



## PRECATÓRIO X EFETIVIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL: UMA ANÁLISE ACERCA DA POSTURA DA FAZENDA PÚBLICA À LUZ DO DIREITO CONSTITUCIONAL PROCESSUAL

### PRECATORY X EFFECTIVENESS OF JURISDICTIONAL TUTELAGE: AN ANALYSIS ABOUT OF THE POSTURE OF THE PUBLIC TREASURY IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL PROCEDURAL LAW

Mariana Urano de Carvalho Caldas<sup>1</sup>

#### RESUMO

Este artigo versa sobre os precatórios judiciais e a sua relação com o princípio da efetividade do processo, investigando-se a postura adotada pelo Estado diante das obrigações pecuniárias. Desenvolveu-se pesquisa bibliográfica e documental, analisando-se os conceitos de Direito Constitucional Processual e de acesso à justiça. Posteriormente, estudou-se a efetividade processual, os precatórios e o comportamento exibido pela Administração Pública. Trata-se de pesquisa exploratória, concluindo-se pela incompatibilidade entre os princípios constitucionais processuais e o modo de agir do Estado, que confere às execuções contra a Fazenda Pública um caráter moroso e incerto.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional Processual. Efetividade do processo. Precatórios judiciais. Acesso à justiça. Administração Pública.

#### ABSTRACT

This article is about the judicial precatories and its relationship with the principle of effectiveness of the process, investigating the posture adopted by the State in face of monetary obligations. It developed bibliographical and documentary research, analyzing the concepts of Constitutional Procedural Law and access to justice. Subsequently, it was studied the procedural effectiveness, the precatories and the displayed behavior by the Public Administration. It is an exploratory research, concluding by the incompatibility between the procedural constitutional principles and the mode to act of the State, which conferring on executions against the Public Treasury a lengthy and uncertain character.

**Keywords:** Constitutional Procedural Law. Effectiveness of the process. Judicial precatories. Access to justice. Public Administration.

<sup>1</sup> Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD/UFC). Advogada. **E-mail:** mariana\_urano@hotmail.com.



## 1 INTRODUÇÃO

O constitucionalismo contemporâneo, estabelecido no Brasil por meio da Constituição Federal de 1988, conferiu ao processo um novo aspecto. Restou claro, finalmente, que, para a consecução de uma relação processual justa, a observância dos preceitos constitucionais se faz fundamental. Nesse sentido, o art. 5º da CRFB/88 encarregou-se de prever uma série de princípios atinentes ao assunto, como a inafastabilidade da jurisdição (inciso XXXV), o devido processo legal (inciso LIV) e a duração razoável do processo (inciso LXXVIII).

O princípio da efetividade do processo, apesar de não ser expressamente mencionado pela “Constituição Cidadã”, é pacificamente aceito pela doutrina, visto que se harmoniza com o conceito amplo de acesso à justiça. Atualmente, não se deve entender o processo como algo dissociado dos objetivos do Estado Democrático de Direito, explicitamente voltado à justiça social. Para tanto, resta imprescindível uma atuação dedicada e séria por parte dos Poderes da República e das demais instituições, que não podem ser vistas de forma segregada e a par das novas exigências da sociedade brasileira.

Tanto os cidadãos quanto o Estado devem obediência ao ordenamento jurídico brasileiro e aos seus fins, sendo obrigação da Administração Pública, inclusive, dar o exemplo. Entretanto, ao se observar a hodierna realidade brasileira, percebe-se que a Fazenda Pública, no que concerne às execuções apresentadas contra ela, exibe uma postura completamente antagônica aos valores constitucionais. E o precatório judicial, instituto tipicamente brasileiro, respalda esse comportamento, retirando-se da tutela jurisdicional o seu caráter efetivo.

Este artigo almeja tecer considerações a respeito do precatório judicial e da sua controversa relação com o princípio da efetividade do processo, criticando-se a atual postura assumida pelo Estado diante de suas obrigações pecuniárias. Desenvolveu-se amplo estudo bibliográfico e documental, empreendendo-se, de início, uma análise acerca do Direito Constitucional Processual e do moderno conceito de acesso à justiça, em consonância com o previsto na Constituição Federal e na legislação pátria.



Posteriormente, discorreu-se sobre o princípio da efetividade processual e a sua importância para a concretização da Constituição. Por fim, examinou-se o regime de precatórios e o tratamento oferecido a eles por parte da Administração Pública, apontando-se suas falhas.

Desenvolveu-se pesquisa exploratória e qualitativa, buscando-se estudar o regime de precatórios sob um prisma consonante com os avanços do constitucionalismo contemporâneo. Para tanto, fez-se necessário o levantamento de informações a respeito dos fundamentos de ambos, em constante atenção aos fins do Estado e à lamentável conduta ostentada por este diariamente.

## **2 A FAZENDA PÚBLICA COMO DESTINATÁRIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PROCESSUAIS**

José de Albuquerque Rocha, de modo sucinto, denomina Direito Constitucional Processual o conjunto de normas constitucionais consagradoras de princípios sobre o processo (2005, p. 50). Apesar de não ser aceita de forma unânime pela doutrina pátria, elege-se, neste trabalho, a referida expressão em virtude de ela favorecer o reconhecimento da força normativa da Constituição Federal de 1988. Sem se pretender suprimir o valor do Direito Processual, entende-se, atualmente, que todos os ramos jurídicos devem observância à Carta Constitucional, elencando esta princípios fundamentais dos litigantes justamente com o intuito de fortalecer disposições da legislação processualista.

A CRFB/88, marco histórico do novo constitucionalismo, protagonizou, no País, um longo processo de redemocratização (BARROSO, 2005, p. 5), que deu ensejo ao que hoje se chama de Estado Democrático de Direito. Nesse ínterim, conferiu-se nova configuração aos Três Poderes, almejando-se efetivas transformações na conjuntura social brasileira. O constitucionalismo contemporâneo não visa à indiferença, constatando-se uma preocupação de viés ético-filosófico no sentido de se direcionar o Direito para a construção de uma sociedade justa e solidária (STRECK, 2011, p. 17), como preceitua o inciso I do art. 3º da “Constituição Cidadã”.

Para Lenio Streck, o século XX foi benéfico para o Direito, visto que, após a Segunda Guerra Mundial, foi possível

[...] a incorporação dos direitos de terceira dimensão ao rol dos direitos individuais (primeira dimensão) e sociais (segunda dimensão). Às facetas ordenadora (Estado



Liberal de Direito) e promotora (Estado Social de Direito), o Estado Democrático de Direito agrega um plus (normativo): o Direito passa a ser transformador, uma vez que os textos constitucionais passam a conter as possibilidades de resgate das propostas de modernidade, situação que assume relevância ímpar em países de modernidade tardia como o Brasil (2009, p. 66).

O sistema jurídico contemporâneo, de acordo com os ensinamentos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, deve ser igualmente disponível a todos e produzir resultados que sejam individual e socialmente justos (2002, p. 8). Isso posto, permite-se o delineamento de ilações a respeito do acesso à justiça, que, para Paulo Bonavides, somente começou a ser visto como pressuposto para a efetivação dos direitos fundamentais após a transformação da igualdade jurídica do Estado Liberal na igualdade material da atual forma de Estado (2001, p. 340).

O acesso à justiça, inicialmente, representava uma “contrapartida estatal ao veto à realização, pelos indivíduos, de justiça por mãos próprias” (TEIXEIRA FILHO, 1996, p. 37). Tratava-se, essencialmente, do direito formal do indivíduo propor ou contestar uma ação, exigindo-se, para sua preservação, apenas que o Estado não permitisse que ele fosse violado pelos demais cidadãos (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 9).

Observe-se que a garantia do acesso aos tribunais, nos termos acima aduzidos, perspectivou-se de forma predominantemente defensiva, fazendo-se alusão à mera “defesa dos direitos através dos tribunais” (CANOTILHO, 2003, p. 501). Todavia, a própria garantia do acesso ao Judiciário pressupõe também uma postura ativa por parte do Estado, que deve criar processos adequados e assegurar prestações, “tendentes a evitar a denegação da justiça por insuficiência de meios econômicos” (CANOTILHO, 2003, p. 501).

Com a ampliação do conceito de acesso à justiça, percebeu-se que a garantia da cidadania demanda a adoção de práticas não só jurídicas e processuais, mas também institucionais e políticas (BARACHO, 1995, p. 64). Sendo encarado “como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos” (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 12), o acesso à justiça exige, para a sua concretização, um esforço real e dialógico por parte dos Três Poderes e das demais instituições. Além disso, precisa-se, urgentemente,

[...] reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são à única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer



regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 12).

Deve-se entender que o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CRFB/88), muitas vezes relacionado ao mero acesso formal ao Judiciário, hodiernamente, compreende:

[...] a efetiva proteção contra qualquer forma de denegação da justiça e também o acesso à ordem jurídica justa. Cuida-se de um ideal que, certamente, está ainda muito distante de ser concretizado, e, pela falibilidade do ser humano, seguramente jamais o atingiremos em sua inteireza. Mas a permanente manutenção deste ideal na mente e no coração dos operadores do Direito é uma necessidade para que o ordenamento jurídico esteja em contínua evolução (WATANABE, 1996, p. 20).

O Poder Público divide-se em três funções, a saber, a legislativa, por meio da qual se orienta a conduta dos cidadãos na direção de fins previamente estabelecidos; a executiva, encarregada de alcançar esses propósitos; e a judicial, que possibilita a resolução dos conflitos que surgem na sociedade (BOBBIO, 2003, p. 141). As duas primeiras, protagonizadas por membros eleitos pelo povo, exprimindo íntima relação com a política, requerem um esforço tenaz e enérgico, exigindo, de forma concomitante, paixão e senso de proporções (WEBER, 2011, p. 157).

Ana Paula de Barcellos aduz que o acesso à justiça é um elemento instrumental que compõe o mínimo essencial para uma existência digna, juntamente com outros três fatores, quais sejam, educação fundamental, saúde básica e assistência aos desamparados, de caráter material (2002, p. 247). A presença destes elementos, em muitas ocasiões, depende da efetivação daquele, cabendo ao Poder Público viabilizar tanto a apresentação quanto o atendimento dos reclames sociais, de forma endo ou extraprocessual.

Ao se examinar a racionalidade instrumental da aplicação do Direito e, sobretudo, a estrutura fundamental necessária para a sua realização (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2002, p. 107), revela-se imprescindível uma breve apreciação a respeito da evolução da ciência processual. O acesso à justiça recebeu o devido destaque na fase do instrumentalismo, que conferiu, de forma simultânea, grande atenção à efetividade do processo e aos escopos sociais, políticos e jurídicos (DINAMARCO, 2005, p. 382).

Por oportuno, cite-se que o art. 1º do atual Código de Processo Civil expõe que esse diploma deve constante obediência aos valores e às normas fundamentais, o que já era manifesto desde o surgimento do Direito Constitucional contemporâneo. Como aduz Luís



Roberto Barroso, com a Constituição Federal de 1988, o Direito Constitucional brasileiro atingiu seu apogeu

[...] em menos de uma geração. Uma Constituição não é só técnica. Tem de haver, por trás dela, a capacidade de simbolizar conquistas e de mobilizar o imaginário das pessoas para novos avanços. O surgimento de um sentimento constitucional no País é algo que merece ser celebrado (2005, p. 4).

O princípio da efetividade processual, que não possui previsão expressa na Carta Constitucional, compreende não só a decisão, advinda do processo de conhecimento, mas igualmente a execução dela, posto que os cidadãos recorrem ao Judiciário com vistas à realização concreta de seus direitos (ROCHA, 2005, p. 202). O seu cumprimento depende da observância de outros princípios, expostos no art. 5º da CRFB/88, como a inafastabilidade da jurisdição (inciso XXXV), o devido processo legal (inciso LIV) e a duração razoável do processo (inciso LXXVIII).

O princípio da inafastabilidade da jurisdição viabiliza uma tutela adequada ao direito material, ou seja, garante “o procedimento, a espécie de cognição, a natureza do provimento e os meios executórios adequados às peculiaridades da situação litigiosa” (DIDIER JÚNIOR, 2015, p. 114). O princípio do devido processo legal, por sua vez, representa “o conjunto de garantias de ordem constitucional, que, de um lado, asseguram às partes o exercício de seus poderes de natureza processual e, de outro, legitimam a própria função jurisdicional” (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 1998, p. 56).

Já o princípio da duração razoável do processo, oriundo da Emenda Constitucional nº 45/2004, significa que as partes não devem enfrentar dilações indevidas (ROCHA, 2005, p. 47). Sobre esse princípio, presente também na atual legislação processualista, atente-se para o posicionamento de Daniel Amorim Assumpção Neves, que reforça, de certo modo, o caráter principiológico da efetividade processual:

O princípio da duração razoável do processo, consagrado no art. 5º, LXXVIII, da CF, encontra-se previsto no art. 4º do Novo CPC. Segundo o dispositivo legal, as partes têm direito de obter em prazo razoável a solução integral do processo, incluída a atividade satisfativa. A novidade concernente ao dispositivo constitucional é a inclusão expressa da atividade executiva dentre aquelas a merecem a duração razoável. Diz o ditado popular que aquilo que abunda não prejudica, mas é extremamente duvidoso que, mesmo diante da omissão legal, a execução não fosse incluída no ideal de duração razoável do processo (2015, p. 34).



Convém citar também que o art. 6º do CPC/2015 traz à baila o princípio da cooperação. O novo diploma processual exige que os litigantes atuem em prol da obtenção de uma decisão de mérito efetiva e em tempo razoável. Todavia, inexplicavelmente, adota-se uma redação limitadora, não se prevendo tal princípio para a atividade executiva (NEVES, 2015, p. 35). De todo modo, sabendo-se que o princípio da efetividade do processo se estende a todas às suas fases, isso não acarretará perdas concretas.

José de Alfredo de Oliveira Baracho analisa o conteúdo do Direito Constitucional Processual do seguinte modo:

O direito de ação, o direito de petição, o direito de defesa (igualdade das partes, juiz natural, presunção de inocência, publicidade do processo), fundamentação das decisões, garantias judiciais, garantias constitucionais, cobrem pontes essenciais da proteção dada à cidadania. Inclui-se aí o direito a um processo rápido, como garantia essencial (1995, p. 65).

Em resumo, trata-se de “mecanismos para legitimar o juiz, suprindo a falta de eleição” (BARACHO, 1995, p. 45). Como a atividade jurisdicional é atribuída a indivíduos que não foram escolhidos pelo povo, entende-se fundamental que eles ajam de acordo com os preceitos constitucionais, que outorgam ao Judiciário um viés democrático e social. Frise-se que, com essa afirmação, não se quer dizer que as outras esferas do Poder Público estão isentas de respeitar a Constituição Federal.

Como afirma Fátima Nancy Andrighi, o Estado Democrático de Direito brasileiro não comporta um Poder Judicante alheio à população (2008, p. 252). Isso posto,

Não basta assegurar o direito ao exercício da ação, a um processo, a uma decisão; deve-se garantir que esse procedimento ofereça à sociedade a justiça em sua plenitude, o que compreende também a resolução célere e menos onerosa dos processos (ANDRIGHI, 2008, p. 252).

A Carta Constitucional brasileira conferiu ao Estado um regime processual peculiar, haja vista que cabe a ele concretizar interesses públicos primários. A realidade jurídico-material da Fazenda Pública é diversa daquela em que se encontram os indivíduos, compreendendo, entre outras singularidades, a supremacia do interesse público e a presunção da legitimidade dos seus atos (VIANA, 2003, p. 27).

Todavia, com a crise paradigmática do Direito Administrativo, muitas das suas proposições teóricas foram reinterpretadas, ocasionando-se, por conseguinte, a mudança do foco principal da atuação da Administração Pública (FACCI, 2012, p. 94). Esta, antes voltada



aos interesses do Estado enquanto pessoa jurídica, deve buscar, sobretudo, a plena realização da cidadania, concedendo-se à pessoa humana protagonismo político e jurídico (VERDÚ, 2004, p. 165). O Direito Administrativo brasileiro, nos moldes do Estado Democrático de Direito,

[...] passa por um processo de reestruturação de seus conceitos e institutos, de descoberta de novas formas de atuação da Administração e da própria esfera pública. Busca-se cada vez mais legitimar a atuação da Administração Pública em termos democráticos (FUNGHI, 2011, p. 227).

E, diante de tudo que foi exposto, infere-se que até a Fazenda Pública está subordinada aos princípios constitucionais. Sublinhe-se que o Estado Democrático de Direito tem o compromisso de oferecer à sociedade uma Administração Pública eficiente, cumpridora de seus deveres e plenamente responsável por suas condutas omissivas e comissivas (FREITAS, 2015, p. 198).

Sem embargo das mencionadas constatações, Humberto Theodoro Júnior expõe que se tem a patente sensação de que o Poder Judiciante não possui meios suficientes para compelir a Administração Pública a quitar suas obrigações pecuniárias, adotando o Estado, ao desprezar o conteúdo das sentenças condenatórias, uma postura antijurídica e imoral (2005, p. 66). Os precatórios judiciais, que serão analisados no próximo tópico, não parecem intimidar a Fazenda Pública, trazendo-se à tona o problema da transgressão do princípio da efetividade do processo.

Dessarte, pergunta-se: se o próprio Estado não se mostra capaz de satisfazer os seus débitos, violando, sem o temor de retaliações, o ordenamento jurídico pátrio, como se pode exigir do cidadão comum o cumprimento de seus deveres?

### **3 OS PRECATÓRIOS JUDICIAIS E A BUSCA PELA EFETIVIDADE PROCESSUAL**

Inicialmente, frise-se que, como evidencia o Direito Comparado, a única Constituição que denota preocupação com a execução contra a Fazenda Pública é a brasileira. Para José Augusto Delgado, isso indica que “o primeiro sujeito passivo da relação jurídica a cumprir a decisão judicial, ou seja, o primeiro a dar o exemplo, deve ser o Estado” (2003, p. 131). As Cartas Constitucionais espanhola e portuguesa, por exemplo, exigem que os administradores sejam diretamente responsabilizados pelo desrespeito às determinações dos



juízes, enquanto no Brasil não se vê a Fazenda Pública sendo realmente punida em razão da falta de efetividade da tutela jurisdicional (DELGADO, 2003, p. 131).

Desse modo, resta oportuno se colacionar o exposto no art. 100, *caput*, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distritais e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação de 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.

Previsto pela primeira vez na Carta Constitucional de 1934, o precatório foi concebido “como forma de assegurar a isonomia entre credores e a impessoalidade administrativa, para evitar favorecimentos políticos ou pessoais” (BULOS, 2012, p. 1283), sendo um instituto tipicamente brasileiro. Constitucionalizada essa forma de pagamento de dívidas, acreditou-se que o problema da inadimplência estatal estaria resolvido (VAZ, 2005, p. 83), o que certamente não ocorreu.

Sob um prisma formal, “trata-se de um a carta expedida pelos juízes da execução de sentença ao presidente do tribunal, em virtude de a Fazenda Pública ter sido condenada ao pagamento de quantia certa” (BULOS, 2012, p. 1284). Adotando-se uma visão geral,

[...] o precatório apresenta-se como a figura da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, consistente em uma ordem ou requisição da autoridade judiciária à autoridade administrativa responsável pelo cumprimento da sentença, determinando que a verba necessária seja incluída no orçamento, e o respectivo crédito fique à disposição do requisitante, para satisfazer o direito do exequente (THEODORO JÚNIOR, 2005, p. 52).

Para José Otávio de Vianna Vaz, essas ordens de pagamento se fazem necessárias em razão da inalienabilidade e impenhorabilidade dos bens públicos, o que leva o processo de execução contra a Fazenda Pública a revestir-se de um rito especial (2005, p. 79). Este, contudo, tem dado ensejo ao descrédito do Judiciário, visto que o Estado, que é o maior cliente dos serviços judiciários, além de ocupar um espaço que deveria ser destinado ao cidadão, “ousa descumprir as decisões quando contrárias aos interesses do governante do momento” (CARDOSO, 2011).

Como mostra o § 5º do referido art. 100, a quantia devida pelo Poder Público deve ser incluída no orçamento do exercício seguinte, ocasião em que a verba necessária ao adimplemento do precatório apresentado até 1º de julho será disponibilizada para o credor. O



novo Código de Processo Civil, nos arts. 535, § 3º, e 910, § 1º, prevê a expedição de precatório e o pagamento de obrigação de pequeno valor, sendo o último realizado no prazo de dois meses, contado da entrega da requisição, não se aplicando a ele, portanto, o *caput* do art. 100 da CRFB/88.

Quando a entidade devedora for vinculada ao Orçamento Geral da União, a requisição de pequeno valor (RPV) será utilizada em condenações cujos valores corresponderem a, no máximo, 60 salários mínimos. Nos demais casos, dever-se-á observância às normas de cada localidade, sendo o mínimo, como ressalta o § 4º do mesmo art. 100, igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social. Sublinhe-se que esse dispositivo tem dado ensejo a tetos extremamente discrepantes, restando indispensável proporcionalidade na análise das diferentes capacidades econômicas, o que demanda uma mudança de postura por parte daqueles que compõem o Poder Executivo.

O § 1º do aludido art. 100 aduz que os débitos de natureza alimentícia gozam de preferência no recebimento de precatórios, excetuando-se os expostos no § 2º do mesmo artigo, que têm, como beneficiários, indivíduos com 60 anos de idade ou mais ou portadores de doenças graves. Estes terão “superprioridade”, desde que os valores observem o limite do triplo fixado em lei concernente ao pagamento de RPV. Admite-se, para esse fim, o seu fracionamento, pagando-se o restante na ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

A Emenda Constitucional nº 62/2009, chamada de “Emenda do Calote”, levou à inclusão e à modificação de vários dispositivos do art. 100 da CRFB/88, dificultando o recebimento de precatórios pelos credores. Contudo, a jurisdição constitucional deve materializar a Constituição, e não o contrário. Em razão do exposto, foram conhecidas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), de números 4357 e 4425, propostas pelo Conselho Federal da OAB, pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI).

Entre outras mudanças advindas das ações mencionadas, declarou-se a inconstitucionalidade da expressão “na data de expedição do precatório”, contido no já estudado § 2º, no que se refere à idade dos beneficiários; dos §§ 9º e 10º, que permitiam o abatimento, a título de compensação, de débitos líquidos e certos em desfavor do credor original pela Fazenda Pública; da expressão “índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança”, concernente à atualização monetária (§ 12), visto que esse índice não conseguia evitar a perda de poder aquisitivo da moeda; e do § 15, cuja previsão de um regime



especial tinha como objetivo reduzir as dívidas relativas a precatórios dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem o comprometimento dos orçamentos desses entes federativos.

A EC nº 62/2009 também incluiu o art. 97, atinente ao já citado § 15, aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Dessarte, foram ofertados vários benefícios aos entes estatais que estavam em mora na quitação de precatórios vencidos, concedendo-lhes vários anos para efetuar o pagamento dos débitos. Tendo o mesmo destino do parágrafo em alusão, o artigo foi declarado inconstitucional, visto que representava grande afronta àqueles princípios constitucionais processuais já tratados neste trabalho e a princípios administrativos, como a moralidade e a impessoalidade (art. 37, *caput*, da CRFB/88).

Para Leonardo José Carneiro da Cunha, o novo prazo conferido aos entes estatais também violava o princípio da boa-fé (2010, p. 359). Para o atendimento deste,

[...] é preciso que se continue a primazia à coisa julgada, afastando-se qualquer instabilidade ou desconfiança nas decisões proferidas pelo Judiciário, cuja função e atividade devem ser fonte e segurança, respeito e confiabilidade por parte dos jurisdicionados (CUNHA, 2010, p. 359).

O descrédito em torno do direito dos credores da Fazenda Pública de obterem uma tutela jurisdicional efetiva, além de ofender a Constituição Federal, põe em risco a igualdade dos Poderes da República, pois se coloca o Poder Judiciário em situação de inferioridade perante as demais instituições (CJF, 2001, p. 102). Deve-se questionar constantemente a que preço e em benefício de quem o hodierno sistema jurídico tem funcionado (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 7).

Saliente-se a possibilidade do surgimento de um inconformismo generalizado, que desagregaria definitivamente as instituições (DELGADO, 2003, p. 139). Como lembra Pablo Lucas Verdú,

O vínculo moral que une os cidadãos às instituições e às leis compreende, evidentemente, os direitos e liberdades que lhes inspiram. Inverteu-se o quadro liberal clássico. Agora, os direitos e liberdades não movem o marco normativo e institucional. Este último deve ajustar-se aos direitos e liberdades, reconhecendo-os, garantindo-os e promovendo-os (2004, p. 165).

Infere-se que “a existência dos brasileiríssimos precatórios nada mais é do que uma saída constitucional para não se pagar aquilo que se deve pagar” (BULOS, 2012, p. 1291). Tendo sido o próprio Estado o responsável pela proibição da justiça de mão própria, assumindo o monopólio da prestação jurisdicional e estabelecendo o dever de obediência à



coisa julgada, resta-lhe cumprir, de forma espontânea, o disposto nas sentenças condenatórias, quando vencido em juízo (BULOS, 2012, p. 1291).

Ao tratar dos obstáculos sociais ao acesso pleno a justiça, Adalberto Delgado Neto menciona a existência de alta litigiosidade estatal, que contribui para o agravamento da morosidade da justiça brasileira (2011, p. 52). A significativa participação fazendária no que se refere ao advento da panjudicialização e à conseqüente obstrução da máquina judiciária “traz eloquente indicativo da falta de sintonia entre o seu agir e as determinações legais, mormente constitucionais (PEREIRA, 2003, p. 1). Como aduz Francisco Gérson Marques de Lima, os deveres são “indispensáveis às relações sociais e à dignidade humana” (2009, p. 46), cabendo tanto aos cidadãos como à Administração Pública respeitá-los.

O Estado Democrático de Direito deve conciliar os interesses das esferas pública, privada e coletiva. Demanda-se, atualmente, o reconhecimento e a consolidação dos valores por meio de “uma ação legislativa, administrativa e judicial que se harmonize com os sentimentos do Direito e do justo na sociedade” (VERDÚ, 2004, p. 178). Como já foi ressaltado, atribui-se ao Estado um regime processual específico, explicando Haroldo Lourenço que se opta por

[...] um procedimento diferenciado para a Fazenda Pública por uma série de razões, tais como a inalienabilidade dos bens públicos, a continuidade do serviço público e, ainda, a isonomia no pagamento que será feito, considerando que este se dará, em grande parte, por precatório (2013, p. 371).

Ao se conferir à República Federativa do Brasil a atual forma de Estado, torna-se indispensável a concretização do pleno acesso à justiça, apresentando-se o regime de precatórios de encontro a essa inadiável finalidade. As execuções contra a Fazenda Pública exibem uma feição penosa e interminável, não obstante os avanços alcançados com a declaração de inconstitucionalidade de algumas incongruências provenientes da EC nº 62/2009.

Para Kazuo Watanabe, “uma das vertentes mais significativas das preocupações dos processualistas contemporâneos é a da efetividade do processo como instrumento da tutela de direitos” (2000, p. 19). Os precatórios, ao retirar o caráter efetivo da prestação jurisdicional, figura, conseqüentemente, entre os muitos obstáculos ao acesso à justiça, que, segundo Juvêncio Vasconcelos Viana,



[...] vão desde os de natureza puramente econômica ou material até outros de ordem cultural e intelectual. O próprio “modo de ser do processo”, solene, carregado de formalidades, coloca-se como ameaça séria àquele processo de resultados que tanto se deseja (2009, p. 124).

O processo deve assumir a sua nova roupagem democrática e, finalmente, “deixar de ser mero instrumento a serviço dos históricos e ancestrais detentores do poder” (RÉ, 2015, p. 52). Sublinhe-se ainda que, nos últimos anos, outros meios de resolução de contendas ganharam destaque, mencionando o art. 174 do CPC/2015, por exemplo, a necessidade da criação de câmaras de mediação e conciliação específicas para a composição consensual de conflitos envolvendo a Fazenda Pública.

Indaga-se por quanto tempo idosos, doentes, contribuintes e concurreseiros, entre outros, ainda vão esperar pelo cumprimento das decisões judiciais por meio de precatórios (CARDOSO, 2011), que, muitas vezes, os impede de suprir necessidades básicas ou de atingir seus maiores objetivos. Enquanto isso, ao juiz só resta expedir “ofícios e mais ofícios para determinar o cumprimento da medida judicial que é descumprida e, quando muito, é executada depois de muitos contratempos e danos para o credor” (CARDOSO, 2011).

Como ensina Francisco Meton Marques de Lima, “a justiça do Direito quase sempre serve para legitimar injustiças políticas, econômicas e sociais” (2014, p. 170). Infelizmente, o que tem se percebido, em grande parte dos processos em que a Fazenda Pública figura como ré, “é que o jurisdicionado, que contratou e pagou honorários e custas judiciais, que buscou e acreditou na Justiça, que esperou e perdeu muito tempo com as diligências judiciais, se vê no mundo da amargura, pois ganhou, mas não levou” (CARDOSO, 2011). Isso posto, deseja-se profundamente que o Poder Público passe a quitar as suas obrigações, atribuindo-se, finalmente, efetividade à tutela jurisdicional.

#### 4 CONCLUSÕES

O Direito Constitucional Processual e os princípios fundamentais que o compõem colaboram para a percepção da força normativa da Carta Constitucional brasileira, advinda de incessantes debates a respeito do deficitário quadro político-social do País. Reconhece-se que, para a formação de um processo justo, faz-se essencial a dedicação e a harmonização dos Três Poderes, cumprindo-se os fins do Estado Democrático de Direito.



O acesso à justiça, considerado um elemento instrumental para a consecução dos direitos fundamentais, depende de mudanças não só jurídicas, mas também institucionais, demandando-se do Poder Público uma postura que vá ao encontro do alcance da tão almejada igualdade material. Contudo, além de não oferecer aos cidadãos meios suficientes para a apresentação de seus reclames, o Estado não tem cumprido as decisões judiciais, aproveitando-se do seu regime processual especial em prejuízo dos deveres constitucionais.

A Fazenda Pública também está vinculada aos princípios constitucionais processuais, frisando-se que, para se atingir os interesses públicos primários, objeto da sua atuação, tais preceitos são fundamentais. De fato, com a mudança de foco da Administração Pública, que hoje deve se voltar, sobretudo, à plenitude da cidadania, não mais se justifica a adoção de uma postura apática e intangível, fechada ao diálogo e aos anseios dos brasileiros.

Ao se observar o Direito Comparado, infere-se que apenas a Constituição brasileira contém dispositivos alusivos às execuções propostas em face da Fazenda Pública, que, ao invés de se esquivar de suas responsabilidades, deveria assumi-las prontamente. Atente-se ainda para aquelas absurdas disposições da EC nº 62/2009, chamada merecidamente de “Emenda do Calote”, declaradas inconstitucionais. Não se pode aceitar que o regime de precatórios adote um procedimento ainda mais ineficiente, o que daria azo a um descontentamento generalizado.

Há patente incompatibilidade entre os princípios constitucionais processuais e o atual modo de agir da Fazenda Pública, cujo descompromisso evidenciado diante de seus credores tem colocado os precatórios em posição contrária à democracia. O processo de execução foi criado pelo próprio Estado, e o mínimo que se pode esperar dele é o respeito aos mandamentos do Poder Judiciário, o que conferiria, finalmente, à seara processual um viés efetivo.

## REFERÊNCIAS

ANDRIGHI, Fátima Nancy. A paz social na Constituição de 1988: o preâmbulo da Constituição como porta de acesso à mediação. In: Senado Federal. **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado, 2008.

BARACHO, José de Alfredo de Oliveira. **Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais**. São Paulo: Saraiva, 1995.



BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 1 a 42, abr./jun. 2005.

BOBBIO, Norberto. **Norberto Bobbio: o filósofo e a política: antologia**. Tradução de César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CARDOSO, Antônio Pessoa. O Estado e a decisão judicial. **Juris Plenum Ouro**, Caxias do Sul, n. 119, jul. 2011.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 1998.

CJF. **Execução contra a Fazenda Pública: razões políticas do descumprimento às ordens judiciais**. Brasília: CJF, 2001.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 8. ed. São Paulo: Dialética: 2010.

DELGADO, José Augusto. Precatório judicial e evolução histórica. Advocacia administrativa na execução contra a Fazenda Pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. **Série Cadernos do CEJ**, Brasília, 2003, v. 23, p. 121 a 139. Disponível em: <daleth.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo05.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

DELGADO NETO, Adalberto. **A incapacidade do Estado brasileiro em proporcionar um pleno acesso à justiça**, 2011. 67 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento**. 17. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.



FACCI, Lucio Picanço. Conciliação no Direito Processual Público: novos paradigmas e a experiência recente da Advocacia-Geral da União. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, fas. 106, p. 88 a 98, jan. 2012.

FREITAS, Juarez. O direito fundamental à boa administração. **Revista Nomos**, Fortaleza, v. 35, p. 195 a 217, jan./jun. 2015.

FUNGHI, Luís Henrique Baeta. Da dogmática autoritária à Administração Pública democrática. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 257, p. 213 a 239, mai./ago. 2011.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. Dos deveres constitucionais: o cidadão responsável. **MPT-CE**, 2009. Disponível em: <<http://www.prt7.mpt.gov.br/informe-se/artigos>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

LIMA, Francisco Meton Marques de. **O livro dos valores: os valores da vida e a vida dos valores ou guia das escolhas de valor**. Teresina: Dinâmica Jurídica, 2014.

LOURENÇO, Haroldo. **Manual de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Forense: 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo Código de Processo Civil: Lei 13.105/2015**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual da Fazenda Pública em juízo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri. O Processo Civil em Xequê: Os Desafios e as Perspectivas de um Novo Diploma. A Defensoria Pública e seu Papel. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie (Org.). **Coleção Repercussões do Novo CPC**. V. 6. Salvador: Jus Podivm, 2015.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria geral do processo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. O tempo processual brasileiro: causa ou consequência da crise da jurisdição? **Revista Nomos**, Fortaleza, v. 33, n. 2, jul./dez., 2013.

STRECK, Lenio Luiz. Contra o neoconstitucionalismo. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, n. 4, p. 9 a 27, jan./jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Hermenêutica, Constituição e autonomia do Direito. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, p. 65 a 77, jan./jun. 2009.

TEIXEIRA FILHO, Manoel Antônio. **A Sentença no Processo do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1996

THEODORO JÚNIOR, Humberto. A execução contra a Fazenda Pública e os crônicos problemas do precatório. In: VAZ, Orlando (Org.). **Precatórios: problemas e soluções**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.



VERDÚ, Pablo Lucas. **O Sentimento Constitucional**: aproximação ao estudo do sentir constitucional como de integração política. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

VAZ, José Otávio de Vianna. Liquidação do precatório: pagamento, compensação e poder liberatório. In: VAZ, Orlando (Org.). **Precatórios**: problemas e soluções. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

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

\_\_\_\_\_. Juizados Especiais Cíveis a partir de seu perfil constitucional. **Revista Nomos**, Fortaleza, p. 123 a 140, 2009/2.

WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000.

\_\_\_\_\_. Tutela antecipatória e tutela específica nas obrigações de fazer e não fazer. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Org.). **Reforma do Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 1996.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.