



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito

**A CONCILIAÇÃO E OS PRINCÍPIOS DA CELERIDADE E
EFETIVIDADE PROCESSUAL NO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA
CONTRA A FAZENDA PÚBLICA**

Autora: Líbni Saraiva Rodrigues

Orientadora: Prof. Dra. Daniela Marques de Moraes

Brasília, abril de 2021.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um verbo pequeno, mas com um significado que carrega uma grande responsabilidade. Agradecer significa compensar de maneira equivalente; retribuir, recompensar; mostrar ou manifestar gratidão, render graças; reconhecer.

Não há dúvidas de que eu jamais conseguirei retribuir de maneira equivalente tudo aquilo que muitos fizeram por mim e que me ajudaram a chegar aonde estou hoje, mas sem dúvida alguma, hoje eu posso manifestar a minha gratidão e reconhecer que sem elas eu não poderia ter chegado até aqui.

Em primeiro lugar, ainda que pareça clichê, eu agradeço àquele que me deu vida, propósito e que me ensinou o que é o verdadeiro amor, Jesus. Ele sem dúvidas foi o principal responsável por tudo que conquistei até hoje, especialmente porque sei que foi Ele quem cruzou o meu caminho com o das demais pessoas que serão mencionadas aqui.

Mãezinha e paizinho, obrigada! Serei eternamente grata por tudo que fizeram por mim e que me possibilitou chegar até aqui. Sei que dentro dos seus acertos e falhas vocês deram o seu melhor sempre. Espero que um dia, pelo menos a vocês, eu consiga retribuir de forma equivalente. Obrigada por todo amor, apoio, conselhos e por serem um dos pilares mais importantes da minha vida.

Não poderia deixar de agradecer também aos meus tios, Maria José e José Ricardo, que tiveram um papel fundamental na minha educação. Foram eles que acreditaram em mim e investiram tempo e dinheiro na minha formação. Obrigada por todo apoio que vocês sequer eram obrigados a me dar, mas ainda assim sempre estiveram dispostos a semear na minha vida.

Agradeço também aos meus líderes e mentores, Edimilson e Fernanda, que há sete anos me orientam, me desafiam e sempre me ensinam a ser melhor. Talvez vocês não tenham dimensão da importância que têm na minha vida, mas eu sei que sem cada conselho e sem cada palavra de amor e incentivo que ouvi de vocês, eu não chegaria até aqui.

Na minha vida também existem pessoas que me presentearam com muito conhecimento e que investiram muito tempo na minha formação, especialmente profissional. Não poderia deixar de agradecer à Gabriela, Priscilla e Wenderson, meus primeiros “chefes”, que na verdade se revelaram verdadeiros mentores e líderes. Obrigada por dentro da agenda cheia de cada um de vocês, sempre ter um tempinho

para me ensinar algo e contribuir na construção da profissional que estou me tornando.

Aproveito essa oportunidade para agradecer imensamente à minha orientadora da monografia, que sempre se colocou à disposição para ajudar e que contribuiu imensamente para o resultado desse trabalho.

Agradeço imensamente ao meu companheiro de vida, Pablo. Meu amor, obrigada por todo apoio e ajuda que me deu até aqui. Ao longo de todo o nosso relacionamento eu fui universitária e você sempre esteve ao meu lado, sempre me apoiou, incentivou e ajudou em tudo que foi necessário. Obrigada por todas as vezes que ficou ao meu lado enquanto eu fazia os trabalhos da faculdade durante a madrugada; por todas as vezes que você segurou todas as responsabilidades para que eu pudesse ter uma vida mais leve; por ser tão compreensivo e por ser o maior incentivador do meu sucesso.

Por fim, mas não menos importante, eu agradeço a cada amigo e amiga que tornou o meu dia mais leve, que me fez sorrir e que acreditou em mim. A convivência com cada um fez com que os dias até aqui fossem mais leves e felizes.

Sim, agradecemos a Deus por vocês! Por sua causa, temos grande alegria na presença de Deus. Bíblia – I Tessalonicenses 3:9

RESUMO

A supremacia e a indisponibilidade do interesse público não inviabilizam a realização de conciliações pela Fazenda Pública e os princípios constitucionais da celeridade e efetividade processual impõem um dever de realizar a conciliação judicial quando ente público for parte do processo. Desta feita, o objetivo da presente pesquisa é fazer uma análise quanto à aplicabilidade efetiva do instituto da conciliação, no que tange aos cumprimentos de sentença de obrigação de pagar em face da Fazenda Pública, destacando sua eficácia enquanto instrumento concretizador do princípio da celeridade processual. Ademais, serão analisados os princípios da efetividade e celeridade processual em detrimento do interesse público tutelado pela Fazenda Pública, concluindo pela efetividade ou não do cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, diante do regime de precatórios. Nesta pesquisa busca-se evidenciar a importância do papel da conciliação como garantidora da celeridade processual, bem como as dificuldades que esse meio de autocomposição encontra para garantir a efetividade processual nos cumprimentos de sentença em face da Fazenda Pública. A pesquisa foi realizada por meio de análises bibliográficas, mediante consulta em livros, artigos científicos, revistas, *sites* de internet, além da pesquisa em jurisprudências e legislações vigentes.

Palavras-chave: Fazenda; Pública; Cumprimento; Sentença; Princípios; Celeridade; Efetividade; Precatório; Conciliação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. NOÇÕES GERAIS: FAZENDA PÚBLICA E EXECUÇÃO	8
1.1. Conceito de Fazenda Pública	8
1.2. Prerrogativas da Fazenda Pública em juízo	9
1.3. Regime de precatórios	10
1.3.1. Conceito de precatório	11
1.3.2. Crédito de natureza alimentar	11
1.3.3. O pagamento de precatórios: inclusão orçamentária e ordem cronológica ...	12
1.3.4. Requisição de Pequeno Valor (RPV)	14
2. PRINCÍPIOS	17
2.1. Distinção entre regra e princípios	18
2.2. O princípio da celeridade processual	20
2.3. O princípio da efetividade	23
2.4. Princípio da indisponibilidade do interesse público	25
2.5. Princípio da supremacia do interesse público	26
2.6. Os princípios da celeridade e efetividade processual e o interesse público no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública	28
2.7. A efetividade do cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública	30
2.7.1. Algumas propostas de solução	33
3. A CELERIDADE PROCESSUAL E A CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO	35
3.1. Conciliação e Mediação	36
3.2. A Conciliação nos conflitos envolvendo a Fazenda Pública	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	48

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu preâmbulo, prevê o exercício da justiça como valor supremo de uma sociedade fraterna e comprometida com a solução pacífica das controvérsias, o que justifica a incansável busca da harmonização da convivência social que permeia a maioria dos esforços atuais de melhoria dos serviços judiciais.

No entanto, o processo tem se mostrado um meio incapaz de dar solução ao crescente volume de litígios que a ele se submetem. Ainda assim, os processos administrativo e judicial se mantêm como instrumentos civilizados e democráticos para a pacificação dos conflitos havidos em sociedade.

A Fazenda Pública, que é a parte mais presente no âmbito processual, com reflexo no estrangulamento da máquina judiciária, trouxe à tona a necessidade de outros meios de solução de conflitos.

Nesse contexto, nas últimas décadas, o processo de execução brasileiro vem passando por diversas mudanças, visando à maior efetividade na prestação jurisdicional.

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), por exemplo, trouxe significativas alterações no processo de execução de título judicial, visando à prestação efetiva da tutela jurisdicional e à entrega célere do bem da vida pretendido. Nesse sentido faz-se necessário destacar que o CPC, desde as suas normas fundamentais, artigo 4º, busca garantir uma maior efetividade.

Todavia, essas mudanças não são tão percebidas nos cumprimentos de sentença de obrigação de pagar contra a Fazenda Pública, vez que as prerrogativas a ela concedidas, visando o interesse público e outros princípios que regem a Administração Pública, dificultam a celeridade e efetividade processual.

A principal prerrogativa reside na impossibilidade de penhora e expropriação dos bens públicos, o que enseja o pagamento do débito mediante o precatório e a requisição de pequeno valor (RPV), caracterizando um processo moroso e pouco eficaz.

Dentro desse cenário, a conciliação apresenta-se como uma possibilidade de garantir a concretização dos princípios constitucionais norteadores no processo.

Por esse motivo, optou-se por tecer aqui breves considerações a respeito do comportamento da Fazenda Pública diante do ato de conciliação, ou seja, do método convencional de resolução dos conflitos.

A pesquisa foi realizada por meio análises bibliográficas, realizando consulta em livros, artigos científicos, revistas, *sites* de internet, além da pesquisa em jurisprudências e legislações vigentes, exemplificando o atual modelo dos cumprimentos de sentença em face da Fazenda Pública, presentes na legislação brasileira e as posições doutrinárias acerca do tema.

Este trabalho tem como objetivo principal analisar se dentro do regime de pagamento de precatórios, a celebração de acordos com os entes públicos é um método viável e eficaz para garantir a celeridade e a efetividade processual dentro dos cumprimentos de sentença contra a Fazenda.

A monografia está dividida em três capítulos, sendo que no primeiro busca-se elucidar o conceito de Fazenda Pública e suas prerrogativas em juízo, bem como esclarecer o regime de precatórios, sua formação, meios de pagamento e suas particularidades como medida de satisfação do crédito do exequente.

No segundo capítulo, optou-se por destacar os princípios que norteiam a relação entre o particular e a Fazenda Pública, em especial, os princípios da celeridade e efetividade processual e da supremacia e indisponibilidade do interesse público, verificando a relação entre esses princípios e a efetividade ou não do cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública.

Finalizando o presente trabalho, o terceiro capítulo traz um estudo sobre os meios de autocomposição de conflitos, com foco na conciliação e na mediação. Aqui se identificam críticas, sugestões e as reflexões sobre a possibilidade ou a impossibilidade de resolução dos conflitos por meio da conciliação nos casos em que é parte a Fazenda Pública.

Por fim, esclarece-se que este é um trabalho no qual se pretende apenas apresentar uma breve argumentação sobre a conciliação e a Fazenda Pública e a celeridade e efetividade dos processos.

1. NOÇÕES GERAIS: FAZENDA PÚBLICA E EXECUÇÃO

Em primeiro lugar cumpre contextualizar que a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e suas respectivas autarquias e fundações recebem a denominação de Fazenda Pública e que essa goza de prerrogativas processuais sob a justificativa de garantir o interesse público, especialmente quando se encontra no polo passivo das demandas.

As prerrogativas da Fazenda Pública em juízo se manifestam especialmente nas obrigações de pagar movidas contra ela, que se operam de forma diferente das execuções contra particulares.

1.1 Conceito de fazenda pública

A expressão *Fazenda Pública*, nos termos do art. 41 do Código Civil, faz referência a todas as pessoas jurídicas de direito público: a União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios, as autarquias, as associações públicas, fundações públicas e as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Vale destacar que se enquadram como “*demais entidades de caráter público criadas por lei*”, as agências executivas ou reguladoras, vez que são consideradas autarquias especiais e com relação às associações públicas, são consideradas de direito público aquelas constituídas na forma da Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005. (CUNHA, 2011, p. 18).

O Dicionário Compacto do Direito (2009), por sua vez, define “Fazenda Pública” como: i) designação que em juízo se dá ao Estado ou ao fisco; ii) o poder público, enquanto exercente de atividade financeira.

Para Cunha (2011, p.15), a expressão “Fazenda Pública” está ligada à área da Administração Pública, à gestão das finanças e políticas econômicas, ao Erário público. No entanto, ante ao uso frequente e amplo do termo, passou a ser também um sinônimo de Estado em Juízo.

Dessa forma, temos que Fazenda Pública é o nome genérico das finanças do ente público e a sua designação quando atua em juízo, fazendo parte deste conceito somente as pessoas jurídicas definidas como de direito público, excluindo-se as de direito privado, conforme exposto por Alagasso (2010, p. 2):

Em relação à Administração indireta, verifica-se que as empresas públicas e sociedade de economia mista, por possuírem natureza de pessoa jurídica de

direito privado, não integram o conceito de Fazenda Pública, diferentemente das autarquias e fundações, que são pessoas de direito público. Em relação às fundações, há uma ressalva. Somente entra no conceito a fundação pública, excluindo a privada.

Assim, o conceito de Fazenda Pública abrange a União, Estado, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas, as agências executivas e reguladoras, os consórcios públicos, as empresas de controle acionário do Estado que prestarem serviços públicos; ou seja, entidades que estão vinculadas direta ou indiretamente à Administração Pública, com finalidade pública.

1.2. Prerrogativas da Fazenda Pública em juízo

A Fazenda Pública, em razão do interesse público a ser preservado, possui algumas prerrogativas processuais. Vale ressaltar que, conforme esclarecido acima, são considerados como “Fazenda Pública” em juízo, quando se encontram litigando agentes que mantêm e aplicam recursos públicos ou que possuem uma finalidade pública direta.

O princípio da supremacia do Direito Público sobre o particular se materializa em virtude de a Fazenda Pública possuir prerrogativas em razão da sua função social. O ato de defender a coisa pública confere a ela alguns direitos que sobrepõem ao particular, como a questão dos prazos processuais, as despesas judiciais, as matérias que podem ser tratadas na impugnação, a impenhorabilidade dos bens e a forma de pagamento das dívidas da Fazenda Pública, dentre outros.

Quanto às peculiaridades da Fazenda Pública em juízo é importante, como salienta Regina Helena Costa, a reflexão em torno da aceitação social dessas prerrogativas e se elas se justificam ou não:

Logo de início salientou-se que nas relações de Direito Público existe um desequilíbrio entre as partes e que ele é perfeitamente justificável pela presença do interesse público e do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Resta, contudo, saber se este regime processual (com prerrogativas especialíssimas) realmente se justifica no presente contexto normativo e social. Em outras palavras, essas prerrogativas não estariam representando, às vezes, autênticos privilégios? (2007, p. 54).

A existência de prerrogativas processuais em prol da Fazenda Pública é um tema que precisa ser estudado de forma cuidadosa, vez que, estes atos contribuem para uma tramitação mais lenta do processo, prejudicando, na maioria das vezes, a

efetividade da tutela judicial nos litígios que envolvem o Poder Público. Celso Antônio Bandeira (2000, p. 28) destaca que “existe a supremacia do interesse público sobre o particular além da indisponibilidade deste interesse público pela administração”. É essa característica que justifica e legitima o tratamento diferenciado do sistema jurídico em favor da Fazenda Pública.

Assim, esses institutos processuais favoráveis à Fazenda Pública têm origem na necessidade de estabelecer a igualdade na relação processual em que o Poder Público seja parte, com o objetivo de resguardar o interesse público. Nessa senda, Leonardo Carneiro da Cunha destaca que:

Em razão da própria atividade de tutelar o interesse público, a Fazenda Pública ostenta condição diferenciada das demais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Além do mais, quando a Fazenda Pública está em juízo, ela está defendendo o erário. (...) Ora, no momento em que a Fazenda Pública é condenada, sofre um revés, contesta uma ação ou recorre de uma decisão, o que se estará protegendo, em última análise, é o erário. Isso já seria o suficiente para demonstrar que a Fazenda Pública apresenta-se em situação bastante diferenciada dos particulares, merecendo, portanto, um tratamento diverso (2011, p. 34-35).

Apesar de todas as justificativas para a concessão de prerrogativas à Fazenda Pública, faz-se necessário confrontar a pertinência desses benefícios em face dos princípios da celeridade, duração razoável do processo e efetividade processual.

Algumas prerrogativas, especialmente a do prazo em dobro para qualquer manifestação, da impenhorabilidade dos bens e da utilização do sistema de precatórios, geram morosidade e maiores dificuldades no litígio judicial com o ente público, impondo ao particular a necessidade de se submeter a longos e desgastantes processos até que o conflito seja efetivamente solucionado.

Dentre as peculiaridades processuais concedidas à Fazenda Pública em juízo, será apresentada mais profundamente a prerrogativa de utilização do sistema de precatórios para o pagamento dos créditos devidos, vez que, conforme será demonstrado, tem grande impacto na celeridade e efetividade dos cumprimentos de sentença propostos contra os entes públicos.

1.3. Regime de precatórios

O pagamento de quantia certa pela Fazenda Pública é disciplinado pelo art. 100 da CF e seus parágrafos, os quais determinam que tais pagamentos serão feitos por

meio de precatórios, exceto quando este for dispensado em virtude de obrigação de pequeno valor (§ 3º do art. 100 da CF).

Assim, diante de sentença executiva transitada em julgado que condena a Fazenda Pública a pagar quantia certa, será aplicado o regime de precatórios para o pagamento do débito ao credor, conforme será estudado a seguir.

1.3.1. Conceito de precatório

O termo precatório tem origem na palavra *precata*, que significa requisitar alguma coisa de alguém. Pode ser conceituado como ofício requisitório de pagamento da quantia devida dirigido à pessoa jurídica de direito público.

Para Lenza (2009, p. 565), precatórios são o instrumento através do qual se cobra um débito do Poder Público, conforme o art. 100 da CF.

Já no conceito de Theodoro Junior (2005, p. 76), precatório é:

Uma ordem ou requisição da autoridade judiciária à autoridade administrativa responsável pelo cumprimento da sentença, fixando a verba necessária a ser incluída no orçamento, a fim de que esta fique à disposição do requisitante e que satisfaça posteriormente o exequente.

Também pode-se conceituar como formalizações de pagamento de determinada quantia, superior a 60 (sessenta) salários mínimos por beneficiário, devida pela Fazenda Pública em razão de uma condenação judicial.

Portanto, precatório é um instrumento pelo qual o credor irá satisfazer seu direito de receber quantia certa perante a Fazenda Pública.

1.3.2. Crédito de natureza alimentar

Para maior clareza sobre o estudo da ordem cronológica de pagamento dos precatórios que será feito a seguir, é necessário primeiro apresentar a classificação dos precatórios quanto à natureza do crédito, que pode ser de natureza alimentar ou não alimentar.

Os precatórios alimentares estão disciplinados na Constituição Federal no § 1º do art. 100:

Art. 100 [...]

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações,

benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

Entende como crédito de natureza alimentar “toda prestação *in natura* ou em dinheiro que tenha como finalidade exclusiva assegurar o mínimo necessário ao sustento, habitação, vestuário, educação e saúde ao beneficiário.” (SILVA, 1999, p. 130). Assim, o precatório alimentar é aquele que envolve um crédito que vise à subsistência do credor e de sua família.

Cumprе ressaltar que o conceito de débito de natureza alimentar, expresso no §1º do art. 100 da CF, não deve ser interpretado como um rol taxativo, pois é possível verificar outros tipos de débitos de natureza alimentar não especificados neste dispositivo legal, como, por exemplo, os honorários advocatícios sucumbenciais.

Por fim, os precatórios não alimentares são aqueles constituídos por valores que não se enquadram na hipótese de débitos alimentares (§1º do art. 100 da CF), estão disciplinados no caput do art. 100 da Constituição Federal.

1.3.3. O pagamento de precatórios: inclusão orçamentária e ordem cronológica

Com a expedição do precatório, o presidente do Tribunal o encaminha para a entidade devedora (Fazenda Pública) a fim de que faça a inclusão no orçamento para o efetivo pagamento do credor, nos termos do § 5º do art. 100 da CF, in verbis:

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.

Os precatórios apresentados até 1º de julho de cada ano, devem ser incluídos no orçamento para serem pagos no ano seguinte, e os apresentados depois de 1º de julho serão inseridos somente no orçamento do ano subsequente ao seguinte.

Quando do pagamento do precatório, este deverá ter seu valor atualizado monetariamente, pois o credor não pode ser prejudicado pelo tempo de espera entre a inscrição do precatório no orçamento público e seu efetivo pagamento.

No que se refere à atualização monetária dos créditos expedidos, vale ressaltar que o STF, no julgamento do RE 870.947/SE, transitado em julgado em 03/03/2020, declarou a inconstitucionalidade da utilização da Taxa Referencial ("TR") como índice de correção monetária dos débitos devidos pela Fazenda Pública, vez que não recompõe de forma integral o patrimônio dos beneficiários.

Assim, foi definido que os precatórios deveriam ser corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), por se tratar do índice de correção mais adequado para recompor a perda do poder de compra.

Com a inclusão do precatório no orçamento do ente público, o seu pagamento será realizado seguindo a ordem cronológica de sua apresentação, nos termos do caput do art. 100 da CF.

Todos que têm uma execução em face do Poder Público estão sujeitos ao regime do precatório para receber o valor devido e serão pagos pela ordem de apresentação da requisição de pagamento, todavia, aqueles que têm direito a crédito de natureza alimentar (§1º, art. 100, CF), terão uma ordem para pagamento preferencial em relação aos demais créditos. E, dentro dos débitos alimentares, ainda é admitida mais uma excepcionalidade na ordem de pagamento, conforme nova redação dada pela Emenda Constitucional n. 94/2016 ao § 2º do art. 100 da CF:

Art. 100 [...]

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

Essa parcela referente ao valor equivalente ao triplo do fixado em lei como crédito de “pequeno valor” entrará numa ordem de pagamento própria, enquanto o resto de tal crédito, entrará na ordem de pagamento dos créditos alimentares em geral.

Neste sentido, Cunha (2011, 314) deixa claro que existem 3 (três) ordens cronológicas de pagamento dos precatórios, quais sejam: i) os créditos alimentares de idosos, portadores de doenças graves ou pessoas com deficiência, até o limite equivalente ao triplo do valor fixado para as requisições de pequeno valor; ii) os demais créditos alimentares; e iii) restando, os créditos não alimentares.

Portanto, o pagamento dos precatórios deve seguir ordem cronológica de apresentação, observada a natureza do crédito e a preferência dos credores destacados no art. 100, § 2º da CF.

Por oportuno, faz-se necessário esclarecer que, nos termos da Súmula 655 do STF, a ordem de preferência de pagamento do precatório de natureza alimentar, não a dispensa da necessidade de expedição de precatórios:

Súmula 655. A exceção prevista no art. 100, "caput", da constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza.

1.3.4. Requisição de Pequeno Valor (RPV)

O § 3º do art. 100 da CF, apresenta uma segunda forma de pagamento dos débitos devidos pela Fazenda Pública, a Requisição de Pequeno Valor. Sobre o que é esse pequeno valor, Neves (2015, p. 1274), explica:

O "pequeno valor" apontado pelo dispositivo constitucional deverá ser indicado por cada entidade federada, por meio de legislação específica, segundo previsão do art. 100, § 4º, da CF. O art. 97, § 12, do ADCT (incluído pela EC 62/2009) dispõe que, se a lei referida no art. 100, § 4º, da CF, não tiver sido publicada em até 180 dias contados da publicação da emenda constitucional, para os Estados e Distrito Federal o valor será de 40 salários-mínimos e para os Municípios de 30 salários-mínimos. No âmbito federal, o pequeno valor foi determinado pelo art. 17, § 1º, da Lei dos Juizados Especiais Federais (Lei 10.259/2001) e confirmado pelo art. 2º da Resolução 373/2004 do Conselho da Justiça Federal em 60 salários-mínimos (art. 17, § 1º).

Observa-se que o ente federado terá 180 dias a partir da publicação da EC 62/2009, para determinar por lei específica, o valor da obrigação de pequeno valor. Caso não tome providências, deverá seguir o que determina o art. 97, § 12 do ADCT.

Essa medida adotada pelo legislador visou facilitar o pagamento dos valores que não são considerados muito altos, pois o credor não precisará aguardar a ordem de pagamento dos precatórios.

Tem-se então que os pagamentos de quantia certa devidos pela Fazenda Federal no ano de 2021 que não ultrapassem o valor de R\$ 66.000,00 (60 salários mínimos) serão "efetuados no prazo de sessenta dias, contados da entrega da

requisição, por ordem do juiz, à autoridade citada para a causa”, de acordo com o art. 17 da Lei 10.259/2001.

No entanto, conforme já explicitado acima, o “pequeno valor”, bem como o seu prazo de pagamento pode ser determinado de forma diferente por cada entidade federada.

Como exemplo dessa diferenciação temos o estado de São Paulo, que considera com “pequeno valor” as condenações de até 440,214851 Ufesps (o equivalente a R\$ 12.154,33 em 2020) e determina que o pagamento seja feito no prazo máximo de dois meses contados desde a entrega da requisição.

Observa-se que o estado de São Paulo regulamentou o valor para dispensa de precatórios, todavia, para que os Estados e Municípios possam optar por editarem uma legislação específica para os pequenos valores o §4º dispõe que:

Art. 100 [...]

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

Assim, as Fazendas fixarão as obrigações de pequeno valor “segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social”.

Theodoro Júnior (2011, p. 388) esclarece que “com isso, evita-se a estipulação de pisos irrisórios que poderiam tornar ilusória a tutela das dívidas de pequeno valor fora do regime dos precatórios.”

Verifica-se ainda que quando o valor da execução for maior que o estipulado para a requisição de pequeno valor, poderá o credor renunciar ao valor excedente, evitando o regime de precatórios e recebendo o saldo do crédito como obrigação de pequeno valor, nos termos do art. 87, parágrafo único do ADCT.

Neste sentido Neves (2015, p. 1275) acrescenta:

No caso de o credor de valor acima dos permitidos pela lei pretender a execução sem o precatório, haverá renúncia do valor excedente, não sendo possível executar um mesmo crédito sem precatório até o valor permitindo e o restante por precatório. O que não se admite, portanto é o fracionamento do crédito para que a parcela de até 60 salários mínimos seja cobrada por RPV e o restante por precatório, nos termos do art. 100, §8º, da CF.

Desse modo, o credor poderá optar por receber todo o crédito por meio de precatórios, ou renunciar ao valor excedente para receber o saldo remanescente do crédito por requisição de pequeno valor, uma vez que é vedado o fracionamento do crédito.

A possibilidade de dispensa dos valores excedentes para recebimento do crédito por meio de requisição de pequeno valor, demonstra uma clara tentativa do legislador de amenizar os efeitos da demora no recebimento dos créditos devidos pela Fazenda Pública, seja em razão dos longos anos de tramitação dos cumprimentos de sentença, decorrentes das diversas prerrogativas processuais gozadas pelos entes públicos, seja pela demora no efetivo pagamento por meio do regime de precatórios.

Cumprido ressaltar, também, que a dispensa de precatório; o direito de preferência dos idosos e portadores de doenças crônicas e a atualização monetária do precatório no momento de seu pagamento foram inovações trazidas pela Emenda Constitucional 62/2009, editada com o intuito de minimizar as questões relacionadas à morosidade e falta de efetividade dos pagamentos dos precatórios.

Além dessas inovações que já foram objeto de estudo no presente trabalho, a supracitada emenda também inovou em temas como a cessão e compensação de precatórios, a utilização de crédito de precatório para compra de imóvel público, a ampliação da possibilidade de sequestro de verbas públicas e por fim, o regime especial de pagamento de precatórios.

As prerrogativas gozadas pela Fazenda pública em juízo encontram amparo, especialmente, nos princípios constitucionais norteadores do processo, tais como os da indisponibilidade e da supremacia do interesse público.

Assim, faz-se essencial entender o conceito dos princípios e os impactos que eles têm sobre o ordenamento jurídico, a resolução dos litígios e a condução dos processos em face da Fazenda Pública.

2. PRINCÍPIOS

Princípio é o principal, é o primeiro em importância e na ordem do que é fundamental. Princípios são os alicerces que sustentam o nosso sistema normativo.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p.122):

Os princípios são mandamentos nucleares de um sistema, seu verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhe o espírito e servindo de critérios para sua exata compreensão.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p.19), “Princípios de uma ciência são as preposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes”.

Nessa mesma linha, pode-se dizer que os princípios são a razão fundamental das regras jurídicas, tendo um grau mais elevado, pois, estabelecem um dever que terá que ser seguido.

Para Canotilho (2003, p. 754), “os princípios se caracterizam como normas de natureza originária com papel fundamental, influenciando na elaboração de toda a legislação infraconstitucional,” caracterizando-se assim como normas que direcionam e determinam as tomadas de decisões, conforme explicitado pelo autor:

Os princípios são verdadeiros suportes jurídicos vinculantes, que determinam diretrizes fundamentais, bem como influenciam em toda aplicação e interpretação na prática e proteção de direitos. São caracterizados como valores supremos de todo o ordenamento jurídico e em razão de sua qualidade normativa especial, promovem a coesão, a unidade interna de todo um sistema (2003, p.755).

Os princípios formam um alicerce indispensável para o bom andamento e funcionamento de todo um sistema, tudo que lhes segue tem que estar em perfeita harmonia, em conformidade com seus ideais. Em toda ordem jurídica existem valores superiores e diretrizes fundamentais que direcionam medidas a serem tomadas.

Os princípios formam uma condição básica de uma determinada ordem jurídica, eles indicam o ponto de partida e os caminhos a serem percorridos. Para Rizzato Nunes (2011, p. 48), “os princípios exercem uma função importantíssima dentro do ordenamento jurídico, já que orientam, condicionam e iluminam a interpretação das normas jurídicas em geral.” Assim, a partir dessas considerações, percebe-se que os princípios funcionam como normas superiores de todo um ordenamento jurídico.

Os princípios também podem ser considerados uma referência quando, em uma solução de conflito pela via judicial, não se encontra nas leis a solução para determinado assunto, ou estas não especificam de forma clara o rumo que deve ser seguido para a melhor decisão do litígio. Para Humberto Theodoro Junior,

As leis, sendo apenas um programa de convivência em sociedade, não conseguem elaborar normas precisas e completas para todas as nuances do comportamento humano. Ao incidirem sobre os casos concretos, oferecem inevitáveis lacunas e imprecisões, que não de ser completadas ou superadas pelo intérprete e aplicador da norma legislada. Desta forma os princípios norteadores do direito é que nesses determinados casos, permitirão que o juiz possa através de sua interpretação adequá-la a o caso concreto e possa proceder a sua harmonização com o todo do vigente do ordenamento jurídico (2010, p. 24).

Assim, os princípios não se caracterizam como meros acessórios interpretativos. São enunciados que consagram conquistas éticas da civilização e, por isso, estejam ou não previstos em lei, aplicam-se necessariamente a todos os casos concretos.

2.1. Distinção entre regra e princípios

Segundo Robert Alexy, a distinção entre regras e princípios é “uma distinção entre duas espécies de normas” (ALEXY, 2014).

Para Paulo Bonavides, a diferença entre princípios e regras:

É diferença entre duas espécies de normas. Lembra que os critérios propostos à distinção, ora estabelecida, são muitas. O grande diferencial é o da generalidade. Os princípios são normas dotadas de alto grau de generalidade relativa, ao passo que as regras, sendo também normas, têm, contudo, grau relativamente baixo de generalidade (2009, p. 277).

Outros critérios, tais como o do valor expressado e o da aplicabilidade, são também comumente utilizados com o intuito de fazer a distinção entre as regras e os princípios.

O melhor critério, no entanto, é aquele empregado por Robert Alexy, que afirma que entre regras e princípios existe não somente uma diferença de grau, mas uma diferença qualitativa.

Neste sentido, as regras apresentam-se sob a forma de um conteúdo determinado que é ou não totalmente realizado, ou seja, a regra é ou não é cumprida na inteira medida de seu enunciado normativo.

Ronald Dworkin, explica o caráter das regras a partir de uma distinção lógica entre estas e os princípios, diz que sua aplicação redundará sempre no ‘tudo ou nada’. Assim, é válido dizer que as regras simplesmente se aplicam ou não se aplicam aos casos concretos para os quais são estipuladas.

Os princípios, por sua vez, podem ser cumpridos em graus diferentes, de acordo com as possibilidades fáticas que se apresentem para sua realização.

Um princípio não deixa de ser cumprido ou aplicado se seu conteúdo normativo não for realizado com exatidão. Dessa forma, os princípios poderiam ser caracterizados como mandados ou ordens de otimização.

Nas palavras de Alexy (2014), “os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes”.

Dessa forma, os princípios são mandados de otimização, caracterizados pelo fato que podem ser cumpridos em diferentes graus e na medida devida do seu cumprimento, o que não apenas depende das possibilidades reais, ou genericamente concretas, como também das possibilidades especificamente jurídicas existentes naquele momento em que se dá a sua aplicação efetiva (ALEXY, 1998, p. 137).

A distinção entre regras e princípios torna-se importante por causa da proteção dos direitos fundamentais. Segundo Canotilho (2003, p.1.255), “regras são normas que, verificados determinados pressupostos, exigem, proíbem ou permitem algo em termos definitivos, sem qualquer exceção”. Já quando o mesmo autor se refere aos princípios destaca que estes:

[...] são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de “tudo ou nada”; impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a reserva do possível, fática ou jurídica (2003, p. 1.255; grifo do autor).

Diante do exposto, pode-se dizer que não existe paralelo entre as regras e os princípios, os quais objetivam a consagração das normas constitucionais dos direitos fundamentais.

Um sistema não pode ser formado exclusivamente por regras, nem unicamente por princípios. No primeiro caso, pretendendo prever todas as situações, a eficiência prática seria limitada. No segundo, a indeterminação e a imprecisão poderiam tornar o sistema muito complexo, e falível do ponto de vista da segurança jurídica.

Por essa razão, o sistema aberto, formado por regras e princípios, é a forma mais equilibrada na constituição de um sistema jurídico, para que seja possível acompanhar a constante evolução social.

A fim de compreender a influência dos princípios nos cumprimentos de sentença contra a Fazenda Pública e na resolução alternativa de conflitos, alguns princípios norteadores do processo precisam ser esclarecidos.

2.2. O princípio da celeridade processual

O processo constitui uma solução básica de conflitos entre cidadãos, que buscam o sistema judiciário como um meio para obtenção da justiça. Contudo, essa crescente judicialização dos problemas tem feito com que o processo civil brasileiro enfrente um grande problema na prestação jurisdicional, a demora na tramitação do processo. Nessa senda, Neves (2016) entende que:

É notório que o processo brasileiro – e nisso ele está acompanhado de vários outros países ricos e pobres – demora muito, o que não só sacrifica o direito das partes, como enfraquece politicamente o Estado. Há tentativas constantes de modificação legislativa infraconstitucional, como se pode notar por todas as reformas por que passou nosso Código de Processo Civil, que em sua maioria foram feitas com o ideal de prestigiar a celeridade processual. O próprio art. 5º, LXXVIII, da CF aponta que a razoável duração do processo será obtida com meios que admitam a celeridade de sua tramitação. (NEVES, 2016, p. 142)

O enfoque no princípio da celeridade processual veio a fim de sanar a demora na prestação jurisdicional.

O princípio da celeridade processual está previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da CF/88, nos seguintes termos: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Ademais, esse mesmo princípio também pode ser observado nos arts. 4º, 6º e 139, II do CPC/2015.

Para Barroso (2018) o princípio da celeridade possui duas vertentes: a razoabilidade na duração do processo e a celeridade em sua tramitação. Ele também afirma que: “Esse direito da parte abrange não só o direito a obter uma sentença de mérito em prazo razoável, como também a tutela satisfativa da execução (CPC, art. 4º)” (BARROSO, 2018, p.19)

Neves (2016) também faz uma importante explicação entre a diferença de celeridade processual e duração razoável do processo:

(...) Não se deve confundir duração razoável do processo com celeridade do procedimento. O legislador não pode sacrificar direitos fundamentais das partes visando somente a obtenção de celeridade processual, sob pena de criar situações ilegais e extremamente injustas. É natural que a excessiva demora gere um sentimento de frustração em todos que trabalham com o processo civil, fazendo com que o valor celeridade tenha atualmente uma posição de destaque. Essa preocupação com a demora excessiva do processo é excelente, desde que se note que, a depender do caso concreto, a prejudicará direitos fundamentais das partes, bem como poderá sacrificar a qualidade do resultado da prestação jurisdicional. Demandas mais complexas exigem mais atividades dos advogados, mais estudo dos juizes e, bem por isso, tendem naturalmente a ser mais demoradas, sem que com isso se possa imaginar ofensa ao princípio constitucional ora analisado. (NEVES, 2016, p. 142 – 143)

A nomenclatura ‘celeridade processual’ remete ao princípio tal como está esculpido na CF/88, tendo em vista que o CPC contempla mais o termo ‘razoável duração do processo’. Contudo, no presente trabalho trataremos na nomenclatura ‘celeridade processual’, pois esta se torna mais ampla do que o última, desdobrando-se em duas vertentes, segundo o entendimento de Barroso (2018).

O sistema Judiciário hoje conta com um grande acúmulo de processos. Esse acúmulo e, conseqüente, atraso na tramitação processual, é resultado da soma de muitos conflitos sociais, que sobrecarregam o Judiciário, com o pequeno número de profissionais dentro deste poder.

Sabe-se que os atos processuais devem ter andamento o mais rápido possível. No entanto, o atual Código de Processo Civil não previu disposição expressa sobre o princípio da celeridade. Assim, muitas vezes, na ânsia de acelerar o processo, o legislador pode acabar criando procedimentos que geram confusão na ideia de celeridade.

Ademais, vale ressaltar que alguns problemas envolvendo certos processos são mais difíceis de serem apreciados, necessitando de um prazo maior para sua solução, pois nem sempre a melhor justiça é feita com os julgados mais rápidos. A esse respeito, Rui Portanova esclarece que:

A demora é um ônus de quem busca o processo para a solução de um litígio que, ou não soube prevenir acautelando-se com a escolha de adequado sujeito, ou no outro polo da relação jurídica de direito material, ou não sabe resolver sem a intervenção do juiz. Então, incapazes de resolver seus conflitos, as partes deverão submeter-se a uma burocracia, que sem dúvida

não precisava ser tão morosa, mas que deve respeitar os princípios, encontrados em toda democracia, do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Não se pode por causa da pressa passar por cima de consagradas conquistas universais (2008, p. 173).

Apesar de a demora ser um ônus de quem busca o processo, a Emenda Constitucional nº 45/2004, ao alterar a redação do art. 5º, inciso LXXVIII, demonstrou uma preocupação do legislador com o funcionamento da justiça, ou seja, com a demora no julgamento dos processos. Marcos Vinicius Rios Gonçalves salienta que:

Boa parte das alterações e acréscimos havidos na legislação processual, nos últimos anos, tem por fim buscar uma solução mais rápida para os conflitos. Esse princípio é dirigido, em primeiro lugar, ao legislador, que deve cuidar de editar leis que acelerem e não atravanquem o andamento dos processos. Em segundo lugar, ao administrador, que deverá zelar pela manutenção dos órgãos judiciários, aparelhando-os de sorte a dar efetividade à norma constitucional. E, por fim, aos juízes, que no exercício de suas atividades, devem diligenciar para que o processo caminhe para uma solução rápida (2010, p.34).

O andamento do processo deve gozar do melhor aproveitamento do tempo possível, obtendo uma economia processual em cada caso solucionado.

A resposta rápida do juízo frente ao pedido, fará com que o processo seja considerado justo e, conseqüentemente, a tutela se revelará efetiva. Nesse sentido, faz-se importante destacar que o longo tempo em que o titular permanece privado de seu bem jurídico, no aguardo do deferimento judicial, é acometido de injustiça.

Humberto Theodoro Junior, assim se posiciona:

Daí, por que sem necessidade de maiores explicações, se compreende que o Estado não pode deixar de combater a morosidade judicial e que, realmente é um dever primário e fundamental assegurar a todos quantos que dependam da tutela da justiça uma duração razoável para o processo e um empenho efetivo para garantir a celeridade da respectiva tramitação (2010, p.40).

Por todo o exposto, acerca do princípio em comento, resta claro que um dos grandes desafios do sistema judiciário é equilibrar dois valores igualmente importantes no processo, o da celeridade e o da justiça.

Assim, ressalta-se que um processo extremamente demorado não é sinônimo de um processo com resultados e que um processo muito rápido dificilmente será capaz de atingir o objetivo desejado de forma correta e justa (CÂMARA, 2012).

2.3. O princípio da efetividade

A efetividade da lei consiste em sua plena eficácia, ou seja, norma efetiva é aquela que pode ser imediatamente aplicada e produzir todos os efeitos que dela se espera.

A palavra efetividade significa a capacidade de produzir efeitos. Assim, a efetividade processual é a capacidade que o processo tem de assegurar, por meio de instrumentos adequados, o objetivo a que se propõe. (VILAS-BÔAS, 2015, p.12)

Dinamarco (2008, p. 3190) esclarece sobre a função social, política e jurídica da efetividade do processo:

A força das tendências metodológicas do direito processual civil, na atualidade, dirige-se com grande intensidade para a efetividade do processo, a qual constitui expressão resumida da ideia de que o processo deve ser apto a cumprir integralmente toda a sua função sócio-política, jurídica, atingindo em toda a plenitude todos os seus escopos institucionais.

Haverá efetividade quando o processo tiver aptidão para alcançar as suas finalidades de pacificação social e de garantia de soluções jurídicas e legítimas. No entanto, essas finalidades não são atingidas se o processo promove uma justiça tardia em que os procedimentos se mostram ineficazes para garantir a proteção do direito material.

Portanto, a efetividade compreende o direito a um processo rápido e eficaz que assegure às partes uma tutela jurisdicional adequada. Teori Albino Zavascki (1997) definiu o direito à efetividade:

Sob a denominação de direito à efetividade da jurisdição queremos aqui designar o conjunto de direitos e garantias que a Constituição atribuiu ao indivíduo que, impedido de fazer justiça por mão própria, provoca a atividade jurisdicional para vindicar bem da vida de que se considera titular. A este indivíduo devem ser, e são, meios expeditos e, ademais, eficazes, de exame da demanda trazida à apreciação do Estado. Eficazes, no sentido de que devem ter aptidão de proporcionar ao litigante vitorioso a concretização fática de sua vitória (1997, p. 64)

Assim, não se concebe mais um direito processual civil que valorize apenas a técnica e a forma, sem a preocupação de produzir efeitos práticos que beneficiem o titular do direito.

O princípio da efetividade provém da regra geral do devido processo legal, previsto no inciso LIV do art. 5º da CF: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Ademais, esse princípio também pode ser observado nos preceitos das normas fundamentais do processo civil, especialmente no art. 4º do CPC/2015, que assim dispõe “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”

Segundo Guerra (2003, p. 102), o princípio da efetividade garante o direito fundamental à tutela executiva, que consiste “na exigência de um sistema complexo de tutela executiva no qual existam meios executivos capazes de proporcionar pronta e integral satisfação a qualquer direito merecedor de tutela executiva”.

A efetividade do processo também é garantida pelo acesso à justiça, previsto no art 5º, XXXV da CF: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça de direito”, no sentido de que a justiça seja feita de forma efetiva, atendendo o anseio da sociedade.

Cumprе ressaltar que a eficácia da tutela jurisdicional não é apenas uma garantia, “mas ela própria, também um direito fundamental, cuja eficácia irrestrita é preciso assegurar, em respeito à própria dignidade humana”. (GRECO, 2003, p.61).

O acesso à justiça não se resume a pleitear judicialmente ou ter uma sentença ao seu favor, os direitos devem ser, além de reconhecidos, efetivados e concretizados (DIDIER JUNIOR, 2012).

Pelo princípio da efetividade, deve a legislação processual ser capaz de atender às exigências sociais para construção de um processo mais justo e isonômico, em um período de tempo razoável. (SILVA, 2012).

Bedaque (2007, p. 49) complementa:

Pretende-se aprimorar o instrumento estatal destinado a fornecer a tutela jurisdicional. Mas, constitui perigosa ilusão pensar que simplesmente conferir-lhe celeridade é suficiente para alcançar a tão almejada efetividade. Não se nega a necessidade de reduzir a demora, mas não se pode fazê-lo em detrimento do mínimo de segurança, valor também essencial ao processo justo.

Assim, a efetividade da tutela jurisdicional engloba a aplicação dos direitos dos jurisdicionados, não somente de forma instrumental, mas também no sentido de

obediência às decisões judiciais, para atender a satisfação da tutela de forma justa e eficaz.

2.4. Princípio da indisponibilidade do interesse público

A indisponibilidade do interesse público e a supremacia do interesse público são dois institutos importantíssimos dentro do direito administrativo.

O princípio do interesse público está previsto no artigo 2º, caput, da Lei nº 9.784/99, e especificado no parágrafo único, inciso II, com a exigência de “atendimento a fins de interesse geral, sendo vedada a renúncia destes poderes, salvo autorização em lei”.

O princípio da indisponibilidade do interesse público, consiste na ideia de que este não se encontra à disposição do administrador ou de quem quer que seja. Wilson Loubet define que:

O princípio da indisponibilidade do interesse público representa um feito ao princípio da supremacia do interesse público. Estando presente o interesse público, a Administração não tem liberdade para dispô-lo, tem que proteger o interesse público. O princípio da indisponibilidade do interesse público decorre do fato de que o administrador exerce função pública (em nome e no interesse do povo). O administrador não pode abrir mão daquilo que não lhe pertence. O administrador de hoje não pode comprometer, criar entraves para a futura administração. (2009, p. 79).

Hely Lopes Meirelles, diz 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 integral” (2012, p. 108).

Assim, a administração pública não pode dispor desse interesse geral da coletividade, nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal proteção.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p.142), “a indisponibilidade do interesse público significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja por serem inapropriáveis”.

Neste sentido, na relação jurídica administrativa, existe, sobretudo, um dever, envolvendo o administrador ao cumprimento de sua finalidade. A indisponibilidade do interesse público resulta na inalienabilidade e impenhorabilidade dos bens públicos, e

se a finalidade da administração se consubstancia no trato da coisa pública, ultrapassa a esfera de domínio do administrador público, sendo assim, este não recebe aprovação para a livre disposição dos bens que administra (LOUBET, 2009).

Wilson Loubet destaca que o princípio da indisponibilidade do interesse público guarda uma importante relação também com a celeridade processual:

Este princípio deve ser interpretado não de modo a engessar e impedir a atuação do Estado. O poder público tem ações limitadas sob a falsa ideia de que imprimir uma dinâmica mais célere na solução dos problemas implicaria violar o princípio, quando é exatamente o contrário. A ideia é que ao Estado se deve permitir negociar mais, debater as questões e buscar mecanismos para solucionar os problemas com mais rapidez (2009, p.80).

Assim, resta evidente que as questões que envolvem o poder público, nos processos existentes, devem ser refletidas de maneira a apresentar soluções para esses conflitos de maneira mais célere.

Neste sentido, cumpre ressaltar que o Estado é responsável pela busca de um interesse social como um dever, o qual garante a satisfação do povo. Para Maria Sylvia Di Pietro (2010, p.36-37), “na concepção do estado social, o interesse público identifica-se com a ideia de bem-comum e revestem-se, mais uma vez, de aspectos axiológicos, na medida em que se preocupa com a dignidade do ser humano”.

Assim, na verdade, o princípio da indisponibilidade do interesse público convive com os direitos fundamentais do homem e não os coloca em risco.

Ademais, o princípio da indisponibilidade do interesse público encontra fundamento em inúmeros dispositivos da Constituição e tem que ser aplicado em consonância com outros princípios consagrados no ordenamento jurídico brasileiro, e em especial com os princípios da celeridade e efetividade processual.

É necessário que haja uma razoabilidade na interpretação do princípio da indisponibilidade do interesse público, a fim de permitir uma ponderação entre o interesse individual e o público.

2.5. Princípio da supremacia do interesse público

Supremacia do interesse público é um pressuposto que alicerça todas as disciplinas do direito público, partindo de uma relação vertical do Estado com os cidadãos. José dos Santos Carvalho Filho, apresenta a seguinte definição:

O fundamento do princípio da supremacia do interesse público é encontrado na Teoria Geral do Estado. Trata-se da mesma noção presente na obra do Leviatã, de Hobbes e nas teorias contratualistas, em geral, segundo a qual, na formação do Estado às pessoas abdicam de sua liberdade irrestrita ou da ausência de condicionamento de parcela de seus interesses particulares em busca da existência de uma instância apta a defender interesses coletivos, para o bem estar comum, que não deixa de viabilizar os interesses particulares em geral (2008, p.1).

O interesse público revela-se como o interesse comum formado a partir da junção de vários interesses coletivos e particulares. Desta forma a sua determinação é uma questão que depende acima de tudo do próprio direito positivo, o qual oferece, normalmente, o procedimento material. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio da supremacia do interesse público, no ordenamento jurídico pátrio, nada mais faz do que evidenciar a imperatividade da observância dos mandamentos constitucionais e jurídicos em geral na atividade do Estado, conferindo prevalência e respeito ao conteúdo das normas jurídicas em detrimento de interesses egoísticos que se encontrem em dissonância com os anseios dos indivíduos enquanto partícipes da comunidade (2010, 43).

O princípio da supremacia do interesse público, não se refere simplesmente ao conflito entre os direitos individuais e coletivos, ou entre o direito particular e o interesse público, ele apresenta a importância de se dar prioridade a certos interesses.

Neste sentido, tratando de interesses gerais, a administração pública desempenha seu papel em busca da cidadania, eliminando toda a arbitrariedade remanescente de abuso de poder. Celso Antonio Bandeira de Mello leciona que:

O princípio da supremacia do interesse público deve ostentar prevalência no exercício da função administrativa, e seu conteúdo se revela com a expressão dos interesses individuais coincidentes, é dizer, dos indivíduos enquanto parte do corpo social. A apreciação do interesse público demanda, antes de tudo, a consideração do valor de justiça para a comunidade e para o indivíduo, não podendo preponderar à mera conveniência particular. No conflito de interesses público primário (da sociedade), e o secundário (da entidade estatal, deve-se emprestar supremacia ao primeiro). (2008, p.69).

Assim, as atividades administrativas são caracterizadas pelo exercício de função, que abrange o dever de buscar o atendimento das finalidades para toda a comunidade, fazendo com que o administrador desempenhe sua função em busca do bem social.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a atenção do administrador não pode se desviar do princípio da supremacia do interesse público, pois somente o particular

poderá agir na perseguição de seus interesses, neste caso, o agente público não poderá dar maior importância aos interesses particulares visto que sua função e missão é a preservação dos interesses coletivos.

Logo, numa vida em sociedade, é justo que os interesses coletivos tenham prioridade em relação aos interesses individuais.

Dentro dessa visão, a supremacia do interesse público existe na exata medida de proteção da liberdade individual e a intervenção do Estado representa uma permanente proteção aos direitos coletivos.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p.96), refere-se ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, “como sendo a própria condição da existência de qualquer sociedade”.

Portanto, na condição de administrador e representante do interesse público na sociedade, o Estado passa a ter poderes de organizar e fiscalizar, além de outras prerrogativas necessárias à finalidade pública.

Diante disto, conclui-se que as atividades administrativas efetuadas pelo Estado devem ter o objetivo de beneficiar a coletividade e só assim, restará privilegiado o interesse público, caso contrário incorrerá sua atuação como desvio de finalidade. Nesse sentido, a supremacia do interesse público atuaria como proteção do interesse privado, já que impediria o Estado de atuar em favor dos seus próprios interesses, desviando-se dos fins coletivos.

2.6. Os princípios da celeridade e efetividade processual e o interesse público no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública

Um dos desdobramentos do direito à tutela jurisdicional efetiva é o princípio da celeridade processual, que, no Brasil, passou a ter previsão expressa após a Emenda Constitucional nº 45/2004, que acrescentou o inciso LXXVIII ao artigo 5º, dispondo o seguinte: “Art. 5º [...] [...] LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

Além disso, conforme já explicitado, o princípio da celeridade também encontra amparo nos arts. 4º, 6º e 139, II do CPC/2015.

Mesmo antes da Emenda Constitucional nº 45/2004, a doutrina processualista já reconhecia a existência do princípio em comento como uma decorrência do princípio do devido processo legal, consagrado pelo artigo 5º, LV, da Constituição Federal.

Agora, uma vez positivado o princípio da celeridade processual, o dever de o juiz determinar as medidas necessárias para garantir a tempestividade da tutela jurisdicional torna-se ainda mais forte, bem como impedir a prática de atos protelatórios pelas partes mediante a cominação das sanções previstas na legislação processual.

Vale ressaltar que a busca pela celeridade processual determinou, nos últimos anos, uma série de reformas na legislação processual civil, com destaque para a tutela específica das obrigações de fazer, de não fazer e de entregar coisa (Leis nº 8.952/94 e 10.444/02) e para a execução de sentença sem necessidade de processo autônomo introduzida pela Lei nº 11.232/05.

Como o processo é um instrumento da jurisdição, este também deve utilizar-se dos princípios e valores apresentados na Constituição Federal e normas infraconstitucionais vigentes na busca da efetividade do processo.

O saudoso Ministro Teori Zavaski, a respeito da efetividade do provimento judicial, assim se manifestou:

Sob a denominação de direito à efetividade da jurisdição queremos aqui designar o conjunto de direitos e garantias que a Constituição atribuiu ao indivíduo que, impedido de fazer justiça por mão própria, provoca a atividade jurisdicional para vindicar bem da vida de que se considera titular. A este indivíduo devem ser, e são, assegurados meios expeditos e, ademais, eficazes, de exame da demanda trazida à apreciação do Estado. Eficazes, no sentido de que devem ter a aptidão de propiciar ao litigante vitorioso a concretização fática de sua vitória (2000).

Ademais, faz-se importante destacar que o processo muitas vezes pode ser célere e não ser efetivo, quando, por exemplo, a controvérsia resolve-se rapidamente, porém a parte não consegue receber o chamado “bem da vida” postulado em juízo.

Esse fenômeno pode ser presenciado, por exemplo, dentro dos cumprimentos de sentença contra a Fazenda Pública, quando observamos a sistemática do regime de precatório.

Conforme já esclarecido, por força do art. 5º, LXXVIII da CF e dos arts. 4º, 6º e 139, II do CPC/2015, é assegurado a todos, tanto no âmbito do processo judicial quanto do processo administrativo, o direito à razoável duração do processo, bem

como os meios que garantam que sua tramitação se dará do modo mais célere possível.

Por outro lado, a Fazenda Pública deve atender aos princípios norteadores da Administração Pública, visando o interesse público. Por isso, o cumprimento de sentença em sua face, fundado em título judicial, possui procedimento especial, previsto no CPC e no art. 100 da CF, onde de maneira diversa da execução contra os particulares, não é possível a satisfação do direito de crédito por meio da penhora e expropriação dos bens do devedor, pois seus bens possuem prerrogativas de impenhorabilidade e inalienabilidade, fazendo com que o credor venha receber seu crédito através dos precatórios ou obrigação de pequeno valor.

O que se observa neste procedimento executivo estudado, é que o regime de precatórios não atende ao princípio da efetividade do processo, uma vez que ainda que a controvérsia seja resolvida rapidamente, por meio de acordo judicial, por exemplo, a satisfação do crédito depende de previsão orçamentária do ente público para o pagamento, além de ter que seguir ordem cronológica, sendo que a efetivação do pagamento do precatório pode demorar anos, especialmente nas esferas estaduais e municipais.

Nesse contexto, resta evidente que os princípios da celeridade e efetividade dentro dos cumprimentos de sentença, por vezes, esbarram no chamado “interesse público”, que concede à Fazenda Pública diversas prerrogativas processuais que impedem a satisfação célere do processo.

Ocorre que também é do interesse público que as demandas terminem o mais rapidamente possível. Assim, é claro que o processo civil moderno não só precisa estar apto a efetivar todos os direitos assegurados, mas também, e principalmente, a fazê-lo de forma mais ágil, célere e eficaz, com o menor dispêndio de tempo e de recursos possível, traduzindo uma preocupação social.

2.7. A efetividade do cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública

A efetividade do processo de execução é observada quando o processo proporciona a efetiva satisfação do direito tutelado, no caso da execução estudada, a efetividade é o recebimento do valor devido, em dinheiro.

A Fazenda Pública possui uma execução peculiar, diversa da execução dos particulares, devido às prerrogativas que lhe são conferidas quando está no polo passivo da ação.

Por isso, a execução da obrigação de pagar ocorre por um processo autônomo, onde a Fazenda Pública, a pedido do exequente, será citada para, caso queira, apresentar impugnação ao cumprimento de sentença, e não o opondo ou este sendo julgado improcedente, o juiz da execução solicita por meio do presidente do Tribunal a expedição do precatório.

Feito isso, a Fazenda Pública precisa disponibilizar recurso suficiente em seu orçamento para pagar o credor. (art. 100 da CF).

A atividade jurisdicional executiva, propriamente dita, se encerra com a decisão do juiz que declara o valor devido pela Fazenda Pública ao credor, e, a partir da sentença, a expedição do precatório passa ser atividade meramente administrativa exercida pelo presidente do Tribunal.

O ente público tem o dever de disponibilizar em seu orçamento, recursos para o pagamento dos precatórios. Entretanto, o que se observa com o passar dos anos é que a administração pública não vem cumprindo com os referidos pagamentos, alegando a teoria da reserva do possível em detrimento do interesse público, causando grande inadimplemento dos precatórios e insatisfação dos credores.

A esse respeito, vale ressaltar que a efetivação do pagamento dos precatórios federais tem sido feita dentro do prazo legal de pagamentos para precatórios, sem maiores complicações. No entanto, o mesmo não acontece dentro das esferas estaduais e municipais.

Como um bom exemplo do inadimplemento da Fazenda com os credores de precatórios estaduais, temos o estado de São de Paulo, que em 2021, possui precatórios a pagar com vencimento em 2005. Ou seja, o dinheiro dos credores deveria estar na conta deles há pelo menos 16 anos. Mas inacreditavelmente, o Governo Estadual em questão ainda está pagando precatórios de 2005 em 2021¹.

Ante os altos índices de inadimplemento da Fazenda Pública, foi criado Regime Especial de Pagamento de Precatórios. Assim, os entes públicos que estivessem com precatórios em atraso, poderiam aderir a estes Regimes Especiais, e os que não

¹ Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/cac/scp/webrelpubliclstpagprecatofetuados.aspx>

estivessem deveriam continuar pagando segundo o Regime Comum, previsto no art. 100 da CF.

Foram instituídos ao longo dos anos quatro Regimes Especiais de pagamento de precatórios: i) o primeiro foi instituído pela EC 30/00, e previa a possibilidade de se pagar os Precatórios em atraso, em 10 (dez) parcelas anuais; ii) segundo Regime Especial foi instituído pela EC 62/09, e possibilitava o pagamento dos Precatórios em atraso no prazo de 15 (quinze) anos; iii) o terceiro foi instituído pela EC 94/16 e determinava o pagamento dos precatórios até dezembro de 2020; iv) o quarto que foi instituído pela EC 99/2017 e prevê o pagamento dos precatórios até dezembro de 2024.

O art. 101 do ADCT, com a redação dada pela EC 99/2017, prevê uma única condição para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam ingressar no novo Regime Especial, qual seja: que os mesmos, em 25 de março de 2015, estivessem em mora com o pagamento de seus precatórios.

Ressalta-se que em outubro de 2019 foi aprovada, na Comissão de Constituição e Justiça, a PEC 95/2019 que prevê a prorrogação do prazo de quitação dos precatórios, dentro do regime especial, até dezembro de 2028.

Neste contexto, Simões (2009) bem destaca que “a impossibilidade de coerção efetiva contra a Fazenda Pública impõe ao credor a expectativa de que a Administração Pública cumpra espontaneamente a obrigação decorrente de decisão judicial”.

Ocorre que, conforme percebe-se da análise do histórico de aditamentos feitos no prazo de quitação de precatórios no regime especial, a Fazenda não tem buscado meios de tornar as decisões judiciais efetivas ou de cumprir espontaneamente as suas obrigações, mas de protelar ainda mais o pagamento dos créditos devidos.

Holz (2006, p. 89) conclui dizendo:

A regra de pagamento de condenações judiciais, aplicável à Fazenda Pública, é não apenas ineficaz, na medida em que depende da voluntariedade da Administração Pública que, tomando a criação orçamentária como ato político, sempre alega impossibilidade financeira de pagar os precatórios, mas também constitui-se um óbice à possibilidade de execução forçada contra a Fazenda Pública, que se torna imunizada com a impenhorabilidade de seu patrimônio, morosidade para a efetivação do pagamento dos precatórios.

Portanto, tem-se que o cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública, não tem se mostrado efetivo na satisfação do direito do credor, por possuir peculiaridades próprias em defesa do interesse público.

O que se verifica é que essas peculiaridades do processo em face da Fazenda Pública ferem o direito à celeridade do processo e a efetiva tutela jurisdicional, uma vez que fica à mercê da Administração Pública a disponibilidade de orçamento e o efetivo pagamento do crédito, que, como relatado, pode demorar anos para se concretizar.

2.7.1. Algumas propostas de solução

Diante da situação caótica que se encontra o regime de precatórios no Brasil, especialmente nos âmbitos estaduais e municipais, alguns doutrinadores sugeriram soluções para que os cumprimentos de sentença contra a Fazenda Pública, com pagamento por precatórios, se tornar mais efetivos para o credor.

Assis (2013) sugere que o regime de precatórios seja aprimorado, adotando sanções mais enérgicas pela simples falta de pagamento de precatórios.

Para Di Prieto a solução seria admitir a penhora de bens públicos dominicais², para satisfazer o direito de crédito:

Embora os bens dominicais sejam alienáveis, eles têm algumas características iguais aos demais bens: são impenhoráveis. Poderia o legislador ter usado outro critério. Por que ele não pode penhorar um bem dominical que está aí, abandonado, uma terra devoluta que ninguém usa, ou um imóvel que tenha sido objeto de execução, está cheio de bens públicos abandonados, não tem que tome conta, às vezes estão se deteriorando e, no entanto, não podem ser penhorados? Porque a Constituição institui, para a execução contra a Fazenda Pública, o processo de precatórios do artigo 100 da CF, que é incompatível com a penhora (2006, p.405).

Neste mesmo sentido também é o posicionamento de Viana (2002) que concorda com a possibilidade de o Poder Judiciário se apropriar do crédito do ente público através da penhora de bens dominicais para satisfazer o seu débito.

Silva, por sua vez, propõe alteração da norma legal, no sentido de uma regulamentação para definir quais bens públicos podem ser penhorados:

² Os bens dominicais são aqueles que, apesar de constituírem o patrimônio público, não possuem uma destinação pública determinada ou um fim administrativo específico

As receitas públicas originárias, denominadas patrimoniais, são compatíveis com o sistema ora proposto (penhora de bens públicos dominicais). A aquisição futura de bens não é óbice para que estes mesmos venham a responder pelas dívidas do Estado. De toda sorte, o que é imprescindível para a admissão da expropriação judicial dos bens públicos é que haja regulamentação dos bens “penhoráveis” na legislação infraconstitucional (1999, p. 225).

E por fim, Grecco traz que o pagamento do precatório deve ser realizado da mesma forma que as despesas públicas:

Os recursos para pagamento das condenações judiciais da Fazenda Pública devem estar previstas previamente no orçamento, realizando-se os pagamentos assim que as sentenças fossem transitando em julgado e em caso de insuficiência de recursos, utilizaria créditos suplementares ou especiais (2001, p.11-32).

Por todo o exposto até aqui, resta evidente que o sistema de precatórios não é efetivo e deve ser revisto para se enquadrar na realidade social, econômica e política do país, tornando-se mais eficaz para o credor de forma que também não prejudique o interesse público do Estado.

3. A CELERIDADE PROCESSUAL E A CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

A judicialização dos conflitos por parte da sociedade moderna desencadeou um aumento significativo de demandas judiciais e, por consequência, uma crise do Judiciário, já que a demora repercute na concretização da efetividade do processo. A morosidade da prestação jurisdicional e o excesso de formalismo, são alguns dos desafios para a garantia do direito fundamental ao acesso a uma justiça efetiva e célere.

A Sociedade, gradativamente, mudou, mas mudou radicalmente, a partir da segunda metade do século XX. As estruturas passam a mudar cada vez mais rapidamente, e tornam-se cada vez mais complexas. Passam a surgir direitos e lides de que antes não se tinha conhecimento. E nota-se que, de algum modo, mudanças legislativas são insuficientes para se dar conta de tal demanda (MEDINA, 2017).

Tendo em vista a grave crise instaurada, alguns instrumentos de solução amigável dos conflitos foram implantados no País, nos últimos anos, a fim de se buscar a efetividade e a justiça social sem comprometer a duração razoável do processo.

Para tanto, diversas leis foram promulgadas e o Código de Processo Civil de 1973 foi, enfim, substituído em meados de 2015, com vistas à consagração do novo modelo de Estado, na busca da aplicação da justiça, da celeridade e efetividade da prestação jurisdicional. Segundo Ada Pellegrini Grinover (2017), os marcos regulatórios que regem os métodos consensuais no Brasil são:

- 1) A Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional da Justiça, o qual, mesmo em nível de norma administrativa instituiu e continua regendo a política nacional dos meios adequados de solução de conflitos;
- 2) Os novos dispositivos do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015);
- 3) As normas sucessivamente promulgadas da Lei de Mediação n. 13.140/2015.

Percebe-se que o próprio CPC/15 passou a prever diversas normas a fim de garantir o acesso à justiça célere e efetivo. Neves (2016) elenca algumas dessas normas.

De qualquer forma, é inegável o esforço do legislador em criar institutos processuais voltados a um processo mais rápido:

- (a) julgamento antecipado do mérito (art. 355 do Novo CPC);
 - (b) procedimento sumaríssimo (Lei 9.099/1995);
 - (c) procedimento monitório (arts. 700 a 702 do Novo CPC);
 - (d) julgamento de improcedência liminar (art. 332 do Novo CPC);
 - (e) julgamentos monocráticos do relator (art. 932 do Novo CPC);
 - (f) prova emprestada (art. 372 do Novo CPC);
 - (g) processo sincrético;
 - (h) incentivo à prática de atos processuais pelo meio eletrônico (arts. 170; 171; 183, § 1º; 194, 205, § 3º; 228, § 2º; 232; 235, § 1º; 246, V; 263; 270; 334, § 7º; 513, § 2º, III, 837; 854, §§ 6º e 9º; 876, § 1º, III; 879, II; 880, § 3º; 892; 915, § 4º; 945; 979; 1.038, § 1º, todos do Novo CPC);
 - (i) repressão à chicana processual (art. 77, § 2º, do Novo CPC);
 - (j) julgamento dos recursos especiais e extraordinários repetitivos (arts. 1.036 a 1.041 do Novo CPC);
 - (l) incidente de resolução de demandas repetitivas (arts. 976 a 987 do Novo CPC);
 - (m) previsão expressa da tutela de evidência (art. 311 do Novo CPC);
 - (n) aumento da eficácia vinculante de precedentes e súmulas (art. 927 do Novo CPC). (NEVES, 2016, p. 144)
- Apesar das várias formas pelas quais o princípio da celeridade processual se manifesta no Código de Processo Civil de 2015, abordaremos apenas os principais meios pelos quais se efetiva o princípio em questão
- O novo CPC/15 dispendeu grande espaço para pacificação dos conflitos como meio mais célere. Vejamos o art. 3º do CPC.
- Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.
- § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.
- § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.
- § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juizes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

A economia processual, a eficiência e a celeridade são princípios constitucionais amplamente contemplados pelos mecanismos que fomentam e implementam as políticas públicas de resolução adequadas das disputas, definidas na Resolução 125/2010 do CNJ, que foram recepcionadas pelo Código de Processo Civil, e nos artigos 2º, 5º, 6º e 7º da Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015).

Analisa-se, então, os comandos normativos que culminaram na alteração do Código de Processo Civil em vigor, com ênfase nos meios consensuais de solução de conflitos: conciliação e mediação.

3.1. Conciliação e Mediação

A conciliação e a mediação são formas semelhantes de obtenção da autocomposição, mas diferenciam-se substancialmente a partir das formas de atuação e das situações as quais cada uma melhor se adequar a situação de fato.

A mediação é a autocomposição facilitada, catalisada, por um terceiro imparcial que se dedica ao processo de dissolução do conflito, sem interferir na decisão das

partes ou em suas negociações, atua para proporcionar o diálogo, visando à reaproximação das partes, parte de uma abordagem de estímulo.

A conciliação é o método pelo qual as partes ou interessados são auxiliados por um terceiro imparcial, ou por um painel de pessoas sem interesse no conflito, para assisti-las, por meio das técnicas adequadas, a chegar à solução ou a um acordo.

A principal distinção entre esses mecanismos está nas características intrínsecas de atuação do conciliador ou mediador, que possuem atribuições e princípios comuns de atuação no processo de condução das partes à autocomposição, mas enquanto a mediação visa o fim do conflito, a restauração das relações sociais, a conciliação contenta-se com o fim o litígio.

Na mediação, o terceiro facilitador não impõe ou dá sugestão para as partes, mas aprofunda-se na relação entre elas, e como podem ser reexaminadas e realinhadas, buscando uma solução sociológica do conflito, é indicada para os casos em que a relação das partes não se restringe a controvérsia da lide. Assim, a mediação buscará restabelecimento da paz social considerando a relação pré-processual e os efeitos extensivos à relação pós-processual (ex. família e vizinhança).

Na conciliação, a objetividade de solução do conflito estabelecido na lide, proporciona meios de negociação das partes e em algumas ocasiões direciona, argumenta e até poderá sugerir formas para conciliação das partes.

A conciliação também se diferencia da mediação, no sentido de buscar soluções imediatas para a demanda, ignorando os fatos que geraram o conflito (CACHAPUZ, 2011).

Rozane da Rocha Cachapuz (2011, p. 16), a respeito da Conciliação e Mediação, assim assevera: “Essas formas vêm enriquecer o ser humano que, ao construir renovadas possibilidades na resolução de seus conflitos, reconstrói suas relações e reconstrói a si mesmo”.

São, por conseguinte, dois institutos imprescindíveis para a solução de conflitos e estão previstos no Código de Processo Civil em vigor, de forma mais clara e objetiva, e sua aplicabilidade depende da forma escolhida de condução do acordo entre as partes, seja pelos conciliadores seja pelas pessoas envolvidas.

O limite de direitos que possam ser objeto de conciliação ou mediação se encontra na disponibilidade de transação do direito com esteio na garantia de que as

partes não podem dispor de direitos indisponíveis, quanto ao Poder público, este se limita pela existência prévia de autorização legal para negociar e transigir sobre o objeto da lide, conforme será estudado no tópico a seguir.

Vale ressaltar que a economia processual alcançada pela resolução da lide, não somente contempla os casos concretos em que a solução é autocomposta, mas permite o descongestionamento do poder judiciário, fazendo com que ações mais complexas possam ter sua pretensão analisadas com maior celeridade.

Os mecanismos da mediação e conciliação não têm caráter sistêmico de diminuição da multiplicação de ações judiciais, mas a resolução rápida dos conflitos submetidos a esta jurisdição, visa dar solução a crise administrativa da administração da justiça, diminuindo não somente os custos processuais do processo, mas, também os custos imateriais advindos da demora da solução dos conflitos.

Ainda que haja críticas e um longo caminho até que o processo alcance os níveis adequados de aplicação de todos os métodos de autocomposição, os estudos relacionados apontam a assertiva de que os métodos autocompositivos de mediação e conciliação têm potencial de proporcionar a efetividade e a celeridade processual, almejadas como escopo do processo, atendendo ao sentido mais amplo de justiça e pacificação social.

Conclui-se, portanto, que, a conciliação e a mediação não podem mais ser vistas como meios alternativos, mas sim, essenciais e imprescindíveis para a solução mais célere e adequada das demandas judiciais, em todo o país, caracterizando-se em mecanismos de grande importância para o devido cumprimento dos princípios constitucionais do acesso à justiça com efetividade e celeridade, num prazo razoável do processo.

3.2. A Conciliação nos conflitos envolvendo a obrigação de pagar em face da Fazenda Pública

Conforme esclarecido nos capítulos anteriores, o novo Código de Processo Civil empregou grande esforço para instaurar um novo paradigma solucionador de conflitos na congestionada e ineficiente justiça brasileira. Assim, deu especial destaque aos mecanismos consensuais de resolução de conflitos e à construção de um modelo cooperativo de processo, elegendo como princípios norteadores desse novo ideário: i) colaboração dos sujeitos processuais; e a ii) efetividade processual.

A Fazenda Pública, que é a parte mais presente no âmbito processual, com reflexo no estrangulamento da máquina judiciária, trouxe à tona a necessidade de meios alternativos de solução de conflitos, mediante constantes e sucessivas edições de normas internas reguladoras da conciliação e mediação em sede judicial. A respeito desse assunto, enfatiza Hélio do Valle Pereira:

O sistema processual vem se amoldando com impressionante rapidez a esse fenômeno; e pela percepção estatística, que demonstra a desmensurada presença do Estado em juízo, para além de um sistema especial, aparece um regime processual paralelo. É como se hoje, ao lado de um processo civil comum, se experimentasse uma nova segmentação. (2008, p.1)

Vale esclarecer que o CPC evidencia que existem casos em que não é cabível a autocomposição, englobando a grande maioria dos processos contemporâneos, inclusive aqueles envolvendo a Fazenda Pública, embora se saiba que “nem todo direito indisponível implica a impossibilidade de haver transação que o envolva”, conforme ressalta Fredie Didier Jr. (2015).

Ademais, a Fazenda Pública tem por finalidade precípua a garantia do bem comum da coletividade administrada, devendo observar, quando de sua atuação e celebração de acordos, os princípios da legalidade, supremacia do interesse público sobre o do particular e indisponibilidade do interesse público.

A respeito destes princípios norteadores do agir do administrador público, Matheus Carvalho (2015, p. 62) elucida:

Ademais, pode-se entender que o princípio da legalidade é corolário da regra da indisponibilidade do interesse público. Afinal, a lógica é que o administrador não pode atuar de forma a dispor do interesse público e, portanto, sua atuação fica dependendo da autorização do titular do interesse público (o povo), responsável pela elaboração das leis, por meio de seus representantes legitimamente escolhidos. Sem embargo, a autorização legal configura a manifestação da vontade popular no sentido de que é possível ao administrador praticar uma determinada conduta, sem que isso configure disposição dos direitos da coletividade.

Apesar das prerrogativas de que goza, a Administração Pública, enquanto guardiã do interesse público, deverá atuar dentro dos limites do referido interesse, não podendo dele se afastar ou desviar, interesse este que deverá estar acima dos interesses particulares. Por isso, diz-se que “a Administração Pública não é titular do

interesse público, mas apenas a sua guardiã, na medida em que a ela incumbe apenas cuidar de sua proteção” (DI PIETRO, 1991, p. 163).

Igualmente, o princípio da legalidade, disposto no artigo 37 da Constituição Federal, também deve ser tido como norte condicionante do agir da Administração Pública, que ficará condicionada àquilo que estiver elencado na lei em sentido amplo.

Charles Eisemann, esclarece que:

Se se entende o princípio da legalidade como de não contrariedade ou compatibilidade, ele constitui certamente a regra mais geral do direito administrativo, mas não, nem ele mesmo, regra absoluta; ele não é esse princípio infringível, este dogma soberano e sacrossanto como o queriam as proposições da teoria ortodoxa de nosso direito público. Politicamente felizes ou politicamente lamentáveis, o juiz dá origem a um certo número de atentados de princípio à essa lei da qual é oficial e juridicamente o guardião inflexível, o mantenedor inexorável. Afastando a lei, corrigindo-a, faz então o direito, torna afazê-lo. Isenta a Administração da sua obrigação de obediência, eximindo-se a si próprio da sua (2020, p. 69-70).

Contudo, vale destacar que, ao se falar em indisponibilidade do interesse público, não se quer dizer que todos os direitos tutelados pela Fazenda Pública são absolutamente indisponíveis; pelo contrário, para fins de atender em maior medida os interesses tutelados pelo Estado, em determinadas situações e hipóteses a autocomposição será admitida.

Nesse sentido, Fredie Didier Jr. explica que, a inadmissibilidade da autocomposição não é consequência necessária da indisponibilidade do interesse público pela Administração Pública:

Não se pode confundir “não admitir autocomposição”, situação que autoriza a dispensa da audiência, em ser “indisponível o direito litigioso”. Em muitos casos, o direito litigioso é indisponível, mas é possível haver autocomposição. Em ação de alimentos, é possível haver o reconhecimento da procedência do pedido pelo réu e acordo quanto ao valor e forma de pagamento; em processos coletivos, em que o direito litigioso também é indisponível, é possível celebrar compromisso de ajustamento de conduta (art. 5º, § 5º, Lei n.7.247/1985). Na verdade, é rara a hipótese em que se veda peremptoriamente a autocomposição. O Poder Público, por exemplo, somente pode resolver o conflito por autocomposição quando houver autorização normativa para isso – fora dessas hipóteses, não há como realizar a autocomposição. Nesses casos, o réu será citado para apresentar resposta, no prazo legal, sem a intimação para comparecer à audiência, que não se realizará (art. 335, III, CPC). **Isso não quer dizer que não há possibilidade de autocomposição nos processos de que faça parte ente público. Há, ao contrário, forte tendência legislativa no sentido de permitir a solução consensual dos conflitos envolvendo entes públicos.** A criação de câmaras administrativas de conciliação e mediação é um claro indicativo nesse sentido (art. 174, CPC). Cada ente federado disciplinará, por

lei própria, a forma e os limites da autocomposição de que fazem parte (2016, p. 273).

Assim, resta evidente que a indisponibilidade do interesse público não se confunde com a impossibilidade de autocomposição. Nas ações envolvendo pessoas jurídicas de direito público, é possível a celebração de acordo em certas situações, “tais como a forma de efetivação de determinada decisão judicial e as hipóteses em que o acordo melhor atenda ao interesse do Estado” (FERREIRA, 2017, p. 89).

No entanto, ressalta-se que mesmo sem qualquer restrição específica presente na legislação, alguns doutrinadores ainda consideram que as entidades estatais não poderiam aderir a um acordo para pôr fim ao litígio.

Esse posicionamento tem origem na ideia de que os interesses tutelados pela Administração Pública, em decorrência dos princípios da indisponibilidade e do interesse público, não se harmonizam com esse sistema amigável de solução de controvérsias nos processos envolvendo a Fazenda Pública.

Neste mesmo entendimento, João Carlos Souto (2000, p.177), entende que “o ente público é titular de direito indisponível, não sujeito à transação - salvo os casos específicos em Lei - e a renúncia por parte de seus administradores”. Para tanto, este entendimento revela que a conciliação se torna contrária às regras processuais nos casos que envolvem o ente público, vez que este só estaria autorizado para realizar ações que estão previstas em leis.

Nessa linha, afirma-se também, que o acordo celebrado entre a Fazenda Pública e a parte contrária seria inadmissível, pois violaria a ordem cronológica e de preferência dos precatórios prevista na Constituição Federal de 1988. Seguindo esse entendimento, os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, proferiram por unanimidade, a negação do provimento ao agravo regimental interposto:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ARTS. 129 E 730 DO CPC. EXECUÇÃO DE TÍTULO JUDICIAL. ORDEM DOS PRECATÓRIOS. PRINCÍPIOS DA EQUIDADE, MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. ACORDO EXTRAJUDICIAL NÃO HOMOLOGADO. TRANSAÇÃO REVOGADA. PERDA DO OBJETO. VALOR DOS PARECERES DE JURISTAS E DE PROCURADORES DO ÓRGÃO PÚBLICO. AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.090.695 – MS (2008/0209122-1- Relator Ministro Herman Benjamin. Brasília, 08 de setembro de 2009.

Assim, é sustentado que a ordem cronológica dos precatórios teria valor absoluto, incompatível com a realização de conciliação judicial, nem mesmo quando seja vantajosa para a Fazenda Pública, além de ferir princípios constitucionais, como a isonomia, a impessoalidade e o interesse da coletividade.

Para os que defendem a impossibilidade de celebração de acordo com a Fazenda Pública, o interesse público é indisponível no sentido de que não se pode dele se utilizar livremente. Eventual possibilidade de transigência acerca de determinado direito deverá sempre estar pautada pelo fim maior do bem comum, obedecendo, destarte, ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Celso Antonio Bandeira de Mello sustenta que:

A razão para a indisponibilidade do direito público é simples: como ao Administrador, no uso das atribuições que lhe são específicas, em razão da especialização funcional, cabe gerir a coisa pública, não pode jamais dispor do que não é seu. Assim, sendo a Administração Pública “a atividade do que não é senhor absoluto”, está o administrador, para se desincumbir do ônus que lhe é atribuído, fixado ao cumprimento da vontade popular. Não pode agir senão dando cumprimento à finalidade pública, que vem consubstanciada na Lei (2000, p.53).

A verdade, no entanto, é que nem todo direito indisponível implica a impossibilidade de haver transação que o envolva. Reforçando esse entendimento, Rinaldo Mouzalas, Terceiro Neto e Madruga (2016) salientam que “afasta-se a clássica confusão de que todo direito indisponível não admite autocomposição”. Além disso, “*transigir* não significa, necessariamente, abrir mão do interesse público, mas, em determinadas hipóteses, buscá-lo de forma mais eficiente, proporcional e razoável, não havendo nenhuma incompatibilidade, em princípio, entre ambos” (DIDIER JR, 2016, p. 273).

Nesse contexto faz-se importante destacar também o que Adilson de Abreu Dallari explica:

A partir do momento em que se constata a preexistência de previsão legal expressa para a utilização de mecanismos de solução amigáveis em conflitos envolvendo a Administração Pública, resta evidente a possibilidade de negociação dos direitos envolvidos sem que desta forma haja lesão ao princípio da legalidade e da indisponibilidade do interesse público (2002, p.15)

Neste sentido, não há incompatibilidade entre a indisponibilidade do interesse de bens públicos e a conciliação pela administração pública, pelo contrário, a

administração por estar submetida ao princípio da legalidade, deverá sempre se dispor ao acordo em casos em que a pretensão do autor estiver conforme a lei, ou que não envolvam discussões mais complexas.

E não apenas o princípio da legalidade é observado nesses casos, mas também o princípio da economicidade, pois, ao realizar a conciliação, o autor abrirá mão de parte dos valores que provavelmente ganharia se a ação fosse concedida pelo magistrado. Também com esse ato são poupados tempo dos procuradores e custos administrativos decorrentes do acompanhamento do processo. Além da economia, a conciliação, por dar uma solução rápida à demanda, satisfaz também o princípio da celeridade.

Conforme ressalta Ravi Peixoto (2016, p. 102), “o que parece ser o grande desafio não é a verificação da aptidão ou não dos entes públicos de fazer acordos, mas sim quais seriam as suas condições”. Isto porque, além da pequena liberalidade que tem os procuradores de transacionar, diante dos interesses em jogo, muitas vezes a necessária autorização legislativa sequer existe, o que, na prática, acaba implicando a inadmissão da autocomposição.

É possível identificar exemplos marcantes de previsão legislativa aceitando a solução consensual nos processos envolvendo o Poder Público. Neste contexto, ressalta-se alguns exemplos, como os artigos 10 e 8º das Leis n. 10.259/2001 e 12.153/2009, respectivamente, que autorizam genericamente a transação por membro da advocacia pública; e os artigos 1º e 2º, da Lei 9.469/1997, que tratam da possibilidade de o Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e dirigentes máximos das empresas públicas, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, autorizar acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios.

Ainda, o artigo 3º da Lei 13.140/15 viabiliza composição no caso dos direitos indisponíveis que admitam transação, contudo acaba misturando os conceitos de indisponibilidade, autocomposição e transação, exigindo a homologação judicial e oitiva do Ministério Público nos casos envolvendo direitos indisponíveis. Ademais, o art. 32 da mesma lei autoriza a criação de Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos no âmbito da Advocacia Pública.

A Lei nº 13.655/18, que promoveu mudanças na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), também inovou ao trazer, no artigo 26, autorização

genérica para celebração de compromisso com o fito de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, tendo sido de grande utilidade ao viabilizar, por exemplo, os Termos de Ajuste de Conduta, que vêm solucionando diversos litígios no Judiciário, além de prever a possibilidade de que o Ajuste de Conduta se estenda às esferas do Executivo e Legislativo.

O Decreto 10.201/2020 foi outro importante incentivo à consensualidade no âmbito da administração pública, vez que autorizou, por exemplo, que a AGU celebre acordos de até R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), dispensado o aval do Executivo Federal, o que diminui a burocracia, confere mais autonomia e celeridade aos advogados públicos quando das tratativas para celebração de acordo. Além disso, o Decreto majora o limite do parcelamento para quitação do valor acordado para sessenta parcelas.

Assim, ressalta-se que a simples presença do Poder Público em juízo não é satisfatória para banir a possibilidade de resolver o conflito através da conciliação ou mediação. Nota-se, na verdade, que a conciliação no que se refere ao Poder Público, está esculpida de um dever, pois este tem a prerrogativa de conduzir o processo da melhor forma possível para ambas as partes envolvidas.

A iniciativa conciliatória atende ao princípio da legalidade e ao princípio constitucional da economicidade, ligado ao princípio da eficiência. Assim, não há qualquer óbice à submissão dos interesses públicos à transação, vez que essa também se revela como um meio de atingir o fim maior do bem coletivo, não se afastando, portanto, do princípio da indisponibilidade do interesse público.

Diante do exposto, resta evidente que é possível a utilização destes meios consensuais na resolução dos conflitos envolvendo a Fazenda Pública. O sistema jurídico vigente não apenas o autoriza como também o estimula, a fim de garantir que os princípios norteadores do processo sejam cumpridos também nos processos em face do ente público, inclusive, naqueles que estão em fase de cumprimento de sentença de obrigação de pagar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização de meios adequados de resolução de conflitos é um fato cada vez mais frequente e atual. Ainda que mantenhamos a cultura cartorária e formalista, o novo cenário jurídico, impõem ao Judiciário brasileiro assumir essa realidade e adequar-se às mudanças.

Seja do ponto de vista político ou da economia processual, a conciliação é um dos grandes caminhos a serem seguidos e a cultura da conciliação deve ser trabalhada junto a todos os atores do processo.

A conciliação, em relação à Fazenda Pública, é um poder e um dever, portanto, plenamente viável e que deve ser estimulada, tanto pelos motivos expostos, como, também, por uma questão de ética e boa-fé processual, além do aspecto econômico-financeiro, que pode trazer vantagens para os cofres públicos.

Uma cultura de conciliação deve ser amplamente discutida junto aos representantes fazendários e os magistrados atuantes, competindo-lhes atuar construtivamente na elaboração do conteúdo das atividades conciliatórias.

A conciliação consiste em um método muito apropriado para a solução dos conflitos envolvendo os entes públicos, devendo haver, contudo, atenção especial no que se refere à capacitação e às diretrizes éticas que devem nortear a atuação dos mediadores, especialmente tendo em conta a ocorrência comum de desequilíbrio de poder entre as partes.

Dentro dos cumprimentos de sentença de obrigação de pagar em face da Fazenda Pública, a celebração de acordos mostra-se como um método eficaz para concretizar o princípio da celeridade processual, vez que reduz os longos anos de tramitação dos processos, decorrentes de debates acerca de critérios de cálculos e diversas discussões já pacificadas na jurisprudência pátria.

Evidente que a finalidade não é fazer uma justiça mais pobre ou reduzir os debates jurídicos, através desses procedimentos, mas torná-la mais célere e acessível a todos. Assim, a conciliação, dentro dos cumprimentos de sentença, cumpre com a sua finalidade de trazer celeridade ao processo.

No entanto, no que se refere ao princípio da efetividade processual, há alguns óbices à sua concretização por meio da conciliação dentro desses cumprimentos de sentença.

Ao analisar os cumprimentos de sentença de obrigação de pagar contra a Fazenda Pública constata-se que a satisfação do credor não ocorre na esfera judicial, mas sim no âmbito administrativo do Poder Judiciário e Executivo, pois a atividade jurisdicional termina com a expedição do precatório, ficando sob a responsabilidade do presidente do Tribunal acompanhar e fiscalizar a ordem de pagamento do precatório ao ente público devedor para que este disponibilize recursos suficientes para pagar o precatório.

Entretanto, não se observa meios coercitivos eficientes para que o ente devedor cumpra as decisões judiciais executivas, quanto ao pagamento dos precatórios.

Dentro desse contexto, foram apresentadas no presente trabalho algumas alternativas doutrinárias para solução da não efetividade do sistema de precatórios dentro dos cumprimentos de sentença contra a Fazenda Pública, tais como: a possibilidade de penhora e expropriação de bens públicos dominicais; sanções mais enérgicas contra o ente público pelo não pagamento do precatório; e até a forma de pagamento do precatório se igualar ao pagamento de outras dívidas do Estado, antecipando recurso orçamentário para o efetivo pagamento antes da emissão da ordem de pagamento do precatório.

Contudo, tais alternativas de soluções dependem da vontade do Poder Executivo e Legislativo para que se tornem efetivas, pois tratam-se de medidas que atingem a Constituição e a legislação infraconstitucional, bem como afetam questões administrativas e orçamentárias.

Resta lembrar que os precatórios foram criados com o intuito de trazer isonomia aos credores da Fazenda Pública, estipulando uma sistemática de ordem de pagamento. Entretanto, o que se constata ao longo dos anos é que a Fazenda Pública vem acumulando grande inadimplemento e insatisfação perante seus credores, pela demora ou não pagamento dos precatórios, caracterizando a ineficácia do cumprimento das decisões judiciais, em satisfazer o credor.

Assim, o que temos atualmente é um sistema de precatórios ineficaz, devido ao acúmulo de dívidas e falta de disponibilidade orçamentária para o devido cumprimento das decisões judiciais.

Dessa forma, ainda que o conflito seja resolvido por meio de conciliação, a efetividade do processo fica comprometida, vez que o regime de precatórios utilizado

pela Fazenda Pública, nos dias de hoje, não necessariamente resulta na satisfação do crédito do exequente em tempo hábil.

A conciliação é método de resolução de conflitos que possui muitas vantagens e é um instrumento privilegiado de consecução de princípios e valores constitucionais, não havendo óbice à sua realização pela Fazenda Pública.

Conclui-se que esse meio de autocomposição mostra-se muito eficaz no que se refere à promoção de celeridade processual e deve ser cada vez mais estimulado dentro dos cumprimentos de sentença em face da Fazenda Pública. No entanto, para que esse método atinja o seu principal objetivo de encerrar efetivamente o litígio de forma célere e eficaz, métodos alternativos para a satisfação desses créditos, dentro do regime de precatórios, também precisam ser estudados e implementados.

REFERÊNCIAS

ALAGASSO, Clarice. **Prerrogativas da Fazenda Pública em Juízo e o Princípio da isonomia**. Disponível em: <http://www.lfg.com.br>.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ALEXY, Robert. **Sistema jurídico, princípio jurídicos y razón practica**. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*. n. 5, 1988.

ASSIS, Araken de. **Manual da execução**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BARROSO, Carlos Eduardo de Mattos Ferraz. **Processo civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. São Paulo: Malheiros. 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24 ed. atual. e ampl. São Paulos: Malheiros Editores, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 13.105**: Código de Processo Civil. Brasília, 16 mar. 2015.

CACHAPUZ, Rozane da Rosa. **Mediação nos conflitos & Direito de família**. 1ª ed. Em 2003. 4ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública. Uma abordagem crítica**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2012.

CANOTILHO, Joaquim Jose Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituilçai**. 7 ed. Coimbra: Almeida, 2003.

CARVALHO, MATHEUS. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. rev. e atual. Salva-dor: Editora Juspodivm.

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Mediação Judicial**. 6ªed. Brasília: CNJ, 2017.

COSTA, Regina Helena. **Praticabilidade e justiça tributárias**. São Paulo: Malheiros, 2007.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Dialética, 2011.

DALLARI, Adilson Abreu. **Viabilidade de transação entre o poder público e o particular**. Porto Alegre: Editora Nota Dez, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 1.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Execução**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2012. v. 5.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Supremacia do Interesse Público e outros temas relevantes do Direito Administrativos**. São Paulo: Atlas, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução Jefferson Luiz Camargo. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EISEMANN, Charles. **O Direito Administrativo e o princípio da legalidade**. Fundação Getúlio Vargas. Biblioteca digital. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/19443>. Acesso em 28/04/2021.

FERREIRA, Eduardo Henrique. **A audiência de conciliação no Novo Código de Processo Civil e a Fazenda Pública**. Conteúdo Jurídico, 2017.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2008.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito Processual Civil Esquematizado**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Novo Curso de Direito Processual Civil**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GRECCO, Leonardo. **O acesso ao Direito e à Justiça**. In: Revista Jurídica da UNIRONDON. Cuiabá: Faculdades Integradas Cândido Rondon, nº 1. Mar./2001.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**. 16 ed.atual. São Paulo: Saraiva, 2003. v.3.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**. 18 ed., São Paulo: Saraiva, 2006, v. 3.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Os Métodos Consensuais de Solução de Conflitos no novo CPC**. Disponível em <http://estadodedireito.com.br/conflitosnonovo/>. Acesso em 28/04/2021.

GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 3 ed. São Paulo: Celso Bastos, 2003.

HOLZ, Wantuil Luiz Cândido. **Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública**. 2006. 109 f. Dissertação (Pós-Graduação em Direito) - Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes, 2006. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Dissertacoes/Integra/WantuilLuizCandidoHolz.pdf>. Acesso em 28/04/2021.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2009.

LIGERO, Gilberto Notário. **Algumas considerações sobre a efetividade do processo de execução e os atos executivos de pressão no Projeto de Código de Processo Civil**. In: ALVIM, Teresa Arruda *et al.* (Coords.). *Execução civil e temas afins* – do CPC/1973 ao novo CPC. Estudos em homenagem ao professor Araken de Assis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Gabriel Odileni Barbosa; LIGEIRO, Gilberto Notário; LIMA, João Angêlo Barbosa. **A busca da celeridade processual por meio da arbitragem e do acesso à justiça no novo cpc**. In: ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 12., 2016, São Paulo. **Artigo científico**. São Paulo: Toledo, 2016. v. 12, p. 1 - 12.

LOUBET, Wilson. **Indisponibilidade do Interesse Público**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de Direito Processual Civil Moderno**. - 3 ed.rev., atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. atual e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MOUZALAS, Rinaldo; TERCEIRO NETO, João Otávio; MADRUGA, Eduardo. **Processo civil volume único**. 8. ed. rev. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 2. ed. São Paulo: Método, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2016. 1760 p. (Volúme único).

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 10 ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2018.

NUNES, Luis Antônio Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual da Fazenda Pública em Juízo**. 3 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PORTANOVA, Rui. **Princípios do Processo Civil**. 7 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

RAVI, Peixoto. *A Fazenda Pública e a audiência de conciliação no novo CPC*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-07/ravi-peixoto-fazenda-audiencia-conciliacao-cpc>. Acesso em 28/04/2021.

SILVA, Luiz Antônio Miranda Amorim. **A Fazenda Pública e o novo CPC**. Disponível em: <http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/temas%20AGU%20soltas.pdf>. Acesso em 28/04/2021.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **O princípio da máxima efetividade e a interpretação constitucional**. São Paulo: LTr, 1999.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Execução Contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Redefinição de papéis na execução de quantia certa contra a Fazenda Pública**. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista08/Artigos/RicardoPerlingeiro.pdf>. Acesso em 28/04/2021.

SOUTO, João Carlos. **A União Federal em Juízo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>. Acesso em 28/04/2021.

TEIXEIRA, Aline da Silva. **A celeridade processual no âmbito do novo cpc**. 2017. 30 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Aspectos processuais do precatório na execução contra a Fazenda Pública**. Revista Dialética de Direito Processual. (RDDP), n.22, jan-2005,

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Alguns reflexos da Emenda Constitucional 45, de 08/12/04, sobre o processo civil**. Revista de Processo, São Paulo, n. 124, jun. 2005.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Celeridade e efetividade na prestação jurisdicional – Insuficiência da Reforma das Leis Processuais**. Revista Síntese de Direito Civil, v. 6, n. 36, jul./ago. 2005.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Processo de Execução e Cumprimento da Sentença, Processo Cautelar e Tutela de Urgência**. 46. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. v. 2.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil. Teoria Geral do Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento**. 51 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/cac/scp/webrelpubliclstpagprecatofetutados.aspx>. Acesso em 28/04/2021.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos. **Efetividade do processo em face da Fazenda Pública: reflexões acerca do moderno tratamento da Fazenda Pública em juízo**. 320 f. 2002. Tese (Doutorado)- Universidade de São Paulo, 2002, sob orientação do Professor Antônio Carlos Marcato.

VILAS-BÔAS, Renata Malta. **Princípios constitucionais do Direito Processual Civil**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10180&revista_caderno=21. Acesso em 28/04/2021.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Antecipação de Tutela**. São Paulo: Saraiva, 1997.

ZAVASKI, Teori Albino. **Antecipação de tutela**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.