

EXECUÇÃO CONTRA ENTE PÚBLICO - PRECATÓRIO E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

José Miguel de Campos*
Lisana Hildegard Melo**

1 O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No atual ordenamento jurídico brasileiro a execução por quantia certa contra entes e órgãos públicos não se faz pela regular sub-rogação do Estado-Juiz e expropriação forçada dos bens do devedor.

Dada a especificidade do ocupante do pólo passivo da execução - a Fazenda Pública Federal, Estadual ou Municipal - optou o legislador constituinte originário por prestigiar o Princípio Federativo, tendo disposto no *caput* do art. 100 da Constituição da República de 1988 que os pagamentos far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

Tem-se, portanto, que o pagamento em precatórios é ato do executado, não do Judiciário e, expedido o ofício requisitório, exaure-se a competência do órgão requisitor.

2 EFETIVIDADE DA JURISDIÇÃO

A despeito de o § 1º do art. 100 da CR/88 expressamente dispor que “É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado...”, há entes públicos recalcitrantes que se omitem, na tentativa de postergar eternamente seus débitos em prejuízo dos credores trabalhistas.

Acerca de procedimento que assegure a efetividade da condenação, dispôs o item III da IN n. 11 do TST, de abril de 1997:

O não cumprimento da ordem judicial relativa à inclusão, no respectivo orçamento, pela pessoa jurídica de direito público condenada, de verba necessária ao pagamento do débito constante de precatório regularmente apresentado até 1º de julho, importará na preterição de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 100 da Constituição da República e autorizará o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho, a requerimento do credor, expedir, após ouvido o Ministério Público, ordem de seqüestro nos limites do valor requisitado. (grifei)

Entretanto, mencionado dispositivo foi declarado inconstitucional pela mais alta Corte do País com supedâneo nos seguintes fundamentos: trata-se de descumprimento de ordem judicial, cujo remédio constitucionalmente previsto é a intervenção e seqüestros indiscriminados que perturbam seriamente a execução do orçamento, implicam preterição do direito de precedência dos demais credores

* Desembargador Vice-Presidente Administrativo do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.

** Assessora da Vice-Presidência Administrativa do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.

e ocorrem sem que haja o mínimo contraditório. (item 6 do mérito da ADI 1.662-8, DOU 11.09.01)

In continenti o Col. Tribunal Superior do Trabalho, por seu órgão plenário, publicou a Orientação Jurisprudencial n. 03, *in verbis*:

PRECATÓRIO. SEQÜESTRO. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 30/2000. PRETERIÇÃO. ADIN 1662-8. ART. 100, § 2º, DA CF/1988. O seqüestro de verbas públicas para satisfação de precatórios trabalhistas só é admitido na hipótese de preterição do direito de precedência do credor, a ela não se equiparando as situações de não inclusão da despesa no orçamento ou de não-pagamento do precatório até o final do exercício, quando incluído no orçamento. (grifei)

Pacificado o entendimento pelas Cortes Superiores, não resta competência do órgão do Poder Judiciário para quaisquer outros atos ante: a) a ausência de inscrição do débito trabalhista no orçamento do ente público devedor e b) a inclusão do valor da requisição no orçamento, mas seu inadimplemento.

3 SOLUÇÃO ALTERNATIVA DO CONFLITO - PACIFICAÇÃO SOCIAL

Em razão disso e sem se afastar da função institucional de promover o Direito do Trabalho, o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região encontrou solução administrativa para prosseguir com o procedimento executório - posto que ao credor trabalhista não interessa diretamente a intervenção - e organizou *interna corporis* o Juízo Auxiliar de Precatórios, instituído pela Resolução Administrativa n. 79/2000, a quem compete renovar propostas de pagamento.

A iniciativa tem-se mostrado eficaz pelo fato de aumentar a possibilidade de satisfação do crédito constituído. Alguns Municípios têm firmado convênio com referido juízo autorizando bloqueio mensal de numerário em sua conta de repasse financeiro do Fundo de Participação, o que possibilita posterior convite ao exequente à realização de acordo, em momento em que se alcance considerável quantia à disposição do juízo.

Como se observa, a autorização do bloqueio no Fundo de Participação não quita imediatamente o débito, tratando-se tecnicamente de convênio. Nesse procedimento não há a participação do exequente, como também não se produz o efeito de novação da dívida executada, nos termos do inciso I do art. 360 do Código Civil, ao contrário do que ocorre no acordo homologado judicialmente.

Mas há os entes públicos que sequer propõem o pagamento parcelado da dívida consolidada, em flagrante descumprimento do pronunciamento judicial de natureza mandamental consubstanciada no ofício requisitório.

Quid iuris?

4 AS ESFERAS DO PODER EXECUTIVO E RESPECTIVAS REPERCUSSÕES JURÍDICAS

Chefes do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios não recebem idêntico tratamento legal no que tange ao descumprimento de ordem do

Poder Judiciário. Há legislação específica para os Prefeitos, o que não ocorre com os Governadores e tampouco com o Presidente da República.

4.1 União e Estados-Membros

O art. 330 do Código Penal brasileiro tipifica crime de desobediência a ordem legal de funcionário público, prevendo pena em abstrato de 15 (quinze) dias a 6 (seis) meses de detenção e multa. O ofício requisitório é ordem legal, posto que fundado em decisão condenatória transitada em julgado e proveniente de Autoridade Administrativa, porquanto, como visto, é administrativo e não executivo o processamento de precatórios. Resta claro que aquele que responde pelo ente público a quem é destinada a ordem incide no tipo legal susotranscrito se não a obedecer.

Não procede a argumentação jurídica de que a topografia do ilícito desautoriza a tipificação na hipótese de desobediência por agente público, porquanto o crime foi apresentado sob o Título XI do Capítulo II do Código Penal, respectivamente, “Dos Crimes contra a Administração Pública” e “Dos Crimes Praticados por Particular contra a Administração em Geral”. Registre-se que topografia não é argumento jurídico, mais se aproximando de regra de hermenêutica. Nesse campo, a aplicação do tipo penal para agente público se faz *a fortiori*: se o particular é apenado por desobediência, com mais razão o deve ser o agente público, à luz do Princípio da Unidade da Administração Pública.

Noutro giro, retardar ou deixar de praticar indevidamente ato de ofício ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal consiste em prevaricar, crime previsto no art. 319 do CP, sob o Capítulo I do Título XI “Dos Crimes Praticados por Funcionário Público contra a Administração em Geral”, de pena abstrata de 3 (três) meses a 1 (um) ano e multa.

A dificuldade de tipificação do ato do Chefe do Poder Executivo omissivo ou inadimplente na hipótese sob exame fica por conta do elemento subjetivo do tipo: interesse próprio ou sentimento pessoal, que requer prova de dolo específico e não é recorrente na negligência do pagamento de precatórios.

Em circunstância análoga, que vem a ser o descumprimento de ordem judicial em Mandado de Segurança, Luiz Carlos de Castro Lugon, Juiz do TRF da 4ª Região, citando estudo do colega Agapito Machado¹, resume o posicionamento doutrinário da seguinte forma:

- a) Para juristas da estirpe de Castro Nunes, De Plácido e Silva e Hely Lopes Meirelles, o descumprimento à decisão proferida em mandado de segurança tipifica crime de desobediência (CP, art. 330);
 - b) Para Seabra Fagundes, Jorge Salomão, Sérgio Fadel e Sérgio Andréa Ferreira, o fato tipifica crime de prevaricação (CP, art. 319);
- [...] Celso Barbi, Othon Sidou e Arruda Alvim lamentam, mas reconhecem que o Direito positivo, em seu estado atual, não faculta ao juiz agir diretamente contra a autoridade recalcitrante, limitado que fica a pedir, por

¹ Revista Centro de Estudos Jurídicos da Justiça Federal. n. 13, ano VI, p. 86, abril/01.

meio dos órgãos competentes, a intervenção federal ou o seu enquadramento em crime de responsabilidade, quando for o caso. [...] No atual estágio, entretanto, a jurisprudência do Pretório Excelso tem-se orientado no sentido de não reconhecer delito penal - “desobediência” ou “prevaricação” - na simples recusa, *ipso facto*, em dar cumprimento à ordem judicial.

Mister pontuar que quanto ao descumprimento da ordem judicial de pagar, se de difícil enquadramento nos crimes comuns, o mesmo não se pode dizer em face da especificidade da Lei n. 8.429/92 que dispõe, a partir do seu art. 11, sobre os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública:

Art. 11 - Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições e, notadamente:

[...]

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

A pena disposta é de ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público (art. 12, inciso III), o que independe de ocorrência de dano ao patrimônio público ou da rejeição das contas pelo órgão de controle interno (art. 21).

Indubitável que o pagamento do crédito constituído por sentença trabalhista transitada em julgado constitui ato de ofício dos Chefes dos Poderes Executivos nas diversas esferas da Federação, bem como dos Diretores de quaisquer órgãos públicos da Administração direta ou indireta cuja execução se processe por meio de precatórios.

Entretanto, fato que contribui para a demora na apuração do ilícito a ponto de comprometer a efetividade do instituto é o de que a ação penal deve ser precedida de procedimento administrativo (arts. 14/15) e o rito processual é o ordinário (art. 17 e ss.), o que pode demorar mais do que um mandato eletivo...

A bem da Justiça, merece encômios o tratamento dado à matéria pela União Federal em Minas Gerais e o Estado de Minas Gerais, cujos precatórios estão em dia, inclusive as requisições de pequeno valor, cujo prazo para pagamento é de sessenta dias nos termos do art. 17 da Lei n. 10.259/01.

4.2 Municípios

Relativamente a Prefeitos e Vereadores o Decreto-lei n. 201/67 trata especificamente sobre crime de responsabilidade, dispondo no art. 1º:

São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente. (grifei)

O ilícito tem natureza penal e administrativa, o que se infere da disposição acerca das penas nas quais incorre o sujeito ativo: detenção de três meses a um ano (§ 1º do art. 1º) e perda do cargo, inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular (§ 2º do art. 1º).

O rito foge ao ordinário, havendo previsão de manifestação do juízo acerca da necessidade ou não de prisão preventiva tão logo seja recebida a denúncia (art. 2º), fato que preserva a utilidade do instrumento processual.

Parece claro, s.m.j., que o Chefe do Poder Executivo Municipal que recebe ofício requisitório “PARA INCLUSÃO NO ORÇAMENTO SEGUINTE, DE ACORDO COM O ARTIGO 100, PARÁGRAFO PRIMEIRO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 30/2000), E ARTIGO 163 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS” e não o faz incorre nas penas do susotranscrito inciso XIV do art. 1º do Decreto-lei n. 201/67.

A pergunta iminente é: no que poderá proceder ao órgão administrativo que tem por competência funcional a execução do precatório?

Qual a resposta do Poder Judiciário ao trabalhador que, impossibilitado de autotutelar-se, busca a tutela jurisdicional (inciso XXXV do art. 5º da CR/88)?

A salvo a tentativa de negociação direta com o ente devedor, não sobeja competência para agir...

5 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, VALOR SOCIAL DO TRABALHO - PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA E A PEC N. 51/04

A Constituição da República Federativa do Brasil consiste na carta jurídica e política do Estado brasileiro, estando nela registrados conceitos fundamentais como “democracia”, “princípio da igualdade”, “dignidade da pessoa humana”, corporificando valores em norma que demandam posterior ordenação e significação pela comunidade jurídica.

A Constituição erige limites ao exercício do poder, fenômeno que modernamente superou a teoria contratualista do pacto social, para deixar de ser produto da natureza e se apresentar como produto da intervenção criativa do homem.

Poder democrático é expressão que demanda interpretação e contingenciamento.

O Estado de Direito, que se submete às leis que emana, especialmente destinadas a proteger liberdades individuais, evolui para o Estado Social, cuja meta é a proteção do bem comum. O Estado Democrático de Direito é o estágio subsequente, em que se identifica a participação popular no processo

político, exercendo controle nas decisões tanto governamentais quanto administrativas, por meio do voto e de outros instrumentos, políticos ou jurídicos.

O Estado mau pagador e inadimplente, que não se submete às normas legítimas e previamente estabelecidas pela Constituição da República, não consubstancia estado de direito e tampouco democrático.

A dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho também figuram como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 1º da CR/88), merecendo prestígio em ponderação com o princípio da independência dos Poderes, máxime porque a democracia e a república, como se sabe, têm como pressuposto a existência de direitos individuais dos cidadãos.

A Associação dos Magistrados Brasileiros elaborou louvável trabalho acerca do tema, apresentado ao Congresso Nacional pelo Senador Pedro Simon como Proposta de Emenda à Constituição que recebeu o número 51/2004.

Pela nova redação do artigo 100 permitir-se-ia ao Presidente do Tribunal que proferisse a decisão exequenda determinar o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito quando o valor não fosse incluído no orçamento das entidades de direito público, independentemente de requerimento do credor, e, quando incluído, o pagamento do precatório não se fizesse até o final do exercício seguinte ao da sua apresentação. Pelo § 6º do artigo ficaria disposta a configuração de crime de responsabilidade não só do Presidente do Tribunal por retardar ou tentar frustrar a liquidação regular do precatório, o que já existe nos termos atuais, mas da “Autoridade do Poder Executivo, do Legislativo ou do Judiciário” que assim proceder”.

Data maxima venia ao atual pronunciamento do Excelso Supremo Tribunal Federal por meio da ADI n. 1.662-8 em 2001, não estão em questão seqüestros indiscriminados que perturbam a ordem de execução do orçamento. A inclusão do débito no orçamento do ente público devedor apresentado até 1º de julho e seu respectivo pagamento até o final do exercício seguinte são determinações constitucionais que exatamente privilegiam a execução do orçamento (§ 1º do art. 100 da CR/88), cioso o legislador de que o ato de pagar não depende única e exclusivamente do Chefe do Poder Executivo, mas também de prévia aprovação orçamentária pelo Poder Legislativo. Renovada vênua, desordem pode advir da desobediência da inclusão do valor objeto da condenação no orçamento do ano seguinte ou da previsão legal sem a correspondente paga, fatos graves que demandam correção adequada, qual seja, o seqüestro do valor respectivo. O seqüestro de valor constante na lei orçamentária, inclusive, saneia questão relativa à destinação do montante legalmente destinado para o pagamento do precatório e não ocorrido.

Note-se por fim que pagamento, a qualquer título, por parte do Poder Público a partir da expiração do prazo para quitação de determinado precatório trabalhista configura preterição deste, o que, consoante o que está disposto no § 2º do art. 100 da Constituição da República, s.m.j., autoriza o seqüestro. E o procedimento não atinge demais credores cujo precatório devesse ter sido inscrito ou também não tivesse sido pago, uma vez que a anterioridade é condição da constitucionalidade da regular quitação. E não havendo preterição de precatório posterior, mostra-se desnecessário o contraditório entre os credores.

6 CONCLUSÃO

Recente julgado do Col. Conselho Nacional de Justiça em Pedido de Providência em face do Desembargador Presidente deste Eg. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, de Relatoria do Conselheiro Paulo Schmid e cujo julgamento foi presidido pela Ex.^{ma} Presidente do Conselho e do Excelso Supremo Tribunal Federal, Ellen Gracie, já sinaliza a modernização da jurisprudência, posto que de seus fundamentos se colhe, em transcrição de informações prestadas pelo Eg. Regional:

De tudo posto permanece o desconforto na percepção de que diante do não pagamento que se estende por omissão de ato-dever de Chefes do Poder Executivo de alguns entes públicos não há força coercitiva Estatal. O pacto federativo fica protegido pela harmonização e interdependência dos Poderes, mas o crédito trabalhista sucumbe, mais frágil que se mostra na luta do poder... (PP 1249, sessão de julgamento de 09.05.07).

Seja pela via jurisprudencial ou pela legislativa, eis a oportunidade de trazer concretude ao Texto Constitucional e transformar a realidade em prol da realização do Estado Democrático de Direito.