

# EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

Nayara Maria Silvério da Costa DALLEFI<sup>1</sup>  
Gilmara Pesquero Fernandes Mohr FUNES<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente tema vem abordar sobre o que vem a ser a Fazenda Pública, contando brevemente sua história e conceituando-a. Posteriormente, aborda sobre a dívida ativa e sua execução através de precatórios e quais os títulos passíveis de execução.

**Palavras-chave:** Execução. Fazenda Pública. Execução contra Fazenda Pública.

## 1 Definição de Fazenda Pública:

A expressão “Fazenda Pública”, pode ter diversos conceitos semelhantes, porém, a essência do seu significado será a mesma.

Conforme informa o Dicionário Aurélio Século XXI eletrônico, a Fazenda Pública, seria *“o conjunto de bens patrimoniais, públicos ou provados, da União, Estado ou Município e dos seus órgãos arrecadadores, fiscalizadores, administrativos e distribuidores, erário do tesouro público”*.

Aqui, concluímos que ela é atribuída para as pessoas de direito público onde é somado os interesses de ordem patrimonial da União, dos Estados Federados ou do Município.

Se relacionarmos com Direito Administrativo, Meirelles diz:

---

<sup>1</sup> Discente do 4º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente-SP

<sup>2</sup> Docente do curso de Direito, Mestre em Direito e em Educação, Coordenadora de Extensão e Assuntos Comunitários e Coordenadora de Pesquisa das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente-SP

[...] a administração pública, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública, porque o seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda.

Também, podemos relacionar o presente tema com “finanças públicas”, pois é utilizado o emprego de dinheiro público e os recursos e despesas do Estado.

Monteiro, nós dá em relação do que acima escrito a seguinte posição:

[...] o conceito de Fazenda Pública alcança e abrange apenas as entidades públicas (Autarquias, Estados, União federal, Distrito Federal e Municípios), que arrecadam diretamente, com autonomia administrativa e financeira própria, ou recebem tributos e contribuições criados por leis tributárias ou previdenciárias, observando a competência impositiva constante expressamente da própria Constituição Federal.

Não muito diferente, Ferraz diz:

[...] Fazenda Pública é um conjunto de órgãos que, segundo alguns, se apresenta exatamente como a vivência dinâmica do Estado em juízo, segundo outros, como personificação fiscal do Estado; segundo outros mais, como sinônimo de Estado; mas de qualquer maneira, sempre será uma conjugação de aparatos de ordem Estatal.

Aqui, podemos notar as diversas definições sobre o tema, mas sempre levando a conclusão de que a Fazenda Pública é pessoa jurídica, com personalidade pública, tendo leis cogentes que estabelecem seus atos praticados e com encargos, seja ele tributário ou previdenciário.

Cabe mencionar que tem uma natureza autárquica de um Conselho de Fiscalização, pois organizam e executam a inspeção do trabalho, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, patrimonial e financeira. É de ressaltar que as sociedades de economia mista e empresas

públicas não pode ser caracterizada como Fazenda Pública, pois, mesmo tendo recursos públicos não tem a prerrogativa da indisponibilidade de seus bens, portanto, sendo sujeita de qualquer execução de empresa e exclusivamente por capital particular.

## **2 Breve histórico da Procuradoria da Fazenda Nacional.**

A história da Fazenda Nacional, surge com a instituição do Fisco no Brasil, iniciando em 1.534, onde foi criada as Provedorias da Fazenda Nacional. Porém, somente em 1.968, surge a Receita Federal, para que seja realizado o cumprimento das obrigações tributárias, onde houve a unificação dos órgãos fiscais.

Com o surgimento da Receita Federal, houve destaque das funções do fisco (fiscalização, arrecadação, tributação e informações econômico-fiscais), assim, promovendo uma maior integração entre o fisco e o contribuinte, deixando uma facilitação maior nas obrigações tributárias e um acesso às informações pessoais privadas de interesse de cada cidadão.

Para melhor realizar os serviços devidos à Fazenda Nacional, foi criada a Procuradoria da Fazenda Nacional, que é um órgão jurídico do Ministério da Fazenda brasileira, sendo este dirigido pela Advocacia Geral da União e tem como servidores integrantes da Procuradoria da Fazenda Nacional.

Tem como algumas atribuições seu regimento interno:

- apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União, tributária ou de qualquer outra natureza, inscrevendo-se para fins de cobrança, amigável ou judicial;
- representar privativamente a União, na execução de sua dívida ativa de caráter tributário;

-examinar previamente a legalidade dos contratos, concessões, acordos, ajustes ou convênios que interessem à Fazenda Nacional, inclusive os referentes à dívida pública externa, e , quando for o caso, promover a respectiva rescisão ou declaração de caducidade, por via administrativa ou judicial.

-representar a União nos causas de natureza fiscal, assim entendidas as relativas a tributos de competência da União, inclusive infrações à legislação tributária, empréstimos compulsórios, apreensão de mercadorias nacionais ou estrangeiras, decisões de órgãos do contencioso administrativo fiscal, benefícios e isenções fiscais, créditos e estímulos fiscais á exportação, responsabilidade tributária de transportes e agentes marítimos, e incidentes processuais suscitados em ações de natureza fiscal.

-fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do advogado da União.

-representar e defender os interesses da Fazenda Nacional;

-aceitar as doações, sem encargos, em favor da União.

### **3 Prerrogativas Processuais conferidas à Fazenda Pública.**

Quando estamos diante da Supremacia do Interesse Público, podemos analisar que estes entes gozem de algumas prerrogativas. No Código de Processo Civil encontramos algumas dessas prerrogativas quando estamos diante da Fazenda Pública, afinal, sendo sujeito de Direitos, aplica-se a lei nos casos concretos para atender o interesse da sociedade.

As prerrogativas servem para acautelar os interesses da sociedade, previstas expressamente na lei.

Cabe ressaltar que as autarquias também gozam dessas prerrogativas. As entidades que compõe a Administração Pública Indireta, tem seus serviços próprios, sendo representada como “longa manus” da entidade estatal que criou e diante disso, a lei 9.469 em seu artigo 10, equipara Fazenda Pública as autarquias e fundações, vejamos:

Artigo 10 : Aplica-se às autarquias e fundações públicas o disposto nos artigos 188 e 475, e no seu inciso II, do Código de Processo Civil.

Porém, tal tratamento será diferente quando estiver relacionado as sociedades de economia mista, pois aqui, podemos tomar como exemplo as empresas estatais. Podemos ver que se o poder público pretende agir sobre o estrito regime de direito público, deve atuar diretamente por meio das autarquias, assim, opta pela prestação de serviços em sistema empresarial e submete-se aos ônus impostos aos demais entes jurídicos.

As prerrogativas concedias para a Fazenda Pública, advém do princípio da Supremacia do Interesse Público e seus administrados são desenvolvidos pelo Estado em benefício da coletividade. Se agir em vista de algum interesse estatal imediato, seu fim último é voltado para o interesse público.

Das prerrogativas da Fazenda podemos elencar:

- prazo diferenciado – artigo 188 do CPC;
- dispensa de pagamento de despesas de pagamento, e verba honorária – artigo 20 do CPC;
- em relação ao depósito Ação Rescisória – artigo 488 do CPC;
- impenhorabilidade de seus bens – artigo 67 CC/02..

#### **4 REGIME JURÍDICO ESPECIAL DESTINADO AO PAGAMENTO DOS DÉBITOS FAZENDÁRIOS.**

Na propositura da execução fiscal, estamos diante o exercício do Direito de Ação da Fazenda Pública.

A origem da execução fiscal é título demonstrado na dívida ativa, sendo esta representada pela certidão com seus elementos apontados em sua inscrição. Tal dívida é resultado de crédito que inscrito pelo órgão dotado de atribuição para tanto, tem um prazo para a sua efetivação, pois é consequência de uma obrigação tributária caracterizada com a relação jurídica entre o Poder Público e contribuinte.

Quando há inadimplemento da obrigação devida aos Estados e autarquias, tem estes entes o interesse de agir para ajuizar as ações devidas. Para tanto, o regime jurídico utilizado é a Lei 6.830/1.980, que tem o intuito de agilizar a execução fiscal, com procedimento diverso da execução fiscal forçada por quantia regulada pelo Código de Processo Civil.

A referida Lei, visa o ingresso dos recursos devidos ao Estado rapidamente, para uma melhor aplicação gerando um benefício a coletividade. A presente lei , tem pontos importantes em seus dispositivos, que podemos elencar:

-artigo 26 – aqui, admite e extinção da execução fiscal, quando for cancelada a inscrição da dívida ativa e antes que a sentença seja preferida nos embargos do devedor, sem qualquer ônus para a Fazenda Pública.

- artigo 25 – traz a intimação do representante da Fazenda Pública, devendo esta ser pessoal;

-artigo 8º § 2º - menciona que o despacho do juiz que ordena a citação, para interromper a prescrição do crédito fazendário. Este artigo, deve ser analisado a luz do artigo 219 do CPC e artigo 174, parágrafo único do CTN, determinando a interrupção da prescrição da ação de cobrança do crédito

tributário pela citação pessoal feita ao devedor e não pelo despacho judicial que ordena este ato.

Também além dos outros importantes artigos, temos a lei nº11.232/2005 que vem explicar a regra de que na execução contra a execução da Fazenda Pública não se aplica a “Impugnação” prevista para o cumprimento de sentença para a entrega de soma, mas os “Embargos Suspensivos”.

Há outras leis posteriores, que vem para melhor explicar os casos envolvidos com a Fazenda Pública, uma vez que a Lei nº6.830/80 quando não houver situação legislada, aplica subsidiariamente o Código de Processo Civil e também leis que assim prever em relação a Fazenda Pública.

## **5 OS PRECATÓRIOS E O PROCEDIMENTO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA.**

Os precatórios, podemos denominar como requisições de quantia superior à 60 (sessenta) salários mínimos por beneficiário que é devido a Fazenda Pública, sendo este pagamento em decorrência de condenação judicial.

No livro “O Precatário no enfrentamento de Passivos Tributários” (p..50), seus autores conceituam da seguinte forma:

Precatário pode ser definido como norma individual e concreta expedida pelo presidente do Tribunal em cuja jurisdição se reconhecer crédito do administrado, em face da Fazenda Pública, cujo conteúdo é uma ordem para que insira em seu orçamento o crédito em questão. Em outras palavras, sempre que determinado administrado tem sua pretensão judicial acolhida contra a Fazenda Pública i.e, a sentença transitada em julgado reconhecendo crédito em seu favor, o juiz da causa remete carta ao Presidente do Tribunal respectivo, que por sua vez, expedirá ofício requisitório a determinada Fazenda Pública para que esta insira o precatório no seu orçamento anual.

É sabido que os bens públicos são impenhoráveis e insuscetíveis de execução. O presidente do Tribunal é quem profere sentença para que seja expedido o ofício para a Fazenda Pública realizar o pagamento. Este pagamento é realizado em ordem cronológica de pedidos e será feita até o 1º dia de julho do ano em exercício, incluindo na lei orçamentária que será válida até o posterior exercício financeiro. Em decorrência da impenhorabilidade de bens da Fazenda Pública, esta tem um regime especial com pagamento efetuado em títulos precatórios.

Com a determinação realizada pelo Tribunal para realizar os precatórios, as entidades públicas consignaram em seus orçamentos. A execução contra a Fazenda Pública, como já explicado anteriormente, é regido pelo artigo 730 do CPC e artigo 67 da lei 4.320/64. Assim, o precatório, nada mais é que um título executivo judicial no orçamento da Fazenda Pública.

Cabe ressaltar, que o precatório sendo um crédito contra a Fazenda Pública, pode ser transferido a terceiro, como estabelece o artigo 1.065 e seguintes do CPC, podendo ser realizado por escritura pública e também poderá ser utilizado o precatório como penhora em execução fiscal e caso não sendo apresentado os Embargos, ou porventura ser estes julgados improcedentes, há a possibilidade dos precatórios ao credor e neste caso implicará na extinção do crédito tributário.

Ainda, no tocante no que diz respeito a legislação, o artigo 78 do ADCT diz:

Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os que trata do artigo 33 deste ato das disposições constitucionais transitórias e suas complementações e os que já tiveram os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data da promulgação desta Emenda e os que decorram de Ações iniciadas ajuizadas até 31 de dezembro de 1.999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitirá a cessão dos créditos.

Aqui, são parcelas anuais e consecutivas com valores originados em cumprimento de decisões judiciais.

Os precatórios possuem poder executório e mesmo vencidos, há a possibilidade de ser executado por seu credor.

No que tange as regras estabelecidas no artigo 100 da Constituição Federal, dá ao Estado imunidade ao cumprimento das condenações que a Justiça lhe impõe. A execução contra a Fazenda Pública é feita através de precatórios, sendo esta, com o fim da entrega de coisa certa juntamente com a obrigação de fazer e não fazer, neste caso, os réus será os entes Públicos.

Esta execução é realizada, pois há obrigações pecuniárias do Estado que decorrem da inalienabilidade e conseqüente impenhorabilidade dos bens públicos e neste caso, impede o juiz exerça qualquer atividade coativa ou até mesmo expropriatória apta a determinar a satisfação do crédito pecuniário pretendido.

O título judicial, preenchendo os seus requisitos (certeza, liquidez e exigibilidade), faz com que a execução siga seu rito normal, em decorrência da sua impossibilidade de apreensão e conversão em dinheiro dos bens públicos.

Para realizar o pagamento devido, surgem os chamados precatórios, para que os créditos fossem efetuados em uma ordem cronológica de chegada ao Poder Judiciário, onde a sua disposição no orçamento colocaria anualmente as verbas necessárias a esses pagamentos. Diante disto, o procedimento especial, a executada não executada e não é citada para pagar e sim oferecer embargos, se assim pretender, no prazo de 10 dias.

O embargos serve para verificar a legalidade do montante do crédito, para que seja preparado a expedição da ordem de pagamento, ou seja, o precatório e decidindo desfavoravelmente os embargos, o juiz expedirá ao presidente do tribunal em grau de recurso, para que o precatório seja incluído nos orçamentos para os débitos requisitados para o ano seguinte.

Se no trâmite deste procedimento houver condutas ilícitas, poderá ser promovido processo crime pelo próprio Legislativo, porém, são sanções que necessitam da instauração de outro processo e refogem à competência do próprio juiz da execução. Quando em relação ao mesmo assunto o ente for uma

autarquia, seu orçamento não será aprovado pelo Legislativo e sim pelo Executivo.

Aqui os pagamentos, como dito anteriormente será feito em ordem cronológica de apresentação por precatório.

Se houver a necessidade de seqüestro, neste caso incidirá sobre as “rendas outras que não depositadas” e não sobre o dinheiro recebido pelo credor beneficiário.

## **6 ESPÉCIES DE TÍTULOS EXECUTIVOS QUE POSSAM EMBASAR A EXECUÇÃO EM FACE DA FAZENDA.**

Existem diversos tipos de títulos executivos no CPC e nos quais menciona sobre o título executivo judicial (art. 584 do CPC) e os extrajudiciais (art. 585 do CPC).

Os títulos judiciais são aqueles advindo de um processo de conhecimento em sede jurisdicional. Já os títulos extrajudiciais são oriundos da vontade das partes, ou como em casos especiais da Fazenda Pública, onde a própria Lei prescreve através dos atos administrativos a condição “sine qua non” para a sua realização.

Os títulos extrajudiciais são realizados por atos derivados da atividade dos particulares e também da atividade administrativa do Estado. Porém, o que realmente distingue o título judicial do título extrajudicial é a sua carga de cognição, uma vez, que os judiciais é formado através de um órgão jurisdicional, já os extrajudiciais não há atividade cognitiva. Isto fica demonstrado nos artigos 745 e 741 do CPC.

Esse títulos denominados extrajudiciais são realizados para viabilizar a realização negócios entre particulares e a Administração Pública. O título

executivo extrajudicial, traz uma executoriedade direta, independentemente da cognição, com contraditório e ampla defesa, uma vez que é um ato voluntário do próprio devedor.

Claudia Rodrigues (p.66) traz o seguinte posicionamento.

Pertence, portanto, ao domínio público da política legislativa a criação ou não de títulos extrajudiciais. Pode-se dizer que o legislador, ao elencar títulos executivos, faz necessariamente uma escolha política, privilegiando a necessidade de tutela mais rápida de certos direitos relegando outros à espera de uma situação mais segura e mais demorada [...]

Os títulos executivos extrajudiciais elencados nos incisos I a IV, do artigo 585, são formados por atos derivados da atividade de particulares dentro de seu poder negocial. Já a Certidão da Dívida Ativa - inciso VI é formada por atos decorrentes da atividade administrativa do Estado. Daí concluir-se que a nota característica dos títulos executivos extrajudiciais, quaisquer que seja a natureza deles, consiste na sujeição de seus atos constitutivos e ao controle do Poder Jurisdicional do Estado.

Porém, embora defendido que título executivo extrajudicial possa embasar na execução contra a Fazenda Pública, em pesquisa realizada por Cleide Previtalli Cais, em seu livro “O Processo Tributário”, expõe autores com posicionamentos diversos (p.653), sendo :

Para Geraldo Ataliba, quando à execução fundada nos artigos 730 e 731 do CPC, sustentou que somente seria possível executar decisão judicial contra a Fazenda Pública, não sendo admitida execução fundada em uma cambial ou numa certidão de dívida resultante de procedimento administrativo sem os rigores objetivos e subjetivos do processo judicial, porque o artigo 100 da Constituição Federal é textual, somente mencionando a sentença como hábil para fundar a execução contra a Fazenda Pública [...] A mesma posição é defendida por Vicente Greco filho, ao entender inadmissível a adoção de norma no artigo 730 em relação aos títulos executivos extrajudiciais, uma vez que, “se a lei, de regra, exige que as próprias decisões judiciais contra a Fazenda Pública sejam reexaminadas obrigatoriamente para terem executoriedade, como admitir que o título extrajudicial tenha quando o mais das vezes ou pelo menos às vezes não tem exame algum do Judiciário sobre a integridade e precedência do crédito?

Diante as duas posições em conflito na doutrina, podemos concluir que não é pacífico a matéria, uma vez que a jurisprudência contrapõe esta última posição apresentada, admitindo a execução contra a Fazenda Pública fundada em título extrajudicial nos termos das regras que regem o processo de execução.

Temos como exemplo, que realmente o título executivo extrajudicial pode configurar em questões que envolva a Fazenda Pública, no caso que dispõe o artigo 730 do CPC que cita a Fazenda Pública para por embargos, seguindo o que previsto nos artigos 741 á 743 do CPC. Porém, em Embargos oposto á execução fundada em título executivos extrajudicial, neste caso, a Fazenda Pública pode sustentar toda a matéria de defesa que lhe seria lícito deduzir no processo de conhecimento, além das indicadas no artigo 741 CPC.

Fernão Borba Franco, em seu livro Execução em Face da Fazenda Pública (p.83-86), conclui que:

[...] não há sentido em limitar a execução por quantia certa, ainda que promovida em face da Fazenda Pública, apenas aos títulos judiciais, excluídos aos extrajudiciais. Fazê-lo é, com o devido respeito, tratar como incapaz o Estado; é pressupor não ser ele dotado de qualquer capacidade para obrigar-se, ou, pior, ter como, incapaz, de discernimento aos seus representantes. O Estado, em vez disso, é perfeitamente capaz de obrigar-se, e seus representantes são perfeitamente lúcidos a ponto de saber quais as conseqüências da emissão de um título executivo extrajudicial. [...] Mas a questão vem perdendo sua importância, em vista do caminhar da jurisprudência para o entendimento que o título extrajudicial pode, sim, embasar a execução contra a Fazenda Pública, especialmente do Superior Tribunal de Justiça.

Para reafirmar a primeira corrente apresentada, de que realmente é possível o título executivo extrajudicial, temos a Súmula 279 do Superior Tribunal de Justiça : *“é cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública”*.

Concluindo, embora alguns doutrinadores afirmam somente ser possíveis os títulos executivos judiciais embasarem na execução contra a Fazenda Pública, é perfeitamente possíveis os títulos executivos extrajudiciais,

tendo não apenas a doutrina em sua maioria defendendo, mas também os tribunais e fundamentado nas jurisprudências.

## **BIBLIOGRAFIA**

### Sites Pesquisados

"O Precatário" - <http://pt.wikipedia.org/wiki/Precat%C3%B3rio> - data da pesquisa 24/07/2008

"Fazenda Pública" - Autor Arthr Gustavo Azevedo do Nascimento - <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4211> - data da pesquisa 15/07/2008

AZEVEDO, Marcos (Procurador do Estado) - monografia - "As Prerrogativas Processuais da Fazenda Pública" - site: <http://www.confressoprocuradores.com.br/procuradores/testes/TP%2005.PDF>. data da pesquisa 20/07/2008

### Livros:

CAIS, Cleide Previtalli - "O Processo Tributário" - 5ª edição - revista ampliada e atualizada, reforma tributária/ dez.2006 - editora Revista dos Tribunais.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. "Dicionário básico da língua portuguesa." São Paulo: Nova Fronteira, 1994-1995.

FUX, Luiz ; "O Novo Processo de Execução" - editora Forense - RJ - ano 2006

GRECO, Leonardo - "O Processo de Execução", vol.2, editora Renovar - Rio de Janeiro/São Paulo - ano 2001

Humberto, Theodoro Júnior: "Curso de Direito Processual Civil", vol.III, 38ª edição, Porto Alegre - ano 2006

LUCON, Paulo Henrique dos Santos - "Eficácia das Decisões e Execução Provisória" - editora Revista dos Tribunais - ano 2000

MARTINS, James: "Direito Processual Tributário Brasileiro (Administrativo e Judicial) 2ª edição, editora Dialética - São Paulo - ano 2002

MEIRELLES, Hely Lopes. "Direito administrativo brasileiro". 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MONTEIRO, Clovis Zobaran. "Um litígio administrativo". Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.

NASCIMENTO, Octávio Bulcão; Carvalho, Cristiano Rosa; Sales, Nacir - "O Precatório no Enfrentamento de Passivos Tributários" 1ª edição - Agência Nacional de Formação empresarial - 1.998.

NOGUEIRA, Antônio de Pádua Soubhie - "Execução Provisória da Sentença" - editora Revista dos Tribunais - São Paulo, julho de 2005.

PAULSEN, Leandro: "Direito Tributário", editora livraria do advogado, 8ª edição, Porto Alegre - ano 2006

PEREIRA, Hélio do vale - "Manual da Fazenda Pública em juízo" - editora Renovar, ano 2003.

RODRIGUES, Claudia: "O Título Executivo na Execução da Dívida Ativa da Fazenda Pública". Editora - revista dos Tribunais - ano 2002

SOUZA, Gelson Amaro ; "Responsabilidade Tributária e Legitimidade Passiva na Execução Fiscal" - 2ª edição, revista Nacional do Direito