda Pública para com seu credor e quando ocorre à preterição da ordem para o pagamento, existe ofensa literal e direta ao cânone constitucional da impessoalidade que deve imperar na administração pública, além evidentemente da legalidade, moralidade e eficiência.

Coloca-se em relevo, entretanto, que não obstante esteja a Fazenda Pública, como visto obrigada a fazer a alocação de orçamento e cumprir a ordem cronológica de pagamento, e mesmo que tenha sido pela mesma observada tais condições, o que impediria o sequestro de verbas, isso não oferece ao credor absolutamente nenhuma garantia de que receberá, mesmo porque atualmente não há qualquer norma de envergadura constitucional que assim tutele o credor.

Verificada a necessidade de sequestro serão deflagrados uma série de atos previstos no artigo 33 da Resolução 115 do Conselho Nacional de Justiça, que basicamente prevê todo o procedimento a ser adotado.

Art. 33. Para os casos de sequestro previstos no art. 100 da Constituição Federal e no art. 97 do ADCT, o Presidente do Tribunal de origem do precatório determinará a autuação de processo administrativo contendo os documentos comprobatórios da preterição de direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do precatório, bem como nos casos de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º do art. 97 do ADCT.

§ 1º Após a autuação, será oficiada a autoridade competente – Presidente da República, Governador ou Prefeito, conforme o caso –, para, em 30 dias, proceder à regularização dos pagamentos ou prestar as informações correspondentes.

§ 2º Em seguida à manifestação ou ao transcurso do prazo sem manifestação, os autos serão encaminhados ao Ministério Público para manifestação, em 10 (dez) dias.

§ 3º Após a manifestação do Ministério Público, ou transcurso do prazo sem manifestação, o Presidente do Tribunal proferirá a decisão.

§ 4º Das decisões dos Presidentes dos Tribunais caberá recurso conforme previsto no Regimento Interno do Tribunal.

§ 5º Havendo necessidade de sequestro de recursos financeiros, este procedimento será realizado pelo Presidente do Tribunal, por meio do convênio 'Bacen-Jud'.

Como anteriormente colocado após a expedição do ofício precatório, não haverá mais atos de natureza jurisdicional, mas sim de cunho administrativo, logo, o sequestro de verba tem natureza administrativa, assim, contra a medida excepcional aqui mencionada somente se admite ação autônoma ou mandado de segurança.

Quanto à possibilidade de sequestro de verbas, deve-se observar o artigo 103 do Ato das Disposições Finais Transitórias, que faz inclusive menção ao seu artigo 101, especialmente no que toca a adesão da Fazenda Pública ao regime especial de precatórios e que estiver em atraso com o pagamento do precatório:

Art. 103. Enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estiverem efetuando o pagamento da parcela mensal devida como previsto no caput do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nem eles, nem as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos. (BRASIL, ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, 1988).

Pode-se verificar, portanto, que a medida do sequestro de valores em desfavor da Fazenda Pública, é uma atitude enérgica autorizada pelo legislador para dar satisfação ao crédito exequendo.

A ocorrência do sequestro revela a ineficiência e descaso do gestor público para a coletividade, mas evidentemente se cuida de um instrumento importante para a celeridade do feito.

Apresenta-se também como um instrumento tecnológico, revelando que a revolução tecnológica se faz presente cada vez mais no âmago do Poder Judiciário, nesse contexto insere-se o processo eletrônico que também gera economia, celeridade e eficiência.

2.10 REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR

Como desfecho desse capítulo e como anunciado logo em seu início, trataremos doravante sobre a chamada Requisição de Pequeno Valor – “RPV”.

Certo é que no decorrer das linhas acima já se mencionou acerca da Requisição de Pequeno Valor, contudo, apresenta-se de rigor trazer a lume noções mais aprofundadas sobre a “RPV”, o que agora se passa a fazer.

A análise do regime jurídico dos precatórios pode-se chegar à conclusão que a Requisição de Pequeno Valor – “RPV”, consiste na verdade em uma exceção, ou seja, é um modelo de pagamento de condenação judicial da Fazenda Pública diferente dos precatórios.

A lei aplicada à espécie define, portanto, os valores que serão considerados de pequeno valor.

A Emenda Constitucional n.º 20 do ano de 1998, acabou por criá-la, havendo alteração pelas Emendas Constitucionais 30 e 62, sendo certo que os patamares máximos de valores foram delineados pela Emenda Constitucional n.º 37 no ano de 2002, fazendo surgir o artigo 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A justificativa mais viável para a criação da Requisição de Pequeno Valor – “RPV”, não pode ser outra senão para acelerar o adimplemento por parte do ente público de seu débito.

Isso porque, sabidamente o prazo para o pagamento do precatório vem desafiando a paciência dos credores, de certa forma também, é uma fórmula encontrada para que a Fazenda Pública governe melhor suas dívidas como uma forma de minimizar pendências financeiras.

A Constituição Federal então disciplinou que na falta de Lei específica, definindo que para a União Federal, seria de sessenta salários mínimos, para o Distrito Federal e Estados os valores seriam de quarenta salários mínimos, para os Municípios seriam de trinta salários mínimos.

Tal determinação para o caso de ausência de Lei específica, valendo lembrar que o ente federativo tem autonomia legislativa, logo, poderá fixar valores diferentes, desde que o mínimo seja igual ao valor pago como teto do Instituto Nacional do Seguro Social ou regime geral de previdência social.

Verifica-se dessa feita que existe diferença entre precatórios e Requisição de Pequeno Valor, na medida em que, o valor que passa o teto da “RPV” deve ser adimplida por precatório.

Mas tal diferença não reside somente quanto aos valores, mas, sobretudo quanto aos prazos.

Logicamente que a Requisição de Pequeno Valor, deve ser paga pela Fazenda Pública devedora, em prazo menor do que o precatório deve ocorrer no mínimo até o fim do exercício financeiro seguinte ao do recebimento do precatório, desde que o recebimento se de até o 1º de julho.

Há dois diplomas legais que tratam sobre o prazo para o pagamento da Requisição de Pequeno Valor – “RPV”, especificamente a Lei n.º 12.153 de 22 de dezembro de 2009, que dispõem sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, conforme seu artigo 13.

Art. 13. Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado:

I – no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado da entrega da requisição do juiz à autoridade citada para a causa, independentemente de precatório, na hipótese do § 3º do art. 100 da Constituição Federal; ou

II – mediante precatório, caso o montante da condenação exceda o valor definido como obrigação de pequeno valor. (BRASIL, LEI Nº 12.153, 2009).

O parágrafo primeiro do mesmo artigo contempla a possibilidade de sequestro do valor em caso de não pagamento por parte da Fazenda Pública, o que instrumentaliza maior possibilidade de eficácia da prestação jurisdicional: “Desatendida a requisição judicial, o juiz, imediatamente, determinará o sequestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão, dispensada a audiência da Fazenda Pública”. (BRASIL, LEI Nº 12.153, 2009).

A outra espécie normativa que versa sobre prazos da Requisição de Pequeno Valor é o Código de Processo Civil, especificamente no seu artigo 535, § 3º, inciso II, que para melhor exegese abaixo transcrevemos:

Art. 535. A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir:

[...]

§ 3º Não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições da executada:

II - por ordem do juiz, dirigida à autoridade na pessoa de quem o ente público foi citado para o processo, o pagamento de obrigação de pequeno valor será realizado no prazo de 2 (dois) meses contado da entrega da requisição, mediante depósito na agência de banco oficial mais próxima da residência do exequente. (BRASIL, CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, 2015).

Também existe a possibilidade de sequestro de verbas contra a Fazenda Pública, contudo, no caso da “RPV”, diferentemente do precatório, não é necessário que ocorra a preterição e falta de alocação de verbas para o pagamento, basta, a impontualidade.

Mesmo porque a “RPV” não fica subordinada a ordem cronologicamente estabelecida de apresentação como nos precatórios.

Como desfecho desse capítulo insta colocar em relevo que não raro, o credor visualizando o grande lapso temporal para o recebimento do seu precatório, acaba por renunciá-lo, ficando com crédito limitado a respectiva Requisição de Pequeno Valor, sendo tal possibilidade lícita consoante o parágrafo único do artigo 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Esse fenômeno vai totalmente de encontro da perspectiva pretendida pela nova ordem processual em vigência inaugurada pelo atual Código de Processo Civil, que nada mais fez do que dar concretude ao direito fundamental da razoável duração do processo.

A renúncia do crédito do precatório, para que o procedimento se transforme em requisição de pequeno valor, nos moldes acima articulados, enfraquece a dignidade da pessoa humana, já que ocorre justamente na fase satisfativa do processo, certamente a fase de maior expectativa do jurisdicionado.

A decisão de mérito emanada pelo Poder Judiciário, perde prestígio, o que aflige diretamente o direito de ação e acesso à justiça, já que todos procuram uma prestação jurisdicional com o mínimo de adequação.

Não foi sem propósito que o Código de Processo Civil determina que todo o processo será ordenado, interpretado e disciplinado levando em consideração os valores e normas fundamentais cristalizadas na Constituição Federal.

Aliás tal não poderia ser diferente, tendo em vista que todo e qualquer espécie normativa infraconstitucional deve obediência a Constituição Federal e deve trazer em suas entranhas os valores e princípios da lei maior.

No nosso entendimento a renúncia do crédito do precatório e a transformação em requisição de pequeno valor retrata profunda mitigação do direito fundamental da duração razoável do processo, consolidando descredito da Fazenda Pública, retirando da mesma legitimidade frente à sociedade que tem direito a uma boa e saudável gestão governamental, chancelando-se a inépcia no trato da coisa pública.

Verifica-se que as características inerentes a todo direito fundamental, especialmente aquelas ligadas a irrenunciabilidade e inalienabilidade são deixadas de lado.

Acrescentamos ainda que a renúncia mencionada, embora, direito do credor, nega vigência ao artigo 8º do Código de Processo Civil, já que nitidamente não se atende aos fins sociais, o bem comum e como dito esvazia a dignidade da pessoa humana.

3 BALANÇA ENTRE ORÇAMENTO E DESPESA PÚBLICA

Como visto nos capítulos anteriores, abordamos a positivação do direito fundamental a duração razoável do processo e alguns de seus desdobramentos em decorrência aos efeitos vinculantes que todo direito fundamental exala no ordenamento jurídico e em toda sociedade.

Nessa perspectiva o Código de Processo Civil, criado pela Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, especialmente seus artigos 1º a 12 que compreende seu Livro I, também foram objeto de análise já que compreendem as normas fundamentais do processo civil que se encontram alinhadas à Constituição Federal e que resumidamente direcionam um processo mais do que célere e eficaz.

O sistema jurídico dos precatórios foi também apreciado, observando-se sua formação, procedimentos judiciais e administrativos e seu adimplemento.

Para melhor enfrentamento da problemática desse estudo que se situa no paradoxo entre o direito a um processo com duração razoável e a demora no recebimento dos precatórios, acreditamos ser rigoroso inserir nessa dinâmica a administração pública, já que a mesma é a devedora dos créditos lançados em precatórios.

É o que se pretende com esse capítulo, onde também abordaremos o encontro nacional de precatórios e a necessária gestão financeira em consonância com o interesse público e o dever de observância das regras orçamentárias e do planejamento.

De rigor igualmente perpassar pelos princípios de regência do orçamento público e da Lei de responsabilidade fiscal, bem como a apresentação de alguns vieses das finanças públicas e a participação dos Poderes da República.

A legislação impositiva orçamentária e alguns aspectos da Lei de responsabilidade fiscal, também foram foco de estudos, assim como o amadorismo da administração pública e desvio de finalidades e a necessidade de saneamento da gestão pública.

3.1 O ENCONTRO NACIONAL DE PRECATÓRIOS

Certamente a demora no pagamento dos precatórios se traduz em um cenário de insegurança jurídica e esvazia a legitimidade dos Poderes da república face ao jurisdicionado.

Certamente tal assertiva que se traduz na ineficácia e intempestividade do processo, é também sentida por obvio pela comunidade jurídica que operam o direito, tanto assim é verdade que o Conselho Nacional de Justiça, tem realizado anualmente o Encontro Nacional de Precatórios.

Em 2019, o mencionado encontro ocorreu entre os dias 11 e 12 de dezembro, no auditório do Superior Tribunal de Justiça, sendo a edição número quatro.

O Encontro Nacional de Precatórios agrega gestores de precatórios dos Tribunais de apelação, que são os tribunais de Justiça e do Trabalho, tribunais regionais federais, além de representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público e fazendários.

O objetivo do encontro no ano de 2019 foi à discussão das alterações na Resolução 115 do Conselho Nacional de Justiça, que trata da gestão de precatórios no âmbito do Poder Judiciário e o débito judicial que alcança praticamente todos os entes federativos.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça, o referido débito judicial que será pago por precatório soma hodiernamente R\$ 140 bilhões de reais, o Encontro Nacional de Precatórios, nasce da iniciativa do Fórum Nacional de Precatórios (Fonaprec), que é instituído no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, através da Resolução 158, de 22 de agosto de 2012.

Como dito acima o Encontro Nacional de Precatórios discutiu a proposta de alteração da Resolução 115 do Conselho Nacional de Justiça, especialmente pelas modificações colacionadas pelas já citadas Emendas Constitucionais 94 e 95, dentre as mudanças consta o prazo final de 2024, ante 2020, para a quitação dos precatórios inseridos nos regimes especiais.

Dentro desse contexto o Fórum Nacional de Precatórios tem o escopo de cooperar para a conquista de uma uniformização e aperfeiçoamento da gestão dos precatórios no Poder

Judiciário, tudo para que os entes públicos devedores possam estabelecer planos de pagamentos viáveis e com compatibilização orçamentária, de modo a equilibrar a balança entre receita e gastos públicos.

Verifica-se, portanto, que a morosidade do pagamento do precatório é uma constante preocupação de toda a coletividade, e que sem dúvida reflete de modo geral a má gestão orçamentária dos entes públicos o que ao nosso sentir traduz numa crise institucional alimentada muitas vezes pelo descaso com a coisa pública.

3.2 SAUDÁVEL GESTÃO FINANCEIRA E O INTERESSE PÚBLICO

A necessidade de uma gestão pública financeira e orçamentaria é deveras importante não somente para o pagamento de dívidas, mas sobretudo para se ter uma reserva mínima para atendimento daquilo que é essencial ou dos serviços fundamentais como educação, saúde, moradia dentre tantos outros.

Esse salutar equilíbrio da administração pública revela que sua pauta deve ser o interesse público traduzido no bem estar social, isso decorre porque a Constituição Federal assim o deseja, noutras palavras, a Constituição Federal deu diretrizes aos administradores públicos que o bem estar da coletividade é na verdade um mandamento.

Nóbrega colaciona interessante passagem acerca do bem estar social ao mencionar que: “Ninguém pode ser contra políticas destinadas a erradicar ou diminuir a pobreza. Afinal, uma das funções essenciais do Estado moderno é precisamente contribuir para aumentar o bem-estar geral, particularmente o das classes menos favorecidas”. (2000, p. 247)

O não adimplemento tempestivo do precatório e até mesmo da requisição de pequeno valor, é um ultraje não somente a Constituição Federal, que estabelece todo um sistema de pagamento de precatório, mas também ao interesse público e a própria República.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, já foi objeto de observação no tópico em que se tratou especificamente sobre precatórios, mas de rigor trazê-lo á baila novamente, tendo em vista que certamente o interesse público confere o norte a ser seguido pelo administrador público.

Carvalho Filho, assenta judicioso pensamento sobre a supremacia do interesse público: “As atividades administrativas são desenvolvidas pelo estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade”. (2015, p. 34).

Ao que se verifica o interesse público não pode deixar de ser associável ao direito público, que disciplina por sua vez as relações entre o indivíduo e o Estado.

Nesse sentido, Bastos apresenta sua concepção sobre o princípio da supremacia do interesse público ao dizer que: “A Administração existe para realização dos fins previstos na Lei. Porém, os interesses legais representam conveniências e necessidades da própria sociedade, jamais vantagens ou conveniências privadas”. (1994, p. 29).

Frisa-se por oportuno que o primado da supremacia do interesse público é um vetor para todo e qualquer administrador público seja ele da administração direta, indireta ou fundacional, assim como para os Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário.

Todo o aparato estatal deve estar voltado para o atendimento finalístico da Constituição Federal, sob pena, como dito acima de mitigação dos princípios republicanos, e quebra da harmonia entre Direito, Estado e interesse público.

Sabidamente o Estado, mais precisamente o poder público, se submete ao Direito, se curva ao ordenamento jurídico estando conseqüentemente vinculado ao princípio da legalidade, somente podendo o gestor público fazer aquilo que a lei prevê.

Logo, quando se fala em supremacia do interesse público sobre o privado, não se pode falar em arbítrio na medida em que a interpretação e condução de determinada situação no mundo fenomênico deve ser pautada com proporcionalidade e razoabilidade e dentro da finalidade que os valores constitucionais impõem observando-se o interesse do coletivo.

Como demonstrado alhures, existe na Constituição Federal um regime, um sistema de precatórios, e por consequência ocorre uma submissão dos entes federados ao direito posto, ou melhor, a esse sistema calcado de forma central no artigo 100 e seguintes da Carta Política.

Essa submissão indica por óbvio que o adimplemento por parte do devedor público deveria ser preciso em prestígio ao ordenamento jurídico positivado e a própria segurança jurídica, já que as observâncias das decisões judiciais refletem, sobremaneira o interesse público.

Baleeiro traça assertiva acerca do comportamento do gestor público: “Nos países de Constituição rígida e de controle judicial da constitucionalidade e legalidade dos atos dos governos, como no Brasil, os Estados Unidos e a Argentina, a sujeição da atividade financeira aos moldes jurídicos é mais enérgica do que nos demais”. (2002, p. 01).

Há, portanto, interesse público no âmago do artigo 100 da Constituição Federal, cuja exegese verifique as particularidades financeiras que tocam o Estado, assim o manejo do orçamento deve objetivar o interesse público.

O gestor público deve pautar-se de modo razoável, proporcional e racional, quando equaliza as necessidades gerais com as receitas auferidas, Harada menciona que essa política é “[...] instrumento de otimização de recursos financeiros”. (2004, p, 83).

Bastos preceitua que: “O fenômeno financeiro se manifesta sobretudo na atividade de obtenção de ingressos de recursos e na realização de gastos. Situa-se no contexto interventivo dos entes públicos tanto no tráfico jurídico quanto na atividade econômica”. (1995, p. 03)

O Estado tem necessidades para sua manutenção até para que possa atingir legitimamente suas finalidades, o que indica que o adimplemento dos precatórios se dê por meio de orçamento, que por sua vez deve representar o consentimento do cidadão, que mantém o Estado e também suas obrigações.

Nesse contexto ao apreciar as finanças do Estado, Coêlho menciona que “As receitas e despesas do Estado devem necessariamente constar dos orçamentos públicos”. (2020, p. 32)

Ichihara analisando a atividade financeira do Estado, leciona que: “A atividade financeira do Estado envolve as finanças públicas, que é abrangente e inclui o controle dos ingressos, entradas, receitas, saídas, despesas, aplicações de recursos etc”. (2005, p. 31).

Nesse cenário a concepção de reserva do possível vem à tona, ou seja, as obrigações estatais estão vinculadas à verba financeira e muito se articula que existe um *déficit* de orçamento que muitos administradores públicos justificam o não pagamento dos precatórios, contudo, tão somente poderia ser aceita se a receita fosse deficitária, o que na maioria das vezes não ocorre.

Não há dúvida de que existe uma atividade política que aponta a eleição de objetivos que são buscados de modo prioritário, da mesma forma não se pode negar que os meios financeiros são parcos e que o Estado possui e pode dispor daquilo que arrecada, contudo, o interesse público deve estar no topo de qualquer objetivo estatal.

3.3 O DEVER DE OBSERVAR O ORÇAMENTO E O BOM PLANEJAMENTO

O artigo 85, inciso VI da Constituição Federal, deixa bem evidente a preocupação que o legislador teve com a necessidade de fiel cumprimento do orçamento pelo administrador imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República assim grafado: “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] VI – a lei orçamentária;” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Nos dias hodiernos a preocupação especialmente popular está calcada nos gastos públicos, evidentemente que a carga tributária reconhecidamente alta no Brasil é também objeto de críticas e muitas vezes um pesadelo para o contribuinte.

A política fiscal praticada pelo Estado tenta ser ao menos mais moderna e eficaz, assim como equânime e aproximada da capacidade contributiva do contribuinte, que é um princípio basilar do sistema tributário, que está atrelada certamente ao princípio da igualdade tributária, assim como outros princípios como a pessoalidade, universalidade, progressividade e proibição de não confisco.

A questão que paira é a aplicação do numerário arrecadado, a ausência de planejamento, a não observância do princípio da eficiência, e até mesmo os altos índices de corrupção.

Com as constantes modificações sociais, o povo, cada vez mais se interessa legitimamente pelo destino das receitas arrecadadas pela tributação, isso reflete verdadeiramente em cidadania, que é a marca do Estado de Direito.

Nesse passo a coletividade nos dias hodiernos influencia diretamente na confecção e aplicação do orçamento, como visto no instituto do orçamento participativo, que é um instrumento de política pública que chancela o indivíduo de decidir sobre o orçamento público, através de assembleias abertas para ouvir razões e contrarrazões e se chegar a um consenso para a aplicação do orçamento.

Crepaldi e Crepaldi sobre o instituto do orçamento participativo entendem que:

A garantia da participação da população no processo decisório orçamentário foi consignado na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988: Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (2013, p. 241).

Isso decorre certamente do comando contido no artigo 29, inciso XII da Constituição Federal:

Art. 29 O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
[...]

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Por sua vez o Estatuto da Cidade, lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001, prevê em seu artigo 44 que a gestão do orçamento deve ser participativa sendo uma condição obrigatória para que a Câmara Municipal aprove o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (BRASIL, LEI Nº 10.257, 2001).

O mencionado artigo 44 traduz o chamado princípio participativo do orçamento público, que é adotado por alguns municípios que tem gestão orçamentária participativa decorrendo também do artigo 182 da Constituição Federal, consubstanciando em mecanismo de desenvolvimento e política urbana. “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

A concepção de que o cidadão deve conhecer a tributação que o meio principal de arrecadação de receitas estatais e a boa alocação desses recursos, não é nova, tendo em vista que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, datada em 26 de agosto de 1789 na França, já trazia em seu bojo, especialmente em seus artigos 14 e 15:

Art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração. (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADADÃO, 1789).

Aflora do exposto, o princípio da autoimposição, ou seja, o povo, que detém o poder de tributar, deve ser consultado previamente, sempre que houver majoração da carga tributária

e ou que somente seja feita mediante lei, existindo ainda que indiretamente controle da atividade tributaria do Estado.

A questão orçamentária que engloba arrecadação e gasto público está por consequência ligada à previsão legal, ou seja, o mecanismo de criação do orçamento é deflagrado pela lei, que deve em regra legitimar a vontade popular.

Dessa feita a lei que cria o orçamento, deve ser aprovada pelo Poder Legislativo, daí decorre a concepção de que o princípio da legalidade nessa seara seria bifurcado, ou seja, deve haver uma autorização para tributar e outra para gastar.

Existe, pois uma conexão, uma ligação lógica entre orçamento e gastos, tanto que a Constituição Federal disciplina de modo ordenado o sistema de tributação a partir do artigo 145 e de finanças públicas a partir do artigo 163.

Destaca-se o inciso I do artigo 163 acima mencionado, ao ordenar que as finanças públicas serão reguladas por lei complementar e dentro desse contexto chamamos a atenção para a lei complementar 101, de 04 de maio de 2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

De rigor colacionarmos seu artigo 1º, § 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

O artigo 165 da Constituição Federal dentro do Capítulo das Finanças Públicas também se mostra salutar para se evidenciar a conexão mencionada.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – orçamentos anuais. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Todos os vetores para o sistema orçamentário estão ordenados a partir do artigo 165 da Constituição Federal tudo para a melhor gestão possível das receitas e das despesas públicas e certamente balanceá-las.

3.4 PRINCÍPIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Alguns princípios norteiam o orçamento público, podemos destacar o princípio da universalidade, desenhado no artigo 165, § 5º da Constituição Federal e artigos 2º a 4º da Lei n.º 4.320/64, dele se extrai que todas as receitas e todas as despesas de todos os Poderes da República devem estar previstas no orçamento, de modo global, tudo deve estar previsto o que traz clareza e auxílio no equilíbrio das finanças.

Princípio da exclusividade, previsto no § 8º do artigo 165 da Constituição Federal e artigo 7º da Lei 4.320/64, dele resultam que a peça orçamentária não pode conter matérias alheias a obtenção de receitas e despesas, deve cuidar tão somente de matérias de cunho financeiro, nada mais.

Princípio da unidade, que aprece no § 5º do artigo 165 da Constituição Federal, e artigo 2º da Lei n.º 4.320/64, que indica o dever do ente federado em ter um único orçamento, ou seja, deve haver um único documento formal que traduza o orçamento ainda que existam várias facetas como seguridade social, fiscal, investimentos, deve haver uma única peça capaz de abarcar todas essas questões.

Princípio da não afetação, consoante o artigo 167, inciso IV da Constituição Federal, por ele procurou-se impor ao administrador público canalize o numerário no atendimento das despesas públicas atreladas as prioridades eleitas, evitando fatiamento das receitas e desvios de alocações de recursos.

Sinaliza tal princípio que é um fundamento de finança pública em não vincular receitas obtidas de impostos a qualquer despesa, dando ao orçamento um caráter flexível capaz de se adaptar de modo constante às modificações das receitas e casuais complicações de financiamento do *déficit*, possibilitando inclusive que o corpo social possa apontar onde se deve canalizar o gasto público.

Princípio da programação, instituído nos artigos 48, incisos II e IV e artigo 5º, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal, por esse princípio o gestor público deve organizar os gastos de forma a que se saiba a finalidade de cada gasto, deve haver uma diretriz do governo, em síntese deve existir um plano de governo programático para atender o orçamento, o que confere legitimidade ao processo.

Princípio da transparência, com previsão no artigo 165, § 6º da Constituição Federal e artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, esse cânone do orçamento público indica que a peça orçamentária deverá ser acompanhada de demonstração do efeito sobre as receitas e despesas, demonstração essa decorrente das isenções tributárias, anistias, remissões e benefícios financeiros.

Princípio do equilíbrio que aparece no artigo 4º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, por ele se extraí o óbvio, noutras palavras, não se pode gastar mais do que se arrecada, deve imperar uma compatibilidade em linhas gerais de receitas e despesas, recomenda-se o equilíbrio orçamentário, por isso existe a fixação de despesas, a proibição de créditos suplementares sem que se indique os recursos correspondentes, limita o endividamento e a restrição orçamentária, dentre outros.

Nóbrega escreve que: “O conceito de restrição orçamentária diz que o gasto está limitado pela receita pública e esta encontra-se condicionada à capacidade do Estado de extrair recursos da sociedade, via tributação, e ao limite de endividamento do governo”. (2000, p. 256)

Por fim, destacamos o princípio da publicidade, que aparece nos artigos 37, 165, § 3º e 166, § 7º da Constituição Federal, deve haver publicação nos meios oficiais de divulgação, isso porque o orçamento público possui grande relevância, logo, todos devem conhecê-lo fortalecendo a transparência, fiscalização e controle.

3.5 PRINCÍPIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Nesse contexto é de rigor discorrer acerca dos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal que se amoldam aos cânones acima mencionados e que tem como norte por evidência responsabilidade no governo fiscal.

Apontamos o princípio da transparência que procurar dar a coletividade o máximo de informações possíveis acerca das ações governamentais, princípio do planejamento que indica ao gestor público no tempo correto empenhe os recursos para as ações administrativas, princípio do equilíbrio que impede o gasto público não razoável e desproporcional.

Princípio do controle do endividamento público que indica ao gestor público que o mesmo deve respeitar os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, princípio da preservação do patrimônio que veda o manejo de receitas de capital que advêm de alienações de bens para financiamento de despesas para novos empreendimentos, sem a conclusão daqueles em andamento.

Há também o princípio da participação popular que decorre do orçamento participativo, que se materializa nas audiências públicas conforme o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como também o princípio da limitação de despesas.

3.6 VIESES DAS FINANÇAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO DOS PODERES

Não se pode perder de vista que no processo de elaboração do orçamento público, surgem algumas características ou perspectivas com viés jurídico tendo em vista que há uma legislação a ser obedecida, assim como perspectivas políticas, sócias e obviamente econômicas dentre outros.

Quando se diz acima que o orçamento tem um conteúdo político, não se está asseverando que possui uma conotação político partidária, mas sim uma função política, ou seja, por ser um documento político, o orçamento reflete em escolhas de prioridades, pairam diversos e complexos interesses, que muitas vezes se chocam.

O que se percebe é que no caso brasileiro a questão orçamentária nunca foi vista com muita seriedade, particularmente pelos governantes, mesmo sendo crucial para a estabilização de qualquer plano econômico, desenvolvimento humano e serviços públicos, melhor distribuição de renda e, sobretudo da democracia.

Em tempos passados o ministro da Fazenda detinha poderes praticamente ilimitados em questões orçamentárias, sem necessidade de autorização do Poder Legislativo, distorcendo o orçamento, sendo tal prática ignorada pela classe política que muitas vezes obtinha benefícios junto a seus eleitores.

Atualmente esse quadro se modificou, havendo necessidade de participação efetiva do Poder Legislativo, que ao aprovar o orçamento delinea prioridades, acabando por decidir como será o financiamento de despesas podendo autorizar o *déficit* do orçamento e o grau de endividamento do tesouro.

Contudo, apesar de avanços consideráveis a confecção do orçamento está longe da excelência e sofre distorções e desequilíbrios já que de forma reiterada o Poder legislativo degrada-o, com uma quantidade absurda de emendas que na verdade tem conteúdo eleitoral.

Existem por obvio as mais variadas necessidades públicas e não há como o gestor público não escolher uma ou outra em que aloca os recursos públicos, evidentemente que essa escolha tem conteúdo político.

Por outro lado o Poder Legislativo, dentro desse processo, deveria ter papel de extrema relevância, tendo em vista que não somente aprova ou não o orçamento, mas,

fiscaliza o Poder Executivo, observando se a peça orçamentária não está em dissonância com os ditames da Constituição Federal e do ordenamento jurídico financeiro que dela decorre, frisa-se que o legislador assim desejou.

Existe dessa feita, meios jurídicos para o debate entre os Poderes constituídos no sentido da melhor destinação das receitas públicas de modo a equilibrá-lo com as despesas e prioridades sociais.

Como acima já delineado à luz do artigo 165 da Constituição Federal, existem três tipos ou espécies de leis orçamentárias: o plano plurianual; as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, todas de iniciativa do Poder Executivo, que serão remetidas ao Poder Legislativo.

Contudo, como também já explicitado, se cuida grosso modo de uma proposta orçamentária, porque haverá participação do Poder Legislativo, ou seja, muito embora, naturalmente o Poder Executivo tenha o controle da máquina pública e conheça as necessidades desta, deve haver a participação do Poder Legislativo, aqui floresce a ideia de harmonia entre os Poderes e que em verdade é o mesmo uno e advém do povo.

Não obstante, o que se pode sentir na prática é um desvirtuamento dessa sistemática constitucional, ou seja, após a aprovação da lei orçamentária, o Poder Executivo, muitas vezes deixa de segui-la ao sabor de sua conveniência e completa discricionariedade, deixando inclusive de observar emendas feitas pelo Parlamento, conduta que esvazia sobremaneira o ideário republicano.

3.7 LEGISLAÇÃO IMPOSITIVA

Evidentemente que esse cenário traz a introspecção se isso seria ou não aceitável, noutras palavras, se o não cumprimento pelo Poder Executivo do orçamento aprovado seria ou não possível, seria ou não aceitável socialmente, seria ou não legalmente possível ou se politicamente estaria aceitável.

Nascem daí duas concepções sobre orçamento: impositivo e não impositivo, que merecem destaque e terão seus arquétipos delineados abaixo.

O primeiro trata o orçamento como algo vinculado, assim o Poder Executivo, não poderia exercer qualquer ato de discricionariedade e deve seguir à risca e fielmente a Lei orçamentária.

Já o segundo, o orçamento seria uma peça simplesmente formal em que se caracteriza pela conveniência do poder público em cumpri-lo ou não.

Nosso posicionamento fica ao lado da concepção de que deve o orçamento ser impositivo, isso porque o desejo do legislador constituinte baseia sua confecção na vontade e no poder popular.

Evidentemente que a arrecadação pode ficar a baixo do esperado e em conjunto com fatores econômicos ou variáveis fáticas, pode haver carência de receitas para a observância do orçamento, estando muitas vezes o administrador dentro da reserva do possível, mas a regra deveria ser o cumprimento a risca do orçamento.

Tal atitude por parte do Poder Executivo o torna ainda mais legítimo em relação à coletividade e confere maior e salutar segurança jurídica e pacificação social, situação bem inversa quando o administrador público altera a execução do orçamento por sua conveniência, o que dá a sensação de barganha e política partidária, o que é sem sombra de dúvida socialmente reprovável.

Nóbrega, ex-ministro da Fazenda nacional, comentando o orçamento impositivo diz que: “O moderno processo orçamentário resulta de uma evolução institucional de quase oito séculos, iniciada com a Carta magna inglesa, de 1215 pela qual o rei João Sem terra perdeu o poder de aumentar tributos sem prévia autorização legislativa”. (2000, p. 249)

E continua:

Até o século XVII, os reis não precisavam de autorização prévia para aplicar os recursos arrecadados. Admitia-se que isso seria desnecessário. Bastava o controle sobre a geração da receita pública. Na Inglaterra, isso mudou com a Revolução de 1688 e com a *Bill of Rights*. Na França, a luta entre a monarquia e a nobreza pelo controle da arrecadação foi uma das causas da Revolução de 1789. Nos Estados Unidos, nos primeiros dias da república, Hamilton e Jefferson divergiram sobre quem deveria controlar a receita pública. No final, prevaleceu a idéia de Jefferson, e o Congresso ficou com o poder de aprovar as dotações orçamentárias específicas, limitando a ação do Poder Executivo. (NÓBREGA, 2000, p. 249)

Evidente que o não cumprimento do orçamento afronta o debate e a sua construção que foi desenvolvido entre o povo, no caso do orçamento participativo e também com o Poder legislativo quando da sua aprovação o que para nós é um desvio de finalidade sobre todos os aspectos.

Somente se poderia aceitar a não execução da Lei orçamentaria tal como aprovada, em hipóteses legalmente previstas como exemplificativamente ocorre no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, o qual para melhor hermenêutica transcrevemos seu *caput*:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, LEI COMPLEMENTAR Nº 101, 2000).

Não se pode deixar de mencionar a questão do chamado contingenciamento de verbas orçamentárias, que se traduz basicamente na não execução ou retardo de parte do programa de despesas estabelecidas na Lei orçamentária em razão da insuficiência de receitas.

Tem-se demonstrado comum no início de cada exercício financeiro, em especial pelo Poder Executivo Federal a emissão de Decreto que basicamente limita os valores já autorizados na Lei orçamentária, atrelados às despesas de natureza discricionária ou não obrigatórias por Lei.

O referido Decreto traz em seu bojo, anexos que delinham limites orçamentários o empenho de despesas, assim como certos limites que não permitem o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar, inclusive de anos passados.

Frisa-se que o Decreto de Contingenciamento segue o disciplinado nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A prática reiterada e contumaz de emissão do Decreto de Contingenciamento logo no início do ano civil desvirtua igualmente o orçamento e o próprio instituto do contingenciamento na medida em que se trata de uma medida de organização e programação financeira e não de algo que modifique muitas vezes por completo aquilo que foi aprovado pelo Poder Legislativo.

É consabido que o homem público somente pode fazer exatamente aquilo que a Lei autoriza, logo, uma vez aprovado o orçamento, não é crível que a administração o manipule discricionariamente ao sabor de sua conveniência, sob pena de ser transformado o orçamento em uma peça eminentemente formal, deixando de pagar despesas lançadas, dentre elas aquelas atreladas aos débitos judiciais ou precatórios.

No mínimo seria de todo razoável e juridicamente aceitável que em caso de necessidade justificada e fundamentada de não observância da peça orçamentária que fosse novamente encaminhado ao Poder Legislativo para nova aprovação, com essa chancela haveria maior legitimação pelo Poder Executivo na execução do orçamento, evitando usurpação de suas atribuições e ônus constitucionais.

3.8 DESVIOS DE FINALIDADE E AMADORISMO

Certamente o nascedouro das vicissitudes e mazelas atreladas a má-gestão administrativa e governo das receitas e gastos públicos é desencadeada pelo desvio injustificado do orçamento público legalmente aprovado, fruto da conveniência e discricionariedade que muitas vezes e de forma contumaz não atendem o bem comum e sim interesses particulares.

Evidentemente que o não adimplemento dos precatórios perpassa de forma objetiva por esse descompasso, noutras palavras, a proposta orçamentária incluindo o pagamento dos precatórios é criada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, contudo, a administração pública deixa de honrá-la, procrastinando o processo de execução e mitigando o direito fundamental da duração razoável do processo.

Frisa-se que em tempos passados, sequer havia inclusão na Lei orçamentária sobre as dívidas calcadas nos precatórios, mesmo porque o pagamento de qualquer débito parece ser menos atrativo do que o investimento em obra pública, especialmente em obras de maior visibilidade e que reflitam maior clamor público.

Sabidamente as despesas públicas tem submissão a um conjunto de regras legais com o objetivo principal evitar o mau uso e desvio de finalidades daquilo que é arrecadado.

O mínimo que se espera é a previsão no orçamento, procedimento licitatório, cronogramas, enfim, o desembolso de numerário da administração pública não é expediente simples.

Essa complexidade acaba por determinar que cada vez mais o ente público deve atender aos critérios do artigo 37 da Constituição, nesse ponto particularmente aos princípios da moralidade e eficiência.

Como argumentado em capítulo anterior, flutua nesse contexto o direito fundamental a uma boa administração pública, que se desdobra na expectativa coletiva de que seu gestor atua com cautela, evite prejuízos e encontre limites legais.

Destaca-se que a administração de recursos públicos, por evidência, não se apresenta como atividade fim de qualquer órgão, ao contrário se cuida de atividade meio, as exigências dos Tribunais de Contas estão cada vez mais específicas, condição que requer servidores públicos com especificidades na gestão das receitas e gastos públicos.

A não profissionalização da gestão pública carrega certamente desperdício de receita pública, justamente porque o ocupante do cargo muitas vezes não possui qualificação técnica para tanto, o que inviabiliza a eficácia.

Por outro lado, não é somente a ausência de capacitação profissional que prejudica a higidez da coisa pública, evidentemente que os ilícitos que ocorrem no âmbito da administração pública como apropriação indébita, peculato, prevaricação, estelionato dentre outros, traduzem ao final uma administração pública inoperante.

Certamente o desperdício das receitas públicas somam valores exorbitantes que sequer podem ser mensurados com exatidão, mas que possivelmente se forem tangíveis teriam valores maiores do que os desvios provocados pelos atos de corrupção.

Se mudarmos a perspectiva dessa ótica, poderemos verificar que ao contrário da dinâmica dos gastos públicos, o sistema arrecadatório fiscal e tributário é extremamente eficaz.

Ao contrário dos órgãos atrelados a gastos públicos, o apetite para arrecadar, possui, via de regra, servidores altamente qualificados e profissionais, além de um aparato tecnológico moderno, assim como vasto apoio jurídico e legal, que vai desde o lançamento tributário até a execução fiscal.

Isso revela que o enfoque da administração pública está mais voltado a arrecadar de forma satisfatória do que gastar bem o fruto da arrecadação.

Não preocupação em aplicar eficazmente os recursos públicos, o que se privilegia é a arrecadação e não os gastos, o que torna essa balança entre receitas e despesas, patológica e desproporcional, em prejuízo da sociedade, que invariavelmente não usufrui plenamente dos serviços fundamentais a que tem direito.

Dentro dessa dinâmica negativa encontra-se o credor do precatório que vê a expectativa de recebimento cada vez mais distante, além de clara frustração da ordem processual que indica o direito a um processo mais do que célere, aponta para um processo mais humano, na medida em que o princípio da dignidade da pessoa humana passou a ser um objetivo na marcha processual.

Registra-se que o Poder Executivo ao longo dos anos vem com o passar dos lustros experimentando algumas modificações especialmente no sentido de torná-lo mais leve, menos burocrático, com gestores públicos com pensamento mais no coletivo do que individual, sem interromper programas e políticas públicas iniciados em outros governos.

Grau leciona sobre a não interrupção dos serviços públicos:

Boa parte da filosofia do serviço público encontra inspiração no princípio da continuidade do serviço público. Aliás, a ideia de continuidade é inerente, mesmo no Medievo, ao empreendimento de atividades que assumissem a configuração do que modernamente denominamos serviço público. Uma

ordenação de Charles IX, rei da França, de 1560, estabelecia que aos titulares de direitos de pedágios (*droits de péage*) incumbia a conservação em boa e devida reparação (= em bom estado) das pontes, caminhos e passagens; isso não sendo feito, o produto das receitas do pedágio seria tomado pelos agentes do Reino (*Procureus*) e aplicado à reparação e conservação devidas. (2018, p. 131).

3.9 ALGUNS ASPECTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000) é sem dúvida um marco para os entes públicos, quando colacionou uma série de exigências, apresentando o rigor de planejamento e coordenação de todos os entes federados, constituindo-se em um grande avanço, sob o ponto de vista legal e governamental.

O ordenamento jurídico em regência que traz a lei de diretrizes orçamentárias, plano plurianual, lei orçamentária, carregam em seu bojo políticas públicas com objetivos precisos e transparentes que ordenam para que o administrador público possa cumprir a vontade social.

Se buscou legitimar o poder, indicando que a moderna administração pública deve se alinhar com políticas de Estado e não propriamente com políticas de governo, sempre transitório.

Existe igualmente a obrigatoriedade de planejamentos intragovernamentais, como se pode ver no Poder Judiciário a partir da Resolução 70 de 18 de março de 2009, do Conselho Nacional de Justiça, criando o planejamento estratégico nos Tribunais, com boas práticas de gestão, indicadores, projetos e metas nacionais.

Ocorre que grande parcela da administração pública em especial municípios e estados não aderiu a uma gestão mais eficiente, mais tecnológica com maior grau de profissionalismos, principalmente se a compararmos com a iniciativa privada, o que gera como tido alhures desperdícios de receitas públicas fruto sem dúvida de uma má-gestão administrativa.

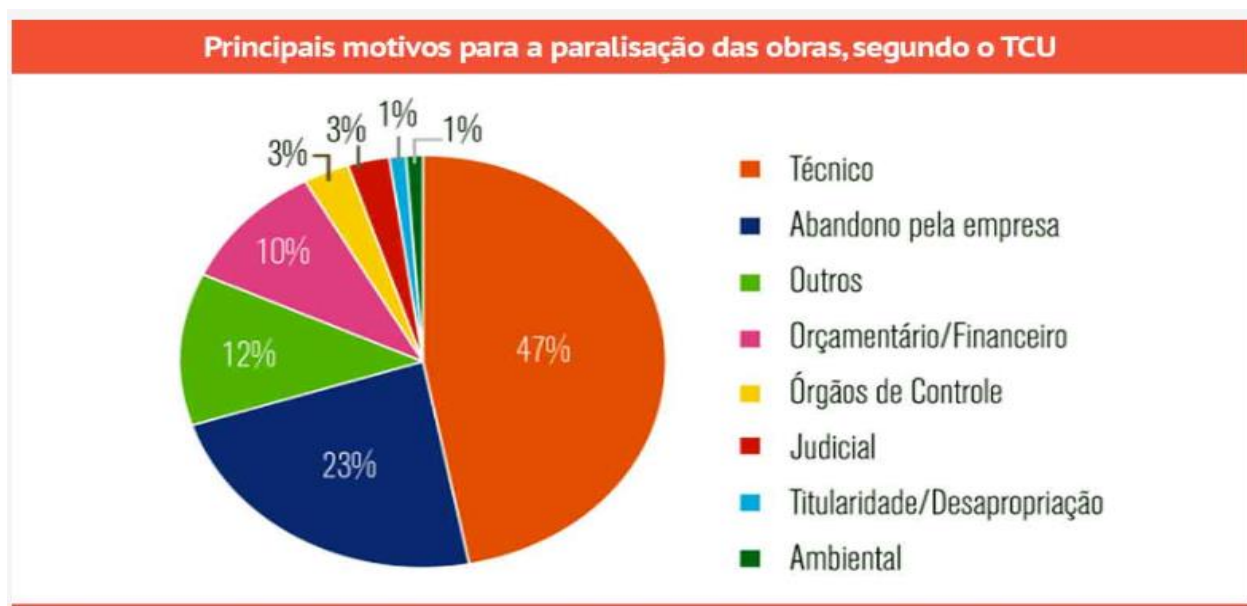
O mau uso do dinheiro público pode ser visto em todo o território nacional, os exemplos são infindáveis e refletem a má gestão da coisa pública tanto pela União Federal, Estados e Municípios, deixando a mostra abandonos e prejuízos, retratando péssimas condutas de administradores não vinculados ao social.

Segundo o Tribunal de Contas da União existem aproximadamente 14 mil obras não concluídas no Brasil. No Congresso Nacional existe a Comissão Parlamentar de Obras Inacabadas da Câmara dos Deputados que em outubro de 2019 destacou que seriam

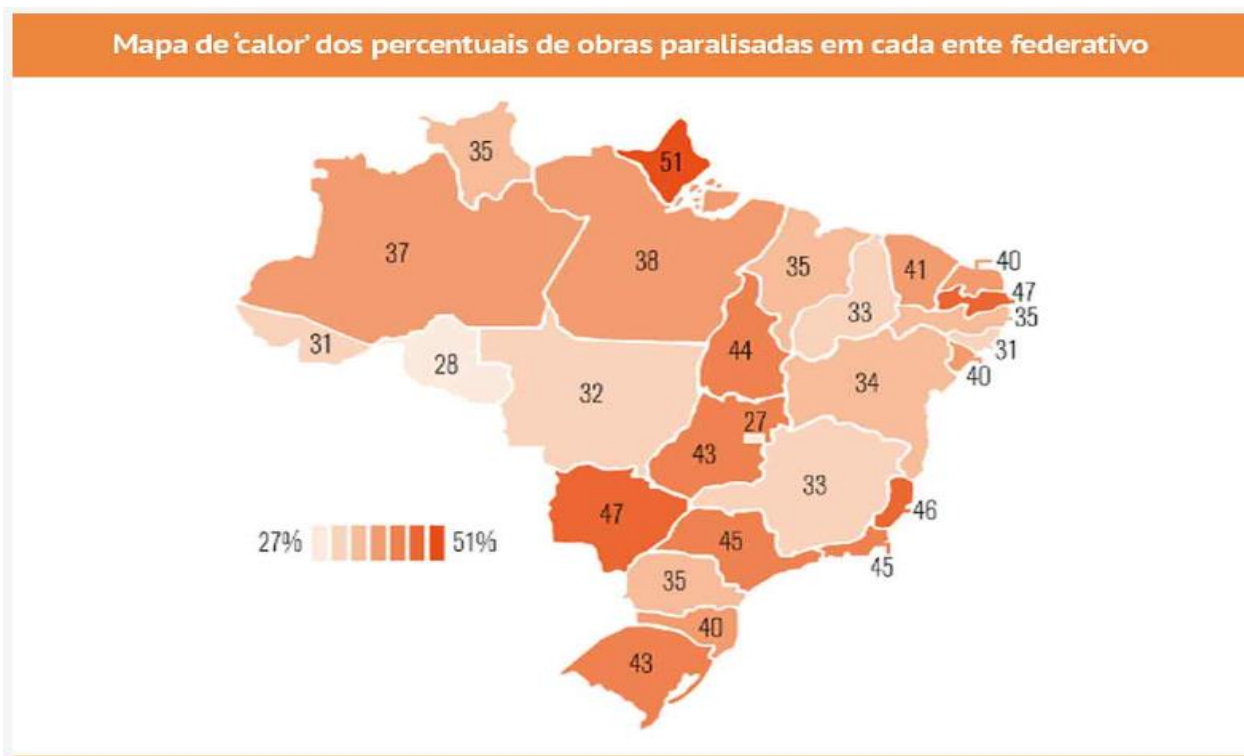
necessários R\$ 40 bilhões a serem gastos pelos Executivos Federal, Estaduais e Municipais para acabarem com as obras.

Em novembro de 2019 o Conselho Nacional de Justiça, relatou que de cada 100 obras consideradas grandes e que estão paradas, somente uma foi paralisada por ordem judicial, logo, 99% das obras inacabadas se encontram nesse estado por responsabilidade do gestor público.

QUADRO 1 – MOTIVOS PARA PARALISAÇÃO DE OBRAS PÚBLICA



QUADRO 2 – PERCENTUAIS DE OBRAS PARALISADAS



Fonte: REDE BRASIL ATUAL. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/destaques/2019/11/obras-inacabadas-no-brasil/>. Acesso em 09.12.2019.

Esse quadro possui variados diagnósticos, desde alteração do animo político com a modificação de governo, questões de natureza ambiental, corrupção, morosidade em acordos de leniência, projetos tecnicamente errados ou inviáveis, dentre outros, mas o que sobressai é a ineficiência administrativa, o descaso com o povo, a inépcia governamental, que não pode mais ser aceita.

Na maioria das vezes diante do grande lapso temporal de paralização da obra, para retomá-la os custos operacionais a tornam muito mais onerosa e até inviável, já que devido à deterioração sequer podem ser finalizadas, caindo no ralo do desperdício de dinheiro público, desaguando na falta de numerário para tomada de outras providências e necessidades como pagamento pontual dos precatórios.

Exsurge nesse contexto a questão das despesas públicas já desenhadas em Lei Orçamentária Anual, como também em leis especiais para execução de serviços públicos e aqui destaca-se o artigo 212 da Constituição Federal que cria vínculo legal para a destinação de recursos, que nem sempre são respeitados.

Aflora por outro lado o endividamento público, também chamado de *déficit* público, que reflete os compromissos aderidos pelo Estado com terceiros.

Basicamente o Estado toma empréstimos, realiza operações de crédito para atender às necessidades públicas, em decorrência de orçamentos deficitários, isso se transforma em um ciclo vicioso cujo desfecho é caótico.

Ressalta-se que a concepção de dívida pública não se amolda quando ocorre condenação do Estado em ações judiciais, nesse caso existe um regime jurídico próprio, essa espécie de dívida recebe o nome de dívida administrativa, logo, os precatórios seriam dívidas administrativas.

O endividamento ocorre na maioria das vezes para arcar *deficitis* ou pagamento de débitos anteriores, certamente prejudica o potencial de pagamento e abala a progressão de outros setores, particularmente os de natureza social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz a relação máxima que os entes federados podem ter com a chamada dívida pública consolidada que é o cômputo geral das obrigações financeiras e haveres financeiros que incidem na receita corrente líquida, que traduz a soma das receitas tributárias de contribuições, industriais, patrimoniais, serviços, agropecuárias e receitas correntes diversas.

Dentro dessa equação ocorre a dedução das transferências de cunho constitucional, as contribuições da previdência social e das receitas que provem da compensação financeira, vetando a Lei de Responsabilidade Fiscal o financiamento pelo Banco Central, além de empréstimos da União e Estados aos Municípios.

Nesse contexto exsurtem os três principais pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evitar o *déficit* público e uma vez existindo reduzi-lo assim como o endividamento público, de forma a incutir no gestor público que deve gastar menos do que arrecada, sob pena de prática de irresponsabilidade fiscal.

3.10 SANEAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

Existe cabedal legal, portanto, para melhor governo do *déficit* e endividamento público, o que torna a prática dificultosa parece residir em questões políticas, não é raro a União Federal suportar a hipossuficiência econômica e financeira de entes federados como Estados e Municípios.

Nesse sentido o governo federal apresentou a Proposta de Emenda Constitucional n.º 188, que tramita no Poder Legislativo e prevê a extinção de municípios que não atingirem, em

2023, o limite de 10% dos impostos sobre as receitas totais e que tenham população de até cinco mil habitantes.

Para o governo federal, esses municípios que sequer pagam sua folha de salários são patentemente deficitários, logo, não tem autonomia financeira e se endividam de forma contumaz e sem nenhuma perspectiva, vindo na União Federal como verdadeira emprestadora de recursos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal busca igualmente um saneamento fiscal e que ocorra sucesso na gestão do endividamento e a União Federal monitora os demais entes federados nos últimos anos impondo aos mesmos a produção de *superávits* primários, a minorar gastos com folha de pagamento e ajustar o patrimônio.

Nota-se que se admite a geração de novas despesas e assunção de obrigação, desde que se observe os artigos 16 e 17 da Lei n.º 101 de 4 de maio de 2000, sob pena de serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, o que pode em tese caracterizar crime de responsabilidade fiscal, podendo haver cassação de mandato.

No caso dos precatórios a Lei de Responsabilidade Fiscal indica que deve haver escrituração contábil com identificação no orçamento daqueles que serão beneficiários das condenações judiciais, prestigiando com isso a salutar transparência fiscal, possibilitando controle externo inclusive da ordem cronológica de pagamento.

Crepaldi e Crepaldi ensinam que:

A despesa pública, para que possa ser realizada, exige inclusão em lei orçamentária. Logo, devido a tal exigência, é necessário o respeito ao princípio da legalidade. Sendo assim, o princípio da legalidade preside as realizações de despesas. Portanto, a inobservância de normas legais poderá resultar, para o agente público, em prática de crime de responsabilidade. Ainda, no caso de o agente ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou em regulamento, constituir-se-á ato de improbidade administrativa. (2019, p. 96).

Nota-se então que o princípio da legalidade é de observância obrigatória sob pena de crime de responsabilidade que aponta igualmente para a improbidade administrativa.

Não obstante exista grande cabedal jurídico envolvendo a temática dos precatórios, aqui se destaca a Constituição Federal, os orçamentos públicos e a Lei de Responsabilidade Fiscal, há inegavelmente uma cultura do não pagamento dos precatórios, especialmente depois que o Supremo Tribunal Federal, esboçou a tese de que o fato isolado do não adimplemento do precatório não ensejaria intervenção federal, seja no município ou estado.

Para o Supremo Tribunal Federal, a medida extrema da intervenção federal, somente seria admitida se houvesse dolo deliberado em não adimplir o débito estampado no precatório, não sendo suficiente a ausência de recurso ou atrasos.

Os pedidos de Intervenções Federais (IFs 5101, 5105, 5106 e 5114) em desfavor do Estado do Rio Grande do Sul, tiveram como base legal o artigo 34, inciso VI da Constituição Federal, que prevê a possibilidade de intervenção quando não houver a observância por parte do ente federado de lei federal, ordem ou decisão judicial.

Nos casos acima delineados tiveram o decreto de improcedência, tendo em vista que o Estado do Rio Grande do Sul, pelo entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, demonstrou que momentaneamente não tinha condições financeiras de arcar com os precatórios em prejuízo dos serviços públicos.

Esse tipo de postura jurisprudencial desagua em facilidades para o não pagamento dos precatórios, mormente porque as notícias dão conta que em verdade não existe falta de recursos ou verbas, na medida em que as receitas produzidas são maiores do que as estimadas há aparentemente má vontade por parte do gestor em não honrar os precatórios.

Não obstante ao acima apontado o Poder Judiciário, especialmente no primeiro grau de jurisdição, vêm permitindo o bloqueio de repasses feitos pela União do Fundo de Participação dos Municípios.

Tais transferências estão previstos no artigo 159 da Constituição Federal, instituindo que 49% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, devem ser entregues na razão de vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

Embora, existe uma guerra de liminares calcada basicamente na independência e separação entre os Poderes, o Supremo Tribunal Federal vêm consolidando entendimento que não seria possível o bloqueio dos repasses e determinado imediato desbloqueio como se verifica na Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 852, nesse caso a Presidente do Supremo Tribunal Federal à época Ministra Cármen Lúcia, concedeu medida cautelar posto que o bloqueio comprometeria a prestação de serviços públicos tidos como elementares.

Outra realidade, como dito alhures pagar dívidas parece ser menos atrativo do que canalizar o numerário em obras públicas que oferecem maior visibilidade e sensação de produtividade do gestor público para com a população, o que desequilibra a concepção de estado democrático de direito já que as ordens judiciais são descumpridas de forma contumaz e reiterada.

O que se viu em linhas atrás é que existe, uma grande gama, de instrumentos legais para que o gestor público empenhe bem as receitas e as equilibre com os gastos públicos de forma a ao menos tentar harmonizar a gestão pública com as vontades que advém da sociedade, promovendo o bem estar social, agindo com ética, moralidade, eficiência e legalidade.

Contudo, entendemos que a postura do gestor público de um modo geral, ou seja, se estende a todos os Poderes constituídos, não vai ao encontro dos ditames do artigo 37 da Constituição Federal, muito menos agem em consonância com as espécies normativas orçamentárias e fiscais.

Muito pelo contrário, o não pagamento pontual dos precatórios se dá pela péssima administração dos recursos públicos pelos seus gestores, que concentram suas atividades em perspectivas pessoais e políticos partidários, deixando a coletividade muitas vezes à mingua dos serviços públicos essenciais, restando muito pouco ou quase nada de numerário para honrar as dívidas públicas.

Esse cenário é facilmente diagnosticado pela amostragem dos quadros anteriormente apresentados, assim como o notório altíssimo número de processos que pedem de julgamento e também que aguardam o pagamento de precatórios, que refletem nada mais do que sensível desperdício de dinheiro público, o que é inaceitável.

O que se verifica é a alta insegurança jurídica, incertezas e abalo coletivo na medida em que o interesse público é deixado de lado, tudo aliado ao amadorismo com que ocorre a gestão pública.

Certamente que esse quadro pode ser amainado, acreditamos que deve haver um saneamento público como um todo, especialmente atrelado as despesas públicas, como colocado acima os órgãos arrecadadores possuem elevado grau de eficiência, ao passo que a gestão dos recursos uma vez colhidos, ficam nas mãos de servidores despreparados e que na maioria das vezes ocupam cargos por indicação e sem qualquer critério técnico.

Já é passada a hora da administração pública tornar-se profissional, de possuir servidores qualificados e que tenham formação técnica com capacitação para exercer cargos de gestão e que o princípio da eficiência seja efetivamente vivenciado, deixando de vez o plano abstrato da letra fria da Constituição Federal.

É preciso romper de forma concreta o antigo arquétipo de que o mandatário de poderes públicos, não pode exercer o poder pelo poder ou que está imune a prestação de contas e que tudo pode fazer, há que imperar a proficiência.

Os administrados não podem diante do quadro grave de morosidade ligado ao pagamento dos precatórios, ter uma postura simplesmente passiva em relação à fazenda pública devedora, é preciso se ativar, provocá-la judicialmente para retirá-la da inércia e comodismo.

O inadimplemento do precatório causa sem dúvida nenhuma, prejuízos ao credor, já que sabendo da data de seu vencimento, provisiona evidentemente compromissos materiais, como aquisição de bens e serviços, além de expectativas de mudança de qualidade de vida.

Não raro os precatórios, retratam os créditos oriundos de salários de servidores públicos que dedicaram à vida toda em favor do ente público e tiveram seu direito reconhecido pelo Poder Judiciário, logo, o não pagamento pontual causa dor moral a ser indenizada.

O artigo 37, § 6º da Constituição Federal, da sustentáculo legal para que se busque o Poder Judiciário para obtenção de reparação de danos praticados pelas pessoas jurídicas de direito público, bem como as de direito privado prestadoras de serviços públicos.

Assim aquele que experimenta prejuízos seja material ou moral, praticados pela administração pública, tem instrumento jurídico para o ressarcimento.

A par dessas colocações nas conclusões dessa dissertação, inserimos uma proposta que entendemos razoável para contribuir com a minoração do problema da demora no adimplemento dos precatórios, que consiste em uma Emenda Constitucional.

Certamente que como exposto na conclusão a referida proposta não tem o condão de resolver completamente o problema ante a complexidade que envolve a temática, contudo, acreditamos ser um remédio eficaz para fazer com que o direito fundamental da duração razoável do processo não seja mitigado.

CONCLUSÃO

O objetivo central dessa dissertação foi o de abordar o problema da notória demora do ente público em realizar o adimplemento do precatório, apreciando simultaneamente o direito a duração razoável do processo que ganhou a robustez de direito fundamental com a Emenda Constitucional n.º 45, que acrescentou o inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal.

Obrigatoriamente houve imposição de se analisar não somente o que se compreendia como arquétipo de um processo com uma duração razoável, ou seja, um processo tempestivo, mas também, a nova ordem processual instaurada pelo Código de Processo Civil em vigor, particularmente seus artigos primeiro a décimo segundo, que compreendem normas fundamentais do processo civil.

Para melhor visão da problemática desse estudo, foi desenvolvida análise crítica sobre o regime de precatórios grafado na Constituição Federal e suas sucessivas alterações, como também as denominadas requisições de pequeno valor.

O orçamento e o déficit público, onde estão inseridos os Poderes Republicanos e a própria Fazenda Pública que é a fonte pagadora dos precatórios, um dos personagens protagonistas nesse cenário também foram objeto de estudos, especialmente no que toca ao salutar equilíbrio entre receitas e gastos públicos.

Certamente que a positivação do direito fundamental a duração razoável do processo, vem irradiando efeitos de forma paulatina no ordenamento jurídico como exemplo disso podemos mencionamos a criação e desenvolvimento dos “CEJUSCs” que são Centros de Conciliação Judiciais no âmbito das Justiças Estaduais, Federais e Trabalhistas.

Reformas legislativas de grande impacto como a ocorrida no Código de Processo Civil que carrega em seu bojo inúmeros dispositivos atrelados aos personagens do processo para uma conduta lastreada na boa fé e mútua colaboração tem o condão de colacionar maior eficácia da prestação jurisdicional tornando-a inclusive menos onerosa.

O advento do processo eletrônico que caminha de mãos dadas com os avanços tecnológicos também é concretamente um exemplo de instrumento para tempestividade processual, tendo como um de seus timbres a grande economia processual.

Resta claro que toda essa movimentação legislativa e de políticas públicas, acabam por se constituir em ações que objetivam que o Estado promova o amplo acesso ao Poder Judiciário de forma qualitativa até a satisfação do julgado que desagua no cumprimento de sentença.

Ocorre que o próprio Estado de forma *latu senso*, parece estar imune ao comando exarado pelo direito fundamental da duração razoável do processo e aos comandos exarados pelo Código de Processo Civil de 2015, na medida em que mesmo com todos os mecanismos legais em regência, a morosidade no adimplemento dos precatórios é uma realidade.

Tal cenário frustra a expectativa do jurisdicionado, que acaba em muitos casos não recebendo em vida seu crédito, que não raras vezes decorrem de salário, ou quando recebe tal se dá já no fim da vida e não são suficientes para solver as vicissitudes da velhice, esvaziando o direito fundamental da dignidade da pessoa humana.

Pode-se concluir, portanto, que o problema não reside na ausência ou precariedade legislativa, pelo contrário, como visto alhures, há instrumentos normativos que minimamente garantem celeridade ao tramite processual, e sim na má gestão pública, que possui vestes de caráter não técnico.

A inépcia no gerenciamento das finanças públicas perpassa por todos os Poderes da República e reflete na insuficiência dos serviços públicos, especialmente nos de caráter essencial, como educação, saúde, transporte, cultura, como também a prestação jurisdicional que concretiza o direito de ação como instrumento de cidadania.

Pode-se concluir que o Poder Executivo trata até os dias hodiernos o orçamento público como uma peça meramente formal, não atendendo ou elegendo prioridades que se amoldem aos desejos da coletividade e ainda carrega a marca do amadorismo no trato da coisa pública, preocupado somente com a modernização dos órgãos de arrecadação, deixando a gestão dos recursos com servidores inabilitados.

Concluimos também que o Poder Legislativo, que deveria ser uma das peças principais dessa dinâmica, na verdade se porta como coadjuvante, não dando a devida importância a questão orçamentária, na medida em que o foco está precipuamente na confecção de emendas que delineiam vieses eleitoreiros, aprovando os orçamentos sem análises criteriosas, afastando-se de seu relevante papel constitucional que não é somente de fiscalizar o Poder Executivo, sobretudo direcionar seus trabalhos na operacionalização das finanças, deliberando de forma efetiva no plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e créditos adicionais.

Concluimos também que o Poder Judiciário, certamente o mais frágil nesse contexto, posto que não realiza barganha política, organicamente vive dos repasses governamentais, tornando-se economicamente muito dependente, condição, que enfraquece o princípio da separação dos Poderes, sofrendo com falta de estrutura física, tecnológica e de pessoal, além

de má gestão, já que via de regra os presidentes das Cortes não possuem expertises administrativas.

É de rigor que o próprio Poder Judiciário desenvolva políticas concretas e imediatas para melhor desenvolvimento por parte de seus membros a ter uma gestão financeira mais adequada e criteriosa, empenhando cada vez melhor o recurso público, evidentemente que a criação do Conselho Nacional de Justiça, que possui o quadro das atividades jurisdicionais e de gestão, foi um avanço, mas imperioso o aprimoramento.

Inserido nessa dinâmica encontra-se o jurisdicionado que se vê obstado em efetivar seu direito legalmente reconhecido no precatório e não raro opta em vendê-lo a terceiros com deságio acentuado.

O governador do Estado de São Paulo em 08 de novembro de 2019, sancionou a Lei n.º 17.205, reduzindo na ocasião o teto para requisição de pequeno valor indo de R\$ 30.119,20, para R\$ 11.678,90, numa tentativa clara de desoneração financeira, na medida em que muitos exequentes, acabam por renunciar ao seu crédito que excede o teto acima mencionado, por terem ciência da absurda demora no recebimento do precatório.

Situações como essas, acabam por minorar as concepções de que os direitos fundamentais são inalienáveis e irrenunciáveis, dentre outras características aumentando por outro lado a sensação de insegurança jurídica e descréditos das instituições.

Conclui-se, que ocorre burla a Lei de Responsabilidade Fiscal com a ausência de controle eficaz do déficit público e o grande desperdício de recursos, imperando como foco da administração pública o pagamento de servidores e a realização de obras com fito eleitoreiro, vendo a União Federal como grande mantenedora financeira, nesse caso de forma mais acentuada pelos municípios.

Esse quadro aponta que em verdade os entes federados são um fim em si mesmo, afastando-se de seu papel primário, qual seja o bem comum, olvidando dos princípios constitucionais como a moralidade, eficiência, impessoalidade, dentre outros, em patente desvio de finalidade.

Com o escopo de encontrar saídas para o problema diagnosticado, e longe de tentar apresentar um arquétipo capaz de resolvê-lo por completo, mesmo porque há envolvimento de outras ciências como sociologia e economia, mas, sobretudo, para edificar uma nova realidade, apresentamos abaixo nossa colaboração.

Através de Emenda Constitucional, se criaria uma regra em que o devedor do precatório, quando da data do vencimento, não quitá-lo, pague o valor equivalente a requisição de pequeno valor, que ocorreria de forma sucessiva, a cada aniversário do

vencimento, dobrando o valor anteriormente pago, até quitação total do crédito, mantidas as cominações jurídicas já existentes.

Não se pode perder de vista que deve haver definitivamente uma total profissionalização da administração pública, de modo que cargos de gestão e direção sejam ocupados por servidores técnicos sempre com vistas ao princípio da eficiência pública para prestígio do interesse público.

A economicidade caminha de mãos dadas com a ética e a moralidade pública, os sucessivos atos desastrosos dos gestores públicos no trato da coisa pública, desvirtuam por completo as metas definidas na legislação orçamentária e fiscal.

Apresenta-se necessário igualmente maior engajamento popular, certamente as vicissitudes delineadas ganham volume ante a ausência de cobrança efetiva por parte do cidadão, que não se engaja em exigir a eficiência do gestor público enfraquecendo o princípio republicano.

Deve haver, portanto, maior integração entre o administrador público e o administrado na busca do bem social exigindo planejamento econômico de forma a evitar desperdício de dinheiro público e maior transparência.

Como dito acima, não se tem o escopo de solver por completo o grave problema da morosidade do sistema de precatório, contudo, pensamos que com o proposto, o cidadão possa minimamente experimentar seu direito, efetivando-se o direito fundamental a uma tutela estatal tempestiva e razoável.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. 2. ed. Espanhola, Madrir: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.
- ALEXY, Robert. **Teoria del discurso y derechos humanos**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.
- ALEXY, Robert. **Teorias dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. 14. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense 2010.
- AMENDOEIRA JUNIOR, Sidnei. **Manual de Direito Processual Civil**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.
- ARAÚJO CINTRA, Antonio Carlos de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- ARRUDA ALVIM, Eduardo. **Direito Processo Civil**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do Processo e Técnica Processual**. 1. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Campos/Elsevier, 1992.
- BONSAGLIA, Mário Luiz. **Crise dos Poderes da República**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- BRASIL. Código Civil (1916). **Código Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm, Acesso em 04 de fev. 2020.
- BRASIL. Código Civil (2002). **Código Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm, Acesso em 04 de fev. 2020.
- BRASIL. Código de Processo Civil (2015). **Código de Processo Civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Código Tributário Nacional (1966). **Código Tributário Nacional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm, Acesso em 11 de ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm, Acesso em 13 de ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm, Acesso em 05 de fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm, Acesso em 14 de ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm, Acesso em 14 de ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm, Acesso em 05 de fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n.º 30, de 13 de setembro de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc30.htm, Acesso em 05 de fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n.º 37, de 12 de junho de 2002**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm, Acesso em 05 de fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm, Acesso em 04 de fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n.º 62, de 09 de dezembro de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm, Acesso em 05 de fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n.º 94, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc94.htm, Acesso em 05 de fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n.º 95, de dezembro de 2016**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm, Acesso: 05 de fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n.º 99, de 14 de dezembro de 2017**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc99.htm, Acesso em 05 de fev. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 592, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm, Acesso em 22 de set. 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm, Acesso em 05 de mai. 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 737 de 25 de novembro de 1850**. Determina a ordem do Juízo no Processo Commercial, Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103248/decreto-737-50>, Acesso em 11 de ago. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 02 dez. de 2019.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 02 dez. de 2019.

BRASIL. **Lei n.º 10.259 de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 27 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 10.835 de 08 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm, Acesso em: 23 out. de 2019.

BRASIL. **Lei n.º 11.340 de 07 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 23 out. de 2019.

BRASIL. Lei n.º 11.960 de 29 de junho de 2009. Altera e acresce dispositivos às Leis nos 9.639, de 25 de maio de 1998, e 11.196, de 21 de novembro de 2005, para dispor sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos Municípios, decorrentes de contribuições sociais de que tratam as alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991; bem como acresce dispositivo à Lei no 6.830, de 22 de setembro de 1980, para simplificar o tratamento dado às cobranças judiciais da dívida ativa quando, da decisão que ordene o seu arquivamento, tiver decorrido o prazo prescricional; dá nova redação ao art. 47 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, para dispensar a apresentação da Certidão Negativa de Débito em caso de calamidade pública ou para recebimento de recursos para projetos sociais, ao art. 1o-F da Lei no 9.494, de 10 de setembro de 1997, para uniformizar a atualização monetária e dos juros incidentes sobre todas as condenações judiciais impostas à Fazenda Pública, ao art. 19 da Lei no 11.314, de 3 de julho de 2006, para estender o prazo durante o qual o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes poderá utilizar recursos federais para executar obras de conservação, recuperação, restauração, construção e sinalização de rodovias transferidas para outros membros da Federação, e ao inciso II do art. 8o da Lei no 11.775, de 17 de setembro de 2008, para prorrogar a data-limite para adesão pelos mutuários de créditos rurais inscritos em Dívida Ativa da União ao parcelamento dos seus débitos; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11960.htm. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.153 de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12153.htm, Acesso em: 02 out. 2019.

BRASIL. Lei n.º 12.529 de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12529.htm: Acesso em 23 out. de 2019.

BRASIL. Lei n.º 2.594 de 15 de maio de 1998. Regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2594.htm. Acesso em: 23 out. de 2019.

BRASIL. Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso: 05 fev. 2020.

BRASIL. Lei n.º 7.998 de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 9.265 de 12 de fevereiro de 1996**. Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9265.htm. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 9.494 de 10 de setembro de 1997**. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9494.htm. Acesso em: 08 set. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 9.968 de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9868.htm. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.869 de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impressao.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RMS 34.189**, Relator Ministro Castro Meira, DJe 21/08/2012, Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.2:acordao;rms:2012-06-26;34189-1208851>. Acesso: 05 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1189485 RJ**, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJe 28/06/2010, Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14753363/recurso-especial-resp-1189485-rj-2010-0069715-6/inteiro-teor-14753364>. Acesso: 05 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1383776/AM 2013/0140568-8**, Relator: Ministro Og Fernandes, DJe 17/09/2018, Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1383776&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true#>. Acesso: 19 de out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 279**. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp#TIT1TEMA0>. Acesso em: 15 de ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 150790**, Relator: Ministro Marco Aurélio, DJe 05/06/2019, Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RECURSO+EXT+RAORDIN%C1RIO+CONCESS%C3O+DE+HABEAS+CORPUS+DE+OF%CDCIO%29&bbase=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y3crlqhb](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RECURSO+EXT+RAORDIN%C1RIO+CONCESS%C3O+DE+HABEAS+CORPUS+DE+OF%CDCIO%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y3crlqhb). Acesso: 30 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RMS28172**, Relator: Ministra Cármen Lúcia, DJe 01/02/2016, Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2694503>, Acesso: 19 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 17**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1241>. Acesso: 05 de fev. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **RO - Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 060105362**, Relator: Minsitro Sérgio Silveira Banhos, DJe 10/10/2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>, Acesso: 19 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Militar. **Habeas Corpus 7000477-47.2019.7.00.0000**, Relator: Pércicles Aurélio Lima de Queiroz, DJe 02/07/2019, Disponível em: https://eproc2g.stm.jus.br/eproc_2g_prod/jurisprudencia/html/consulta.php?field_filter=ementa&q=duração+razoável+do+processo. Acesso: 19 de out. 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

CARTA AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS (1981). Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/acesso-a-informacao/internacional/carta-africana>. Acesso em: 24 set. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

CATICISMO DA IGREJA CATÓLICA. 1 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. 13. ed. São Paulo: Editora Ática, 2003.

CNJ. **Resolução n.º 115 de 29 de junho de 2010**. Dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2594>, Acesso em: 05 set. 2019.

CNJ. **Resolução n.º 70 de 18 de março de 2009**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=118>. Acesso em: 05 fev. 2020.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

CREPALDI, Silvio Aparecido, CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO (1789). Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 02 dez. 2019.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Introdução ao direito Processual Civil e Processo de Conhecimento. 16. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 26. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

ESPAÑA. (Constituição 1978). **Constituição Espanhola**. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugués.pdf>, Acesso em 24 de set. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE. (Constituição 1776). **Constituição dos Estados Unidos da América**. Disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em 22 set. 2019.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

ICHIHARA, Yosshiaki. **Direito Tributário**. 14 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

ITÁLIA. Constituição (1947). **Constituição da República Italiana**. Disponível em: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf. Acesso em: 24 set. 2019.

JOBIM, Marco Félix. **O Direito à Duração Razoável do Processo**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **História e Prática do Habeas Corpus**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora José Konfino, 1951.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do Processo na Constituição Federal**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

NOBREGA, Mailson da. **O Brasil em Transformação**. 1. ed. São Paulo: Editora Infinito, 2000.

OLIVEIRA RIBEIRO, Letícia; FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon Picoretti. **O Reflexo da Ausência de Direitos Humanos: o caso internacional de Damião Ximenes Lopes**. 1. ed. Curitiba: 2011.

PGE. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 05 mai 2019.

PORTUGAL. Constituição (2005). **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>, Acesso em: 24 set. 2019.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

REFUGIADOS. **Convenção europeia direitos do homem e proteção fundamental**. Disponível em: http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo1/cesdh.html. Acesso em: 13 mai 2019.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

SANTO, Agostinho. **A Cidade de Deus**. 1. ed. Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1998**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SCARTEZINI, Ana Maria Goffi Flaquer. O Prazo Razoável para a Duração dos Processos e a Responsabilidade do Estado pela Demora na outorga da Prestação Jurisdicional. In: **Reforma do Judiciário Primeiras Reflexões Sobre a Emenda Constitucional N 45/2004**, Teresa Arruda Alvim Wambier, Luiz Rodrigues Wambier, Luiz Manoel Gomes Jr., Octavio Campos Fischer, William Santos Ferreira (Coord.) 1. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2005.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **A Constitucionalização do Direito no Novo Código de Processo Civil: Um Caminho Para Uma Nova Hermenêutica**. Novo Código de Processo Civil Análises e Reflexos nos Demais Ramos do Direito. Camila Paula de Barros Gomes, Flávio Marcelo Gomes e Renato Alexandre da Silva Freitas (Org.). Cidade: Editora Boreal, 2015,

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Os direitos fundamentais, sua efetividade e necessidade de declaração**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/FederalismoaBrasileira/124,MI288564,81042-Os+direitos+fundamentais+sua+efetividade+e+necessidade+de+declaracao> em 23/11/2018.

SPALDING, Alessandra Mendes. Direito Fundamental à Tutela Jurisdicional Tempestiva à Luz do Inciso LXXVIII do Art. 5º da CF Inserido pel EC N. 45/2004. In: **Reforma do Judiciário Primeiras Reflexões Sobre a Emenda Constitucional N 45/2004**. Teresa Arruda Alvim Wambier, Luiz Rodrigues Wambier, Luiz Manoel Gomes Jr., Octavio Campos Fischer, William Santos Ferreira (Coord.). 1. ed. São Paulo: **Revista Dos Tribunais**, 2005.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **As Garantias do Cidadão na Justiça.**, 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1993.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil:** Teoria Geral do Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento. v. 1. 55. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Direito Processual Constitucional. **Revista IOB de Direito Civil e Processo Civil**, São Paulo, n. 55, p. 72-73, set/out. 2008.