



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E  
DIREITOS HUMANOS**

**PEDRO NELSON DE MIRANDA COUTINHO**

**DOS PRECATÓRIOS: ESTUDO JURÍDICO DA SUA EFETIVIDADE COMO  
DIREITO DE CIDADANIA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO NA CONSTRUÇÃO  
SOCIAL DOS DIREITOS HUMANOS**

**PALMAS-TO**

**2017**

**PEDRO NELSON DE MIRANDA COUTINHO**

**DOS PRECATÓRIOS: ESTUDO JURÍDICO DA SUA EFETIVIDADE COMO  
DIREITO DE CIDADANIA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO NA CONSTRUÇÃO  
SOCIAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Doutora Ângela Issa Haonat

PALMAS-TO  
2017

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

C871d COUTINHO, PEDRO NELSON DE MIRANDA.  
DOS PRECATÓRIOS: ESTUDO JURÍDICO DA SUA  
EFETIVIDADE COMO DIREITO DE CIDADANIA E A  
INSTITUCIONALIZAÇÃO NA CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS DIREITOS  
HUMANOS. / PEDRO NELSON DE MIRANDA COUTINHO. – Palmas,  
TO, 2017.  
116 f.  
  
Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do  
Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-  
Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos  
Humanos, 2017.  
Orientadora : ÂNGELA ISSA HAONAT  
  
1. PRECATÓRIOS. 2. CIDADANIA. 3. DIREITOS HUMANOS. 4.  
FAZENDA PÚBLICA. I. Título

**CDD 342**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

PEDRO NELSON DE MIRANDA COUTINHO

DOS PRECATÓRIOS: ESTUDO JURÍDICO DA SUA EFETIVIDADE COMO  
DIREITO DE CIDADANIA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO NA CONSTRUÇÃO  
SOCIAL DOS DIREITOS HUMANOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Dra Ângela Issa Haonat



---

PROFESSORA DOUTORA ÂNGELA ISSA HAONAT  
ORIENTADORA (UFT)



---

PROFESSORA DOUTORA FERNANDA MATOS F. DE OLIVEIRA  
AVALIADOR EXTERNO (UNITINS)



---

PROFESSOR DOUTOR GUSTAVO PASCHOAL T. DE C. OLIVEIRA  
AVALIADOR INTERNO (UFT)

Palmas-TO  
2017

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa Virgínia e aos meus filhos Ana Laura e João Pedro, pelo amor e carinho da convivência e pela paciência da ausência;

Agradeço à minha professora-orientadora doutora Ângela Issa Haonat, pelos tantos anos de amizade e pela capacidade e competência;

Agradeço ao professor doutor Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira que, pela influência e competência, me levou a fazer este Mestrado;

Agradeço à professora doutora Fernanda Matos Fernandes de Oliveira que me incentivou muito no aprofundamento dos estudos e sobre a leveza da vida;

Agradeço ao professor doutor Paulo Fernando Melo Martins pelas brilhantes discussões que me fizeram repensar a visão de mundo;

Agradeço ao professor mestre André Pugliese da Silva que me trouxe de volta para o mundo real e permitiu resgatar o Pepo que estava fugindo de mim;

Agradeço a cada um dos alunos da IV Turma do Mestrado UFT/ESMAT que tornaram meus dias maravilhosos e felizes;

Agradeço a todos os servidores da 3ª Vara Cível de Palmas que, mesmo com minha ausência, mantiveram o ritmo de trabalho para garantir o direito de cidadania a todos;

Agradeço ao magistrado Francisco Eduardo Fontenele Batista, juiz cearense competente, combativo e incansável, no trato dos precatórios e que me serviu de base e inspiração para este estudo;

Agradeço à querida servidora Marcela Santa Cruz Melo pela competência, atenção e carinho com que trata a todos os alunos que a ela se socorrem na Secretaria do Mestrado e pelo seu elevado grau de espiritualidade que espalha tranquilidade e paz a todos;

Agradeço ao servidor João Ornato Benigno Brito e Leila Maria de Souza Jardim, pela ajuda, companheirismo e comprometimento profissional;

Por fim, agradeço especialmente à professora doutora Patrícia Medina que, com seu exemplo de vida e competência, foi de grande influência na minha formação pessoal e profissional.

“O tempo é o melhor autor, sempre encontra o final perfeito”.

**Charles Chaplin**

## RESUMO

A presente pesquisa possui como tema a *Análise dos Precatórios*, no qual foi realizado um estudo jurídico da sua efetividade como direito de cidadania e a institucionalização na construção social dos direitos humanos no novo sistema de pagamento dos precatórios. Na realização deste trabalho, foi utilizado o método hipotético-dedutivo, partindo-se da premissa do estudo da Emenda Constitucional nº 62, do dia 9 de dezembro de 2009, e também pesquisa realizada com autores que delimitam sobre o assunto em estudo. Desse modo, o tipo de pesquisa utilizada foi a bibliográfica, com pesquisa exploratória consistente, especialmente na apreciação da doutrina, legalidade e jurisprudência brasileira, assim como na análise da legislação atinente ao tema. Do todo, foi presumível notar que a condição de execução contra a Fazenda Pública, também conhecida como Precatórios, há muito vem sendo debatida. E durante muito tempo, renomados doutrinadores, na medida do possível, vêm estudando maneiras de aperfeiçoar essa natureza de execução. Em consequência dessa busca intermitente na melhora deste instituto, o legislador brasileiro tem mostrado saídas que, na prática, têm angariado insuficiente resultado e, numa situação mais caótica, refletem de maneira antagônica ao desejado, acabando por agravar a situação da Fazenda Pública e, conseqüentemente, de seus credores. No abarcamento da Emenda Constitucional nº 62, de 2009, teve grande repercussão em todo este estudo, em que se levou a acreditar que o desígnio principal do legislador consubstanciou na solução no que refere ao retardamento do pagamento desses créditos, que, como bem se sabe, está muito distante de ser resolvido.

**Palavras-Chave:** Execução. Fazenda Pública. Precatórios.

## ABSTRACT

The present research has as its theme the analysis of the precatórios, in which a legal study of its effectiveness as citizenship right and the institutionalization in the social construction of human rights, in the new system of payment of the precatórios were carried out. In carrying out this research, the deductive method was used, starting from the premise of the study of Constitutional Amendment no. 62, on December 9, 2009, and also research conducted with authors delimiting on the subject under study. In this way, the type of research used was bibliographic, with a consistent exploratory research, especially in the appreciation of doctrine, legality and Brazilian jurisprudence, as well as in the analysis of the legislation related to the subject. In all, it was presumably to note that the condition of execution against Public Treasury, also known as precatórios, has long been debated, and for a long time renowned doctrinators, as far as possible, has been studying ways to perfect this execution nature. As a result of this intermittent search for improvement in this institute, the Brazilian legislature has shown exits that, in practice, have led to an insufficient result, and in a more chaotic situation, reflect in a way antagonistic to the desired, worsening the situation of the Public Treasury and, consequently, of its creditors. In the scope of Constitutional Amendment no. 62/09, it had a great impact in all this study, where it led to believe that the main purpose of the legislator, consubstantiated in the solution regarding the delay in payment of these credits, which, as we well know, is very far from being solved.

**Keywords:** Execution. Public Farm. Precatórios.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

UFT	Universidade Federal do Tocantins
TO	Tocantins
CF/1988	Constituição Federal, de 1988
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
RPV	Requisições de Pequeno Valor
STF	Supremo Tribunal Federal
CPP	Código de Processo Penal
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

## LISTA DE TABELA

<b>Tabela 1.</b> Precatórios no Tocantins (Biênio 2013-2015).....	77
---	----

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 DOS DIREITOS HUMANOS E PRECATÓRIOS: UM DIÁLOGO DE JUSTIÇA SOCIAL.....	15
2.1 Dos direitos humanos.....	15
2.1.1 <i>Evolução histórica da dignidade da pessoa humana</i> .....	17
2.1.2 <i>Direitos e garantias constitucionais</i> .....	20
2.1.3 <i>Dignidade da pessoa humana como justificativa para a efetividade dos créditos com precatórios</i> .....	20
2.2 Estado democrático de direito.....	24
2.2.1 <i>O Estado</i> .....	24
2.2.2 <i>A tripartição do poder</i> .....	25
2.2.3 <i>Democracia</i> .....	26
2.2.4 <i>Democracia no Brasil</i> .....	28
2.2.5 <i>Poder Judiciário</i> .....	29
2.3 A responsabilidade civil do Estado.....	32
2.3.1 <i>Teorias da responsabilidade civil do Estado</i> .....	34
2.3.2 <i>Teorias publicistas</i> .....	38
2.3.3 <i>A responsabilidade civil do Estado por condutas comissivas e/ou omissivas</i> .....	40
2.3.4 <i>Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade civil do Estado</i> .....	48
2.3.5 <i>Reparação do dano</i> .....	51
2.3.6 <i>Ação de indenização</i> .....	51
2.3.7 <i>Ação regressiva</i> .....	52
2.3.8 <i>Denúnciação à lide</i> .....	54
2.3.9 <i>A responsabilidade civil do Estado interpretada segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça</i> .....	57
3 DOS PRECATÓRIOS.....	62
3.1 Generalidades e conceito.....	62
3.2 Algumas particularidades dos precatórios.....	67
3.3 A morosidade no pagamento dos precatórios em face dos direitos	

fundamentais de seus credores.....	70
3.4 Legislação.....	75
3.5 Precatórios a partir da Constituição Federal, de 1988.....	76
3.6 Os precatórios no Estado do Tocantins.....	77
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
5 REFERÊNCIAS.....	85
APÊNDICES.....	90
Apêndice A – Projeto: Melhorias no cumprimento de precatórios no âmbito do judiciário tocantinense.....	91
Apêndice B – Projeto pedagógico.....	100

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2013, ao receber um convite e uma missão de realizar um mutirão de conciliação dos precatórios existentes do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, ficou clara a falta de respeito com que os devedores destes e o trabalho sério, hercúleo e sem efetividade com que os gestores de precatórios dos tribunais de Justiça faziam para tentar minimizar os efeitos nefastos do não pagamento, o que possibilitou não só estudar o tema com mais profundidade, mas também tentar, na medida do possível, fazer proposições para a solução dos problemas.

O ápice do trabalho dos gestores de precatórios foi a criação da Câmara Nacional de Gestores de Precatórios, em Fortaleza, Ceará, em 31 de agosto de 2015, da qual este autor teve o prazer de fazer parte, para que se pudesse discutir problemas e achar soluções conjuntas com vistas a uniformizar procedimentos em todo País, por meio de reuniões periódicas e positivas trocas de experiências entre todos os envolvidos.

O que se pode notar é que todo o trabalho que visava à efetividade nos pagamentos era atrapalhado por um lado pelos devedores, por meio de mudanças legislativas, e pelos julgamentos de ações propostas no Supremo Tribunal Federal em que eram ouvidos todos, menos o Poder Judiciário (gestores de precatórios) que poderiam justificar o motivo dos “avanços” discutidos pelos ministros.

Daí que a análise dos precatórios no Brasil, especificamente no estado do Tocantins, visa encontrar meios de melhorar a prestação jurisdicional e trazer mais efetividade nos pagamentos das contas públicas havidas pelas decisões judiciais transitadas em julgados.

Para isso, é importante que se faça um estudo de causa e efeito na questão normativa do tema, em âmbito nacional, e um levantamento dos precatórios e seus efeitos no biênio 2013-2015 no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

Como se trata de um tema com bibliografia reduzida, registre-se que as pesquisas de campo serão de fundamental importância para aprofundamento e discussão, bem assim a verificação da evolução no Poder Judiciário nacional.

Como não existe um procedimento padrão, cada tribunal adota o que melhor lhe apraz para resolver as questões que lhe competem, principalmente porque existem diferenças abissais entre estados federados e na dinâmica entre os procedimentos comuns, federais e trabalhistas.

Dessa forma, tem-se o importante trabalho de delimitar o tema num contexto empírico, sempre verificando a necessidade de incluí-lo em um padrão filosófico que tenha como base a questão dos direitos humanos daqueles que sofrem por terem créditos no Estado como ente administrativo.

Assim, no que tange à problemática desta pesquisa, fundamenta-se o seguinte questionamento: De que forma uma administração correta garantiria um procedimento rápido e eficaz e o direito de cidadania às pessoas que possuem créditos com o Estado?

A criação do precatório foi o meio encontrado para que o Poder Público pagasse dívidas feitas, não pagas por administrações, e judicializadas. Esse não pagamento, pouco importando o motivo, justificou a judicialização de tais dívidas, abarrotando o Poder Judiciário em geral de processos ante, muitas vezes, a irresponsabilidade dos gestores que ou não pagavam as dívidas por questões políticas, ou deixavam dívidas exorbitantes e suspeitas para que os seus sucessores pagassem quando assumissem a administração para os quais eram eleitos em seguida.

Importa esclarecer que muitos precatórios não eram pagos numa real demonstração de descaso com as decisões judiciais, tornando diferentes os cidadãos comuns do Poder Público, pois aqueles eram forçados por lei a pagar suas dívidas por meio de previsão legal, e estes as deixavam de pagar, não se tendo como cobrar, o que fazia com que muitos cidadãos morressem sem receber o que lhe era devido pela União, Estados e Municípios.

Diante de tal situação, coube a criação de um meio para fazer com que se pagassem as dívidas sem, no entanto, se criar um procedimento específico. Bom ou ruim foi um avanço que vem andando vagarosamente, pois o único poder que tem interesse na efetivação desses pagamentos atualmente é o Judiciário, que, na maioria avassaladora das vezes, não deu causa a essas dívidas.

A modernização do Poder Judiciário do Tocantins trouxe um alento novo ao tema, e a demonstração desses avanços pode mudar o paradigma dos precatórios, servindo como exemplo para outros lugares.

O maior problema para o aprofundamento do tema é a falta de bibliografia procedimental, normatização definida e geral e as enormes diferenças procedimentais entre todos os tribunais do País, o que implicará minuciosa pesquisa de campo com a análise profunda dos diversos procedimentos e adequação ao tema

e à legislação atual vigente, mormente a recente Lei Complementar nº 155, de 2015, surgida após a decisão de modulação proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), que delimitou no tempo os efeitos da declaração da inconstitucionalidade do regime especial criado pela Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, concedendo sobrevida por mais 5 exercícios à moratória que antes vigia pelo prazo de 15 anos, dos quais já haviam decorrido 5 anos.

A prioridade dada aos pagamentos dos precatórios ganha indiscutível relevância na edição da supracitada lei complementar porque ultrapassa os aspectos constitucionais e processuais inerentes ao tema, principalmente porque ela não é exauriente no que diz respeito à previsão dos procedimentos necessários à sua execução, que, por sua vez, garantiu a autonomia administrativa dos tribunais.

Portanto, ao deparar no pouco referencial teórico é que se pode trabalhar bem melhor a contextualização do tema por meio de pesquisas de campo, amostras e experiências dos tribunais e entidades devedoras para que se possa, quem sabe, transformar o trabalho numa obra literária jurídica que vise auxiliar os operadores do direito em geral, bem como os administradores públicos, a trabalhar no tema utilizando as normas mais atuais, e os procedimentos adequados que auxiliem numa melhor qualidade de vida ao cidadão brasileiro credor do Estado.

Com efeito, faz-se necessário demonstrar a grave crise por que passa o setor de precatório no País e as soluções que vêm sendo encontradas para minimizar os problemas do não pagamento para os cidadãos e demais credores, razão pela qual este estudo visa demonstrar o que vem sendo feito de positivo no estado do Tocantins; a descentralização das Requisições de Pequeno Valor (RPV) para os juízos da execução; a agilidade da implantação do precatório eletrônico; a realidade do e-Proc como sistema totalmente implantado para a análise dos processos no estado do Tocantins; discorrer sobre a aplicação da tabela de correção virtual para a correção dos valores; relatar a respeito da inclusão das instituições financeiras no sistema processual virtual com vistas à descentralização dos pagamentos para que as partes não precisem mais vir à Capital para receber seus créditos.

Não se trata de utopia, mas sim de se melhorar o que já existe sobre o tema em âmbito nacional e proporcionar um novo paradigma a respeito, com o foco voltado para a garantia dos direitos do cidadão.

Quanto ao método utilizado, para a elaboração do trabalho, foi o hipotético-

dedutivo, porquanto pretendeu levantar uma hipótese inicial para confirmá-la ao final, tentando propor ainda, quem sabe e dependendo das pesquisas, uma teoria nova para que todos a possam seguir, mesclando assim o estudo do tema com o método indutivo.

Dessa forma, a abordagem foi quali-quantitativa, tendo em vista que as pesquisas feitas e os levantamentos objetivos angariados serviram de base para a aplicação de meios filosóficos que garantam o bem-estar do cidadão de bem que tem créditos com o Estado e sofre para receber diante da indiferença política coletiva sobre o tema, pois os tratamentos dados à questão são sempre casuísticos.

Importa ressaltar que a técnica a ser utilizada foi a indireta, com análises dos números encontrados e levantamentos doutrinários e jurisprudenciais, bem como de informações dos lugares pesquisados que permitam a elaboração de um produto final com o desenvolvimento de processos, procedimentos e técnicas novas que consintam a melhora, celeridade, eficácia e efetividade do tema.

O tema foi delimitado em pesquisa de campo feita no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, no Conselho Nacional de Justiça e no Supremo Tribunal Federal – sem embargo de buscas a serem feitas em outros tribunais da federação – a fim de compilar caminhos já adotados nestes órgãos e soluções para a melhoria da prestação jurisdicional/administrativa dos tribunais em relação aos Precatórios ou Requisições de Pequeno Valor.

O lapso temporal desta pesquisa foi entre os anos 2013 e 2015, quando houve muitos avanços nesta área e se permitiu a demonstração positiva e negativa de atuação do órgão jurisdicional e administrativo, porquanto pouco existe de legislação a respeito, e tudo o que há é consequência de análises empíricas e/ou normatizações casuísticas que foram feitas para adequar o momento à situação econômica do País e dos entes federados.

Para tanto, o vertente estudo foi estruturado em 4 capítulos: o primeiro evidencia a seara introdutória; o segundo apresenta as generalidades sobre os direitos humanos e precatórios, evidenciando um diálogo de justiça social; e o terceiro versa sobre os precatórios; no quarto capítulo estão expressas as considerações finais deste trabalho, bem como a proposição final; por fim, têm-se, ainda, as referências bibliográficas que arrematam esta pesquisa acadêmica.

## 2 DOS DIREITOS HUMANOS E PRECATÓRIOS: UM DIÁLOGO DE JUSTIÇA SOCIAL

Este capítulo mostra as particularidades dos direitos humanos para, em seguida, discorrer sobre os precatórios, o que torna imprescindível a existência de um diálogo de justiça social entre ambos.

Nessa senda, discorre-se sobre as generalidades dos direitos humanos, bem como a evolução histórica da dignidade da pessoa humana; direitos e garantias constitucionais; dignidade da pessoa humana como justificativa para a efetividade dos créditos com precatórios; Estado democrático de direito; e a responsabilidade civil do Estado, todos com a finalidade de fundamentar esse referencial teórico, como se poderá observar nas próximas páginas.

### 2.1 Dos direitos humanos

A finalidade de se fazer uma conceituação sobre os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana encontra suporte na necessidade profícua de se aprimorar a investigação jurídica inerente a mais uma das feridas sociais do Brasil, buscando assim uma personalização desse fato que se faz de grande relevância para as classes menos abastadas e em especial, no contexto da presente pesquisa, dar visibilidade àqueles que esperam longos períodos à concretização do direito conquistado no âmbito do processo de conhecimento, cuja efetividade esgota-se com o recebimento dos precatórios.

Ao se falar em direitos humanos e precatórios e para que haja um diálogo de justiça social, faz-se necessário observar o conceito de direitos humanos e direitos fundamentais, composto por critério de união de todos os direitos essenciais aos homens.

Assim, a diferença entre tais institutos é muito bem elucidada por Mendes e Branco (2015, p. 151), quando lecionam:

A expressão *direitos humanos*, ou *direitos do homem*, é reservada para aquelas reivindicações de perene respeito a certas posições essenciais ao homem. São direitos postulados em bases jusnaturalistas, contam índole filosófica e não possuem como característica básica a positivação numa ordem jurídica particular. A expressão *direitos humanos*, ainda, é até por conta da vocação universalista, supranacional, é empregada para designar

pretensões de respeito à pessoa humana, inseridas em documentos de direito internacional. Já a locução *direitos fundamentais* é reservada aos direitos relacionados com posições básicas das pessoas, inscritos em diplomas normativos de cada Estado. São direitos que vigem numa ordem jurídica concreta, sendo, por isso, garantidos e limitados no espaço e no tempo, pois são assegurados na medida em que cada Estado os consagra.

O direito fundamental da pessoa humana está estatuído no artigo 5º da Constituição Federal, de 1988, quando assegura, *in verbis*: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”.

Nesse sentido, tem-se buscado garantir a cidadania e a dignidade social das pessoas que se apresentam em risco social ante o pagamento dos precatórios, no que tange à sua efetividade como direito de cidadania e a institucionalização da construção social dos direitos humanos.

No Brasil, podem ser considerados direitos fundamentais todos aqueles direitos compreendidos no Título II da Constituição Federal, de 1988, que tratou de separar o objeto de cada grupo, conforme se vê:

- Direitos individuais e coletivos previstos no art. 5º onde são abordados direitos civis e garantias processuais;
- Direitos sociais para tratar dos direitos sociais propriamente ditos conforme se verifica no art. 6º e direitos trabalhistas previstos nos arts. 7º ao 11;
- Direitos à nacionalidade para tratar do vínculo jurídico-político entre a pessoa e o Estado, que são tratados nos arts. 12 e 13;
- Direitos políticos que diz respeito ao direito de participação na vida política do Estado, bem como o direito de votar e de ser votado ao cargo eletivo e suas condições previstos nos arts. 14 ao 17.

Ao que se verifica, trata-se de temas previstos nos conceitos básicos dos Direitos e Garantias Fundamentais, e abrangem os artigos 5º a 17, compondo assim um extenso rol de direitos. Nestes casos, foram os próprios constituintes quem os consideraram de forma expressa no rol dos Direitos Fundamentais, por entenderem estarem estes ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana e aos direitos humanos. Mas deixa-se claro que estes não se esgotam nesse rol. Vários são os direitos fundamentais espalhados na Constituição, dentre os reconhecidos na Jurisprudência pátria, destacam-se o meio ambiente sadio e equilibrado e as

garantias referentes à cobrança de tributos.

Entre as razões para a proteção dos direitos fundamentais encontra-se a possibilidade de controle dos atos estatais e também contra abusos de autoridade, justificando assim a necessidade de um mecanismo de controle de constitucionalidade, pois, caso assim não o fosse, os direitos humanos estariam à mercê da vontade do Estado ou de seus administradores.

No ordenamento jurídico pátrio, mais especificamente na Constituição, de 1988, os direitos fundamentais, por força do artigo 5º, §1º, são de aplicação imediata; não precisam, portanto, de regulamentação para sua efetivação (vinculantes). Ademais, por força do artigo 60, § 4º, inc. V, encontram-se no rol das cláusulas pétreas, não podendo, dessa forma, ser abolidos mesmo que por meio de emenda constitucional.

### *2.1.1 Evolução histórica da dignidade da pessoa humana*

Ao se falar em dignidade da pessoa humana, faz-se necessário observar o conceito de direitos fundamentais e de direitos humanos composto por critério de união de todos os direitos essenciais aos homens.

Sobre a evolução histórica da dignidade da pessoa humana, pode-se dizer que é um direito constituído pela história, sendo que a Carta Magna o prescreve como princípio fundamental que resguarda a materialização dos demais direitos fundamentais.

Para Luño, citado por Pessoa (2009, p. 17), “Os direitos fundamentais se apresentam na norma constitucional como um conjunto de valores objetivos básicos e, ao mesmo tempo, como o marco de proteção das situações jurídicas subjetivas”.

Alguns doutrinadores afirmam que a expressão correta deve ser direitos fundamentais do homem. Nesse sentido, os direitos fundamentais podem ser referidos como direitos dos homens, em determinado tempo e lugar, isto é, num estado concreto, numa perspectiva constitucional.

Bonavides (2009, p. 67) afirma “que criar e manter os pressupostos elementares de uma vida baseada na liberdade e na dignidade da pessoa humana são os objetivos primordiais dos direitos fundamentais”.

Pode-se aqui então estabelecer que a expressão direito fundamental seja aplicada àqueles direitos do ser humano, reconhecidos e positivados pela

Constituição Federal vigente, tendo como finalidade uma melhor qualidade de vida aos indivíduos.

Nessa senda, Nunes (2004, p. 102) leciona que

A Dignidade da Pessoa Humana não é um direito absoluto. Trata-se, portanto, de um princípio que: identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua só existência no mundo. É um respeito à criação, independentemente da crença que se professe quanto à sua origem. A dignidade relaciona-se tanto com a liberdade e valores do espírito como [...]. Embora existam visões mais ambiciosas do alcance elementar do princípio, há razoável consenso de que ele inclui pelo menos os direitos à renda mínima, saúde básica, educação fundamental e acesso à justiça.

Consagrado no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana está manifesta em todos os princípios fundamentais e é a fonte normativa dos demais direitos, pois agrega unidade e coerência aos demais princípios.

Sem dúvida, pelo seu valor e força, é efetivamente o principal direito fundamental, como assim considera Nunes (2004, p. 365) que

É ela a dignidade, o primeiro fundamento de todo o sistema constitucional posto e o último arcabouço da guarda dos direitos individuais. A isonomia serve, é verdade, para gerar equilíbrio real, porém visando concretizar o direito à dignidade. É a dignidade que dá a direção, é ela o primeiro comando a ser considerado pelo intérprete.

O legislador reconhece essa força normativa por um raciocínio lógico, pois, numa colisão dos direitos fundamentais, prevalece a dignidade da pessoa humana, haja vista ser ele detentor de valor absoluto e ter força axiológica.

A esse respeito, Barroso (2003, p. 317) entende,

Por fim, merece destaque, em todas as relações públicas e privadas, o princípio da dignidade da pessoa humana, que se tornou o centro axiológico da concepção de estado democrático de direito e de uma ordem mundial, idealmente pautada pelos direitos fundamentais.

Ademais, o princípio da dignidade humana coliga um espaço de integridade moral vinculado à liberdade e aos valores de espírito, garantindo, desse modo, a todas as pessoas condições materiais de subsistência.

A partir dessa mesma percepção, Bulos (2008, p. 392) esclarece:

A dignidade humana reflete, portanto, um conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio do homem. Seu conteúdo jurídico interliga-se às liberdades públicas, em sentido amplo, abarcando aspectos individuais, coletivos, políticos e sociais do direito à vida, dos direitos pessoais tradicionais, [...], dos direitos econômicos, dos direitos educacionais, dos direitos culturais, etc.

Dessa forma, o respeito e a proteção da integridade física e emocional da pessoa, de um modo geral, prevalecem em face dos demais princípios.

Corroborando o supracitado, Sarlet (2009, p. 77) aduz que

Cada ser humano é, em virtude de sua dignidade, merecedor de igual respeito e consideração no que condiz com a sua condição de pessoa, e que tal dignidade não poderá ser violada, ou sacrificada, nem mesmo para preservar a dignidade de terceiros, o que não afasta certa relativização ao nível jurídico-normativo. Mesmo prevalecendo em face dos demais princípios do ordenamento, não há como afastar a necessária relativização do princípio da dignidade da pessoa em homenagem à igual dignidade de todos os seres humanos.

Assim, é cogente balizar os poderes de toda autoridade que é encarregada de resguardar o respeito da dignidade dos indivíduos. Necessita-se, sim, de uma doutrina referente aos direitos humanos que ultrapasse a visão moral ou religiosa, pois esta é correlativa a um estado de direito.

Sob a ótica de Machado (2003, p. 91), “a dignidade humana é um valor subordinante, que nunca cede em face dos valores subordinados”, afirmação esta que sinaliza ser importante não ignorar o fato de que a adoção do conceito como valor supremo, é feita pelo ordenamento jurídico.

A propósito, observa-se que a proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana foi tida pela Constituição Federal como um dos princípios constitucionais que orienta a interpretação de todo o sistema jurídico. Cumpre, pois, levantar o tratamento que diferentes correntes de pensamento dispensam aos direitos humanos.

Como exemplo, a linha de pensamento filosófica se fundamenta nos direitos humanos como absolutos e impassíveis de questionamentos, porque derivam da própria natureza do homem, até mesmo os que consideram a natureza absoluta de todos os direitos humanos defendem a respectiva homogeneidade e se baseiam na corrente adotada pela própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, na qual está expresso que todos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Mais ainda, faz-se necessária a proteção desses direitos pelo Estado, pois este tem

obrigação de criar as condições necessárias e favoráveis ao respeito à pessoa humana.

### *2.1.2 Direitos e garantias constitucionais*

Alguns doutrinadores afirmam que os direitos e as garantias fundamentais passaram a existir primeiramente no Ordenamento Constitucional Inglês. No entanto, outros afirmam que o surgimento desses direitos se deu a partir da Revolução Francesa.

Nesse sentido, Paulo e Alexandrino (2009, p. 89) evidenciam que

Alguns autores apontam como marco inicial dos direitos fundamentais a Magna Carta inglesa (1215). Os direitos ali estabelecidos, entretanto, não visavam garantir uma esfera irredutível de liberdades aos indivíduos em geral, mas sim, essencialmente, assegurar poder político aos barões mediante dos poderes do rei. A positivação dos direitos fundamentais deu se a partir da Revolução Francesa, com a Declaração dos Direitos do homem (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen em 1789*) e das declarações de direitos formulados pelos Estados Americanos , ao firmarem sua independência em relação à Inglaterra (*Virginia Bill DF Rights, em 1776*). Originam-se , assim, as Constituições liberais dos Estados ocidentais dos séculos XVII e XIX.

No Brasil, o princípio da dignidade da pessoa humana teve marco inicial expresso a partir do reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais em nosso ordenamento constitucional, embora essa construção já seja reconhecida em Pico Della Mirandola desde final do Século XV quando escreveu o Discurso sobre a dignidade do homem.

### *2.1.3 Dignidade da pessoa humana como justificativa para a efetividade dos créditos com precatórios*

Pode-se dizer que a evolução da tecnologia da informação contribui para a disseminação em massa das boas e das más ocorrências que envolvem a natureza humana. Fica difícil definir se a falta de escrúpulos e valores torna a novel sociedade mais superficial e cruel, ou se as informações que antes não eram conhecidas passaram a ser veiculadas de forma rápida e sem forma de seletividade. O fato é que se presenciaram atitudes e acontecimentos que fogem ao padrão da normalidade humana, em que se vê uma maldade desenfreada e ataques absurdos

entre os homens, que assustam pela violência da força sem limite e da maldade empregada.

Obviamente que não se fala somente das guerras e atentados, mas principalmente daqueles fatos do cotidiano, em que pessoas normais têm tomado atitudes assustadoras em razão de problemas de pequena importância e que trazem sérios e graves transtornos para o outro enquanto ente.

A dignidade da pessoa humana não possui um conceito em si mesmo, tampouco se exaure em razão das inúmeras influências que sofre em comunidades e épocas diferentes, sendo visível a evolução tanto do relacionamento social quanto da legislação que visava proteger a sua integridade. As diversas religiões então existentes já previam a preocupação com a dignidade humana, o que teve séria influência nos costumes e nas leis.

A discussão filosófica data da China antiga e algumas vezes serviu de base em legislações como o Código de Hamurabi e o Código de Manu. Olhando para a lei de Talião, embora extremamente agressiva, esta visava dar exemplo para preservar o bem-estar social e conseqüentemente a dignidade do povo.

A mudança de paradigma do foco na dignidade humana vem da Grécia e é magnificamente retratada por Sarlet (2009, p. 33) quando diz:

Embora os gregos não trabalhem diretamente a noção de dignidade da pessoa humana, considerando sua grande influência na civilização ocidental, temos que a análise do seu pensamento se justifica. De um modo geral, o pensamento grego procura construir uma idéia de um homem com validade universal e normativa. Esta reflexão filosófica sobre o homem acaba, portanto, sendo o primeiro passo para a construção da noção de dignidade humana, pois é no contexto humano que a idéia de sua dignidade é desenvolvida.

A mudança da adoração dogmática para a racionalidade humana na filosofia foi o ponto de partida para a evolução das relações humanas e o reconhecimento da importância do homem com ponto central e principal, e ainda fonte e receptor de análises mais profundas diante de sua capacidade de fazer e receber o bem; de outro modo, de fazer e receber o mal.

Nesse aspecto, a teologia demonstra, por meio do velho e do novo testamento, a evolução do pensamento humano em relação a Deus, porquanto naquele se via o “Deus temor” e neste o “Deus amor” como fonte de energia espiritual. Dessarte, já se pode visualizar a diferenciação drástica do homem como poder de mudança social e

a colocação dele como elemento principal da natureza, em razão da sua capacidade de manter ou destruir o que existe ao seu redor.

São Tomás de Aquino, aprimorando a filosofia grega, analisa o ser humano como matéria de fato e alma e, dentro dessa junção de razão e fé bem desenvolvida na escolástica, tenta justificar a presença de Deus pela imortalidade da alma, e expressa, pela primeira vez, o termo “dignidade humana” fazendo uma relação filosófico-teológica para justificar a necessidade de se respeitar o homem racional como um ser divino, digno de respeito concreta e abstratamente, porque, ainda que tenha a matéria destruída pelo tempo, é imortal pela alma. É a racionalidade humana que distingue o homem das demais criaturas.

O ápice dessa matéria encontra-se no Iluminismo, onde se deu ao homem o valor que ele merecia, aperfeiçoando-se a partir daí, a cada dia, tais valores pelos costumes, regras sociais e leis que traduzem ou tentam traduzir o verdadeiro significado do homem no tempo e no espaço.

Entretanto, o passo inicial para transformar a dignidade humana em princípio tem como marco Immanuel Kant, que aplicou à teoria escolástica uma visão epistemológica em que cria o dever moral e permite que o homem não só se sujeite à ética aplicada a si mesmo, mas também às normas por ele criadas e dinâmicas numa sociedade plural, porém concêntrica. A impossibilidade de precificação do homem como ser humano o diferencia dos demais seres e o torna digno, pois os valores que o acompanham estão acima de qualquer outra coisa, tornando-se único e insubstituível.

A contraposição semântica entre princípio e valor dá a noção real da importância da dignidade da pessoa humana e é bem definida por Nunes (2010, p. 20) de maneira clara quando diz:

Mas o fato é que, enquanto o valor é sempre um relativo na medida em que *vale*, isto é, aponta para uma relação, o princípio se impõe como um absoluto, como algo que não comporta qualquer espécie de relativização. O princípio é, assim, um axioma inexorável e que, do ponto de vista do Direito, faz parte do próprio linguajar desse setor de conhecimento. Não é possível afastá-lo, portanto.

Ora, a amplitude da dignidade humana é tamanha e de tal importância que se torna intocável. Por esse motivo é um princípio, e como tal é universal, pouco importando a diversidade religiosa, de costumes ou legal existentes, devendo se

fazer um juízo apriorístico para a consecução.

Todo arcabouço jurídico tem como base concreta e abstrata os princípios, pois é sobre essa estrutura que se conjugam normas e costumes. É nesse sentido que Nunes (2010, p. 37) relata em sua obra de maneira magnífica:

E a melhor interpretação – na verdade, a única – relativamente a esses dispositivos é a de que o intérprete tem sempre de constatar que o sistema jurídico legal – escrito e não escrito (costumes) – está assentado em princípios. Em última instância haverá um princípio a ser invocado – e em primeiro lugar, como estamos a demonstrar. É como se o sistema jurídico – que no caso brasileiro é quase completamente escrito – fosse um tecido costurado sobre os princípios. Ou dizendo de outro modo, a colcha de retalhos de normas postas está assentada neles. Se essa colcha fosse, por um motivo qualquer, retirada, eles estariam lá, sob ela.

Muitos princípios jurídicos são importantes, mas esse tem um alcance extraordinário pela qualidade da sua amplitude e pelas consequências nefastas da sua ausência em qualquer caso que seja.

Tamanho é a importância desse princípio que o legislador constituinte o destacou no artigo 1º, III, que vale a anotação:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Município e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

[...]

III – a dignidade da pessoa humana.

Este espetacular destaque permitiu que ele se espalhasse por diversas partes da Carta Constitucional e que se pode encontrar, somente a título de destaque, no art. 5º, incisos III (não submissão à tortura), VI (inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença), VIII (não privação de direitos por motivo de crença ou convicção), X (inviolabilidade da vida privada, honra e imagem), XI (inviolabilidade do domicílio), XLIX (proteção da integridade do preso), entre tantas outras constantes da Carta e de Normas que visam garantir a dignidade da pessoa humana.

Este é o mínimo que deve ter respeito em relação ao ser humano, tanto que, quando há colidência entre interesses e princípios, estes devem se sobrepor sobre os demais, porquanto defendem a pessoa enquanto ente de direitos, mas sobretudo porque se trata de interesse de um ser humano em detrimento de qualquer outro interesse, não podendo, dessa forma, ser amenizado ou relativizado sob pena de se

estar ferindo o Estado Constitucional e atingindo o caráter absoluto dos principais princípios havidos na Lei Maior, devendo prevalecer sobre todos os demais, pois, em razão da sensibilidade do seu caráter, serve de base a todos os demais princípios infraconstitucionais.

É a ponderação e o bom senso que devem nortear a aplicação desse princípio, sem embargo à real prevalência da dignidade da pessoa humana na aplicação legal, no caso em tela sobre o pagamento dos precatórios devidos.

A demora no pagamento e a fuga do Estado em fazê-lo ferem, sem sombra de dúvidas, a dignidade da pessoa humana, principalmente quando se trata de verba alimentar, causando problemas ainda que se trate de questões comerciais, uma vez que muitos dos casos acabam por encerrar empresas, ocasionando comoção social com a demissão de seus empregados pelo não pagamento de serviços prestados aos Estados, e ainda trazem graves problemas financeiros às instituições que são obrigadas a encerrar suas atividades.

## **2.2 Estado democrático de direito**

### *2.2.1 O Estado*

De acordo com as teorias clássicas, o Estado é constituído pela junção de seus elementos: povo, território e governo.

Silva (2004, p. 96) vai mais além ao afirmar que o Estado “constitui-se de quatro elementos essenciais: um *poder soberano* de um *povo* situado num *território* com certas *finalidades*”. Observe-se que este autor tratou de acrescentar a finalidade como um dos elementos que compõem o Estado.

Segundo Rocha (2005, p. 7), “o Estado nada mais é do que a busca de satisfação das vontades da sociedade, e, nesse “querer social”, o povo determina o verdadeiro alcance do Estado de Direito representado no Texto Constitucional”.

Cunha Júnior (2006, p. 4) leciona que “o estado é um fenômeno que decorreu de um processo histórico de experiência nos diversos povos do mundo, cujo conceito vem evoluindo desde a antiguidade, a partir da *Polis* grega e da *Civitas* romana”.

Em outras palavras, significa dizer que o Estado é composto de determinado povo unido por características culturais e sociais próprias, num dado território, sob o

comando de um governo, com a finalidade própria de alcançar o bem comum, o que, em síntese, pode se traduzir na ideia de que o povo é o verdadeiro titular do poder. Daí o motivo de se defender a ideia de que o povo deve viver numa sociedade livre, justa e igualitária.

### 2.2.2 A tripartição do poder

A esse respeito, a Constituição brasileira, em seu art. 2º, prevê que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, atribuindo a cada um dos Poderes do Estado determinada função típica: ao Poder Legislativo é atribuída a função de elaboração das leis, ou seja, a função legislativa; ao Poder Executivo compete dar execução, ou seja, a função administrativa; ao Poder Judiciário compete a função jurisdicional, ou seja, aplicar a lei aos litigantes.

Na lição de Alexandrino e Paulo (2002, p. 13),

O Estado é composto de Poderes, que representam uma divisão estrutural interna, destinada à execução de certas funções estatais. Esses Poderes do Estado, segundo a clássica tripartição concebida pelo filósofo francês Montesquieu, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Embora sejam independentes e harmônicos entre si, conforme preceitua o art. 2º da Constituição Federal, de 1988, são Poderes que se complementam e se limitam mutuamente, o que para muitos doutrinadores pode ser entendido como sendo um dos fundamentos para a defesa do Controle Externo.

A separação dos poderes consagrada por Montesquieu, no Espírito das Leis, é levada em consideração e permite perceber que havia uma pretensão maior, qual seja, a de se criar um sistema capaz de evitar os abusos por parte daqueles que estavam à frente do poder, surgindo aí a ideia de limitações recíprocas entre os poderes.

Seguindo essa prática, o ordenamento constitucional criou uma série de mecanismos, dos quais se pode citar o controle de constitucionalidade, pelo qual o Judiciário examina a regularidade dos atos dos outros poderes, Legislativo ou Executivo; ou ainda o poder de veto, pelo qual o presidente da República nega a aprovação a um projeto já aprovado pelo Congresso Nacional.

Interessante notar que o propósito Constitucional do Poder Judiciário é a salvaguarda da Lei fundamental, Lei esta que traz consigo princípios e valores sociais que devem ser defendidos.

### 2.2.3 Democracia

A experiência democrática brasileira veio depois de anos de regime militar, quando, segundo estudiosos, foi possível conquistar no País o legítimo princípio do Federalismo, que tem como um dos seus alicerces fundamentais a tripartição dos poderes, independentes e harmônicos adotados pela atual Constituição.

Falar de democracia é adentrar a discussão que precede a ponderação sobre a divisão, ou não, do poder do Estado. Assim, pode-se dizer que se trata de trazer à tona a reflexão acerca das origens e da legitimação e fundamento do próprio Estado.

Muito se fala em democracia, e a esse respeito muitos chegam a exaltá-la como sendo um triunfo do povo, em especial dos menos favorecidos. Consiste numa expressão presente nos discursos políticos, e muitos se utilizam dela como justificativa do próprio governo ou de feitos alcançados.

Com propriedade, Silva (2004, p. 44) leciona que “A palavra democracia vem do grego, em que *demos* significa povo e *kratia*, de *krátos*, significa governo, poder, autoridade”. De forma resumida, pode-se dizer que democracia significa governo do povo ou poder do povo. Nesse caso, a institucionalização do poder do Estado vem da vontade e do consenso da maioria da população. No caso brasileiro, da maioria dos eleitores que, no exercício do sufrágio, elegem seus representantes.

A democracia surgiu em Atenas na Grécia Antiga. À época, o “cidadão” tinha a capacidade de opinar, discutir e decidir pelos destinos da cidade-Estado. Porém, o que se percebe é que ainda não se podia falar em democracia direta em razão de, àquela época, as mulheres, escravos e estrangeiros serem excluídos, não podendo exercer os direitos de cidadãos. Ademais, era grande a marginalização em meio àquela sociedade, e poucos possuíam efetivamente o poder em mãos, o que batia de frente com os objetivos e interesses de minorias.

Conforme Rocha (2005, p. 7),

A Democracia, vista aqui exclusivamente como legitimação do governo do Estado, dita o funcionamento deste, com suas linhas funcionais básicas traçadas por uma Constituição formal, na qual se estabelece a estrutura

jurídico-política que deve imperar naquela sociedade.

Quando se fala em Estado Democrático de Direito, não se pode deixar de tratar da união dos conceitos de Democracia e de Estado. Nesse caso, pode-se dizer que seu significado vai mais além do que a mera conjugação dos termos anteriormente apontados, em razão de não se restringir simplesmente à incorporação dessas ideias, superando-as à medida que transforma o Estado tradicional.

Rocha (2005, p. 8) lembra que “os textos constitucionais nasceram como instrumento de realização da democracia, como salvaguarda contra os excessos do Estado Absolutista”.

Na lição de Silva (2004, p. 112), “a Democracia, como realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana, é conceito mais abrangente do que o Estado de Direito que surgiu como expressão jurídica da democracia liberal”.

Leciona Cambi (2005, p. 153) que,

Em sentido formal, a democracia é um procedimento para a constituição do governo e para a formação das decisões políticas (isto é, das decisões que abrangem toda a comunidade). Assim, cabe ao Poder Legislativo, eleito direta ou indiretamente pelo povo, a função de elaborar leis, devendo existir junto a ele um órgão administrativo para execução da lei, com dirigentes eleitos; todo cidadão, a partir da maioria tem direito ao voto; todos os eleitos devem ter voto igual; o sufrágio deve ser universal; o cidadão deve ser livre para votar, formando a sua opinião a partir da disputa livre entre partidos políticos que buscam a consolidação de uma representação nacional; prevalece o princípio majoritário, pelo qual a vontade da maioria predomina, sem, contudo, suprimir o direito da minoria, especialmente o direito a igualdade de condições para se tornar maioria. Sob esse aspecto, a democracia aceita a qualquer conteúdo ideológico, porque se estabelecem regras sobre como se chega a decisão política e não o que se decide.

Cambi (2005) traçou um trajeto interessante para mostrar o caminho da Democracia e que esta envolve outros valores, como liberdade de escolha e igualdade.

Já Ferreira (1996, p. 76) diz que a democracia “significa a efetiva participação do povo nas decisões e destinos do Estado. Essa participação pode se dar através da formação das instituições representativas, ou mesmo através do controle da atividade estatal”.

Nesse sentido, Silva (2004, p. 119) leciona que

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, por que envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de libertação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

O modelo de Estado Democrático de Direito foi concebido pelos constituintes ao Poder Político, cabe-lhes, pois, criar regras para que a democracia se estabeleça, reservando ao Judiciário o papel de interpretá-las e aplicá-las em conformidade com a Constituição Federal vigente.

Percebe-se que não foi à toa que o legislador constituinte constou a expressão “Estado Democrático de Direito” de forma estratégica no primeiro artigo da Carta Magna, de 1988. Havia ali a intenção de deixar evidente a vontade de mostrar que se trata de um País governado e administrado por poderes legítimos, legal e que observa os princípios democráticos fundamentais.

#### *2.2.4 Democracia no Brasil*

A promulgação da Constituição brasileira, de 1988, pode ser considerada o grande marco para no início do processo de redemocratização do País, que por muito tempo passou pelo regime militar. Tanto o é que a Carta Magna, de 1988, em seu preâmbulo, deixou claro, na expressão “Estado Democrático de Direito”, que o Brasil é um país democrático. Nesse mesmo texto, tratou de marcar os fundamentos do Estado Brasileiro, bem como garantir o exercício dos direitos sociais e individuais.

Em seu art. 1º, a Constituição Federal vigente assegura que *“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou indiretamente, nos termos desta Constituição”*. Assim sendo, verifica-se que o Estado brasileiro encontra legitimação em seu povo. Neste mesmo artigo, trata também dos seus fundamentos:

[...] tem como fundamentos:  
I – A soberania;

- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Silva (2004, p. 125) cita que “o regime brasileiro da Constituição, de 1988, funda-se no princípio democrático”.

Com vistas a assegurar eventuais riscos de supressão, o constituinte tratou de consolidar no § 4º do art. 60 da Constituição Federal, de 1988, a seguinte vedação (que neste caso firma-se como cláusula pétrea):

- Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
[...]  
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
- I - a forma federativa de Estado;
  - II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
  - III - a separação dos Poderes;
  - IV - os direitos e garantias individuais.

Vê-se, então, que a Teoria da Democracia se apresenta como uma das bases do Estado brasileiro e que esta se estende obrigatoriamente à base dos poderes estatais e se convalida como um dos objetivos nacionais permanentes.

Ensina Silva (2004, p. 143) que “o Estado Democrático de Direito, em que se constitui a República Federativa do Brasil, assegura os valores de uma sociedade pluralista (preâmbulo) e fundamenta-se no pluralismo político (art. 1º, V)”.

O pluralismo para que efetivamente se realize necessita abrir espaço para que cada um possa assumir e expressar suas ideias, o que permite debates e tensões próprias.

### *2.2.5 Poder Judiciário*

Como foi demonstrado, a tripartição do Poder por órgãos diferentes e independentes é uma forma encontrada para coibir a ação de um deles sem limitação dos outros, formando um verdadeiro sistema de freios e contrapesos (SILVA, 2004) mediante o qual nenhum Poder está imune ao controle, que se subsume no princípio de independência e harmonia entre os Poderes.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2002, p. 14), no Brasil “não há exclusividade no exercício das funções pelos Poderes”. O que os autores

demonstram é que não há rígida e/ou absoluta divisão dos Poderes, mas sim preponderância na realização desta ou daquela função.

Demonstra, portanto, que, embora os Poderes tenham suas funções precípuas (funções típicas), a própria Constituição permite “ressalvas (ou exceções) ao princípio da separação dos Poderes” ao autorizar que também desempenhem funções que normalmente pertenceriam a Poder diverso (funções atípicas), conforme demonstrado anteriormente.

Ensina Nolasco (2006, p. 450) que o sistema de tripartição dos poderes “aprimorado pela doutrina americana, deu origem à teoria dos freios e contrapesos (...) no qual é defeso um poder interferir nas atividades do outro de modo a usurpar suas funções, entretanto um deve fiscalizar o outro para evitar os excessos”.

Para Zaffaroni (1995, p. 79),

Embora a função de decidir conflitos seja a que é sempre reconhecida como essencial ao judiciário, não é menos certo que são muitos os organismos que fazem o mesmo e não têm caráter judicial, sem contar com outros que permanentemente a disputam, na contínua tentativa de “politizar” ou “jurisdicionalizar” os conflitos.

Ainda de acordo com o autor (1995, p.85), “Parece claro que, usando a expressão *poder judiciário* ou a que melhor queira substituí-la, o judiciário cumpre ou deverá cumprir a função de resolver conflitos, por mais que não lhe seja exclusiva e, enfim, não lhe seja caracterizante”.

Lima (2005, p. 18) lembra que “O poder judiciário compreende só os órgãos judicantes e suas estruturas administrativas e de apoio. O Ministério Público e a Advocacia compõem funções essenciais à justiça, mas não integram o Poder Judiciário”.

Ainda de acordo com Zaffaroni (1995, p. 87),

A chave de poder do judiciário se acha no conceito de “independência”, mas este é, como tudo o que se relaciona com o judiciário, bastante equívoco. De modo geral, associa-se ao judiciário por uma (espécie de ato reflexo, mas continuamente se pretende reforçá-lo ou debilitá-lo, segundo a posição de poder do operador. Este jogo interminável, devidamente manipulado com verniz ideológico, torna notoriamente obscuro um conceito que em suas formulações mais claras não é simples, pela multiplicidade de aspectos e manifestações.

Não se pode negar que compete aos juízes resolver conflitos. Ainda assim,

necessário se faz lembrar que há outros organismos que também o fazem, o que leva alguns autores a caracterizar a jurisdição pela força da coisa julgada, conforme leciona Zaffaroni (1995, p. 92):

A "forma de aplicação do direito que se distingue das outras modalidades possíveis, por representar o grau máximo de irrevogabilidade admitido em cada ordenamento positivo". A tarefa de interpretar a lei para aplicá-la ao caso concreto é árdua, equívoca e discutível. Se assim não fosse, seriam inúteis as bibliotecas jurídicas. Não há dúvida de que, diante de certos problemas, a lei não é interpretada da mesma maneira por um conservador e um liberal, um socialista ou um democrata-cristão, mas isso não obedece a que qualquer comitê partidário lhe distribua ordens e menos ainda a corrupção. Fora de qualquer patologia institucional, isso obedece a uma certa coerência necessária e saudável entre a concepção do mundo de cada um e a sua concepção do direito (que é algo que está no mundo).

Já há algum tempo se fala em crise da funcionalidade que assola o Poder Judiciário no Brasil. Muitos atribuem a responsabilidade pela crise à própria deficiência estrutural desse Poder e aos excessos processuais.

Ainda não se pode negar que, no curso do longo período, o Poder Judiciário não tem sido capaz de atender às aspirações da sociedade brasileira.

É notório que a imagem do Judiciário brasileiro tem sofrido com o crescente desgaste, seja pela falta de compromisso, seja pela falta de estrutura, caracterizada principalmente em virtude da demora na prestação jurisdicional, o que eleva a descrença da população.

Cambi (2005, p. 153) tece interessante crítica ao afirmar que,

Partindo da realidade brasileira, em que muitos direitos fundamentais não passam de meras promessas constitucionais não cumpridas, é necessário buscar critérios para que o Poder Judiciário sirva como um verdadeiro instrumento de construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária.

Entre as principais responsáveis pela falta de confiança que cada vez mais vem crescendo no seio da população, pode-se citar a legislação processual que para muitos se encontra ultrapassada, ou que já não mais atende aos anseios sociais, o que cria situações das quais muitos, até mesmo os próprios advogados se aproveitam para cometer abusos, principalmente em razão do excesso de recursos simplesmente protelatórios.

Para Cambi (2005, p. 163),

A adequada e efetiva proteção dos direitos fundamentais, como os direitos de segunda dimensão (direitos sociais, econômicos e sociais), que têm como sujeito passivo o Estado – além dos direitos de terceira (metaindividuais, coletivos e difusos), quarta (referentes à biotecnologia, bioética e à regulação da engenharia genética) e quinta dimensões (advindos das tecnologias de informação, Internet, do ciberespaço e da realidade virtual em geral) -, demandam a transformação do paradigma tradicional da ciência jurídica, demandando mudanças nos direitos constitucional e processual civil, a fim de que se possam encontrar conceitos, institutos e instrumentos capazes de transpor o modelo jurídico individualista, formal e dogmático.

A Constituição, de 1988, foi responsável por várias mudanças. Nesse sentido, lembra Sadek (2004, p. 4) que:

A Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e a autonomia do Judiciário. O princípio da independência dos poderes tornou-se efetivo e não meramente nominal. Foi assegurada autonomia administrativa e financeira ao Judiciário, cabendo a este a competência de elaborar o seu próprio orçamento, a ser submetido ao Congresso Nacional conjuntamente com o do Executivo.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a nova ordem constitucional tratou de reforçar o papel do Judiciário na arena política. Assim, definiu-o como uma instância superior de resolução de conflitos entre o Legislativo e o Executivo e ainda destes poderes com os particulares que se sintam atingidos por decisões que firam direitos e garantias consagradas na Constituição.

Do ponto de vista político do Judiciário, verifica-se que foram realizadas alterações em suas atribuições e também no modelo institucional, especialmente com a criação destas.

### **2.3 A responsabilidade civil do Estado**

Essa temática que aborda a responsabilidade civil do Estado, justifica-se a partir da necessidade de se colocar ainda mais em evidência a tutela dos direitos de terceiros diante da atividade estatal, quando essa atividade, seja por atos comissivos ou omissivos de agentes públicos ou de pessoas outras autorizadas pelo poder público, enseja danos a esses terceiros.

A relevância acadêmica do assunto, por sua vez, reside na discussão da tutela do bem da vida, que é a própria dignidade da pessoa humana, ou mesmo o patrimônio material, cujo dano deverá ser reparado por aquele que der causa,

mormente quando o causador desse dano é o Estado, por meio de seus agentes, a teor do que prescreve o § 6º do art. 37 da Carta Política, de 1988.

No intuito de aferir em que medida o Poder Judiciário deve atuar em razão do descumprimento dos poderes constituídos em relação aos precatórios. Não se pode garantir a efetividade dessas infrações sem que se analisem as consequências à luz do instituto da responsabilidade civil e da improbidade administrativa dos gestores.

Ainda é dado apontar que os precatórios são de responsabilidade dos poderes constituídos, cabendo ao Poder Judiciário apenas a sua devida efetivação; salienta-se aqui que poucos são os casos conhecidos de precatórios em que o gestor responsável pela existência do precatório seja um presidente de tribunal. Nesse caso, vale lembrar que mais uma vez o Judiciário carrega um fardo que não lhe pertence cujo ônus é a morosidade e a inefetividade.

O Estado deve reparar atos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, praticados por seus agentes públicos ou por prestadores de serviços públicos.

Tal obrigação lhe é atribuída por determinação legal, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal dispõe sobre a responsabilidade civil do Estado

Art. 37 [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo e culpa.

Analisando o texto do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, de 1988, verifica-se que são responsabilizadas, na forma da lei, as pessoas jurídicas de direito público, ou seja, a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, autarquias e fundações, bem como as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, como as concessionárias e permissionárias que recebem delegação do Estado para prestarem serviços públicos, não sendo, portanto, responsabilizadas as pessoas jurídicas da Administração Indireta, que exploram atividade econômica. Assim sendo, no caso de responsabilização de empresas públicas e das sociedades de economia mista que não prestam serviços públicos, a responsabilidade civil deverá ser analisada, utilizando-se os critérios específicos do Direito Privado.

O Código Civil, em seu art. 43, também dispõe sobre a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público interno:

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Na visão de Meirelles (2009, p. 654), “Responsabilidade civil da Administração é, pois, a que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las”.

Segundo Mello (2012, p. 983),

Entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.

Já Gasparini (2009, p. 1.042) conceitua responsabilidade civil do Estado como “[...] a obrigação que se lhe atribui de recompor os danos causados a terceiros em razão de comportamento unilateral comissivo ou omissivo, legítimo ou ilegítimo, material ou jurídico, que lhe seja imputável”.

Dessarte, responsabilidade civil do Estado é a obrigação legal atribuída ao ente Público de reparar os danos que causar a outrem em decorrência de condutas comissivas ou omissivas praticadas por seus agentes públicos.

### *2.3.1 Teorias da responsabilidade civil do Estado*

A teoria da irresponsabilidade, pode-se dizer que foi a primeira a surgir, vigorou no tempo em que o Estado era absolutista, razão de não ser responsabilizado por ato algum. Não se concebia o erro estatal, pois vogava a máxima de que “o rei nada faz de errado” e, sendo o chefe do Executivo guardião da legislação, não poderia contra ela atentar. Além do mais, desprovido de vontade própria e agindo por meio de seus agentes, estes é que seriam, eventualmente, responsabilizados, e não o Estado.

Na evolução da responsabilidade patrimonial do Estado, o que prevalecia inicialmente era o princípio da irresponsabilidade do Estado por atos praticados pelos seus agentes e prepostos. Na época, vivia-se sob a doutrina do Estado

absoluto (absolutismo) que tinha como modelo a Inglaterra. O particular acionava o funcionário para responder civil e criminalmente, mas não o Estado, em razão do princípio “*the king can do no wrong*”. (GASPARINI, 2009, p. 1.049).

O princípio da irresponsabilidade absoluta do Estado, “O rei não erra” (*The king can do no wrong*), justificava-se com a argumentação de que o Estado sendo pessoa jurídica não possuía vontade própria, pois agia por intermédio de seus funcionários e, por essa razão, na ocorrência de atos ilícitos praticados por eles a responsabilidade deveria recair exclusivamente sob os funcionários.

Sustentava-se que o funcionário e o Estado eram sujeitos diferentes e aquele ao agir fora dos parâmetros legais não atuava como funcionário, por essa razão não tornava responsável a Administração por seus atos.

Em conclusão ao estudo da teoria da irresponsabilidade, tinha-se que o Estado e seus agentes eram tidos como pessoas distintas, não podendo o ente estatal se responsabilizar por ato de outrem, ideia cujo prestígio foi perdendo força em razão do declínio do absolutismo e da conseqüente ascendência do liberalismo.

Já em razão da teoria da responsabilidade civilista, na metade do século XIX, a teoria da irresponsabilidade do Estado passou a se tornar inteiramente superada, quando então foram surgindo novas formas de responsabilização do Estado e, a partir daí, a responsabilidade do Estado passou a ser admitida, e como tal passou a ser obrigado a indenizar sempre que seus agentes agissem com dolo ou culpa, reconhecendo-se a partir deste ponto a chamada teoria da culpa civil, em que se aplicava a responsabilidade do Estado nas mesmas regras do Direito Privado, tornando-se obrigatória a prova da existência de culpa do agente estatal para que fosse configurada a responsabilização do Estado.

Segundo a teoria da responsabilidade subjetiva ou teoria da culpa civil, o Estado deveria responder pelos atos de seus agentes, sempre que fosse possível demonstrar a existência de culpa.

A teoria da responsabilidade civilista, ou teoria da culpa civil, foi acolhida pelo Código Civil, de 1916, em que o Estado se responsabilizava pelos atos de seus representantes, de acordo com o estabelecido em seu art. 15, conforme transcrição, *in verbis*:

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito publico são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrario ao direito ou faltando a dever

prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.

Essa teoria vigorou até o advento da Constituição Federal, de 1946, que passou a admitir a teoria da responsabilidade objetiva, também chamada de teoria do risco administrativo, ou teoria da responsabilidade patrimonial sem culpa.

A teoria da culpa administrativa observa que o agente público já era entendido como peça integrante do Estado, e não mais como mero preposto. Dessa forma, ao provocar um dano, o agente o faz em nome do próprio Estado, responsabilizando-se, este, por ato próprio e, indiretamente, pela culpa, seja “*in commitendo*” (comissiva), seja “*in omittendo*” (omissiva).

Ribeiro (2002, p. 24), ao analisar a teoria da culpa administrativa, leciona:

Basta que o particular demonstre o dano, o comportamento do funcionário e o nexó de causalidade entre ambos, posto que o agente é considerado instrumento do Estado, agindo por conta e razão deste. [...], pela qual o ato do funcionário passou a ser compreendido como ato da Administração.

Observe-se a nítida evolução do instituto da responsabilidade civil do Estado, passando de um modelo indireto de responsabilização por atos de terceiros – seus agentes – a responsável direto. É que o agente público saiu da categoria de preposto para integrar o próprio Estado.

A teoria da culpa anônima, também denominada *faute du service*, cuja ideia é a de que, constituindo-se o Estado de uma grande estrutura, nem sempre é possível a identificação do agente provocador do dano. Desse modo, o Estado se responsabilizaria pelas consequências do serviço mal prestado, ou mesmo pela falta dele, ainda que o agente causador do dano não fosse conhecido ou identificado. A prova de que a lesão sofrida realmente decorreria da atividade estatal sim, deveria ser exigida, sem a necessidade, porém, de se identificar o agente que deu causa.

Eis o que diz, a respeito dessa teoria, Cavalieri Filho (2008, p. 233):

A culpa anônima, ou a falta do serviço público, geradora de responsabilidade do Estado, não está necessariamente ligada à ideia de falta de algum agente determinado, sendo dispensável a prova de que funcionários nominalmente especificados tenham incorrido em culpa. Basta que fique constatado um mau agenciador geral, anônimo, impessoal na defeituosa condução do serviço à qual o dano possa ser imputado.

Verifica-se por essa teoria que o Estado cada vez mais se aprofunda no aspecto de sua responsabilização por danos causados a terceiros, oferecendo,

consequentemente, mais segurança jurídica aos administrados, a ponto de assumir a culpa por eventos gravosos decorrentes da falta do serviço público ou dá má prestação dele, independentemente de se identificar, ou não, o eventual funcionário causador do dano.

Pela teoria do risco administrativo entende-se que o Estado responde independentemente de culpa (responsabilidade objetiva) e defende que a própria atividade estatal é fonte geradora de riscos, podendo atingir os administrados.

Venosa *apud* Gagliano (2012, p. 14) assegura que:

Surge a obrigação de indenizar o dano, como consequência tão só do ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige falta de serviço, nem culpa dos agentes. Na culpa Administrativa exige-se a falta do serviço, enquanto no risco administrativo é suficiente o mero fato do serviço. A demonstração da culpa da vítima exclui a responsabilidade civil da administração. A culpa concorrente, do agente e do particular, autoriza uma indenização mitigada ou proporcional ao grau de culpa.

A teoria do risco administrativo, registre-se, é a adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, como se pode verificar a partir da letra do artigo 37, § 6º, da Lei Maior.

Eis a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a responsabilidade civil do Estado brasileiro: “A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público pelos atos ilícitos causados por seus agentes é objetiva, com base no risco administrativo, omissis” (STF, 2ª Turma, R.E., Rel. Min. Carlos Veloso, RT 753/153).

Já a teoria do risco integral é considerada exorbitante, uma vez que, por ela, o Estado sempre seria responsabilizado de forma objetiva, mesmo que o nexo causal não estivesse estabelecido, o que determinaria uma disparidade muito grande e pesada para o poder público.

Sobre essa teoria, um respeitável ensinamento de Cavalieri Filho (2008, p. 224), quando diz:

É modalidade extremada da doutrina do risco para justificar o dever de indenizar mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior. É o que ocorre, por exemplo, no caso de acidente de trabalho, em que a indenização é devida mesmo que o acidente tenha decorrido de culpa exclusiva da vítima ou caso fortuito. Se fosse admitida [...] o Estado ficaria obrigado a indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular, ainda que não decorrente de sua atividade, posto que estaria impedido de invocar as causas de exclusão do nexo causal, o que, a toda evidência, conduziria ao abuso e à iniquidade.

Vê-se, pois, que na concepção dessa teoria o ente estatal assumiria todo o risco proveniente, ou não, de sua atividade, sem, contudo, levar em conta os fatores culpa, dolo ou, ainda, as excludentes e atenuantes de responsabilidade.

### 2.3.2 Teorias publicistas

As teorias publicistas que mais se destacaram foram à teoria da culpa do serviço, ou teoria da culpa administrativa e a teoria do risco.

Com a evolução da teoria da culpa surgiu à ideia de que esta seria do serviço, e não mais do agente estatal e, nesse sentido, passou-se a admitir a responsabilidade do Estado, mesmo quando não ficasse identificado o servidor faltoso. A culpa, entretanto, não era presumida, e a vítima deveria provar o mau funcionamento do serviço.

A teoria culpa civil era insuficiente, pois o lesado tinha de demonstrar o dano, a culpa ou o dolo do agente estatal, o que se tornava inaplicável na prática. Em razão disso passou-se a admitir a obrigação de indenizar sempre que o serviço não funcionasse, ou que funcionasse mal, ou ainda que funcionasse atrasado, ocorrendo o surgimento da teoria da culpa administrativa. (GASPARINI 2009, p. 1046)

Tanto a teoria da culpa civil quanto a teoria da culpa administrativa baseavam-se na prova da existência de culpa, na culpa do agente público ou na culpa do serviço público, sempre que este não funcionasse bem, que não funcionasse ou que funcionasse tardiamente.

Segundo Meirelles (2009, p. 657),

*A teoria da culpa administrativa representa o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetivista da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo que a sucedeu, pois leva em conta a falta do serviço para dela inferir a responsabilidade da Administração. É o estabelecimento do binômio falta do serviço/culpa da Administração.*

Assim, quando o serviço prestado não funcionava, funcionava mal ou funcionava tardiamente, o prejudicado deveria provar a culpa do serviço, e não mais a culpa do agente público.

De outro modo, na teoria do risco a culpa foi afastada, bastando que a vítima demonstrasse que foi a conduta comissiva ou omissiva que gerou a ocorrência do dano.

A teoria do risco, ou da responsabilidade sem culpa, subdivide-se em teoria do risco administrativo e teoria do risco integral.

Na teoria do risco administrativo, o Estado deveria indenizar o dano não somente quando existisse falha no serviço público ou quando o dano resultasse de culpa do agente estatal, passando a vigorar agora a teoria baseada no risco que a atividade pública gera aos seus administrados e na possibilidade de acarretar danos à comunidade. Dessa forma, o Estado seria responsabilizado sempre que sua atividade configurasse um risco para o administrado, independentemente da culpa do agente público ou do mau funcionamento do serviço.

Na teoria do risco administrativo, conforme ensina Meirelles (2009, p. 657), “Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado”. Na teoria da culpa administrativa, a culpa é presumida da falta administrativa; na teoria do risco administrativo, a culpa é deduzida do fato lesivo da Administração.

Na teoria do risco administrativo, passou-se a admitir a responsabilidade sem culpa baseada no risco que a atividade estatal implicava para os seus administrados, e a responsabilidade, portanto, passou a ser objetiva, e o lesado deveria provar somente a conduta do agente estatal, o dano e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

Segundo Gasparini (2009, p. 1047), na teoria objetiva, a obrigação de o Estado indenizar surge do ato lesivo do qual deu causa, não se exigindo a culpa do agente público, tampouco a do serviço, tornando-se suficiente a prova da lesão e de que esta foi causada pelo Estado. Entretanto, esse rigor pode ser amenizado se a Administração Pública provar que a vítima concorreu, parcial ou totalmente, para o evento danoso, ou se provar que o dano não teve origem em comportamento do Estado (que foi causado por particular).

Já a teoria do risco integral surgiu como uma forma mais extremada da teoria objetiva, ou teoria do risco administrativo, em que o Estado fica obrigado a indenizar qualquer dano, desde que esteja envolvido no evento. Esta é uma modalidade que não admite as causas excludentes da responsabilidade, obrigando o Estado a indenizar mesmo que a culpa, ou o dolo, seja da vítima e ainda diante de força maior.

Segundo Gonçalves (2010, p. 149),

A Constituição Federal adotou a teoria da responsabilidade objetiva do poder Público, mas sob a modalidade do risco administrativo. Desse modo, pode ser atenuada a responsabilidade do Estado, provada a culpa parcial e concorrente da vítima, e até mesmo excluída, provada a culpa exclusiva da vítima. Não foi adotada, assim a teoria da responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco integral, que obrigaria sempre a indenizar, sem qualquer excludente.

Segundo Gasparini (2009, p. 1043), “[...] a Administração Pública viveu fases distintas, indo da irresponsabilidade para a responsabilidade com culpa, civil ou administrativa e desta para a responsabilidade sem culpa, nas modalidades do risco administrativo e do risco integral”. Dessa maneira, segundo Mello, citado por Gasparini (2009, p. 1044), para o ponto extremo da responsabilidade do Estado seria a teoria do risco social, pela qual o Estado responde ainda que os danos não lhe sejam imputáveis, o que coincide com a teoria do risco integral.

### *2.3.3 A responsabilidade civil do Estado por condutas comissivas e/ou omissivas*

Como qualquer outra pessoa ou ente, o Estado responde civilmente e, para tal, é necessário que haja uma conduta que pode ser comissiva ou omissiva. Então, não apenas a ação é capaz de produzir dano; a omissão, a inércia, o não agir – quando deveria tê-lo feito – e o não fazer do Estado também produzem danos. A consequência natural do dano é a reparação, afinal as pessoas vivem num Estado Democrático de Direito (art. 1º, Constituição Federal, de 1988).

Sobre a conduta omissiva do Estado, ensina Cretela Júnior (1970, p. 210) ao dizer que

A omissão configura a culpa in omittendo e a culpa in vigilando. São casos de “inércia”, casos de “não-atos”. Se cruza os braços ou se não vigia, quando deveria agir, o agente público omite-se, empunhando a responsabilidade do Estado por “inércia” ou “incúria” do agente. Devendo agir, não agiu. Nem como o “bonus pater familiae”, nem como o “bônus administrator”. Foi negligente, às vezes imprudente e até imperito. Negligente, se a solécia o determinou; imprudente, se confiou na sorte; imperito, se não previu as possibilidades de concretização do evento. Em todos os casos, culpa, ligada à ideia de inovação, física ou mental.

Tratando-se de responsabilidade civil do Estado por omissão, vale dizer que, por falta de ação de seus agentes quando deveriam tê-lo feito, a responsabilidade subjetiva parece ser a mais adequada. Vários são os motivos dessa ponderação; um dos mais presentes é que, na omissão, o Estado não contribui para a concretização

do dano, cabendo analisar a culpa efetiva ou o dolo da Administração, ainda que concorrente.

Nessa seara, Mello (2012, p. 897 e 898) mostra que,

Na hipótese cogitada, o Estado não é o autor do dano. Em rigor, não se pode dizer que o causou. Sua omissão ou deficiência teria sido condição do dano, e não causa. Causa é o fator que positivamente gera o resultado. Condição é o evento que não ocorreu, mas que se houvera ocorrido, teria impedido o resultado. É razoável e impositivo que o Estado responda objetivamente pelos danos que causou. Mas só é razoável e impositivo que responda pelos danos que não causou quando estiver de direito obrigado a impedi-los. Ademais, solução diversa conduziria a absurdos. É que, em princípio, cumpre ao Estado prover a todos os interesses da coletividade. Ante qualquer evento lesivo causado por terceiro, como um assalto em via pública, uma enchente qualquer, uma agressão sofrida em local público, o lesado poderia sempre arguir que o “serviço não funcionou”. A admitir-se responsabilidade objetiva nestas hipóteses, o Estado estaria erigido em um “segurador universal”. Razoável que responda pela lesão patrimonial da vítima de um assalto se agentes policiais relapsos assistiram à ocorrência inertes e desinteressados ou se, alertados a tempo de evitá-lo, omitiram-se na adoção de providências cautelares. Razoável que o Estado, por dano oriundo de uma enchente, se as galerias pluviais e os bueiros de escoamento das águas estavam entupidos ou sujos, propiciando o acúmulo da água. Nestas situações, sim, terá havido descumprimento do dever legal na adoção de providências obrigatórias. Faltando, entretanto, este cunho de injuridicidade, que advém do dolo, ou culpa tipificada na negligência, na imprudência ou na imperícia, não há cogitar de responsabilidade pública.

Nessa mesma linha de raciocínio é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a de que a conduta do Estado, quando omissiva, deve ser analisada sob o aspecto da responsabilidade subjetiva, apurando-se a culpa da Administração, ainda que concorrente.

Assim se manifestou a colenda Corte:

Constitucional. Administrativo. Civil. Responsabilidade civil do Estado. Ato omissivo do poder público: detento ferido por outro detento. Responsabilidade subjetiva: culpa publicizada: falta do serviço. CF, art. 37, § 6º. I – tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes – a negligência, a imperícia ou a imprudência – não o sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. II – A falta do serviço – *faute du service* dos franceses – não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. III – Detento ferido por outro detento: responsabilidade civil do Estado: ocorrência da falta do serviço, com culpa genérica do serviço público, por isso que o Estado deve zelar pela integridade física do preso. IV – RE conhecido e provido. (STF, 2ª Turma, R.E. nº 382054. Rio de Janeiro. Rel. Min. Carlos Veloso, DJ 01/10/2004, p. 37)

Castro (1997, pp. 56 e 57), ao analisar a omissão estatal sob os aspectos genérico e específico, pondera:

Não ser correto dizer, sempre, que toda hipótese de dano proveniente de omissão estatal será encarada, inevitavelmente, pelo ângulo subjetivo. Assim será quando se tratar de omissão genérica. Não quando houver omissão específica, pois aí há dever individualizado de agir.

Nesse contexto, tem-se uma concepção mista da responsabilidade civil estatal por seus atos omissivos. De um lado, subjetiva; doutro, objetiva. Assim, cada situação há de ser analisada de forma individual. Tratando-se de omissão genérica, a responsabilidade será subjetiva. Se omissão específica, aplica-se a responsabilidade objetiva.

Cavaliere Filho (2010, p. 24) explica, exemplificando, a diferença entre omissão genérica e específica, enquanto formas de responsabilização civil do Estado:

Haverá omissão específica quando o Estado, por omissão sua, crie a situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo. Assim, por exemplo, se o motorista embriagado atropela e mata pedestre que estava na beira da estrada, a Administração não poderá ser responsabilizada pelo ato de estar esse motorista ao volante sem condições. Isso seria responsabilizar a Administração por omissão genérica. Mas se esse motorista, momentos antes, passou por uma patrulha rodoviária, teve o veículo parado, mas os policiais, por alguma razão, deixaram-no prosseguir viagem, aí já haverá omissão específica que se erige em causa adequada do não-impedimento do resultado.

Assim, dos ensinamentos até aqui esposados, tem-se que mesmo diante da teoria do risco administrativo, a responsabilidade civil do Estado por omissão genérica é subjetiva, como não poderia deixar de ser. Em cada situação faz-se necessário provar a culpa, seja por negligência, imperícia ou imprudência, ou mesmo a ocorrência de dolo, caso contrário o Estado seria responsabilizado por ocorrências para as quais não contribuiu.

Sobre o assunto, Di Pietro (2010, p. 508) leciona:

Quando as chuvas provocam enchentes na cidade, inundando casas e destruindo objetos, o Estado responderá se ficar demonstrado que a realização de determinados serviços de limpeza dos rios ou dos bueiros e galerias de águas pluviais teria sido suficiente para impedir a enchente. Porém, neste caso, entende-se que a responsabilidade não é objetiva porque decorrente de mau funcionamento do serviço público: a omissão na

prestação do serviço tem levado à aplicação da teoria da culpa do serviço público (*faute du service*): é a culpa anônima, não individualizada; o dano não ocorreu da atuação de agente público, mas de omissão do poder público. A mesma regra se aplica quando se trata de ato de terceiro, como é o caso de danos causados por multidões ou por delinquentes; o Estado responderá se ficar caracterizada a sua omissão, a sua inércia, a falha na prestação do serviço público. Nesta hipótese, como na anterior, é desnecessário apelar para a teoria do risco integral; a culpa do serviço público, demonstrada pelo seu mau funcionamento, não-funcionamento ou funcionamento tardio é suficiente para justificar a responsabilidade do Estado.

Então, admitir-se a responsabilidade do Estado por omissão genérica, na forma objetiva, seria fazer dele uma espécie de segurador universal, desmoralizando-se, portanto, o próprio instituto. Nesse entendimento, mais um julgado do Supremo Tribunal Federal:

A responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no artigo 107 da Emenda Constitucional nº 01/69 (e, atualmente no § 6º do art. 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros. No caso, é inequívoco que o nexo de causalidade inexistente e, portanto, não pode haver incidência da responsabilidade prevista no § 6º da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão, não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa de fuga dele, mas resultou de causas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido de vinte e um meses após a evasão. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 130.764-1 PR, 1ª Turma, Rel., Min. MOREIRA ALVES, J. 12/5/1992, V.U., DJU, 7/8/1992, P. 11782, Seção I, ementa, RT, 688/230). (COEGNIO, *online*)

Dessa forma, verifica-se que a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a Doutrina acima citada têm-se posicionado no sentido de que, quando se tratar de omissão, estar-se-á diante da responsabilidade subjetiva do Estado, ou seja, mediante prova quanto à negligência, imperícia ou imprudência do agente público, excetuando-se os casos em que a omissão for de forma específica, que implicará, por sua vez, a responsabilidade civil objetiva.

Ainda no que se refere à ação (conduta comissiva) do Estado que gera dano a outrem, produzindo lesão, o posicionamento majoritário se mantém na fundamentação da aplicação da responsabilidade objetiva. Entretanto, no que se refere à conduta omissiva do Estado que gera dano, há entendimentos diversos.

Em relação à natureza jurídica da conduta omissiva existem duas correntes doutrinárias, a primeira sustentada por Celso Antônio Bandeira de Mello, Lúcia Valle

Figueiredo, Maria Sylvia Zanella di Pietro entre outros, que defendem que deve ser aplicada a teoria subjetiva no caso de responsabilidade do Estado por conduta omissiva; a segunda defendida por José de Aguiar Dias, Hely Lopes Meirelles, Odete Medauar entre outros, que defendem a teoria da responsabilidade objetiva do Estado tanto para a conduta comissiva quanto para a conduta omissiva, aplicando-se, para ambas, a norma contida no artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal.

Mello (2012, p. 1.000) afirma, ao se referir ao dano causado pelo Estado, que se “o Estado gera o dano, produz o evento lesivo – entendemos que é de aplicar-se a *responsabilidade objetiva*. A própria noção de Estado e de Direito postula essa solução”. (grifos do autor)

No que se refere à omissão do Estado, afirma Mello (2012, p. 1002) que “Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da *responsabilidade subjetiva*”. (grifos do autor).

Figueiredo (2008, p. 281) afirma que,

No tocante aos atos ilícitos decorrentes de omissão, devemos admitir que a responsabilidade só poderá ser inculcada ao Estado se houver prova de culpa ou dolo do funcionário. Esta é a posição do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello e do ilustre, querido e saudoso mestre Oswaldo Aranha Bandeira Mello. Deveras, ainda que consagre o texto constitucional a responsabilidade objetiva, não há como se verificar a adequabilidade da imputação ao Estado na hipótese de omissão, a não ser pela teoria subjetiva.

Segundo Medauar (2009, p. 378),

Reina certa nebulosidade na doutrina e jurisprudência pátrias quanto à responsabilidade por omissão. Há afirmações no sentido de tratar-se de responsabilidade subjetiva. Mas acórdãos do STF usam a expressão francesa *faute de service*, associada a casos em que o poder público deixou de tomar providências, ocorrendo o dano – por exemplo: Município condenado a reparar dano no caso de criança ferida por outra em escola municipal, por omissão no dever de vigiar os alunos. Não parece apropriado o uso do termo *subjetiva*, nem da expressão *culpa do serviço*, pois tais vocábulos se mostram adequados a ações ou omissões de pessoas físicas, não de pessoas jurídicas.

De acordo com Meirelles (2009, p. 660), o § 6º do art. 37 da Constituição Federal “Abandonou teoria subjetiva da culpa, orientou-se pela doutrina do Direito Público e manteve a responsabilidade civil objetiva da Administração, sob a modalidade do risco administrativo. Não chegou, porém, aos extremos do risco

integral”.

Ao se analisar o art. 43 do Código Civil, o qual dispõe que “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”, percebe-se que o legislador procurou contemplar a responsabilidade objetiva do Estado, pois verifica-se que no texto legal se permite a presença *da culpa ou dolo* somente na ação regressiva<sup>1</sup>, quando o Estado, que não contribuiu com culpa ou dolo, age em face do verdadeiro causador do dano buscando o ressarcimento do valor despendido suportado a título de responsabilidade objetiva.

No Brasil, a teoria aplicada como regra em caso de condutas comissivas do Estado é a objetiva, conforme dispõe o art. 37, 6º, da Constituição Federal, *in verbis*

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

[...]

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos **responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros**, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (grifo nosso).

Entretanto, no que se refere à conduta omissiva do Estado, verifica-se ainda um impasse e algumas divergências na aplicação prática da teoria objetiva.

No âmbito da jurisprudência brasileira, a questão da omissão estatal ainda não se apresenta solucionada, pois existem decisões em ambos os sentidos, tanto no de adotar a responsabilidade objetiva do Estado quanto no de adotar a responsabilidade subjetiva, e ainda no sentido de adotar a responsabilidade subsidiária do Estado.

O Supremo Tribunal Federal, apesar das divergências entre os tribunais, vem se manifestando no sentido de adotar a teoria objetiva sem a necessidade de a vítima ter de provar a culpa ou o dolo do Estado. Com efeito, os julgados abaixo denotam o exposto.

RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO

---

<sup>1</sup> Direito de reaver o ônus financeiro suportado para o qual não contribuiu com culpa ou dolo em face do verdadeiro autor do dano.

ELEMENTOS ESTRUTURAIS - PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DA INCIDÊNCIA DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - INFECÇÃO POR CITOMEGALOVÍRUS - FATO DANOSO PARA O OFENDIDO (MENOR IMPÚBERE) RESULTANTE DA EXPOSIÇÃO DE SUA MÃE, QUANDO GESTANTE, A AGENTES INFECCIOSOS, POR EFEITO DO DESEMPENHO, POR ELA, DE ATIVIDADES DESENVOLVIDAS EM HOSPITAL PÚBLICO, A SERVIÇO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL - PRESTAÇÃO DEFICIENTE, PELO DISTRITO FEDERAL, DE ACOMPANHAMENTO PRÉ-NATAL - PARTO TARDIO - SÍNDROME DE WEST - DANOS MORAIS E MATERIAIS - RESSARCIBILIDADE - DOCTRINA - JURISPRUDÊNCIA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o "eventus damni" e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Precedentes. **A omissão do Poder Público, quando lesiva aos direitos de qualquer pessoa, induz à responsabilidade civil objetiva do Estado, desde que presentes os pressupostos primários que lhe determinam a obrigação de indenizar os prejuízos que os seus agentes, nessa condição, hajam causado a terceiros.** Doutrina. Precedentes. - A jurisprudência dos Tribunais em geral tem reconhecido a responsabilidade civil objetiva do Poder Público nas hipóteses em que o "eventus damni" ocorra em hospitais públicos (ou mantidos pelo Estado), ou derive de tratamento médico inadequado, ministrado por funcionário público, ou, então, resulte de conduta positiva (ação) ou negativa (omissão) imputável a servidor público com atuação na área médica. - Servidora pública gestante, que, no desempenho de suas atividades laborais, foi exposta à contaminação pelo citomegalovírus, em decorrência de suas funções, que consistiam, essencialmente, no transporte de material potencialmente infecto-contagioso (sangue e urina de recém-nascidos). - Filho recém-nascido acometido da "Síndrome de West", apresentando um quadro de paralisia cerebral, cegueira, tetraplegia, epilepsia e malformação encefálica, decorrente de infecção por citomegalovírus contraída por sua mãe, durante o período de gestação, no exercício de suas atribuições no berçário de hospital público. - Configuração de todos os pressupostos primários determinadores do reconhecimento da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, o que faz emergir o dever de indenização pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido. (STF - RE nº 495740 – Rel. Min. Celso de Mello – Julgamento em 15/04/2008 – Segunda Turma – DJe-152- Publicado em 14/08/2009). (grifo nosso).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. OMISSÃO. DEVER DE FISCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO. ART. 37, § 6º, CF/88. NEXO CAUSAL. FATOS E PROVAS. SÚMULA STF 279. 1. **Existência de nexo causal entre a omissão do Município e o dano causado ao agravado. Precedente.** 2. Incidência da Súmula STF 279 para afastar a alegada ofensa ao artigo 37, § 6º, da Constituição Federal - **responsabilidade objetiva do Estado.** 3. Agravo regimental improvido. (STF - AI nº 742555 – Rel. Min. Ellen Grace – Julgamento em 24/08/2010 – Segunda Turma – DJe-168- Publicado em 10/09/2010). (grifo nosso).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. OMISSÃO. DESABAMENTO PARCIAL DE MURO DA SEDE DA

AUTARQUIA. MORTE DE MENOR. ART. 37, § 6º, CF/88. NEXO CAUSAL. FATOS E PROVAS. SÚMULA STF 279. 1. Existência de nexo causal entre a omissão da autarquia e a morte do filho do autor. Precedentes. 2. Incidência da Súmula STF 279 para aferir alegada ofensa ao artigo 37, § 6º, da Constituição Federal - **responsabilidade objetiva do Estado**. 3. Inexistência de argumento capaz de infirmar o entendimento adotado pela decisão agravada. 4. Agravo regimental improvido. (STF - AI 533937 - Rel. Min. Ellen Gracie – julgamento em 20/10/2009- Segunda Turma - DJe-213 – Publicado em 13-11-2009). (grifo nosso).

Ora, o próprio instituto da responsabilidade civil objetiva teve sua origem na dificuldade de o cidadão comum medir forças com o Estado e também no âmbito de uma relação de trabalho. Essa tendência dos Tribunais Superiores apenas reforça esse entendimento.

Em alguns aspectos, é necessário reconhecer a hipossuficiência e a vulnerabilidade daquele que sofre o dano em relação a outra parte no processo.

Em outra linha de raciocínio, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já decidiu, no que se refere à Responsabilidade Civil do Estado, por conduta omissiva.

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANOS MORAIS E MATERIAIS. LATROCÍNIO. PRATICADO POR APENADO EM REGIME SEMI-ABERTO. NEXO DE CAUSALIDADE CARACTERIZADO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELOS FATOS DESCRITOS NA INICIAL.1. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. **O sistema jurídico brasileiro adota a responsabilidade patrimonial objetiva do Estado e das prestadoras de serviço público sob a forma da Teoria do Risco Administrativo**. Tal assertiva encontra respaldo legal no art. 37, § 6º, da CF. 2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ENTE PÚBLICO POR OMISSÃO. FAUTE DU SERVICE. A parte autora sustenta a pretensão reparatória, em virtude da omissão do Estado em razão da falha ou deficiência na prestação da segurança pública e vigilância dos detentos. **Neste caso, afastada a hipótese de responsabilidade objetiva, emerge a responsabilidade subjetiva do Estado, a teor do art. 186 do Código Civil. Incide, portanto, o princípio geral da culpa civil, nas modalidades de imprudência, negligência ou imperícia na realização do serviço público que causou o dano, daí exigir-se a prova da culpa da Administração – faute du service.**3. PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ENTE PÚBLICO. A responsabilidade do Estado, por negligência, diante das circunstâncias do caso concreto, está configurada porque, ao que se depreende das informações fornecidas pela Superintendência dos Serviços Penitenciários, o apenado descumpria reiteradamente com os requisitos inerentes ao regime de que desfrutava no momento do delito motivador da presente demanda, empreendendo inúmeras fugas, no total de cinco durante o período em que se encontrava recluso para cumprimento de pena (com início em 06/11/2000 e término em 25/11/2011). Ora, em face disso, é inadmissível que o Estado já não tivesse providenciado meios para, ao menos, realizar um acompanhamento mais rigoroso com o apenado ou, então, se preenchidos os requisitos, fazer uma regressão para uma modalidade de regime prisional mais severa para evitar que, v.g., ao seu bel-prazer o condenado fugisse, e após, um certo espaço de tempo, simplesmente, voltasse espontaneamente – como se o retorno ao estabelecimento em que cumpria pena fosse uma ação que estivesse,

apenas, sob sua vontade. É clara, portanto, a conduta negligente do ente público, porquanto, ademais, não comprova que houve tentativas de aprisionamento, levando em conta que o apenado só fora capturado porque se envolveu em outro delito na cidade de Cachoeira do Sul, sendo preso em flagrante, onde estava residindo após a fuga em 09/08/2006. Dessarte, in casu, as reiteradas evasões do sistema penitenciário pelo apenado (no total de cinco), sem que qualquer sanção fosse aplicada pelas autoridades responsáveis; a negligência do Estado na vigilância do condenado; bem como o curto espaço de tempo entre a data do fato e a fuga (40 dias), caracterizam o nexo de causalidade entre o ato omissivo do ente público e os danos provocados pela conduta do condenado, que culminou no latrocínio do filho dos apelantes. Precedente do Eg. Supremo Tribunal Federal.<sup>4</sup> DANO MORAL CARACTERIZADO. Inquestionável o abalo psíquico e transtornos emocionais por que passaram os autores em razão do latrocínio de seu filho nas circunstâncias narradas. A parte demandante, pois, busca a indenização pelos transtornos advindos da falha do serviço, representada pelo descumprimento, pelo ente público, bem como pela sua negligência, com o dever de vigiar os apenados que estiverem sob sua responsabilidade, para que não venham a evadir-se do sistema prisional e causar, assim, gratuitamente (como o caso dos autos), danos a terceiros.<sup>5</sup> PENSIONAMENTO MENSAL. Conforme consta da própria inicial, o filho dos apelantes “estava estudando em escola particular e estava encaminhando intercâmbio internacional para estudos” – de modo que, pouco provável, que auxiliasse com as despesas da casa, fazendo, assim, jus os recorrentes ao recebimento de pensão nos moldes em que requerido na inicial. É ônus da parte autora, a teor do art. 333, inciso I, do Código de Processo Civil, a comprovação dos rendimentos auferidos pelo de cujus, que demonstrariam alguma dependência econômica dos apelantes em relação ao filho falecido, assim não havendo prova nos autos nesse sentido, nego provimento ao pedido de pensionamento mensal feito pelos autores. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. UNÂNIME. (TJRS-Apelação Cível nº 70025182928- 9ª Câm. Cível – Re. Odone Sanguiné-Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul - Julgado em 18.02.2009). (grifo nosso).

Assim, verifica-se que o Estado tem a obrigação legal de responder quando causar danos aos cidadãos por atos comissivos ou omissivos. No que diz respeito à omissão do Estado, verificam-se nitidamente dois posicionamentos, tanto doutrinário quanto jurisprudencial: o primeiro adere à responsabilidade objetiva, nos casos de danos por atos comissivos ou omissivos; o segundo aquiesce a responsabilidade subjetiva em que se analisa a presença do dolo ou da culpa na omissão do serviço prestado pelo Estado, ocorrendo quando se verificar na prática a omissão quando o serviço não funcionou, funcionou mal ou quando funcionou tardiamente.

#### *2.3.4 Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade civil do Estado*

Em alguns casos são admitidas hipóteses de exclusão da responsabilidade estatal; nestes, devem estar presentes algumas situações, como: a culpa exclusiva da vítima; o caso fortuito; a força maior; e o estado de necessidade.

Nos casos de culpa exclusiva da vítima, há a quebra do nexo de causalidade, e sendo assim o Estado não concorre para a efetivação do dano, ou seja, não tendo dado causa, não há liame de causalidade entre o Estado e o prejuízo sofrido pela vítima.

Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em julgamento da Apelação Cível nº 2005.001.21578:

Responsabilidade Civil do Estado. A teoria do risco administrativo não se confunde com a do risco integral. Atropelamento, seguido de morte, de companheira e filhos menores, na Av. Brasil, por viatura policial durante a noite. Culpa exclusiva das vítimas, a afastar a incidência do art.37, 6º da CF, ao não se utilizarem de passarela, preferindo a travessia da referida artéria, de grande movimento de veículos e que permite alta velocidade. Confirmação, em apelação, da sentença que julgou o pedido improcedente. (TJRJ- APELAÇÃO CÍVEL nº 2005.001.21578 DES. HUMBERTO DE MENDONÇA MANES - Julgamento: 23/08/2005 - QUINTA CÂMARA CÍVEL).

O art. 393, parágrafo único, do Código Civil, não faz distinção entre o caso fortuito e a força maior; entretanto, para a maioria dos doutrinadores, a força maior é considerada como sendo um fenômeno da natureza, um acontecimento, imprevisível, inevitável ou estranho ao comportamento do homem, como raios, terremotos e inundações.

Já no caso fortuito, o dano decorre de ato humano, como motim e greve, porém de fato ou ato alheio à vontade das partes e, embora às vezes previsível, exclui-se a responsabilidade por ser um acontecimento imprevisto, ou por não poder ser evitado.

No estado de necessidade prevalece o interesse geral sobre o particular e até mesmo sobre o individual; por essa razão, exclui-se a responsabilidade estatal, em decorrência do princípio da supremacia do interesse público, em que prevalece a necessidade pública, ou seja, do interesse público em detrimento do interesse particular.

A respeito dos casos fortuitos e força maior, observa que se o dano foi causado por fatos dessa natureza, então não foi causado pelo Estado, mas o ônus da prova cabe à Administração Pública, de maneira a ficar provado que o comportamento estatal não contribuiu para a ocorrência desse dano. Há de se verificar, portanto, se o Estado se antecipou de forma razoável ao evento danoso, mediante a adoção de medidas tecnicamente acertadas para que, em condições e

proporções normais, o objeto do caso fortuito ou da força maior não seja capaz de provocar danos. Sobre o afastamento da responsabilidade civil do Estado quando o evento gravoso resulta de caso fortuito ou força maior, ilustra-se com o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATO OMISSIVO – QUEDA DE ENTULHOS EM RESIDÊNCIA LOCALIZADA À MARGEM DE RODOVIA. 1. A responsabilidade civil imputada ao Estado por ato danoso de seus prepostos é objetiva (art. 37, § 6º, CF), impondo-se o dever de indenizar quando houver dano ao patrimônio de outrem e nexos causal entre o dano e o comportamento do preposto. 2. Somente se afasta a responsabilidade se o evento danoso resultar de caso fortuito ou força maior, ou decorrer de culpa da vítima. 3. Em se tratando de ato omissivo, embora esteja a doutrina dividida entre as correntes da responsabilidade objetiva e da responsabilidade subjetiva, prevalece, na jurisprudência, a teoria subjetiva do ato omissivo, só havendo indenização culpa do preposto. 4. Recurso especial improvido. (REsp 721.439/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 21.08.2007, DJ 31.08.2007 p. 221).

Então, não havendo nexos de causalidade entre o dano e eventual ação ou inação do Estado, não há de se falar em responsabilização deste, constituindo-se causa excludente de responsabilidade estatal.

Já a culpa exclusiva da vítima – a segunda hipótese excludente da responsabilização estatal – ocorre quando ela dá causa ao evento danoso. Trata-se da chamada culpa exclusiva da vítima, verificando-se, também, a falta de nexos causal entre o dano e o eventual comportamento comissivo ou omissivo do Estado, não lhe cabendo, portanto, a obrigação de indenizar.

De outra forma, quando as causas do dano são concorrentes entre o Estado e a vítima, cada um deve responder proporcionalmente à sua participação. A isso, chama Mello (2012) de *o problema das concausas*.

Sobre a excludente de responsabilidade do Estado em virtude de a vítima ter dado causa ao evento gravoso, eis um julgado do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*.

EMENTA: - Responsabilidade objetiva do Estado. Ocorrência de culpa exclusiva da vítima. - Esta Corte tem admitido que a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito público seja reduzida ou excluída conforme haja culpa concorrente do particular ou tenha sido este o exclusivo culpado (Ag. 113.722-3-AgRg e RE 113.587). - No caso, tendo o acórdão recorrido, com base na análise dos elementos probatórios cujo reexame não é admissível em recurso extraordinário, decidido que ocorreu culpa exclusiva da vítima, inexistente a responsabilidade civil da pessoa jurídica de direito público, pois foi a vítima que deu causa ao infortúnio, o

que afasta, sem dúvida, o nexo de causalidade entre a ação e a omissão e o dano, no tocante ao ora recorrido. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 120924 / SP. Min. Moreira Alves. 25/03/1993).

Então, tanto nas hipóteses de casos fortuitos e de força maior quanto naquelas em que a vítima, total ou parcialmente, for causadora do evento gravoso, caberá ao Estado o ônus da prova de estar ele diante de uma excludente ou atenuante de responsabilidade, não lhe cabendo, em consequência, a obrigação de indenizar ou, se lhe couber, que seja na proporção de sua participação nesse evento.

Não se trata aqui de onerar a coisa pública, mas obrigar que os administradores a tratem como mais seriedade e competência, garantindo o direito de cidadania de todos.

#### *2.3.5 Reparação do dano*

Há duas maneiras possíveis de o terceiro ofendido em decorrência de ato da Administração buscar a reparação: de forma amigável ou por meio de ação de indenização. Reparada a lesão, nasce para a Fazenda Pública o direito de acionar o agente causador do dano, verificada a ocorrência de dolo ou culpa, para dele reaver o valor despendido, conforme estatui o § 6º do artigo 37 da Lei Maior, já transcrito anteriormente.

Dessa forma, não há dúvida de que quis o legislador constituinte separar as responsabilidades, de sorte que o Estado indeniza a vítima e, regressivamente, o agente público indeniza o Estado.

#### *2.3.6 Ação de indenização*

Para buscar a indenização, é bastante que o terceiro ofendido acione o Estado, demonstrando a existência de nexo de causalidade entre o evento lesivo, que pode ser comissivo ou omissivo, e o dano, assim como o respectivo valor. Com esses dois elementos à mão (nexo de causalidade e valor) devidamente provados, nasce a obrigação de indenizar.

Ao ser acionada, cabe à Fazenda Pública, como providência primeira, na busca de se livrar da obrigação, provar que a vítima concorreu, seja por culpa ou por

dolo, para o evento gravoso. Assim, enquanto não ficar comprovada a culpabilidade do ofendido, subsistirá a responsabilidade civil objetiva do Estado. Provando-se a culpa total da vítima, exclui-se a responsabilidade do Estado; se, doutro modo, a culpa for parcial, o *quantum* da indenização será dividido na proporção da participação de cada um.

Para o cálculo da indenização do dano, hão de se conhecer: i) o que a vítima perdeu, efetivamente; ii) os gastos que sofreu; e iii) o que, em consequência direta e imediata do ato danoso, deixou de ganhar. Vale dizer: o dano emergente e os lucros cessantes, assim como os honorários advocatícios; e, se houver atraso no pagamento, correção monetária e juros de mora.

Esses prejuízos serão liquidados conforme os preceitos comuns relativos à requisição de pagamento de responsabilidade da Fazenda Pública, como estabelecido no artigo 100 da Constituição Federal e nos artigos 910 e 5.341 do Código de Processo Civil Brasileiro.

Dos dispositivos anunciados, faz-se a transcrição do *caput* do artigo 100 da Constituição Federal:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, **far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias** e nos créditos adicionais abertos para este fim. (grifo nosso)

Apresentada a regra geral a ser observada na liquidação dos passivos contraídos pelo erário em razão de danos causados aos administrados, passa-se a estudar a consequente ação regressiva que cabe ao Estado ajuizar em face do agente que deu causa ao evento gravoso.

### 2.3.7 Ação regressiva

Por força do que estabelece o § 6º do artigo 37 da Constituição, de 1988, já transcrito neste estudo, às pessoas jurídicas de direito público e às de direito privado prestadoras de serviço público caberá ação regressiva em face do agente causador direto do dano. Porém, para o êxito dessa empreitada judicial, exige-se a observância de duas condições: a primeira é que a Administração, efetivamente, já

tenha sido apenada a indenizar a vítima do dano sofrido; a segunda condição é que a culpa ou dolo do agente público tenha sido devidamente comprovada. Conforme já foi dito, a Administração responde independentemente da culpa – é a responsabilidade objetiva; já o agente, perante a Administração, só responde se provada a sua culpa ou dolo – é a responsabilidade subjetiva, cuja apuração se dá pelas normas gerais estabelecidas no Código Civil.

Trata-se, portanto, de ação civil, cujo objetivo é a recomposição patrimonial e, como tal, alcança herdeiros e sucessores do servidor, podendo até mesmo ser ajuizada depois de cessado o exercício no cargo ou na função, seja por aposentadoria, por disponibilidade, por exoneração ou por demissão.

O mesmo ato gravoso praticado pelo agente pode se revestir, a um só tempo, dos aspectos administrativo, civil e criminal, sujeitando-se o infrator, por consequência e respectivamente: i) a processo administrativo disciplinar; ii) a ação regressiva da Administração com vistas ao ressarcimento do valor da indenização paga à vítima; e iii) a ação penal nos termos da legislação aplicável.

Quatro são as hipóteses a que se pode chegar ao fim de eventual ação penal movida contra o agente causador do dano: i) condenação criminal do agente; ii) absolvição decorrente da negativa da autoria ou do fato; iii) absolvição em razão de ausência de culpabilidade penal; iv) absolvição por insuficiência de provas ou, ainda, por outros motivos.

Analisando-se a primeira hipótese, tem-se que a condenação criminal faz coisa julgada em relação à culpa do agente, obrigando-o a reparar o dano, bem como às penalidades administrativas – é, em resumo, o que estabelecem os artigos 92 do Código Penal e 63 e 64 do Código de Processo Penal, donde se conclui que, reconhecida a culpabilidade na esfera criminal, a nenhum outro juízo é dado negá-la.

A sentença criminal de que trata a segunda hipótese produz, também, efeitos nas esferas cível e administrativa, de modo a impedir a responsabilização e a punição do agente apontado como causador do ato gravoso, mas que teve a autoria negada em sentença criminal. Essa regra se encontra estabelecida nos artigos 935 do Código Civil e 126 da Lei n° 8.112, de 1990.

A seguir, a íntegra destes dois dispositivos:

Código Civil de 2002:

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o

seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Lei nº 8.112/1990:

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

A absolvição criminal de que trata a terceira hipótese não produz efeito algum nas esferas civil e administrativa, pois mesmo sendo o réu absolvido no processo criminal por ausência de culpabilidade penal, pode a Administração lhe mover ação regressiva de indenização e, ainda, investigar sua culpa administrativa, com vistas a uma punição funcional. Sabe-se que o ilícito penal tem peso maior que os ilícitos cível e administrativo; porém, a sentença criminal que resulta na absolvição, por ausência de culpabilidade penal de determinado réu, apenas declara a inexistência de ilícito penal a punir, não afastando, com isso, a possibilidade de que existam ilícitos civil e administrativo no ato praticado pelo servidor.

Na quarta hipótese, tal como na terceira, a absolvição criminal não produz efeito algum nas esferas civil e administrativa, uma vez que a insuficiência de provas verificada no processo penal não inibe o juízo cível ou a instância administrativa de demonstrarem, por meio de outras provas, respectivamente, a culpa civil e a culpa administrativa, conforme artigos 66 e 67 do Código de Processo Penal (CPP), a saber:

Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.

Art. 67. Não impedirão igualmente a propositura da ação civil:  
I - o despacho de arquivamento do inquérito ou das peças de informação;  
II - a decisão que julgar extinta a punibilidade;  
III - a sentença absolutória que decidir que o fato imputado não constitui crime.

Analisadas as condições para ajuizamento da ação regressiva em face do agente infrator e suas repercussões administrativas, cíveis e criminais, passa-se a estudar a possibilidade, ou não, de denúncia à lide.

### *2.3.8 Denúnciação à lide*

A possibilidade, ou não, de o Estado, quando acionado por vítima de evento lesivo decorrente de ato cometido por agente público, denunciar à lide esse agente,

mostra-se, por demais, controvertida. Sobre o tema, Celso Antônio Bandeira de Mello e Pablo Stolze Gagliano, por exemplo, comungam a ideia da impossibilidade, no caso em estudo, de denunciação da lide, uma vez que os fundamentos para responsabilidade da Administração são uns, e para a responsabilidade do agente são outros, o que traria dificuldades ao embasamento de uma futura decisão judicial.

A seguir, as palavras dos aludidos juristas:

Revendo posição anteriormente assumida, estamos em que tem razão Weida Zancaner ao sustentar o descabimento de tal denunciação. Ela implicaria, como diz a citada autora, mesclar-se o tema de uma responsabilidade objetiva - a do Estado - com elementos peculiares à responsabilidade subjetiva - a do funcionário. Procede sua assertiva de que, ademais, haveria prejuízos para o autor, porquanto "procrastinar o reconhecimento de um legítimo direito da vítima, fazendo com que este dependa da solução de um outro conflito intersubjetivo de interesses (entre o Estado e o funcionário), constitui um retardamento injustificado do direito do lesado, considerando-se que este conflito é estranho ao direito da vítima, não necessário para a efetivação do ressarcimento a que tem direito (MELLO, 2012, p. 692)

Imoral de despropositado pretender servir-se (o denunciante) do mesmo processo instaurado pelo ofendido para inovar a fundamentação da ação, recuperar de terceiro aquilo que já deveria ter pago, na composição do dano sofrido pela vítima. (GAGLIANO, 2012, p. 186)

Já Di Pietro (2010) entende que, em matéria de responsabilidade civil estatal, é cabível a denunciação da lide nos casos em que a ação proposta se fundar na culpa do agente público. Porém, nos casos em que a ação proposta tiver a culpa anônima do serviço como fundamento ou, ainda, a responsabilidade objetiva, não caberá a aplicação desse instituto.

A seguir, a tese da professora:

Quando se trata de ação fundada na culpa anônima do serviço ou apenas na responsabilidade objetiva decorrente do risco, a denunciação não cabe, porque o denunciante estaria incluindo novo fundamento na ação: a culpa ou dolo do funcionário, não arguida pelo autor; quando se trata de ação fundada na responsabilidade objetiva do Estado, mas com arguição de culpa do agente público, a denunciação da lide é cabível como também é possível o litisconsórcio facultativo (com citação da pessoa jurídica e de seu agente) ou a propositura da ação diretamente contra o agente público (DI PIETRO, 2010, p. 537).

A Lei nº 8.112, de 1990 – Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União –, por sua vez, a teor do que estabelece o § 2º do artigo 122, elege a ação regressiva em detrimento da denunciação da lide, quando se trata de dano causado por

servidor a terceiro.

Veja-se:

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

[...]

§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

Ainda sobre o assunto, registre-se que a jurisprudência pátria diverge, fortemente, quanto ao entendimento sobre a aplicabilidade do instituto da denunciação da lide, podendo-se perceber, a partir dos julgados abaixo, do Superior Tribunal de Justiça, que há certa tendência para se admitir a aplicação desse instituto, analisando cada caso concreto. Ainda:

[...] 1. Conforme jurisprudência assentada na 1ª Seção, no ERESP 313.886/RN, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 22.03.2004, "a denunciação da lide ao agente do Estado em ação fundada na responsabilidade prevista no art. 37, § 6º, da CF/88 não é obrigatória, vez que a primeira relação jurídica funda-se na culpa objetiva e a segunda na culpa subjetiva, fundamento novo não constante da lide originária" (REsp537.688/DF, 1ª T., rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU 02.05.2005) (AgRg no Ag. 731148/Ag; AgRg no AgI 2005/0213820-7, rel. Denise Arruda, DJU 31.08.2006, p. 220). Não é obrigatória a denunciação da lide do agente, nas ações de indenização baseadas na responsabilidade civil objetiva do Estado (REsp 650190/MG e 2004/0041372-4, rel. Min. Castro Meira, DJU 05.04.2006, p. 175).

A tendência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de admitir a denunciação da lide conforme se pode verificar nos julgados precedentes, não descarta a possibilidade de decisões com entendimento contrário na própria Corte, a depender das peculiaridades de cada caso concreto.

Confira-se:

Se a autora não fundou a ação na culpa do agente policial, mas apenas na responsabilidade objetiva do Estado, não nega vigência ao art. 70, III, CPC, o acórdão que indeferiu a denunciação à lide alvitrada pelo réu (STJ, 2ª T., REsp 55.913/RS, rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, DJU 13.03.1995, RJTJRS 171/32).

Assim, diante das divergências apontadas na legislação, na doutrina e na jurisprudência, no tocante à possibilidade, ou não, de se aplicar o instituto da denunciação da lide, conclui-se, como dito anteriormente, que depende das peculiaridades de cada caso concreto.

### 2.3.9 A responsabilidade civil do Estado interpretada segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça

O Ordenamento Jurídico brasileiro nunca, no decorrer de sua história, ensinou ou adotou a teoria da irresponsabilidade estatal. Silentes as Constituições, de 1824 e de 1891, sobre o tema, tanto a doutrina quanto a jurisprudência da época ofereciam contundente resistência à possibilidade de eventual interpretação favorável a tal irresponsabilidade, uma vez que essa era a vontade dos absolutistas acostumados aos excessos, abusos e transgressões então reinantes.

Considerando-se que o instituto da responsabilização civil estatal por danos causados a terceiros passou por importante processo evolutivo, mostrar-se-á, neste tópico, o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, à luz do artigo 37, § 6º, da Constituição, de 1988, diante de alguns casos concretos.

A Carta Magna vigente prevê, em seu artigo 37, § 6º, a responsabilidade objetiva do Estado, fundada na teoria do risco administrativo:

Estudou-se também que, para se concretizar a responsabilidade de que trata o transcrito dispositivo, há de se verificar a existência dos seguintes pressupostos: i) dano; ii) ação comissiva ou omissiva da Administração; iii) nexos de causalidade entre o dano e a ação; iv) ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Viu-se ainda não ser a culpa elemento imprescindível à responsabilização, pois, se assim o fosse, não existiria a responsabilidade objetiva.

Então, é nessa linha que tem se posicionado o Supremo Tribunal Federal, como se pode constatar a seguir:

A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público. Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta

comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 – RTJ 71/99 – RTJ 91/377 – RTJ99/1155 – RTJ 131/417). (RE 109.615, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 02/08/96).

Nesse sentido, assevera o Supremo Tribunal Federal que responde o Estado pelos danos praticados por seus agentes em gozo de folga, desde que vinculados às respectivas condições funcionais:

Agressão praticada por soldado, com a utilização de arma da corporação militar: incidência da responsabilidade objetiva do Estado, mesmo porque, não obstante fora do serviço, foi na condição de Policial Militar que o soldado foi corrigir as pessoas. O que deve ficar assentado é que o preceito inscrito no art. 37, § 6º, da CF, não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público. (RE 160.401, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 04/06/99).

Ainda sobre ato lesivo praticado por agente público fora do horário de expediente, eis mais um julgado do Excelso Pretório, no RE 291035/SP (Informativo nº 421 do Supremo Tribunal Federal):

Responsabilidade civil objetiva do estado (CF, art. 37, §6º). Policial militar, que, em seu período de folga e em trajes civis, efetua disparo com arma de fogo pertencente à sua corporação, causando a morte de pessoa inocente. Reconhecimento, na espécie, de que o uso e o porte de arma de fogo pertencente à polícia militar eram vedados aos seus integrantes nos períodos de folga. Configuração, mesmo assim, da responsabilidade civil objetiva do Poder Público. Precedente (RTJ 170/631). Pretensão do Estado de que se acha ausente, na espécie, o nexo de causalidade material, não obstante reconhecido pelo Tribunal "a quo", com apoio na apreciação soberana do conjunto probatório. Inadmissibilidade de reexame de provas e fatos em sede recursal extraordinária. Precedentes específicos em tema de responsabilidade civil objetiva do Estado. Acórdão recorrido que se ajusta à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. RE conhecido e improvido.

Mas nem sempre a responsabilidade civil do Estado é objetiva. Casos há em que ela é considerada de forma subjetiva, constituída na ideia não individualizada da culpa do agente, mas na culpa anônima do serviço, esta, por sua vez, consubstanciada na imprudência, negligência ou imperícia. Tal modalidade de responsabilidade civil do Estado, a subjetiva, tem sido admitida pelo Supremo Tribunal Federal quando se trata de omissão ou insuficiência de serviços públicos, sendo necessário, portanto, que se comprove o nexo causal entre o comportamento omissivo atribuído à Administração e o dano causado a terceiro.

Nesse diapasão, apresenta-se o julgado, a seguir, do Supremo Tribunal

Federal:

Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. A falta do serviço — *faute du service* dos franceses — não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. Latrocínio praticado por quadrilha da qual participava um apenado que fugira da prisão tempos antes: neste caso, não há falar em nexo de causalidade entre a fuga do apenado e o latrocínio. (RE 369.820, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 27/02/04).

Não obstante o que se viu até aqui, nos julgados apresentados, há casos em que a responsabilidade objetiva do Poder Público pode ser afastada, independentemente da prática de atos comissivos de seus agentes. Isso acontece quando verificados o caso fortuito, a força maior ou, ainda, a culpa exclusiva da vítima, caracterizando-se, assim, a ruptura do nexo causal entre a conduta do Estado e o dano sofrido pelo terceiro.

Vejam-se, então, alguns julgados encontrados no sítio da *internet* do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CULPA DA VÍTIMA. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para o fim de abrandá-la ou mesmo excluí-la. Precedentes. 2. Reexame de fatos e provas. Inviabilidade do recurso extraordinário. Súmula n. 279 do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI-Agr636814/ DF, Rel. Min. Eros Grau, DJ 15/06/2007).

Em face dessa fundamentação, não há que se pretender que, por haver o acórdão recorrido se referido à teoria do risco integral, tenha ofendido o disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição que, pela doutrina dominante, acolheu a teoria do risco administrativo, que afasta a responsabilidade objetiva do Estado quando não há nexo de causalidade entre a ação ou a omissão deste e o dano, em virtude da culpa exclusiva da vítima ou da ocorrência de caso fortuito ou de força maior. (RE 238.453, voto do Min. Moreira Alves, DJ 19/12/02).

Quanto a erro judiciário, a responsabilidade objetiva do Estado, na ótica do Supremo Tribunal Federal, só se processa nos casos de erro judiciário e de prisão além do tempo fixado na sentença (artigos 5º, LXXV, da Constituição Federal e 630

do Código de Processo Penal):

Erro judiciário. Responsabilidade civil objetiva do Estado. Direito à indenização por danos morais decorrentes de condenação desconstituída em revisão criminal e de prisão preventiva. CF, art. 5º, LXXV. C.Pr. Penal, art. 630. 1. O direito à indenização da vítima de erro judiciário e daquela presa além do tempo devido, previsto no art. 5º, LXXV, da Constituição, já era previsto no art. 630 do C. Pr. Penal, com a exceção do caso de ação penal privada e só uma hipótese de exoneração, quando para a condenação tivesse contribuído o próprio réu. 2. A regra constitucional não veio para aditar pressupostos subjetivos à regra geral da responsabilidade fundada no risco administrativo, conforme o art. 37, § 6º, da Lei Fundamental: a partir do entendimento consolidado de que a regra geral é a irresponsabilidade civil do Estado por atos de jurisdição, estabelece que, naqueles casos, a indenização é uma garantia individual e, manifestamente, não a submete à exigência de dolo ou culpa do magistrado. 3. O art. 5º, LXXV, da Constituição: é uma garantia, um mínimo, que nem impede a lei, nem impede eventuais construções doutrinárias que venham a reconhecer a responsabilidade do Estado em hipóteses que não a de erro judiciário stricto sensu, mas de evidente falta objetiva do serviço público da Justiça. (RE505393 / PE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 26/6/2007).

Nesse mesmo raciocínio, já decidiu o Supremo Tribunal Federal que a Fazenda Pública é parte legítima para figurar no polo passivo das ações indenizatórias que tenham por objeto danos decorrentes de atuação de magistrado:

A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual — responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições —, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/88. (RE 228.977, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 12/04/02).

Relativamente a atos do Poder Legislativo que, porventura, venham a causar danos aos administrados, a regra é o não cabimento de atribuição de responsabilidade civil ao Estado. Porém, o Superior Tribunal de Justiça já pacificou entendimento de que o Estado só responde por atos legislativos quando estes forem declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Sobre o tema, veja-se o julgamento de um Recurso Especial:

Ementa: ADMINISTRATIVO. CRUZADOS NOVOS BLOQUEADOS. MP N. 168 /90. LEI N. 8.024 /90. CORREÇÃO MONETÁRIA. BTNF. DANO

MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI. NÃO-CABIMENTO. 1. Consolidado está, no âmbito do STJ, o entendimento de que a correção dos saldos bloqueados transferidos ao Bacen deve ser feita com base no BTNF. Precedentes. 2. Apenas se admite a responsabilidade civil por ato legislativo na hipótese de haver sido declarada a inconstitucionalidade de lei pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado. 3. Recurso especial provido (REsp 571645 RS 2003/0109498-0, Rel. Min João Otávio de Noronha, DJ 30/10/2006).

Posicionamento do Superior Tribunal de Justiça quanto à responsabilização civil do Estado por morte de preso em cadeia pública, seja por atos de agentes estatais ou pela inadequação do serviço:

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. INDENIZAÇÃO POR MORTE DE PRESO EM CADEIA PÚBLICA. DEVER DE VIGILÂNCIA DO ESTADO (ART. 5º, XLIX, CF/88). INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. ART. 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CULPA E NEXO DE CAUSALIDADE COMPROVADOS. SÚMULA 07/STJ. 1. O dever de ressarcir danos, inclusive morais, efetivamente causados por ato dos agentes estatais ou pela inadequação dos serviços públicos decorre diretamente do art. 37 § 6º da Constituição, dispositivo auto-aplicável, não sujeito a intermediação legislativa ou administrativa para assegurar o correspondente direito subjetivo à indenização. Não cabe invocar, para afastar tal responsabilidade, o princípio da reserva do possível ou a insuficiência de recursos. Ocorrendo o dano e estabelecido o seu nexo causal com a atuação da Administração ou dos seus agentes, nasce a responsabilidade civil do Estado, caso em que os recursos financeiros para a satisfação do dever de indenizar, objeto da condenação, serão providos na forma do art. 100 da Constituição. 2. A aferição acerca da ocorrência do nexo causal entre o dano e a conduta do agente público demanda a análise do conjunto fático-probatório carreado aos autos, interdita em sede de recurso especial por força da Súmula 07/STJ. Precedentes desta Corte: RESP 756437/AP, desta relatoria, DJ de 19.09.2006; RESP 439506/RS, Relatora Ministra Denise Arruda, DJ de 01.06.2006 e RESP 278324/SC, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 13.03.2006. 3. In casu, o Juiz Singular e Tribunal local, com ampla cognição fático-probatória, concluíram pela obrigação de indenizar do Estado, ao argumento de que o ordenamento constitucional vigente assegura ao preso a integridade física (CF, art. 5º, XLIX) sendo dever do Estado garantir a vida de seus detentos, mantendo, para isso, vigilância constante e eficiente. 4. Recurso especial desprovido (REsp 936342 ES 2007/0064684-9, DJ 20/05/2009).

O objetivo, neste tópico, não foi o de esgotar as hipóteses em que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça têm-se posicionado acerca da responsabilidade civil do Estado, mas de demonstrar que as duas maiores Cortes de Justiça do País caminham uníssonas no entendimento quanto à aplicação desse instituto em favor do terceiro que sofre um prejuízo decorrente de ato comissivo ou omissivo da Administração, com fundamento no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais, tão presente no Direito moderno brasileiro.

### 3 DOS PRECATÓRIOS

Este capítulo mostra as especialidades dos precatórios, trazendo algumas generalidades e também seu conceito.

Nessa senda, são discorridas, aqui, algumas particularidades dos precatórios, bem como a morosidade no pagamento em face dos direitos fundamentais de seus credores; legislação; precatórios a partir da Constituição Federal, de 1988; e, por fim foi feita uma tabela com os precatórios no estado do Tocantins, biênio de 2013-2015, todos com a finalidade de fundamentar esse referencial teórico, como pode ser observado nas próximas páginas.

#### 3.1 Generalidades e conceito

No dia 10 de dezembro de 2009, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 62, que alterou o pagamento das dívidas judiciais da Fazenda Pública, em que o art. 100 da Constituição Federal vigente foi modificado totalmente, bem como foi adicionado o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que admitiu aos Estados, Distrito Federal e Municípios a aceitarem um regime exclusivo de pagamento de precatórios.

A expressiva mudança na redação do art. 100 da Constituição Federal, de 1988, e a introdução do art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por meio da Emenda Constitucional nº 62, de 2009, trouxe uma contenda sobre a materialidade das suas normas, levando referida norma jurídica ao apelido de “Emenda do Calote”.

De acordo com artigo publicado no *site* oficial do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o título “O que são e como devem ser pagos os precatórios”, observa-se a conceituação deste instituto, a saber:

Precatórios são ordens de pagamento emitidas pelo Poder Judiciário para quitar dívidas do governo federal, estadual, municipal ou distrital, e de suas autarquias e fundações, decorrentes de uma condenação judicial transitada em julgado, ou seja, que não admite mais qualquer tipo de recurso.

Já para Odete Medauar (2015, p. 468), citado por Moreira *et. al.* (2017, p. 23), precatório “É o ofício emitido pelo Judiciário, determinando o pagamento de

importância em que a Fazenda Pública foi condenada à conta dos créditos respectivos”.

Segundo a lição de Caldas Furtado (2013, p. 231) *apud* Moreira *et. al.* (2017, p. 24):

[...] É o instrumento que representa uma requisição judicial de pagamento, consubstanciado no ofício requisitório expedido pelo juiz da execução de sentença ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda, em face de a Fazenda Pública ter sido condenada ao pagamento de determinada soma em processo transitado em julgado.

Enquanto para Antonio Flávio de Oliveira (2007, p. 46) *apud* Moreira *et. al.* (2017, p. 24), precatório:

[...] É ato administrativo de comunicação, possuindo, mais especificamente, a característica de ato de comunicação interna, por intermédio do qual o Estado-Poder Judiciário comunica-se com o Estado-Poder Executivo, dando-lhe notícia da condenação a fim de que, ao elaborar o orçamento-programa para o próximo exercício, o valor correspondente tenha sido incluído na previsão orçamentária.

Assim, os precatórios podem ser definidos como requisições de pagamento emitidas pelo Judiciário para cobrar de Municípios, Estados ou da União, bem como de Autarquias e também Fundações, o pagamento de valores oriundos depois da reprovação judicial decisiva. De acordo com o último levantamento feito pelo Conselho Nacional de Justiça, os três entes públicos aglomeravam, no mês de junho de 2014, um débito no montante astronômico de R\$ 97,3 bilhões, em precatórios enunciados pelas Justiças Estadual, Federal e Trabalhista.

Desse modo, Cunha (2000, p. 19) afirma que “Precatório é o requisitório ou pedido de pagamento ao Presidente do Tribunal respectivo, feito pelo juiz de um processo findo, com sentença de execução transitada em julgado, quando o devedor é a fazenda pública”. Portanto, trata-se de sistema de pagamentos de débitos, que tem como finalidade harmonizar e concordar com a inalienabilidade dos bens públicos, com o comprometimento do Estado em responder economicamente pelos seus atos praticados.

As principais regras para o pagamento dos precatórios estão consubstanciadas na Carta Magna vigente, modificada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009, para consentir mais flexibilidade de pagamento, no qual teve guarida no regime geral, artigo 100 da Constituição Federal, de 1988, tendo um novo regime

especial que permitiu que os entes devedores dividissem o montante da dívida, aceitando até mesmo a renegociação de números, por meio de acordos com os credores.

De acordo com artigo disponível na página do Conselho Nacional de Justiça, tendo como título: “O que são os precatórios?”, observa-se a seguinte transcrição:

As mudanças foram questionadas no Supremo Tribunal Federal (STF) que, em 2013, invalidou algumas regras do regime geral e todo o regime especial. O julgamento ainda não foi concluído, pois os ministros estão modulando os efeitos da decisão para evitar problemas com os pagamentos já realizados com a sistemática criada em 2009, que permanece em vigor até o encerramento do processo.

Ainda conforme artigo citado acima, no tópico “Funcionamento”, descreve-se que:

O precatório é expedido pelo presidente do tribunal onde o processo tramitou após solicitação do juiz responsável pela condenação. Os precatórios podem ter natureza alimentar (decisões sobre salários, pensões, aposentadorias, indenizações por morte ou invalidez, benefícios previdenciários, créditos trabalhistas, entre outros) ou natureza comum (decisões sobre desapropriações, tributos, indenizações por dano moral, entre outros). Os precatórios alimentares têm preferência sobre os comuns, com organização de fila por ordem cronológica a cada ano. Além do mais, ainda existe a possibilidade de adiantamento do precatório alimentar quando o credor tiver 60 anos ou mais ou doença grave.

É dado dizer que as condenações com valores pequenos não são cobradas por Precatório, e sim por Requisição de Pequeno Valor (RPV), tendo prazo de quitação de sessenta dias, iniciando a partir do conhecimento pela intimação do devedor. Observa-se a seguir que a redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009, emprestou novas regras ao instituto, conforme reproduzido em nota de rodapé.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. § 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. § 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. § 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. § 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. § 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. § 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva. § 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça. § 8º É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo. § 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial. § 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos. § 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado. § 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. § 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º. § 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora. § 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação. § 16. A seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente. § 17. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aferirão mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor. § 18. Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas: I - na União, as parcelas entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por determinação constitucional; II - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; III - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal. § 19. Caso o montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em período de 12 (doze) meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual poderá ser financiada, excetuada dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição

O Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, tem em seu desígnio o cumprimento contra a Fazenda Pública, assim como a execução de sentença, reconhecendo a exigibilidade no compromisso de pagar a quantia, segundo os artigos 910, 534 e 535, todos descritos em nota de rodapé<sup>3</sup>.

---

Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse financiamento a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. § 20. Caso haja precatório com valor superior a 15% (quinze por cento) do montante dos precatórios apresentados nos termos do § 5º deste artigo, 15% (quinze por cento) do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado.

### <sup>3</sup>DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

Art. 910. Na execução fundada em título extrajudicial, a Fazenda Pública será citada para opor embargos em 30 (trinta) dias. § 1º Não opostos embargos ou transitada em julgado a decisão que os rejeitar, expedir-se-á precatório ou requisição de pequeno valor em favor do exequente, observando-se o disposto no art. 100 da Constituição Federal. § 2º Nos embargos, a Fazenda Pública poderá alegar qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa no processo de conhecimento. § 3º Aplica-se a este Capítulo, no que couber, o disposto nos artigos 534 e 535.

### DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA QUE RECONHEÇA A EXIGIBILIDADE DE OBRIGAÇÃO DE PAGAR QUANTIA CERTA PELA FAZENDA PÚBLICA

Art. 534. No cumprimento de sentença que impuser à Fazenda Pública o dever de pagar quantia certa, o exequente apresentará demonstrativo discriminado e atualizado do crédito contendo: I - o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do exequente; II - o índice de correção monetária adotado; III - os juros aplicados e as respectivas taxas; IV - o termo inicial e o termo final dos juros e da correção monetária utilizados; V - a periodicidade da capitalização dos juros, se for o caso; VI - a especificação dos eventuais descontos obrigatórios realizados. § 1º Havendo pluralidade de exequentes, cada um deverá apresentar o seu próprio demonstrativo, aplicando-se à hipótese, se for o caso, o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 113. § 2º A multa prevista no § 1º do art. 523 não se aplica à Fazenda Pública.

Art. 535. A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir: I - falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia; II - ilegitimidade de parte; III - inexecutabilidade do título ou inexigibilidade da obrigação; IV - excesso de execução ou cumulação indevida de execuções; V - incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução; VI - qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes ao trânsito em julgado da sentença. § 1º A alegação de impedimento ou suspeição observará o disposto nos arts. 146 e 148. § 2º Quando se alegar que o exequente, em excesso de execução, pleiteia quantia superior à resultante do título, cumprirá à executada declarar de imediato o valor que entende correto, sob pena de não conhecimento da arguição. § 3º Não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições da executada: - expedir-se-á, por intermédio do presidente do tribunal competente, precatório em favor do exequente, observando-se o disposto na Constituição Federal; II - por ordem do juiz, dirigida à autoridade na pessoa de quem o ente público foi citado para o processo, o pagamento de obrigação de pequeno valor será realizado no prazo de 2 (dois) meses contado da entrega da requisição, mediante depósito na agência de banco oficial mais próxima da residência do exequente. § 4º Tratando-se de impugnação parcial, a parte não questionada pela executada será, desde logo, objeto de cumprimento. § 5º Para efeito do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se também inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso. §

Portanto, o regime geral, nos dias de hoje, é adotado por todos os entes públicos que não tinham dívida de precatórios até o ano de 2009, quando as requisições recebidas até 1º de julho do ano em curso foram convertidas em precatórios, adicionados na proposta orçamentária do próximo ano. Portanto, as requisições auferidas após 1º de julho passam para a proposta orçamentária seguinte, na qual o pagamento dos valores deve acontecer no mesmo exercício, por meio de depósito no tribunal solicitante.

### 3.2 Algumas particularidades dos precatórios

A compreensão de precatório será havida num contexto semântico na busca da sua conceituação, natureza jurídica e a compreensão dos direitos pertinentes ao tema, bem como a definição em si do ato que celebra a sua origem.

De acordo com Oliveira (2005, p. 46), “impõe-se afirmar que precatório não é ato com características administrativas, inobstante o fato de ser praticado por membro do Poder Judiciário que, nesse caso, exerce funções administrativas, sem nenhuma carga decisória”.

Ora, como provém de processo judicial com trâmite completo, o ato judicial final é a sentença, e a formalização do precatório deve ser analisada por atos e agentes envolvidos na sua criação.

Dessa forma, Oliveira (2005, p. 46) o conceitua como:

Precatório é ato administrativo de comunicação, possuindo, mais especificamente, a característica de ato de comunicação interna, por intermédio do qual o Estado-Poder Judiciário comunica-se com o Estado-Poder Executivo, dando-lhe notícia da condenação a fim de que, ao elaborar o orçamento-programa para o próximo exercício, o valor correspondente tenha sido incluído na previsão orçamentária.

Dessarte, delimita-se também a natureza jurídica como sendo administrativa, porquanto, como dito anteriormente, a requisição para o pagamento do precatório é feita após o término da fase judicial.

---

6º No caso do § 5º, os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal poderão ser modulados no tempo, de modo a favorecer a segurança jurídica. § 7º A decisão do Supremo Tribunal Federal referida no § 5º deve ter sido proferida antes do trânsito em julgado da decisão exequenda. § 8º Se a decisão referida no § 5º for proferida após o trânsito em julgado da decisão exequenda, caberá ação rescisória, cujo prazo será contado do trânsito em julgado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Inúmeros são os conceitos de precatórios; entretanto, existem duas fases bem delimitadas que permitem fazer distinção para que não haja confusão nessa conceituação. A primeira é o momento em que o juízo da execução finaliza o processo e solicita ao juízo competente para que proceda à cobrança do valor devido, o que expressa o momento em que nasce o precatório como direito de ação do credor em relação ao ente federado. O segundo momento é aquele em que, já no procedimento da cobrança em si, o juízo competente (normalmente o presidente do Tribunal) faz a requisição do valor ao ente devedor.

É inconcebível que o gestor deixe de pagar irresponsavelmente as contas que por si foram feitas, caracterizando-se o enriquecimento sem causa do Estado e permitindo, após o devido processo legal e a execução dos valores ali encontrados, a expedição de precatório para garantir o crédito daqueles que prestaram o serviço ou por qualquer outro motivo se tornaram credores, sem embargo da caracterização da improbidade administrativa contida no ato em si.

Não bastasse a demora no trâmite processual, tanto no processo de conhecimento quanto no executivo, ainda se tem a demora de o Estado ter orçamento para fazer face ao pagamento do precatório. Todos esses procedimentos podem demorar anos, muitas vezes décadas, o que vem a se tornar uma causa que afeta os direitos humanos daqueles que necessitam daquele valor para sua sobrevivência, mormente quando se trata de precatórios de cunho alimentar.

O Pacto de San Jose da Costa Rica, datado de 1969, criou o Tratado Internacional em que Estados signatários se comprometiam a buscar, no Continente Americano, a consolidação dos direitos humanos essenciais, prevendo no seu artigo 33 da Convenção que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos iriam analisar casos desse jaez.

Enquanto a Comissão tem como principal função a de promover a observância e a defesa dos Direitos Humanos por meio de petições formuladas que contenham denúncias ou queixas de violação da Convenção, a Corte Interamericana, conforme Gomes e Gomes (2013, p. 72):

A Corte Interamericana de Direitos Humanos só analisa casos que lhe forem submetidos por Estados-partes ou pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, não recebendo petições encaminhadas por pessoas ou entidades não governamentais de quaisquer dos Estados integrantes da Organização dos Estados Americanos. Além disso, para que a Corte conheça de qualquer caso, é necessário que se tenha esgotado o processo

perante a Comissão.

Saliente-se que as decisões da Corte devem ser fundamentadas e são irrecorríveis e inapeláveis. O reconhecimento já existente na Corte de que o não pagamento de precatórios alimentares fere os direitos humanos dos credores foi um grande passo para estes e um novo paradigma para o direito brasileiro que passou a tratá-los com mais atenção, merecendo uma análise mais minuciosa sobre o assunto.

A Constituição Federal, de 1988, consagrou a submissão da atividade estatal ao princípio da moralidade, o que seria o óbvio no trato da coisa pública, mas por via das dúvidas, o legislador fez tal previsão e muitos julgados têm este princípio como fundamento.

Nesse sentido, Justen Filho (2009, p. 50 e 51) diz:

Por maiores que sejam as dúvidas, é incontestável que o princípio da moralidade significa a impossibilidade de o Estado atuar de modo eticamente reprovável, infringindo os padrões axiológicos de relacionamento, deixando de prestar ao cidadão o respeito necessário a da condição de sujeito autônomo. A moralidade se traduz em condutas pautadas por boa-fé e por confiança.

As enormes moratórias do poder público acabaram por influenciar as atividades parlamentares que justificassem este não pagamento, criando emendas constitucionais que, se por um lado atendiam aos anseios dos administradores públicos, por outro criaram um calote que beneficiou a irresponsabilidade fiscal, o não cumprimento de contratos firmados, sem embargo da simples perseguição política dos administradores com os credores, pouco importando o motivo.

A questão é que se permitiu que os entes públicos pagassem suas contas em prazos dilatados pelo legislador, o que acabou sendo questionado no próprio Supremo Tribunal Federal, que, em decisão recente numa Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), criou uma nova modulação do regime especial criado pela Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, concedendo sobrevida por mais 5 exercícios à moratória que antes vigia pelo prazo de 15 anos, dos quais já haviam sido decorridos 5 anos.

Mais uma vez tentou-se resolver por decisão judicial uma questão que deveria ser intrínseca do administrador e do legislador, os quais, deixando de cumprir com suas obrigações financeiras, tentam resolver a questão legalizando

moratórias que, além de atrasar o desenvolvimento do País, ainda afetam diretamente seus cidadãos.

Por certo chegará uma hora em que se dará um basta a toda essa questão, trazendo a moralidade para a administração pública, não como princípio constitucional, mas sim como elemento de ação natural, para que casos como estes deixem de ser motivos ou exemplos negativos para os cidadãos deste País.

### **3.3 A morosidade no pagamento dos precatórios em face dos direitos fundamentais de seus credores**

A respeito da morosidade no pagamento dos precatórios em face dos direitos fundamentais de seus credores, saliente-se que, embora a comunidade note campanhas realizadas pelo Poder Judiciário com a finalidade de aproximar este Poder junto à sociedade, pode-se afirmar que, nos dias de hoje, a sociedade enxerga um Judiciário cada vez mais longínquo da realidade social.

Barbosa (2010, *online*) mostra que

A morosidade, os escândalos de corrupção e a gestão burocrática e ineficiente aparecem como agentes causadores da instabilidade. Nesse sentido, o arrolamento de dívidas milionárias pelas Fazendas Públicas no sistema de precatórios, agrava ainda mais a mencionada desestabilização do Poder Estatal.

Apesar de ser considerado um dos três poderes da República e gozar de autonomia administrativa e financeira, segundo a Constituição Federal, o Poder Judiciário é ainda muito dependente do Poder Executivo e conseqüentemente suscetível às mais variadas formas de pressão.

Zaffaroni (1995, p. 79) leciona que,

Embora a função de decidir conflitos seja a que é sempre reconhecida como essencial ao Judiciário, não é menos certo que são muitos os organismos que fazem o mesmo e não têm caráter judicial, sem contar com outros que permanentemente a disputam, na contínua tentativa de “politizar” ou “jurisdicionalizar” os conflitos.

A dependência do Judiciário gira principalmente em torno dos repasses financeiros a ser efetuado pelo executivo, ou seja, a autonomia administrativa, e financeira assegurada pela Constituição Federal quase sempre não é respeitada e o

Judiciário tem de choramingar por aquilo que já lhe é de direito. Leva-se ainda em consideração que o valor dos repasses a ser efetuado para o Poder Judiciário, principalmente o do Judiciário Estadual, costuma ser insuficiente para a sua real necessidade.

A escolha dos juízes pelo chefe do Executivo, para fins de integrar os tribunais, como desembargadores e/ou ministros, também faz com que muitos membros da magistratura se esqueçam da sua real função jurisdicional e independência, sendo algumas vezes coniventes com os abusos cometidos por aquele Poder, o que mancha a atuação geral e atrapalha sobremaneira a atividade jurisdicional geral.

A sociedade como um todo é a maior prejudicada pelo mau funcionamento do Poder Judiciário, tendo em vista que grande parte dos seus litígios não consegue ser resolvida num prazo razoável, ou seja, a morosidade é latente, e em alguns casos os processos se arrastam por mais de dez anos sem que a causa tenha sido encerrada definitivamente.

Na esfera criminal não é raro se observar a prescrição, principalmente para os crimes em que as penas não sejam tão grandes; na esfera cível, dependendo da natureza da ação, os processos se arrastam por muito tempo, e não é incomum que ao findar da ação, as partes nem mais tenham interesse na decisão, seja pelo perecimento do objeto em questão ou mesmo pela morte de uma das partes.

O Poder Judiciário é um dos pilares de sustentação da democracia e da segurança jurídica, por isso, é importantíssimo que este Poder esteja em condições saudáveis para o desenvolvimento de suas atividades. A morosidade, geralmente é originária de uma série de circunstâncias, como precariedade dos Órgãos Judiciais, falta de mobílias e materiais, pouca informatização, funcionários desqualificados, desestímulo dos serventuários em virtude dos baixos salários, muito serviço e quantidade insuficiente de servidores.

Não se pode negar que compete aos juízes resolver conflitos. Ainda assim, necessário se faz lembrar que há outros organismos que também o fazem, o que leva alguns autores a caracterizar a jurisdição pela força da coisa julgada.

É notório que a imagem do Judiciário brasileiro tem sofrido com o crescente desgaste, seja pela falta de estrutura, seja em virtude da demora na prestação jurisdicional, ou ainda em razão de decisões conflitantes que permitem um sem número de recursos, o que eleva a descrença da população.

De acordo com Sadek (2004, p. 3),

O arcabouço jurídico-legal provoca consequências na realidade, moldando instituições, definindo direitos e garantias individuais e coletivas, regulando as relações entre governados e governantes, incentivando ou inibindo comportamentos e impondo limites ao exercício do poder. Da mesma forma, o modelo institucional estabelece parâmetros que produzem efeitos concretos. O maior ou menor grau de participação do Judiciário e de seus integrantes na vida pública está fortemente condicionado pelos imperativos constitucionais e pelo modelo institucional.

Já há algum tempo se fala em crise da funcionalidade que assola o Poder Judiciário no Brasil. Muitos atribuem a responsabilidade pela crise à própria deficiência estrutural desse Poder e aos excessos processuais.

Entre as principais responsáveis pela falta de confiança que cada vez mais vem crescendo no seio da população pode-se citar a legislação processual que, para muitos, encontra-se ultrapassada, ou que já não mais atende aos anseios sociais, o que cria situações das quais muitos, até os próprios advogados, aproveitam-se para cometer abusos, principalmente em razão do excesso de recursos simplesmente protelatórios.

A preservação dos direitos e o avanço da democracia requerem a existência de um Judiciário forte, independente e atuante, mas infelizmente o Poder Judiciário ainda é uma instituição ausente para uma grande parte da população.

O Poder Judiciário enfrenta atualmente muitos problemas, e a morosidade é uma das maiores responsáveis pela descrença que uma grande parte da população tem para com ele. Logicamente que outros problemas não tão menos importantes contribuem para o distanciamento entre sociedade e Poder Judiciário, entre eles podem-se citar os altos preços de uma demanda judicial (o que geralmente acaba afastando os mais humildes ou os deixam à mercê da boa vontade da Defensoria Pública), os abusos cometidos por alguns membros do Judiciário ou mesmo o descaso com que muitas das pretensões judiciais são tratadas, e ainda o grande volume de recursos apresentados desnecessariamente pelas partes apenas para ganhar tempo.

De acordo com Sadek (2004, p. 2),

Toda e qualquer discussão sobre a reforma do Judiciário supõe posicionamentos sobre o papel e a extensão da presença pública desta instituição. Ou seja, não se trata apenas de criticar e avaliar modelos de resolver controvérsias, de arbitrar conflitos e garantir direitos. O debate

refere-se, também, à avaliação de parte fundamental da construção institucional adotada no país por imposição da Constituição de 1988.

O Poder Judiciário precisa de alterações adequadas e urgentes, com o intuito de cumprir sua respeitável missão constitucional, pois necessita satisfazer a sociedade de que o seu papel é essencial na estabilidade econômica, financeira e democrática da sociedade; para isso, deve atrair novamente a confiança perdida. O resgate dessa confiança não deve vir só com palavras ou promessas, mas acima de tudo pela elaboração de projetos, estudos, liberação de verbas e vontade de colocar todos esses objetivos em prática.

Sadek (2004, p. 27) lembra que

Do ponto de vista mais genérico são dois os objetivos de todas as propostas de reforma do Poder Judiciário: dinamizar e tornar mais acessível a proteção jurisdicional prestada por juízes e tribunais. As soluções, para efeito de discussão, poderiam ser agrupadas em dois grupos: as judiciais propriamente ditas e as extrajudiciais, aí englobando desde sistemas alternativos para a solução de disputas até modificações legislativas.

Entende-se que a reforma do Poder Judiciário brasileiro só estará realmente completa quando se promover uma reformulação imediata nos códigos que dizem respeito à Justiça Brasileira.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 45 demonstra, à primeira vista, que os legisladores estão preocupados com a real situação do Judiciário brasileiro; para tanto, começam a encarar com mais responsabilidade os problemas deste Poder.

Nessa emenda foram aprovadas importantes medidas tendentes a combater a morosidade, destacando-se a súmula vinculante e a aprovação do Conselho Nacional de Justiça, este com a árdua missão de elaborar estudos e propor soluções aos principais problemas do Judiciário, bem como em combater os abusos cometidos por membros deste Poder. As duas medidas citadas se destacam não só pelo fato de juntarem em suas prerrogativas atribuições de grande relevância, mas também pelo fato de elas terem sido objeto de grande discussão na comunidade jurídica.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 45 não é a solução para todos os problemas do Judiciário, claro que só o tempo vai dizer quais dentre as suas várias prerrogativas a que deu certo ou a que está indo no caminho certo. O que se tem a dizer é que a sua aprovação foi o prenúncio de que os demais poderes da República

e a sociedade em geral clamam por um Judiciário melhor.

A Sociedade tem de lutar por um Judiciário independente e atuante, pois este Poder é sinônimo de democracia e de respeito a todos os direitos do cidadão. A segurança jurídica proporcionada pelo Judiciário é o que garante a estabilidade econômica e financeira de uma nação, e o Brasil nunca se tornará um país de primeiro mundo se não possuir um judiciário confiável e independente.

Por muito tempo a Justiça brasileira burocratizou-se, o que fez com que houvesse um distanciamento cada vez maior de juízes e partes, elevando o grau de descontentamento por parte dos usuários da justiça.

Fazendo um comparativo entre os Estados brasileiros, trazendo para a realidade tocantinense, observam-se, *in loco*, os benefícios trazidos pela virtualização do processo, uma vez que, no estado do Tocantins, todo o judiciário está inserido no Programa e-Proc, o que trouxe muita agilidade e melhoras, pois o processo virtual é muito importante para integração da máquina administrativa com o jurisdicionado.

Na internet o *site* oficial do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins traz notícias atualizadas diariamente e uma série de *links* e informações de interesse da população e dos jurisdicionados, disponíveis no endereço eletrônico ([www.tjto.jus.br](http://www.tjto.jus.br)), o qual possui os seguintes serviços: Diário da Justiça; precatórios, jurisprudências; pautas de julgamentos; licitações; Funjuris – DAJ –; Concursos; Serviço de Informação ao Cidadão; Plantão Forense; Pleno ao vivo; e, Depósito Judicial

Quanto ao *link* de acesso rápido no sítio em comento, destacam-se: busca processual; Diário da Justiça; e-Proc; jurisprudência; pautas de julgamento; plantão forense; precatórios; e Projudi com o devido esclarecimento de que há anos não se têm mais processos físicos, realidade diversa da maioria dos Estados, o que causa surpresa aos brasileiros de outros entes da federação, pois tanto advogados como partes podem participar do feito em tempo real, o que faz com que os processos sejam mais ágeis.

O mais importante neste sistema é o custo “zero” que o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins teve para ter, instalar e manter o sistema, pois o recebeu gratuitamente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), e, com a chave, passou a adaptá-lo à realidade da justiça estadual, atualizando e o tornando mais eficaz com seus próprios servidores. Tal sistema, além de trazer agilidade aos

processos, ainda garante melhor sustentabilidade ambiental, porque se deixou de utilizar papel em qualquer área de atuação, auxiliando assim o meio ambiente, pois até os processos administrativos são concebidos virtualmente por programa também implantado – o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) – em todo o Poder Judiciário tocantinense pelo TRF-4.

### **3.4 Legislação**

Sobre a legislação pertinente aos precatórios, consubstancia-se na Constituição Federal, de 1988, que teve a Emenda Constitucional n° 62, de 9 de dezembro de 2009, a qual modificou o artigo constitucional de número 100, no qual foi estabelecido o “regime especial” de pagamentos, que originou a cada ente devedor a fixação de um percentual da sua receita corrente líquida para que fosse destinado ao Poder Judiciário local, a fim de se promover o pagamento dos precatórios devidos.

A Emenda citada anteriormente atribuiu, também, a possibilidade da combinação direta entre o Estado e seus credores de precatórios, bem como outros mecanismos de pagamento.

Em 2015, parte da Emenda n° 62 foi revelada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pois uma das mudanças definidas no julgamento foi materializada na Emenda Constitucional n° 94, de 15 de dezembro de 2016, sendo mais recente o entendimento de que a obrigação do acervo da dívida (precatórios pendentes de pagamento até 25 de março de 2015) seja devidamente quitada até 31 de dezembro de 2020.

De acordo com artigo publicado na página oficial do Conselho Nacional de Justiça (2017), intitulado “O que são e como devem ser pagos os precatórios”, observa-se que

A Emenda n° 94 também determina que cada devedor estabeleça um plano de pagamento dos precatórios pendentes, homologado e acompanhado pelo presidente do Tribunal de Justiça. A ausência do plano pode resultar no sequestro de valores do ente devedor e na responsabilização do chefe do Poder Executivo por ato de improbidade administrativa (art. 104, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), sem prejuízo de crime de responsabilidade do próprio presidente do TJ (art. 100, §7º, da Constituição Federal).Ao tratar do percentual da receita corrente líquida do ente devedor a ser destinado ao pagamento de precatórios, a emenda fala em “percentual suficiente para a quitação”, dando ênfase para que a quitação plena das

dívidas ocorra até 31 de dezembro de 2020.

Por derradeiro, a Emenda Constitucional nº 94, de 2016, define que o pagamento de precatórios seja realizado por meio de recursos orçamentários próprios. Contudo, admite como suplemento o uso de outros instrumentos financeiros, como parte do valor dos depósitos judiciais e administrativos. A Emenda em questão admite, ainda, a contratação de empréstimos, além dos limites permitidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

### **3.5 Precatórios a partir da Constituição Federal, de 1988**

*A priori*, interessante frisar que as Emendas à Constituição são de grande valia, no que diz respeito à sua preparação legislativa. Assim, conforme explana Ceneviva (2003. p. 228) quando diz que “Por se tratar de matéria exclusiva do congresso, todo o seu processamento se desenvolve na órbita interna do Poder Legislativo, seja qual for a origem da proposta”.

No Brasil, apesar disso, elas são empregadas de maneira ocasional e equivocada e servem de instrumento de represália constitucional, ensejando mudanças intensas na Constituição Federal, de 1988, e deformando-lhe a essência.

Como é cediço, as Emendas Constitucionais causam consequências reais, alcançando o posto de normas, tendo nível e hierarquia igualitária às formadas pelo poder constituinte originário. Desse modo, a Emenda Constitucional nº 62, do dia 12 de dezembro de 2009, surgiu da necessidade de propagar nova sistemática no pagamento dos precatórios, causando mudanças substanciais.

Segundo Nascimento e Justen Filho (2010, p. 65), a Emenda “[...] cria uma solução pretensamente transitória, mas que tende a se eternizar por tempo ilimitado”. Desse modo, enquanto não é editada Lei Complementar que poderá instituir em definitivo o regime especial dos precatórios, são válidos os preceitos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, destacados no artigo 97.

A Emenda Constitucional nº 62 trouxe muitas e diferentes novidades; entretanto, sustentou alguns alinhamentos existentes sem nenhuma alteração, nos quais não procurou modificar para garantir os anseios sociais. Desse modo, os pagamentos pertinentes à Fazenda Pública e provenientes de sentença judicial

permanecerão a acatar a ordem cronológica do curso de quitação. Isso é direito de cidadania e também garante a transparência do processo.

De outra banda, assim como já previam os condicionamentos anteriores, não se consagra a regra aos pagamentos de obrigações deliberadas em lei como de pequeno valor, no qual continua com o juízo de que essas importâncias só poderão ser devidas por leis próprias.

O art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias previne que, além da sistemática prevista nos arts. 100 e 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, lidará com outra metodologia jurídica. Assim, de acordo com Nascimento e Justen Filho (2010, p. 65), estes evidenciam que

O núcleo da reforma trazida pela EC nº 62 consiste na delimitação do valor máximo a ser alocado anualmente por Estados, Distrito Federal e Municípios para a liquidação do montante de suas dívidas. Ademais disso, atribuiu-se ao ente devedor a escolha por uma dentre as três sistemáticas para liquidação das dívidas de precatórios, além do pagamento na ordem cronológica. Prevê-se que os entes públicos deverão realizar o pagamento preferencial dos precatórios de menor valor. Ademais disso, foi-lhe facultado optar por promover uma espécie de leilão entre os credores por precatório, liquidando as dívidas objeto de maior desconto ou uma negociação direta.

Portanto, entende-se que a Emenda em questão permite a eliminação da ordem cronológica de apresentação dos precatórios, trocando-a pelo leilão, pela ordem crescente de valor e pela combinação direta.

### 3.6 Os precatórios no Estado do Tocantins

De acordo com levantamento realizado no Poder Judiciário do Estado do Tocantins, fez-se a seguir uma tabela que demonstra os títulos e as descrições dos precatórios no biênio 2013-2015, a saber:

**Tabela 1 – Precatórios no Tocantins (Biênio 2013-2015)**

<b>TÍTULO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>PAGAMENTOS PELO REGIME ESPECIAL DO ESTADO DO TOCANTINS</b>	2015: R\$ 16.970.703,78 2014: R\$ 15.650.240,34 2013: R\$ 15.371.500,97
<b>ALVARÁS EXPEDIDOS</b>	Em 2015: 596 Alvarás; Em 2014: 306 Alvarás; Em 2013: 178 Alvarás;
<b>VALORES LIBERADOS POR</b>	2016: R\$ 52.535.478,00 (2016 e remanescente de 2015) 2015: R\$ 11.443.572,18

<b>ALVARÁS DE TODOS OS ENTES DEVEDORES</b>	2014: R\$ 29.134.878,84 2013: R\$ 6.333,376,38
<b>DESPACHOS E DECISÕES ATÉ O MOMENTO (JUNHO, DE 2017)</b>	Em 2015 foram proferidos 1.723 Despachos/Decisões. 950 (juiz auxiliar) e 773 (presidente); Em 2014: 1.599, sendo 1.355 (presidente) e 244 (juiz auxiliar); Em 2013: 958 (somente do presidente – juiz auxiliar não atuou).
<b>AUDIÊNCIAS NO BIÊNIO 2013-2015</b>	No período compreendido entre os anos 2013 e 2015, foram realizados dois mutirões de audiências com os entes devedores, oportunidade em que os Municípios tomaram ciência do valor mínimo a ser alocado em cumprimento ao Regime Especial de Pagamentos e, ainda, quanto aos Municípios submetidos ao regime geral, o rigor na cobrança dos precatórios que venciam em um mesmo exercício orçamentário.

Fonte: TJTO, <http://www.tjto.jus.br/index.php/cidadao/precatórios>, adaptada pelo autor

Como pode ser visto na tabela acima, os números são vistosos e existe uma quantidade crescente de precatórios, em que o Judiciário carece de mecanismos que venham ao encontro dos anseios sociais. A presente pesquisa aponta números crescentes que sinalizam a necessidade da criação de mecanismos que propiciem mais agilidade e efetividade no pagamento de precatórios. De forma que se pensou em produzir uma minuta de resolução para ser implantada no Estado e possa servir de modelo para os demais estados seguirem a mesma trajetória, cujo projeto seguirá no anexo.

A título de sugestão, seguem abaixo alguns pontos que sugerimos para implantação, a fim de que os precatórios do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins tenham mais agilidade e efetividade:

- Alteração no ofício requisitório, para constar a natureza da obrigação, a fim de facilitar a análise da tributação dos impostos na época do pagamento, bem como acrescentar informações dos dados bancários do beneficiário, visto que o alvará passou a ser eletrônico em 2017;
- Verificou-se que diversos precatórios aguardam no setor a atualização dos cálculos para correta validação dos autos e conseqüente inserção na ordem cronológica. Assim, uma possível solução seria que a Contadoria Judicial de 2º grau providenciasse essa atualização, sem ter de devolver ao 1º grau, o que traria muita celeridade e efetividade, pois a remessa ao 1º grau demanda muito tempo;
- Para controle dos depósitos dos entes devedores, é necessário que haja conferência manual – mensal – em cada conta aberta para recepcionar crédito de precatórios. Como sugestão, a Caixa Econômica Federal poderia

apontar eventuais créditos no sistema Gerenciador de Requisição de Valores (GRV), à medida que os entes efetuassem pagamentos. Tal situação é possível, tendo em vista que a instituição financeira já faz parte do sistema e-Proc.

- Aprimoramento dos relatórios emitidos pelo e-Proc e Gerenciador de Requisição de Valores (GRV), referente aos sequestros, quitações e arquivamentos, bem como envio de informações, ao Conselho Nacional de Justiça, das estatísticas semestrais (art. 1º, Resolução nº 115, de 2010).

São pequenos detalhes, mas que farão muita diferença na celeridade e efetividade nos precatórios feitos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do estudo empreendido no presente trabalho a respeito dos precatórios, no qual foi feita uma análise jurídica da sua efetividade como direito de cidadania e a institucionalização na construção social dos direitos humanos, na qual a pesquisa bibliográfica verificou que a responsabilidade civil do Estado se apresenta, no ordenamento jurídico pátrio, sob duas vertentes: objetiva e subjetiva. A responsabilidade objetiva está calcada na teoria do risco administrativo, não se indagando, para isso, a existência de culpa.

Já a responsabilidade subjetiva é aquela que, para ser imputada ao Estado, há de se provar a existência de culpa deste. A objetiva decorre de atos comissivos de agentes do Estado, lesivos a terceiros; a subjetiva decorre de condutas omissivas do Estado, seja diante de caso fortuito ou de força maior, seja por culpa exclusiva da vítima. Restando provado não haver nexo de causalidade entre a conduta omissiva do Estado e o dano, então se estará diante do que se chama de excludente de responsabilidade.

A teoria da responsabilidade objetiva do Estado encontra supedâneo no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, de 1988, ficando, pois, cristalino o entendimento de que nasce, para o Estado, o dever de indenizar, independentemente de culpa ou dolo, cabendo-lhe, portanto, o direito de regresso em face do agente causador do dano. Mas se para o Estado a responsabilidade é objetiva, em relação a seu agente, há de se provar o dolo ou a culpa, sendo, portanto, subjetiva.

De outra banda, tratando-se de caso fortuito ou de força maior, em que, constatada a omissão do Poder Público, representada pela falta de agir do Estado porque não lhe cabia agir, pelo menos em linhas razoáveis, essa omissão terá sido genérica, afastando-lhe, portanto, a obrigação de indenizar.

Mas é preciso que o ente público prove não ter havido nexo de causalidade entre sua inércia e o dano. Trata-se, então, de responsabilidade subjetiva. Mas, tendo o dever específico de agir, e não o fazendo, de modo que sua omissão constitua situação favorável à ocorrência do dano, estar-se-á, então, diante de omissão específica, devendo, por isso, a Administração Pública responder objetivamente.

A responsabilidade civil do Estado, decorrente de atos de seus agentes, pode-se estabelecer sob as vertentes objetiva e subjetiva. Objetiva, quando houver

uma ação comissiva, um fazer do agente público, independentemente de culpa ou dolo, que venha a causar um prejuízo ao administrado.

De outro modo, quando se trata de atos omissivos, verifica-se uma dualidade na responsabilidade civil estatal, pois, diante de omissão genérica, ou seja, se o Estado não agiu porque não lhe cabia agir, a responsabilidade será subjetiva; mas se a omissão for específica, isto é, se o Poder Público se manteve inerte quando deveria ter agido, haverá responsabilidade civil objetiva.

Noutro sentido, pode-se dizer que nem sempre caberá ao Estado o dever de reparar o dano sofrido por terceiro em decorrência de ato praticado por agente público, pois se o ato for omissivo, e sendo essa omissão genérica, a responsabilidade será subjetiva, ou seja, caberá ao Estado provar a inexistência de nexo de causalidade entre a sua inércia e o dano sofrido pela vítima.

Relativamente aos casos fortuitos, de força maior e de culpa exclusiva da vítima, exclui-se a responsabilidade estatal. Quando a vítima, por sua vez, tiver apenas participação nos motivos de seu prejuízo, a responsabilização será proporcional à participação de cada um (Estado e vítima). Então, somente caberá ao Estado reparar o dano se ficar estabelecido o nexo causal entre a conduta estatal e o dano sofrido pela vítima.

A presente dissertação analisou as execuções em face da Fazenda Pública, precipuamente quanto às alterações trazidas com a Emenda Constitucional nº 62, de 2009. Buscou-se fazer um estudo quanto à efetividade dessas modificações no mundo jurídico, principalmente a eficácia quanto ao pagamento desses créditos.

Analisou-se ainda a má administração pública dos gestores na análise dos créditos de precatórios e afins quando deixam de pagar algumas contas em detrimento de outras, o que leva os cidadãos a serem obrigados a judicializar seu crédito para que consigam receber o que o Estado lhes deve. Nesse caso, verifica-se que infelizmente o administrador gastou mais do que tinha condições ou gastou mal e naquele momento não teve como o pagar, transferindo para o Poder Judiciário uma responsabilidade que não era sua.

A Administração Pública deve ser tratada como um bem de empenho coletivo, assim como todas as pessoas que ali trabalham e seus atos perante ela mesma. Um atentado do servidor contra a administração, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, na administração direta ou indireta, é um atentado contra cada pessoa que por ela é direcionada.

As transformações ocorridas na sociedade e as exigências da Constituição Federal, de 1988, para que o serviço público seja de qualidade e organizado, conduziram a Administração Pública a buscar maneiras de corresponder a essas mudanças, na qual a Gestão Pública passa sempre por uma crescente dinâmica no que se refere aos processos de compras governamentais e ao uso da máquina pública ante a gestão, bem como a contratação de serviços terceirizados por meio das licitações, como forma de melhorar os procedimentos e garantir transparência, moralidade e eficiência de gestão administrativa.

A busca pela ética e o comprometimento com a transparência tornaram-se uma preocupação constante da população e conseqüentemente dos gestores públicos. Por isso, as mudanças começaram a ocorrer, mesmo que de forma lenta, e a sociedade já pode presenciar alguns impactos positivos que surgiram após a criação de normas balizadoras dos gastos públicos. A transparência e a eficácia na gestão dos recursos públicos é uma exigência da atual sociedade, porque hoje as pessoas estão cobrando atitudes éticas de seus governantes.

Por certo que muito se tem feito para garantir uma melhor administração – como a Lei de Responsabilidade Fiscal –, mas ainda assim, diante do grande número de questões, vê-se que sua eficácia tem caráter limitado diante de tantos problemas administrativos existentes e que geram demandas que finalizam com Precatórios ou mesmo Requisições de Pequeno Valor (RPV).

Nesse aspecto, têm sido vivenciadas interferências políticas sem ética que acabam por fazer emergir muitos gastos para serem pagos em exercícios posteriores, sem que haja nenhum tipo de punição para os administradores que deram causa.

Essa punição teria efeito pedagógico eficaz caso houvesse previsão para que pudesse ser aplicada imediatamente após o exercício, pois existem atos de improbidade administrativa que muitas vezes só vêm a ser descobertos muitos anos, ou mesmo décadas após, o que torna sem efeito qualquer punição.

O direito de cidadania é uma cláusula pétrea na Constituição Federal, de 1988, e a busca de uma uniformização e efetividade seria o mote principal na elaboração deste trabalho que poderia ser de grande importância para acabar com grandes problemas que existem hoje no pagamento dos Precatórios e Requisições de Pequeno Valor.

Assim, no que tange à problemática, esta pesquisa se fundamenta no

seguinte questionamento: De que forma garantir-se-ia uma administração correta, um procedimento rápido e eficaz e o direito de cidadania às pessoas que possuem créditos com o Estado?

Não se tem como negar que o regime de precatórios, no ordenamento jurídico pátrio insulta, diretamente, as garantias fundamentais, indo contra o cumprimento desses compromissos em face da Fazenda Pública. A carência de pagamento pontual e integral das dívidas fazendárias anseia, com muito clamor, por uma saída. Nesse sentido, é notória a tentativa de o legislador brasileiro tentar solucionar, ao longo dos anos, essa demanda, muitas das vezes prejudicando a efetividade dos pagamentos em benefício de maus administradores. Cada vez que o Poder Judiciário dá um passo para garantir agilidade aos pagamentos de precatórios, o Poder Político, a título de auxiliar os maus administradores, legisla em favor do que chamam de governabilidade, esquecendo sempre de permitir a punição exemplar daqueles que causaram o problema.

A última medida apresentada à sociedade brasileira foi a Emenda Constitucional nº 62, de 2009, que instituiu novo método para a efetivação no pagamento dos precatórios. Contudo, de todo o apurado, de acordo com análise na aludida Emenda, observou-se que fere diretamente o Estado de Direito consagrado constitucionalmente. Em meio às principais mudanças trazidas pela Emenda em questão, tem-se a possibilidade de bani-la da ordem cronológica de pagamento dos precatórios, por meio da sua provável substituição, pelo leilão, pela ordem crescente de valor e também pelo acordo indireto.

Esses apontamentos acabam por arranhar as noções básicas que se tem de execução contra a Fazenda Pública, em que se desconhece a prioridade de pagamento quanto à ordem de apresentação, no qual passa a pontuar apenas seu valor. Desse modo, quanto menor for o valor do precatório, ou mesmo quanto maior for o desconto outorgado, maior será a segurança ao real pagamento do débito.

Portanto, de plano, observa-se a ofensa ao princípio da isonomia, tendo em vista que é surpreendente, ou mesmo inconcebível, que se individualizem os créditos a serem quitados, fundamentado em valores. Desse modo, todos os créditos contra a Fazenda Pública merecem acolhida jurídica, bem como segurança quanto ao seu pagamento global.

De outra forma, o fato de a Emenda Constitucional nº 62, de 2009, dispor de maneira irregular os credores da Fazenda, ou seja, acolher o discernimento de maior

desconto, somente para os credores de títulos judiciais, arranha abertamente o princípio basilar do direito: isonomia.

Observa-se que a nova sistemática, ao invés de resolver ou mesmo suavizar a problemática dos precatórios e das execuções em face da Fazenda Pública, completou por aumentar ainda mais o problema, no qual se acredita, ainda, que num futuro próximo poderá ser afrontado com um acúmulo maior de débitos.

Dessa forma, a Emenda Constitucional nº 62, de 2009, oferece “uma solução”, cujas implicações são as rigorosas restrições aos direitos dos credores, sem resguardar o efetivo cumprimento de seu desígnio basilar que se fundamenta no pagamento dos créditos contra a Fazenda Pública.

Conforme observado na construção desta pesquisa, a nova sistemática proporcionada vai de encontro às necessidades fazendárias, indo contra a efetividade do sistema jurisdicional. Já no que tange à Emenda Constitucional nº 62, de 2009, de esta ter balizado efeitos negativos, ocasionando diversas críticas, há de se destacar a necessidade profícua, efetiva e rápida de introduzir, no ordenamento pátrio, medida apropriada para regularizar de fato esta situação que é tão somente o retardamento no pagamento dos precatórios que ferem sobremaneira a dignidade da pessoa humana dos credores.

Consigne-se que, em razão da complexidade da temática que aborda o instituto dos precatórios, foi feito aqui um estudo jurídico da sua efetividade como direito de cidadania e a institucionalização na construção social dos direitos humanos; estima-se que o assunto não foi esgotado por inteiro, por isso, espera-se que surjam novos trabalhos acadêmicos sobre este conteúdo.

Por fim, depois de feitas as devidas análises, a título de sugestão no produto final, ou seja, na proposição deste trabalho, fundamenta-se em mostrar a implantação, na Secretaria de Precatórios do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, de um setor de orientação para os gestores públicos quanto ao artifício adotado no procedimento dos Precatórios e Requisições de Pequeno Valor, que é um dos vários objetivos estratégicos específicos a serem apontados ou implantados para que se possam garantir os pagamentos o mais rápido possível, modificando, desse modo, o direito daqueles que têm crédito no Poder Público e a criação de um departamento auxiliar em convênio com o Tribunal de Contas do Estado para que sejam orientados os gestores públicos a gastar de maneira correta o dinheiro arrecadado pelo ente público a que servem.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: IMpetus, 2002.

BARBOSA, Vinicius Martins de Castro. **A morosidade no pagamento dos precatórios face aos direitos fundamentais de seus credores**. (2017). Disponível em <http://www.artigos.com/artigos-academicos/5717-a-morosidade-no-pagamento-dos-precatorios-face-aos-direitos-fundamentais-de-seus-credores>. Acesso em: 22 out. 2017

BARROSO, Luiz Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 7ª ed. Atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Instituiu o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm)

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Instituiu o Código de Processo Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112compilado](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112compilado).

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Instituiu o Código Civil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109,

111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009.** Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm)

\_\_\_\_\_. CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **O que são os precatórios?** (2015). Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/77269-o-que-sao-os-precatorios>. Acesso em: 22 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **O que são e como devem ser pagos os precatórios.** (2017). Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84837-cnj-servico-o-que-sao-e-como-devem-ser-pagos-os-precatorios>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BULOS, Uadi L. **Curso de direito constitucional.** 2. ed. revista atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

CASTRO, Guilherme Couto de. **A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CAMBI, Eduardo. Critério da Transcendência para a admissibilidade do Recurso Extraordinário (art. 102, § 3º, da CF): Entre a Autoconcentração e o Ativismo do STF no Contexto da Legitimação democrática da Jurisdição Constitucional. In: **Reforma do Judiciário:** primeiras reflexões sobre a emenda constitucional 45/2004. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CENEVIVA, Walter. **Direito Constitucional Brasileiro**. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

CRETELA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

COMEGNIO, Nelson José. **Responsabilidade civil do Estado pelos atos omissivos de seus agentes e sujeitos passivos da ação: Estado e funcionário**. Disponível em: <http://www.comegnio.com.br/tese13.htm>. Acesso em: 28 out. 2017.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. salvador: JusPodivm, 2006.

CUNHA, Manoel da. **Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores**. São Paulo: Ltr, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Luís Pinto. **Curso de direito constitucional**. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 1996.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**, 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil**. v. 3 Responsabilidade civil, 10. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GOMES, Camila Paula de Barros; GOMES, Flávio Gomes. **A corte interamericana de direitos humanos**. São Paulo: Boreal, 2013.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro, volume IV: Responsabilidade Civil**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Da inconstitucionalidade da PEC nº 12 “precatórios”**. São Paulo, Excel Graphics, 2009.

LIMA, Francisco Meton Marques de; Lima, Francisco Gérson Marques de. **Reforma**

**do Poder Judiciário:** comentários iniciais à EC 45/2004. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional e os direitos humanos.** São Paulo: Manole, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 13. ed. São Paulo: RT, 2.009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 29ª ed., revista e atualizada até a EC 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann et. al. **Precatórios:** o seu novo regime jurídico. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

NASCIMENTO, Carlos Valder do; JUSTEN FILHO, Marçal. **Emenda dos Precatórios:** Fundamentos de sua Inconstitucionalidade. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NOLASCO, Rita Dias. Conselho Nacional de Justiça e Controle Externo do Poder do Judiciário. In. SILVA, Bruno Freire e; MAZZEI, Rodrigo (Coord.). **Reforma do judiciário: análise interdisciplinar e estrutural do primeiro ano de vigência.** Curitiba: Juruá, 2006.

NUNES, Luiz Rizzatto. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.** São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, Antonio Flávio de. **Precatórios. Aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais.** Belo Horizonte: Fórum, 2005.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Princípios, direitos e garantias.** Fundamentais. 4. ed., revista e atualizada, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. **Curso de direito constitucional:** uma abordagem à luz dos direitos fundamentais. Salvador: JusPodivm, 2009.

PICO DELLA MIRANDOLA, Giovanni. **Discurso sobre a dignidade do homem.** Tradução e introdução de Maria de Lurdes Sirgado Ganho. Lisboa: Edições 70,

2001.

RIBEIRO, Ana Cecília Rosário. **Responsabilidade civil do Estado por atos jurisdicionais**. São Paulo: LTr, 2002.

ROCHA, Zélio Maia da. **A reforma do judiciário: Uma avaliação jurídica e política**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Poder judiciário: perspectivas de reforma**. Opin. Publica, Maio 2004, vol.10, nº 1, p. 1-62.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TOLEDO JÚNIOR, Flavio. **O regime especial dos Precatórios a luz da Emenda Constitucional n. 62**. Boletim de Direito Administrativo – BDA. abr. 2010

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder judiciário: crise, acertos e desacertos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

**APÊNDICES**

## Apêndice A – Projeto: Melhorias no cumprimento de precatórios no âmbito do judiciário tocantinense



Tribunal de Justiça do Tocantins  
Planejamento Estratégico

### IDENTIFICAÇÃO

<b>PROJETO</b>	<b>MELHORIAS NO CUMPRIMENTO DE PRECATÓRIOS NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO TOCANTINENSE</b>
----------------	---

### 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Na concepção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva.

As principais regras que disciplinam o pagamento de precatórios estão na Constituição Federal, que foi alterada em 2009 para permitir mais flexibilidade de pagamento. Além de mudanças no regime geral (Artigo 100), o novo regime especial (Artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) autorizou que entes devedores parcelassem a dívida e permitiu a renegociação de valores por meio de acordos com credores. (CNJ, 2015)

Cabe destacar que as condenações de pequeno valor não são cobradas por precatório, e sim por meio da Requisição de Pequeno Valor (RPV), com prazo de quitação de 60 dias a partir da intimação do devedor. O limite de Requisição de Pequeno Valor deve ser estabelecido por entidade pública devedora, mas a regra geral é até 30 salários mínimos nos municípios e até 40 salários mínimos nos estados e no Distrito Federal. No âmbito federal, a Requisição de Pequeno Valor atinge até 60 salários mínimos.

Preocupado com a gestão dos precatórios e considerando a necessidade de maior controle dos precatórios expedidos e de tornar mais efetivos os instrumentos de cobrança dos créditos judiciais em desfavor do Poder Público, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010, estabelecendo diretrizes de gestão.

Para aprimorar a tramitação dos precatórios judiciais, até mesmo com mais participação de membros da Magistratura na respectiva gestão e supervisão, no âmbito dos Tribunais, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 39, de 8 de junho de 2012, dispondo sobre o aperfeiçoamento da gestão dos precatórios.

Em cumprimento à Recomendação nº 39 do Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins criou a Coordenadoria de Precatórios como órgão de assessoramento e de execução dos atos da Presidência deste Tribunal em matéria de precatórios e requisições de pequeno valor, subordinada diretamente à Presidência deste. (Resolução nº 10, de 2015).

Nesse contexto, o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins regulamentou as atribuições e os procedimentos relativos às Requisições de Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor, por meio da Resolução nº 16, de 2 de julho de 2015.

No Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins 2015-2020, materializando o Macrodesafio Celeridade e Produtividade na Prestação Jurisdicional, que tem por finalidade executar, na prática judiciária, o comando constitucional da razoável duração do processo e garantir a prestação jurisdicional efetiva, ágil, com segurança jurídica e procedimental, foi desenvolvido o Projeto Sistema de Gestão de Precatórios que vem estruturando e implementando módulos de gestão para cumprimento desses valores.

Com este propósito, foram desenvolvidas, regulamentadas e implantadas funcionalidades como: Módulo de Lista Unificada (Portaria nº 1.844, de 2015); Gerenciador de Requisição de Valores (GRV) (Portaria nº 2.146, de 2015); Procedimentos para RPV (Portaria nº 3.889, de 2015); e Alvarás Eletrônicos nos Precatórios (Portaria nº 4.539, de 2017), além de outras entregas que compõem a Estrutura Analítica (EAP) do referido Projeto.

Atualmente no Judiciário Tocantinense os valores inscritos em Precatórios giram em torno de R\$\_\_\_\_\_ e em Requisição de Pequeno Valor cerca de R\$\_\_\_\_\_.

Assim, no sentido de propiciar mais agilidade e efetividade no cumprimento dos Precatórios, sugere-se a implantação de algumas melhorias no sistema existente, como escopo deste Projeto.

## 2. PREMISSAS E RESTRIÇÕES

Na condução do Projeto, devem ser observadas as seguintes premissas no que se refere às ações previstas:

**Constituição Federal do Brasil.** Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009. Artigo 100 e seus dispositivos.

**Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010, do Conselho Nacional de Justiça,** que dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário.

**Recomendação nº 39, de 8 de junho de 2012, do Conselho Nacional de Justiça,** que dispõe sobre o aperfeiçoamento da gestão dos precatórios no âmbito dos tribunais.

**Resolução nº 10, de 23 de abril de 2015, do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins,** que altera a denominação e subordinação das unidades setoriais e especifica, modifica e acrescenta dispositivos ao Anexo I à Resolução nº 15, de 22 de novembro de 2007, alterada pela Resolução nº 17, de 23 de setembro de 2009, e adota outras providências.

**Resolução nº 16, de 2 de julho de 2015, do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**, que regulamenta no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins e na Justiça de Primeiro Grau as atribuições e os procedimentos relativos às Requisições de Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor.

**Resolução nº 44, de 17 de dezembro de 2015, do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**, que institui o Regimento Interno do Comitê de Precatórios do Estado do Tocantins.

**Portaria nº 1.844, de 11 de maio de 2015, do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**, que regulamenta a utilização e uniformização do módulo da lista unificada Precatórios e Requisição de Pequeno Valor (RPV) do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, por meio da utilização do Gerenciador de Requisição de Valores (GRV).

**Portaria nº 2.146, de 28 de maio de 2015, do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**, que regulamenta a utilização do Gerenciador de Requisição de Valores (GRV) e uniformiza as rotinas do Módulo de Cálculos em Precatórios e Requisição de Pequeno Valor (RPV), do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

**Portaria nº 3.889, de 15 de setembro de 2015, do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**, que regulamenta o procedimento das Requisições de Pequeno Valor (RPV) no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Tocantins, nos termos da Resolução TJTO nº 16, de 2 de julho de 2015.

### 3. STAKEHOLDERS (pessoas ou entidades envolvidas direta ou indiretamente com a ação)

<b>Prioridade (para o Projeto)</b>	<b>Stakeholders (Atores)</b>	<b>Papel no Projeto</b>	<b>Expectativa do Stakeholder (produto ou resultado esperado)</b>	<b>Áreas de interesse</b>
Alta	Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins	Patrocinador	Efetividade no pagamento dos Precatórios	Promoção de ações para cumprimento
Alta	Coordenadoria de Precatórios	Gestor	Estabelecimento de Diretrizes	Viabilizar procedimentos
Alta	DIJUD	Executora	Operacionalização do Projeto	Cumprimento das diretrizes
Alta	Comarcas	Executoras	Operacionalização do Projeto	Cumprimento das diretrizes
Alta	Executivo Estadual e Municipal	Executores/Sig natários	Assinatura dos termos de parcerias/cooperação	Envolvimento nas ações
Alta	ATM	Signatário	Assinatura dos termos	Envolvimento nas ações

			de parcerias/cooperação	
Alta	TCE	Signatário	Assinatura dos termos de parcerias/cooperação	Envolvimento nas ações

#### 4. METODOLOGIA

Após os estudos realizados durante a pesquisa estabelecida no Trabalho de Mestrado, a metodologia sugere que o Projeto de pagamento de precatórios no âmbito do Judiciário Tocantinense proceda às seguintes alterações e inclusões:

- Alteração no ofício requisitório, para constar a natureza da obrigação, a fim de facilitar a análise da tributação dos impostos na época do pagamento, e acrescentar informações dos dados bancários do beneficiário, visto que o alvará passou a ser eletrônico em 2017;
- Atualização dos cálculos para correta validação dos autos e consequente inserção na ordem cronológica, por meio da Contadoria Judicial de 2º grau, sem ter de devolver ao 1º grau;
- Controle dos depósitos dos entes devedores pela Caixa Econômica Federal, apontando eventuais créditos no sistema Gerenciador de Requisição de Valores, à medida que os entes efetuarem pagamentos. Tal situação é possível, tendo em vista que a instituição financeira já faz parte do sistema e-Proc.
- Aprimoramento dos relatórios emitidos pelo e-Proc e Gerenciador de Requisição de Valores (GRV), referentes aos sequestros, quitações e arquivamentos, e envio de informações ao Conselho Nacional de Justiça, das estatísticas semestrais (art. 1º da Resolução nº 115, de 2010).
- Criação de um setor de orientação, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado, para orientar os gestores públicos a utilizarem de maneira correta o dinheiro arrecadado pelo ente público a que servem.

#### 5. TÍTULO DO PROJETO

**MELHORIAS NO CUMPRIMENTO DE PRECATÓRIOS NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO TOCANTINENSE**

#### 6. ESCOPO

O Projeto tem como finalidade atender a dois objetivos, de natureza:

1. mediata, que se refere ao cumprimento do objetivo específico definido na linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, com o Tema: Dos Precatórios: estudo Jurídico da sua efetividade como Direito de Cidadania e a Institucionalização na Construção Social dos Direitos Humanos;

2. imediata, que trata da entrega do produto final da pesquisa em forma de projeto estruturado com sugestão de melhorias na agilidade e efetividade no cumprimento dos precatórios no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

## 7. ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

**MACRODESAFIOS:** CELERIDADE E PRODUTIVIDADE NA PRESTAÇÃO  
JURISDICIONAL  
INSTITUIÇÃO DA GOVERNANÇA JUDICIÁRIA

## 8. CLIENTES DO PROJETO

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)  
 Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO);  
 Coordenadoria de Precatórios do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO);  
 Diretoria Judiciária Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO);  
 Executivo Estadual (PGE);  
 Executivos Municipais (Procuradorias);  
 Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-TO);  
 Tribunal de Contas do Estado (TCE);  
 Ministério Público Estadual;  
 Defensoria Pública do Estado do Estado do Tocantins;  
 Escola de Contas do Estado;  
 Associação Tocantinense de Municípios (ATM);  
 Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT);  
 Centro de Comunicação do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins;  
 Conciliadores e Mediadores (servidores e voluntários).

## 9. JUSTIFICATIVA

O Projeto visa implantar ações voltadas à efetividade das ações no pagamento dos precatórios em face do volume de recursos financeiros envolvidos, aliado ao grande número de credores e entidades devedoras. É necessário que o Tribunal de Justiça tenha um sistema confiável que reúna os precatórios por entidade devedora, impeça qualquer possibilidade de pagamento fora da ordem cronológica, que apresente a quantidade e valor exato de precatórios para previsão de pagamento, elimine a possibilidade de pagamento em duplicidade e controle 100% dos precatórios Estaduais e Municipais.

Assim, o Projeto almeja integrar as unidades envolvidas na gestão de precatórios judiciais (Protocolo Judicial, Secretaria de Precatórios, Assessoria Jurídica da Presidência, Contadoria Judicial e Diretoria Financeira), mediante implantação de um sistema de informática que possua ferramentas

para registros dos atos dos setores envolvidos, desde o recebimento do requisitório ao arquivamento definitivo, no qual cada setor teria perfil definido, com acesso limitado à sua competência, possibilitando diversos tipos de controle e segurança na prestação de informações.

Ademais, seguindo os preceitos constitucionais da publicidade, compreende-se que o operador do direito e os jurisdicionados – estes na figura do credor do precatório – devem possuir acesso simplificado no portal do TJTO (internet) da forma optada pelas entidades para o pagamento do seu precatório, se têm preferência, ou não, e as entidades devedoras devem ter o mesmo acesso no que tange a conhecer a qualquer tempo o rol de precatórios do qual é parte.

Por essas razões, o projeto sugerido apresenta consistência organizacional, administrativa e jurídica, de modo a ser implantado como um dos instrumentos estruturantes para dar cumprimento ao pagamento dos precatórios no âmbito do Poder Judiciário Tocantinense.

Assim, a proposta encontra-se justificada.

## 10. PRODUTOS E RESULTADOS ESPERADOS

- a. Proporcionar segurança que impeça o pagamento fora da ordem de protocolo como determina a Constituição Federal;
- b. Possibilitar que o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins obtenha a quantidade e o valor exato de todos os precatórios para previsão de pagamento;
- c. Possibilitar cálculos atualizados;
- d. Eliminar o risco de pagamentos duplicados e/ou ações indevidas;
- e. Centralizar as informações de precatórios a pagar e históricos da administração direta, indireta, autarquias e fundações e municípios;
- f. Estabelecer controle rígido na ordem de pagamento dos precatórios, bem como segurança e confiabilidade das informações, por meio de rotinas de auditorias e cruzamento de informações;
- g. Diminuir o estoque de processos executivos fiscais;
- h. Dar celeridade no julgamento dos processos remanescentes;
- i. Reduzir os custos de cobrança com otimização de recursos humanos e materiais;
- j. Reduzir o ingresso de casos novos de executivos fiscais;
- k. Reduzir a Taxa de congestionamento em execução fiscal;
- l. Reduzir a taxa de recorribilidade;
- m. Alcançar a excelência na gestão pública.

## 11. INDICADORES E METAS DO PROJETO

<b>INDICADOR DE EFICIÊNCIA DO PROJETO</b>	Índice de cumprimento de precatórios
<b>LINHA DE BASE: ND</b>	Não definida
<b>META: ATÉ 2020</b>	<u>Atingir o índice de 90% de pagamento dos precatórios até 2020.</u> <u>Distribuição da meta: 2018 75%; 2019 80% e 2020 90%. (JÁ ESTAVA DENOTADO EM VERMELHO)</u>

## 12. MARCOS DO PROJETO

Estrutura de Decomposição de Trabalho (EDT)	Cronograma		Áreas responsáveis
	Início	Término	
<b>EXECUÇÃO DO PROJETO DE MELHORIAS NO CUMPRIMENTO DE PRECATÓRIOS</b>			
<b>Marco 1: Apresentação do Projeto</b> 1.1. Para Presidência do TJTO	1º/4/2018	30/8/2018	PROPONENTE PRESIDÊNCIA TJTO COORDENARIA DE PRECATÓRIOS
<b>Marco 2: Institucionalização do Projeto</b> 2.1 Deliberação sobre o ato normativo 2.2 Elaboração do ato normativo 2.3 Aprovação e publicação do ato normativo	1º/9/2018	31/10/2018	PRESIDÊNCIA TJTO
<b>Marco 3: Celebrar termos de cooperação:</b> 5.1 TCE 5.2 Gestores estaduais 5.3 Gestores municipais	1º/9/2018	31/10/2018	TJTO TCE Gestores públicos
<b>Marco 4: Operacionalização do Projeto</b>	1º/11/2018	31/12/2020	TJTO/COMARCAS

## 14. CUSTO DO PROJETO

Os custos não serão levantados por que se pretende utilizar os recursos (materiais e pessoais) já existentes.

Categoria	Detalhamento	Responsável pela Aquisição	Método de Aquisição	Data-Limite para Aquisição	Exercício Financeiro	Custo Estimado

## 15. RISCOS DO PROJETO

**Categoria:** Custo/Tempo/Qualidade/Outros

**Probabilidade:** (1) Baixa; 2 (Média); 3 (Alta); (4) Muito Alta

**Impacto:** (1) Baixo; (2) Médio; (3) Alto; (4) Muito Alto

**Severidade:** Impacto x Probabilidade: de 1 a 3 – baixo risco  
 de 4 a 5 – médio risco  
 de 6 a 9 – alto risco  
 de 10 a 16 – altíssimo risco

IDENTIFICAÇÃO						
Se (Causa)	Então (consequência)	Categoria	Probabilidade	Impacto	Severidade	Resposta
Perder prazo estabelecido no cronograma	Prejuízos para o jurisdicionado	Tempo	3	3	9	Projeto proativo

## 16. PROPOSTA DE PLANO DE AÇÃO

Para cada marco identificado no Plano de Trabalho, sugere-se elaborar plano de ação específico, nos moldes do modelo seguinte:

### PLANO DE AÇÃO

<b>1. O quê</b> Descrição da Meta/Marco					
<b>2. Quando</b> Prazo final para execução					
<b>3. Por quê</b> Objetivo do trabalho					
<b>4. Quem</b> Nome do gestor da meta					
<b>5. Onde</b> Área(s) responsável(is) pela execução					
<b>6. Como</b> Descrição das atividades suficientes e necessárias ao atingimento do objetivo	<b>Atividade</b>	<b>Data de início</b>	<b>Data de término</b>	<b>Área responsável</b>	<b>Nome do responsável</b>
		__/__/__	__/__/__		
		__/__/__	__/__/__		
		__/__/__	__/__/__		

## 17. GESTOR DO PROJETO

Doutor Pedro Nelson de Miranda Coutinho	
---	--

## 18. APROVAÇÃO DO PROJETO

<b>Elaborado por</b>	<b>Data</b>	<b>Assinatura</b>
<b>Revisado por</b>	<b>Data</b>	<b>Assinatura</b>
<b>Gestor do Projeto</b>	<b>Data</b>	<b>Assinatura</b>
<b>Ciente das Áreas Intervenientes</b>	<b>Data</b>	<b>Assinatura</b>
<b>Aprovado por Juízes Auxiliares da Presidência</b>	<b>Data</b>	<b>Assinatura</b>

## Apêndice B – Projeto pedagógico

	<b>SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE RQ. 13</b> <b>PROJETO PEDAGÓGICO REV.03</b>
---	--

## 1. IDENTIFICAÇÃO

**Nome** Teoria e Prática de Expedição de Precatórios e Requisição Obrigatória de Pequeno Valor.

**Modalidade:** EaD-via web  
**Carga Horária Total:** A definir Esmat  
**A definir Esmat**  
**Carga Horária para Certificação dos Alunos:** A definir Esmat

**Período de Inscrição:** A definir Esmat  
**Nº de Vagas** A definir Esmat  
**Nº de Turmas** A definir Esmat

**Período de realização:** A definir Esmat  
**Local:** Palmas e 41 comarcas do interior.

**Natureza do Curso/Evento:** Curso de aperfeiçoamento – formação continuada

**Competência:**  Técnica (Servidores)  Gerencial (Magistrados)

## 2. COORDENAÇÃO

**Nome:** A ser definido pela Esmat

**CPF:** XXXXXX

**Titulação:** XXXXXX

**Cargo/Função:** XXXXXXXX

**Síntese do Currículo:**XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**E-mail:** XXXXXXXXXXXX

**Telefone:** XXXXXXXXXXXXX

---

### 3. JUSTIFICATIVA

---

A temática acerca da execução contra a Fazenda Pública e suas modalidades de pagamento, quais sejam, Precatórios e de Requisição de Pequeno Valor, constantemente sofre modificações normativas desde sua implementação. Por essa razão, necessita de tratamento especial e análise aprofundada da legislação, de forma a contribuir para o melhoramento da prática cotidiana, tendo em vista tratar-se de um direito fundamental inerente à pessoa humana o recebimento de créditos.

Assim preconiza a Constituição Federal em seu artigo 100 acerca dos Precatórios devidos pela Fazenda Pública: *à exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.*

A Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, alterou significativamente este artigo da Carta Magna, quando introduziu o § 9º do artigo 100, determinando a impossibilidade de compensação. Além disso, acrescentou o artigo 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dentre outras modificações.

Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vislumbrou a necessidade de executar maior controle dos precatórios expedidos e de conceder mais efetividade aos instrumentos de exigência dos créditos em desfavor do Poder Público. Nessa linha, publicou a Resolução nº 115, de 29/6/2010, que instituiu o Sistema de Gestão de Precatórios (SGP), cujo objetivo era formar um banco de dados de abrangência nacional, onde cada Tribunal ficaria incumbido de proceder à

---

alimentação dos dados nele exigidos.

No intuito de padronizar as regras processuais e procedimentos, o Conselho Nacional de Justiça, publicou o “Manual de Precatórios: racionalização de procedimentos”, servindo de apoio para todos os tribunais de Justiça.

Mesmo assim, a execução dos precatórios é cercada de problemáticas e questionamentos, motivo pelo qual se torna indispensável promover, de modo contínuo, a qualificação de magistrados, servidores e gestores públicos sobre a matéria, de modo teórico e prático, a fim de que equívocos sejam evitados.

Recentemente, o Tribunal de Justiça do Tocantins publicou as Portarias nºs 4.539 e 4.653, ambas de 2017, nas quais foram trazidas novas regras para expedição, cálculo e recebimento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor; porém, alguns questionamentos foram suscitados pela Ordem dos Advogados do Brasil, subseção do Tocantins, ao Conselho Nacional de Justiça, quanto às suas legalidades.

Assim, a realização deste curso torna-se imprescindível para esclarecer as novas regras sobre a temática e orientar magistrados e servidores quanto aos procedimentos a serem adotados desde o ato da decisão judicial que determina a expedição do ato para pagamento até o arquivamento final do processo judicial.

Para tanto, a capacitação de magistrados e servidores se mostra bastante útil, uma vez que objetiva contemplar as dimensões do saber-conhecer, saber-fazer e saber-ser e, ao adquirir a teoria, possuir a habilidade de aplicá-la no seu cotidiano laboral, podendo contribuir para minimizar possíveis equívocos procedimentais e o retorno dos Autos para correções.

---

#### 4. OBJETIVO GERAL

---

Proporcionar aos servidores o necessário conhecimento teórico e prático acerca das normas regentes do regime de Precatório e Requisições de Pequeno Valor, bem como dos procedimentos que devem ser adotados desde o início até o fim da execução contra a Fazenda Pública.

---

## 5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

---

5.1 Promover atualização de servidores e magistrados acerca das recentes modificações ocorridas nas Normas e Legislação que regem a temática;

5.2 Aperfeiçoar a atuação dos magistrados no desempenho do exercício jurisdicional, no que tange à aplicação dos atos normativos e regras procedimentais dos institutos;

5.3 Proporcionar a padronização de rotinas cartorárias desde a expedição dos atos normativos até a finalização do processo de execução, de formar para atender satisfatoriamente as regras procedimentais;

5.4 Contribuir para o aperfeiçoamento e racionalização da motivação das decisões judiciais.

---

## 6. PÚBLICO-ALVO

---

Juizes e servidores lotados nas Varas Fazendárias e Varas Cíveis do Poder Judiciário do Tocantins.

---

## 7. PRÉ-REQUISITOS

---

Ser juiz ou servidor efetivo do Poder Judiciário Tocantinense, que laboram nas Varas Fazendárias e Varas Cíveis da Capital e do interior e servidores da Secretaria de Precatórios do Tribunal de Justiça.

---

## 8. INSCRIÇÕES

---

As inscrições serão realizadas pelo Sistema Administrativo – SEI –, conforme indicação da Presidência e Juizes titulares das Varas, com base nas

---

informações publicadas em Edital próprio.

## 9. ESTRUTURA CURRICULAR/PROGRAMAÇÃO

<b>Módulos</b>	<b>Estrutura</b>	
<b>AMBIENTAÇÃO</b>	Tema	Informações sobre o curso, atualização cadastral, ambientação no sistema Moodle para apresentação do curso, com tutoriais e fórum para os alunos se conhecerem.
	Professor	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.
	Período	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.
	Carga horária do estúdio	A ser definida pela Esmat e pelo coordenador do curso.
	Fórum de discussão	AVA – 5 horas-aula de discussão via fórum (com tutoria).

<b>MÓDULO I</b>	<b>Tema</b>	<b>Dos Direitos Humanos e a Execução contra a Fazenda Pública.</b>
	Professor	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.
	Período	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.
	Ementa	O tratamento do tema objetiva mostrar as particularidades dos direitos humanos para, em seguida, discorrer sobre o processo de execução contra a Fazenda Pública, apresentando um breve histórico e sua evolução, bem como as modalidades de requisição de pagamento.

Conteúdo Programático	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conceitos de direitos humanos e direitos fundamentais.</li> <li>2. Dignidade da pessoa humana como justificativa para a efetividade dos créditos com precatórios.</li> <li>3. Noções sobre execução contra a Fazenda Pública e as modalidades de pagamento: Precatório e Requisição Obrigatória de Pequeno Valor.</li> </ol>	
Objetivo específico do módulo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Possibilitar a compreensão sobre o surgimento da execução contra a Fazenda Pública: Precatórios e Requisição de Obrigação de Pequeno Valor e seu papel quanto à proteção da pessoa humana.</li> <li>2. Promover conhecimento acerca das modalidades de pagamento: Precatório e Requisição Obrigatória de pequeno Valor.</li> </ol>	
Carga horária do módulo	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso	

<b>MÓDULO II</b>	<b>Tema</b>	<b>Execução contra a Fazenda Pública: aspectos legais.</b>
	Professor	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso
	Período	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso
	Ementa	Este módulo propõe o estudo das normativas acerca do tema, a fim de proporcionar conhecimento e atualização aos alunos, desde o surgimento da regulamentação do regime de

		precatórios até as recentes modificações sofridas.
	Conteúdo Programático	<p>1. Disciplina Legal dos Precatórios e Requisição de Obrigação de Pequeno Valor:</p> <p>1.1 Constituição Federal, de 1988, e as inovações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009.</p> <p>1.2 Emenda Constitucional nº 94, de 2016.</p> <p>1.3 Novo Código de Processo Civil e o pagamento de Requisição de Pequeno Valor, no juízo de primeiro grau.</p> <p>1.4 Jurisprudência e doutrina.</p>
	Objetivo específico do módulo	<p>1. Proporcionar conhecimento acerca da fundamentação legal do Regime de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV).</p> <p>2. Contribuir para que os alunos façam distinção entre os dois Institutos.</p> <p>3. Capacitar magistrados para melhor avaliar e homologar os cálculos apresentados nas execuções.</p>
	Carga horária do módulo	A ser definido Esmat e pelo coordenador do curso

<b>MÓDULO III</b>	Tema	<b>O Conselho Nacional de Justiça: Sistema de Gestão de Precatórios (SGP)</b>
	Professor	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.
	Período	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.
	Ementa	O conteúdo proposto objetiva atualizar os alunos acerca do papel do Poder Judiciário brasileiro, por meio do Conselho Nacional de Justiça, no que tange ao pagamento de Precatórios. Ainda se propõe a desenvolver conhecimento acerca dos procedimentos de gestão, execução de atos e fiscalização do integral cumprimento das ordens judiciais.
	Conteúdo Programático	1 Papel dos Tribunais de Justiça em face da Emenda Constitucional nº 62, de 2009;  2 Análise das normativas do Conselho Nacional de Justiça sobre a matéria:  2.1 <a href="#">Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010</a> ;

2.2 [Resolução nº 123, de 9 de novembro de 2010](#);

		3. Sistema de Gestão de Precatórios (SGP) – Manual de Precatórios: racionalização de procedimentos do Conselho Nacional de Justiça.
	Objetivo específico do módulo	<p>1. Ampliar conhecimento acerca da fundamentação normativa com base na orientação dada pelo Conselho Nacional de Justiça.</p> <p>2. Atualizar o conhecimento sobre o Sistema de Gestão de Precatórios estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça.</p> <p>3. Estudar o Manual de Precatórios: racionalização de procedimentos do Conselho Nacional de Justiça.</p> <p>4. Orientar quanto à gestão, execução de atos e fiscalização do pagamento até finalizar o processo judicial.</p>
	Carga horária do módulo	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.

<b>MÓDULO IV</b>	Tema	<b>Os Precatórios e Requisição de Pequeno Valor no Poder Judiciário do Tocantins: Aspectos gerais e procedimentais.</b>
	Professor	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.
	Período	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.
	Ementa	O estudo do tema objetiva conhecer a real

		situação dos Precatórios no âmbito do Poder Judiciário tocantinense, bem como atualizar os alunos acerca das normativas e procedimentos internos desde o início da expedição do ofício requisitório até o efetivo pagamento.
	Conteúdo Programático	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Precatórios em números: os precatórios em números no Estado do Tocantins.</li> <li>2. Normativas do Tribunal de Justiça: Portarias nºs. 4529/07 e 4653/17.</li> <li>3. Prática de expedição de Requisições de Pequeno Valor e à formação das requisições dos precatórios (Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 115, de 2010).</li> <li>5. Prática de expedição de Precatório e de Requisição de Obrigação de Pequeno Valor no 1º e 2º Grau.</li> <li>6. Prática de acompanhamento processual até a finalização do processo.</li> </ol>
	Objetivo específico do módulo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacitar os servidores para expedição de Precatórios e de Requisição de Pequeno Valor com observância aos elementos legais e procedimentais necessários.</li> <li>2. Capacitar servidores sobre o sistema eletrônico de Precatórios e ROPVs.</li> </ol>
		<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Promover conhecimento acerca da situação do regime de Precatório no âmbito do Poder</li> </ol>

		4. Atualizar os alunos sobre as recentes normativas sobre a temática, publicadas pelo Tribunal de Justiça do Tocantins.
	Carga horária do módulo	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.

### 9.1 PROFESSOR

<b>Nome</b>	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.
<b>Titulação</b>	
<b>CPF</b>	
<b>Síntese do Currículo</b>	
<b>E-mail</b>	
<b>Telefone</b>	
<b>Carga Horária</b>	

### 9.2 DADOS DA EMPRESA (Quando necessário)

<b>Nome</b>	A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.
<b>CNPJ</b>	
<b>Telefone</b>	
<b>E-mail</b>	

## 10. FREQUÊNCIA E AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM

10.1 Os alunos deverão participar das aulas e das atividades programadas conforme cronograma geral do curso, a ser definido pela Esmat juntamente com o coordenador do curso, com publicação oficial em Edital específico;

10.2 A aferição de nota e aproveitamento dos alunos dar-se-á mediante

avaliação, via Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), conforme proposta pelos professores no tópico 14;

10.2 Se houver alteração no cronograma de desenvolvimento ou no período de realização do curso, esta será comunicada por e-mail. Para tanto, os alunos deverão atualizar seus e-mails e telefones de contato em seus perfis na Secretaria Acadêmica Virtual (SAV) e Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA);

10.3 Todos os alunos estarão sujeitos às regras estabelecidas na Portaria nº 311, de 2012, e também às regras previstas no Edital próprio do curso.

---

## 11. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE REAÇÃO

---

A avaliação de reação ocorrerá na forma virtual, por meio de questionário elaborado pela Esmat, ao final do curso, com objetivo de avaliar o curso, professores e a metodologia aplicada.

---

## 12. CERTIFICAÇÃO DO(A) ALUNO(A)

---

Só receberão certificado de conclusão os alunos que obtiverem média igual ou superior a 7,0, e frequência igual ou superior a 75%.

---

## 13. DIVULGAÇÃO

---

Ocorrerá por meio de processo SEI, dirigido aos juízes das comarcas e aos servidores convocados, bem como pelo *site* da Esmat.

---

## 14. METODOLOGIA

---

Para todos os módulos serão desenvolvidas aulas teóricas expositivas para tratar do conteúdo programático. As aulas serão gravadas em estúdio, na data e período estipulado pela Esmat, com auxílio de *slides* e vídeos ou outro recurso

---

cabível.

Para a gravação das horas-aula em estúdio, o professor elaborará previamente os *slides* e demais recursos a serem utilizados. A hora-aula equivale a 50min de duração, conforme preceitua o artigo 8º, § 1º, da Instrução Normativa nº 001, de 2014, da Esmat.

Será proposto um questionário abordando questões que deverão ser discutidas e solucionadas pelos alunos, os quais deverão respondê-las no prazo estipulado e divulgado previamente.

Será proposto estudo de um caso/processo, real ou fictício, e a execução de exercício prático de expedição de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor, podendo ser divididos grupos de alunos para realização da atividade.

As atividades desenvolvidas pelos alunos serão individualmente postadas no Ambiente Virtual da Esmat e serão avaliadas pelo tutor e professores.

Para cada módulo serão incluídos fóruns de discussão e debate acerca dos temas abordados, de forma a facilitar e incentivar a interatividade entre os participantes.

Os alunos receberão acompanhamento virtual, pelo tutor, com o devido *feedback*.

Os alunos serão avaliados pelos professores, considerando-se suas participações em cada Fórum de discussão, participação nos módulos e realização das atividades propostas durante o decorrer do curso.

O tutor ficará encarregado de proceder aos registros das notas no Ambiente Virtual de Aprendizagem, bem como de responder aos demais questionamentos sobre o curso.

---

## 15. CRONOGRAMA GERAL

---

Será definido pela Esmat juntamente com o coordenador do curso, de acordo com a disponibilidade do calendário anual de atividades.

---

## 16. BIBLIOGRAFIA

### BIBLIOGRAFIA BÁSICA

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 30 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 62,** de 09/12/2009. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm). Acesso em 30 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Lei 9.494,** de **10/09/1997.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm). Acesso em 30 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Lei 11.960,** de **29/06/2009.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11960.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11960.htm). Acesso em 30 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Lei 13.105,** de 16/03/2015. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em 30 de janeiro de 2018.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 115, de 29 de Junho de 2010.** Disponível em: <HTTP://WWW.CNJ.JUS.BR/ATOS-NORMATIVOS?DOCUMENTO=86>. Acesso em 31 de janeiro de 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 123, de 9 de Novembro de 2010.** Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/files/atos\\_administrativos/resoluo-n123-09-11-2010-presidencia.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n123-09-11-2010-presidencia.pdf). Acesso em 31 de janeiro de 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. [Resolução nº 145, de 02 de Março de 2012](#). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2546>. Acesso em 31 de janeiro de 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. [Resolução nº 158, de 22 de Agosto de 2012](#). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=52>. Acesso em 31 de janeiro de 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Precatórios:** racionalização dos procedimentos. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatórios/manual\\_precatorios\\_grafica.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatórios/manual_precatorios_grafica.pdf). Acesso em 31 de janeiro de 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS. **Portaria nº 4539, de 23 de agosto de 2017**. Disponível em: <http://wwa.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/1220>. Acesso em 31 de janeiro de 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS. **Portaria nº 3889, de 15 de setembro de 2015**. Disponível em: <http://wwa.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/1050>. Acesso em 31 de janeiro de 2018.

---

## 17. RECURSOS MATERIAIS E LOGÍSTICOS

---

### **Para a Secretaria Acadêmica**

- 2 mesas para recepção;
  - 1 mesa para computador;
  - 3 cadeiras de rodas;
  - 1 computador com conexão à *internet* (SAV);
  - 1 leitor de código de barra.
-

**Para a gravação das aulas**

Reserva do estúdio;

Internet;

Quadro digital;

Computador para projeção dos *slides*;

Café;

Água.

---

**18. ALTERAÇÕES NO PROJETO PEDAGÓGICO (QUANDO HOVER)**

A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.

---

Local/Data:

Coordenador: A ser definido pela Esmat e pelo coordenador do curso.

---