

SEGUNDA CÂMARA CÍVEL

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0800798-79.2017.8.10.0000 — PEDREIRAS

Agravante : Município de Pedreiras

Procuradores : Vinicius da Costa Silva e Kaio Victor Saraiva Cruz

**Agravado : Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Pedreiras
– SINDSERPE**

Advogada : Bianca Vieira de Sousa

Relatora Substituta : Desembargadora Angela Maria Moraes Salazar

DECISÃO

I. Relatório

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, interposto pelo Município de Pedreiras contra decisão proferida pelo Juiz de Direito da 1ª Vara da Comarca de Pedreiras que, nos autos da ação civil pública proposta pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Pedreiras, determinou, de ofício, o bloqueio de valores nas contas bancárias de titularidade do município réu, ora agravante, até o *quantum* de R\$ 433.378,05 (quatrocentos e trinta e três mil trezentos e setenta e oito reais e cinco centavos) para assegurar o cumprimento do acordo celebrado entre as partes, homologado por sentença transitada em julgado, referente ao pagamento dos vencimentos do mês de dezembro/2016 de servidores públicos comissionados e contratados integrantes do Quadro de Pessoal do referido ente municipal.

Determinou, ainda, que o agravante forneça ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal, no prazo de 24h (vinte e quatro horas), contadas da notificação do *decisum*, as folhas de pagamento do mês de dezembro de 2016 referentes aos servidores municipais comissionados e contratados, cujos vencimentos encontram-se em situação de inadimplência. Por fim, o comando decisório recorrido determinou a transferência do valor bloqueado, correspondente aos vencimentos em atraso, para a conta bancária do respectivo servidor titular do crédito. Foi arbitrada multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em caso de descumprimento dos comandos decisórios. A decisão agravada foi proferida em 20 de março de 2017.

Nas razões recursais (ID 731074 e ID 733270), o agravante alega que em 16.12.2016, o sindicato agravado promoveu a presente ação civil pública contra o Município de Pedreiras com o objetivo de assegurar o pagamento dos salários dos servidores públicos efetivos, referentes aos meses de novembro e dezembro de 2016.

Assevera que, após o deferimento do pedido de tutela de urgência, que determinou o bloqueio das contas municipais para assegurar o pagamento dos vencimentos dos servidores representados pelo ora agravado, bem como dos salários dos demais servidores (comissionados e contratados), as partes celebraram acordo, homologado por sentença que decretou a extinção do processo, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, inciso III, *b*, do CPC.

Menciona que, apesar do pagamento dos servidores comissionados e contratados não integrar o pedido formulado pelo sindicato agravado e sua determinação configurar julgamento *extra petita*, o município concordou com o comando sentencial.

Aduz que, nesse contexto, a pretensão deduzida na inicial foi alcançada integralmente, tanto que o sindicato agravado, ao ser instado a se manifestar sobre o cumprimento do acordo, apresentou petição na qual expressou o seu desinteresse no prosseguimento do feito, e pugnou pela extinção da execução, sob o fundamento de que foi realizado o pagamento dos vencimentos do mês de dezembro/2016 de todos os servidores efetivos e aposentados, além dos pensionistas.

Afirma que, posteriormente, sem que houvesse manifestação do agravado, ou de qualquer interessado, o magistrado de primeiro grau proferiu a decisão agravada, determinando o bloqueio das contas de titularidade do município agravante para pagamento dos vencimentos do mês de dezembro/2016 também dos servidores comissionados e contratados.

Sustenta, em síntese, que a decisão agravada é teratológica, na medida em que decretou o bloqueio de valores pertencentes ao ente municipal sem que houvesse iniciativa do exequente, ora agravado, o qual já teria manifestado desinteresse pela execução do título judicial.

Alega a impossibilidade de aplicação da regra do art. 5º, § 3º, da Lei nº 7.347/85. Para tanto, argumenta que não houve desistência infundada ou abandono da ação pelo sindicato agravado, mas, sim, o seu desinteresse de prosseguir a execução em razão de ter alcançado integralmente a pretensão deduzida na inicial.

Por outro lado, invoca que, para a aplicação de tal comando legal, deveria o magistrado de primeiro grau abrir a possibilidade de um dos co-legitimados ativos assumir o polo ativo da demanda, mediante substituição processual, abrindo-se vista ao Ministério Público Estadual para demonstrar o seu interesse no prosseguimento do feito, e não determinar, de imediato, sem prévia manifestação do Órgão Ministerial, o ingresso deste na causa.

O agravante sustenta, ainda, que é nulo o acordo celebrado entre as partes, por violar a Lei nº 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/2000, tornando a sentença inexecutível.

Diz que é vedado o bloqueio das contas públicas para o pagamento de salários atrasados de servidores, nos termos do art. 2º-B, da Lei nº 9.494/97.

Por fim, consigna que a decisão recorrida violou os princípios da ampla defesa e do contraditório, bem como o da continuidade do serviço público, em prejuízo à coletividade da cidade de Pedreiras.

Ao final, pugna pela atribuição de efeito suspensivo ao recurso, determinando-se o imediato sobrestamento da decisão agravada. No mérito recursal, pede o provimento do agravo de instrumento para que seja anulado o *decisum* recorrido.

É o relatório.

II. Do juízo de admissibilidade

Verifico a presença dos pressupostos intrínsecos de admissibilidade: a) **cabimento**; b) **legitimidade**; c) **interesse** e d) **inexistência de fatos impeditivos ou extintivos do poder de recorrer**.

Por outro lado, estão igualmente atendidos os requisitos extrínsecos exigidos para o regular andamento do presente feito: a) **tempestividade**; b) **regularidade formal** e c) **preparo** (dispensado o pagamento, por tratar-se da Fazenda Pública Municipal).

As peças obrigatórias, bem como as facultativas, necessárias ao deslinde da matéria foram juntadas, de forma a propiciar seu conhecimento.

III. Do pedido de concessão de efeito suspensivo

O art. 1.019, I, do novo CPC, determina:

Art. 1.019. **Recebido o agravo de instrumento no tribunal e distribuído imediatamente**, se não for o caso de aplicação do art. 932, incisos III e IV, **o relator, no prazo de 5 (cinco) dias**:

I - **poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso** ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão; (grifei)

No caso dos autos, entendo que estão satisfeitos os requisitos necessários para atribuir-se o efeito suspensivo pretendido pelo agravante.

Quanto à alegada nulidade do acordo celebrado pelas partes, entendo que eventual vício que o afete deve ser arguido pelas vias próprias.

Trata-se de acordo homologado por sentença transitada em julgado, portanto, coberto pelo manto da coisa julgada material. Nesse contexto, resta impossibilitada qualquer discussão neste agravo de instrumento sobre a sua validade.

Em relação ao argumento sobre a impossibilidade do bloqueio de valores do município agravante para pagamentos de salários atrasados de servidores públicos integrantes do seu Quadro de Pessoal (comissionados e contratados), verifico, neste ponto, a plausibilidade jurídica da tese recursal.

É que o magistrado de primeiro grau determinou, de ofício, o prosseguimento da ação civil pública, com a execução do título judicial em questão, embora o próprio autor da demanda tenha manifestado expressamente o seu desinteresse pela medida.

Ora, constatada, de forma inequívoca, a desistência do sindicato autor, ora agravado, de continuar a ação, caracterizando a sua inércia no sentido de promover os atos necessários para o cumprimento da sentença executada, impunha-se ao magistrado de primeiro grau, antes de determinar o prosseguimento do feito, intimar o Ministério Público para manifestar interesse em continuar no polo ativo da ação civil pública.

Assim, a decisão agravada aplicou, de forma equivocada, o comando disposto no art. 5º, da Lei nº 7.347/85, que, ao indicar as partes legítimas para ajuizar a ação civil pública, consagrou a possibilidade de o Ministério Público ou outro legitimado assumir a titularidade do polo ativo da demanda, nos casos de desistência ou abandono da ação por associação legitimada.

Transcrevo a norma mencionada:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

(...)

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

(...) (grifei)

Ademais, o magistrado de primeiro grau não observou a regra do art. 15, do mesmo diploma legal, a qual determina que o Ministério Público deverá promover a execução do título judicial após 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, caso a parte autora mantenha-se inerte, *in verbis*:

Art. 15. **Decorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público**, facultada igual iniciativa aos demais legitimados.

Da interpretação das normas citadas, tem-se que o Ministério Público passará a integrar o polo ativo da ação civil pública, desde que ocorra desistência infundada ou abandono da causa por parte de outro ente legitimado, prevalecendo o princípio da indisponibilidade da ação coletiva.

Tal continuidade somente não poderá ocorrer caso o Ministério Público demonstre fundamentalmente a manifesta improcedência da ação ou que a lide é temerária.

Do âmbito doutrinário, cito o ensinamento de HERMES ZANETI JR., *in verbis*:

(...) a lei determina que será obrigatória a continuidade da ação coletiva em caso de “desistência infundada ou abandono”, sendo que o MP ou outro legitimado deverá assumir a titularidade ativa (art. 5º, §1º e 3º). Porém, nesses casos, é bom frisar que poderá ser feito um juízo idêntico de “oportunidade e conveniência” pelo MP, não fazendo sentido a obrigatoriedade de continuar em processo com demanda infundada ou temerária. (*in Curso de Direito Processual Civil - Processo Coletivo*, Vol. 4., 4.ed., Salvador: Editora JusPodivm, 2009, p.121) (grifei)

Sobre a matéria, o STJ pacificou entendimento no sentido de ser imprescindível a intimação do Ministério Público para manifestar interesse no prosseguimento da ação civil pública, não cabendo ao magistrado impulsionar o feito de ofício, precipuamente a execução do título judicial.

A título ilustrativo, colaciono os seguintes arestos da referida Corte Superior:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AJUIZAMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. ILEGITIMIDADE ATIVA. CONTINUIDADE DA AÇÃO. INTIMAÇÃO DO ÓRGÃO MINISTERIAL COMPETENTE. CABIMENTO.

1. Na origem, foi proposta, pelo Ministério Público do Trabalho, Ação Civil Pública por improbidade administrativa, em que foi declarada liminarmente a indisponibilidade de bens dos réus (Processo 023.10.59989-6).

2. Inconformados, os réus, entre os quais o ora agravante, agravaram dessa decisão, sendo que o Desembargador relator deferiu monocrática e parcialmente o pedido de efeito suspensivo ativo ao recurso para declarar "suspensão na origem, no justo estado em que foi recebido, mantidas as medidas de indisponibilidade de bens já levadas a cabo na Justiça do Obreiro, que permanecem com eficácia até a

manifestação do *Parquet* Estadual, eventualmente de modo a regularizar as condições da ação originária, em analogia aos termos do art. 17, § 4º, da Lei 8.429/1992", e conceder parcialmente "o efeito suspensivo, devendo permanecer incólume e eficaz aquela parte da medida que determinou a indisponibilidade dos bens dos agravantes" (conforme transcrição da fl. 15).

3. Alegando ser teratológica tal decisão, foi ajuizado Mandado de Segurança, que dá origem ao Recurso Especial ora em análise, em que o Tribunal de origem concedeu a ordem para cassar o ato impetrado, pois considerou incabível a intimação do Ministério Público Estadual para manifestar interesse em continuar no polo ativo da Ação Civil Pública.

4. Com efeito, a decisão de origem destoa da jurisprudência do STJ, pois deve ser preservada a continuidade das ações coletivas mediante intimação do legitimado ativo sobre o interesse em prosseguir com a ação.

5. "A norma inserta no art. 13 do CPC deve ser interpretada em consonância com o § 3º do art. 5º da Lei 7.347/85, que determina a continuidade da ação coletiva. Prevalece, na hipótese, os princípios da indisponibilidade da demanda coletiva e da obrigatoriedade, em detrimento da necessidade de manifestação expressa do *Parquet* para a assunção do polo ativo da demanda. Em outras palavras, deve-se dar continuidade às ações coletivas, a não ser que o *Parquet* demonstre fundamentadamente a manifesta improcedência da ação ou que a lide é temerária" (REsp 855.181/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 18.9.2009). No mesmo sentido: REsp 1.372.593/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 17.5.2013.

6. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no REsp 1499995/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/04/2016, DJe 31/05/2016) (grifei)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MICROSSISTEMA DE TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS (EM SENTIDO LATO). ILEGITIMIDADE ATIVA. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DOS ARTS. 9º DA LEI N. 4.717/65 e 5º, § 3º, DA LEI N. 7.347/85. POSSIBILIDADE. ABERTURA PARA INGRESSO DE OUTRO LEGITIMADOS PARA OCUPAR O PÓLO ATIVO DA DEMANDA. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. MEDIDA DE ULTIMA RATIO. OBSERVAÇÃO COMPULSÓRIA DAS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA ABSOLUTA.

1. Trata-se, na origem, de ação civil pública ajuizada pelo Conselho Regional de Medicina da Seccional do Rio Grande do Sul (CREMERS) contra o Estado do Rio Grande do Sul para discutir o direito de pacientes que escolherem pelo atendimento do SUS à opção de pagamento da chamada "diferença de classe" e à abstenção da exigência prévia de que passem por triagem em posto de saúde a fim de que seja, portanto, viabilizado o atendimento pelo médico escolhido pelos próprios pacientes.

2. A sentença reconheceu a ilegitimidade ativa ad causam da autarquia federal por considerar que, segundo a redação do art. 5º da Lei n. 7.347/85 vigente à época da propositura da demanda, as autarquias que intentassem ações como a presente deveriam comprovar a pertinência temática entre seus objetivos institucionais e o objeto da demanda. O acórdão recorrido reformou este entendimento, aplicando a nova redação do referido dispositivo, que franqueia às autarquias, de forma ampla e irrestrita - sem necessidade, pois, de pertinência temática -, a legitimidade ativa para propor ações civis públicas.

3. As conclusões ora impugnadas não merecem reforma, embora seja possível discordar da linha argumentativa desenvolvida pela origem.

4. O motivo de rever o entendimento sufragado pela sentença reside unicamente no fato de que, por se tratar de demanda que envolve direitos coletivos em sentido lato, há atração do microsistema específico, formado basicamente - mas não exclusivamente - pelas Leis n. 4.717/65 (LAP), 7.347/85 (LACP) e 8.038/90 (CDC).

5. De acordo com a leitura sistemática e teleológica das Leis de Ação Popular e Ação Civil Pública, fica evidente que o reconhecimento da ilegitimidade ativa para o feito jamais poderia conduzir à pura e simples extinção do processo sem resolução de mérito.

6. Isto porque, segundo os arts. 9º da Lei n. 4.717/65 e 5º, § 3º, da Lei n. 7.347/85, compete ao magistrado condutor do feito, em caso de desistência infundada, abrir oportunidade para que outros interessados assumam o polo ativo da demanda.

7. Embora as referidas normas digam respeito aos casos em que parte originalmente legítima opta por não continuar com o processo, sua lógica é perfeitamente compatível com os casos em que faleça legitimidade *a priori* ao autor. Dois os motivos que levam a esta assertiva.

8. Em primeiro lugar, colacione-se um motivo dogmático evidente, que diz respeito ao valor essencialmente social que impregna demandas como a presente, a fazer com que o Poder Judiciário deva se esmerar em, sempre que possível, ser condescendente na análise de aspectos relativos ao conhecimento das ações, deixando de lado o apego ao formalismo.

9. Normas específicas do microssistema em comento e indicativas do que a doutrina contemporânea convencionou chamar de princípio da primazia do conhecimento do mérito do processo coletivo é o próprio art. 5º, § 4º, da Lei n. 7.347/85, que é especialização do princípio da instrumentalidade das formas (art. 154 do CPC). Excertos de doutrina especializada.

10. Em segundo lugar, parece necessário lembrar um motivo pragmático. É que, diante da multifacetada gama de legitimados ativos para os feitos coletivos, a extinção sem exame de mérito normalmente implicará apenas na necessidade de ajuizamento de nova demanda, com mesmas causas de pedir e pedidos, o que significa apenas postergar o juízo meritório - a teor da formação de coisa julgada *secundum eventum litis e secundum eventum probationis*.

11. Poder-se-ia objetar que uma sucessão como a que se propõe causaria certo tumulto processual em razão de a parte originária forçar o deslocamento do feito para o âmbito da Justiça Federal.

12. Contudo, justamente em razão do amplo universo de legitimados ativos *ad causam*, seria possível a manutenção do processamento e julgamento da causa nos moldes do art. 109 da Constituição da República vigente - poderiam assumir o polo ativo o Ministério Público Federal ou a União, por exemplo.

13. Por óbvio, caso aparecessem apenas legitimados sem foro próprio, a competência recairia na Justiça Estadual, afinal as regras e princípios já enunciados não têm o condão de modificar norma peremptória de competência absoluta. Porém, no caso concreto, é impossível saber o destino da presente demanda pois o interesse de outros legitimados não foi aferido - **o juízo sentenciante, em momento algum, abriu a oportunidade para que viessem a assumir o feito.**

14. De mais a mais, veja-se o tortuoso percurso que seria forçado reconhecendo a ilegitimidade nos moldes pleiteados na pretensão recursal: atualmente, até mesmo a autarquia recorrida já teria legitimidade ativa *ad causam*, pela superveniência da Lei n. 11.448/07, o que equivaleria a dizer que estar-se-ia extinguindo um feito agora para permitir que demanda idêntica, com partes, causas de pedir e pedidos literalmente idênticos, fosse ajuizada.

15. Recurso especial não provido.

(REsp 1177453/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/08/2010, DJe 30/09/2010) (grifei)

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXECUÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO EXECUTÓRIO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. DESISTÊNCIA TÁCITA DA

INSTITUIÇÃO AUTORA LEGITIMADA. COISA JULGADA MATERIAL DA DECISÃO EXTINTIVA. INEXISTÊNCIA. ARTS. 5.º, § 3.º, E 15, DA LEI N.º 7.347/85. PRINCÍPIOS DA INDISPONIBILIDADE E OBRIGATORIEDADE DA DEMANDA COLETIVA.

1. A motivação contrária ao interesse da parte ou mesmo omissa em relação a pontos considerados irrelevantes pelo *decisum* não se traduz em ofensa ao art. 535 do CPC.

2. A ofensa ao art. 535 do CPC somente se configura quando, na apreciação do recurso, o Tribunal de origem insiste em omitir pronunciamento sobre questão que deveria ser decidida, e não foi, o que não ocorreu na hipótese dos autos.

3. Nos termos dos arts. 5.º, §3.º, e 15, da Lei n.º 7.347/85, nos casos de desistência infundada ou de abandono da causa por parte de outro ente legitimado, deverá o Ministério Público integrar o polo ativo da demanda. Em outras palavras, homenageando-se os princípios da indisponibilidade e obrigatoriedade das demandas coletivas, deve-se dar continuidade à ação civil pública, a não ser que o Parquet demonstre fundamentalmente a manifesta improcedência da ação ou que a lide revele-se temerária.

4. Entende-se por coisa julgada material a imutabilidade da sentença de mérito que impede que a relação de direito material, decidida entre as mesmas partes, seja reexaminada e decidida, no mesmo processo ou em processo distinto, pelo mesmo ou por distinto julgador.

5. Justamente por ter como pré-requisito essencial a análise de questão de mérito é que se diz que a sentença extintiva da execução não possui força declaratória suficiente para produzir coisa julgada material, que é o fim buscado, em verdade, pelo processo de conhecimento.

6. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 200.289/SP, Rel. Ministro VASCO DELLA GIUSTINA (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/RS), TERCEIRA TURMA, julgado em 02/09/2010, DJe 15/09/2010) (grifei)

Como se não bastasse a violação dos arts. 5º, § 3º, e 15, da Lei nº 7.347/85 para sobrestar a eficácia da decisão agravada neste primeiro momento, também vislumbro a ofensa à Constituição Federal pelo *decisum* recorrido.

Com efeito, a ordem de bloqueio de recursos do município agravante contraria frontalmente o regime constitucional preconizado para o adimplemento de débitos da Fazenda Pública, nos termos do art. 100, da Carta Magna.

O legislador constituinte estabeleceu que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária transitada em julgado, devem ser feitos “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” (art. 100, *caput*, da Constituição Federal).

A exceção ao regime dos precatórios, para minorar os impactos da medida, abre-se aos pagamentos de pequeno valor, nos termos dos §§ 3º e 4º, do art. 100, da CF, e do art. 87 do ADCT, da Carta Magna, que assim determinam, *in verbis*:

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.

(...)

§ 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. (grifei)

§ 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

Art. 87. Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignados em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a:

II- trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios. (grifei)

Faz-se imprescindível, portanto, que a sentença transitada em julgado observe o rito especial previsto no art. 100, da Constituição Federal, e nos artigos 534 e 535, ambos do Código de Processo Civil.

Sobre a matéria disposta no novo Código de Processo Civil, colho a doutrina de HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, *in verbis*:

Os bens públicos, i.e., os bens pertencentes à União, Estado e Município, são legalmente impenhoráveis. Daí a impossibilidade de execução contra a Fazenda nos moldes comuns, ou seja, mediante penhora e expropriação.

O novo Código separa um procedimento específico tanto para o cumprimento de sentença, inexistente no Código anterior, quanto para as execuções de título extrajudicial contra a Fazenda Pública. No Código de 1973, ambas as hipóteses de título judicial ou extrajudicial davam ensejo ao mesmo procedimento previsto nos arts. 730 e ss. daquele diploma.

(...)

O NCPC, ao regular separadamente o cumprimento de sentença que reconhece a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública e a execução por título extrajudicial contra a Fazenda, se pôs em harmonia com a jurisprudência pacífica atual.

A despeito de inovação quanto à separação dos procedimentos de acordo com a espécie de título, a sistemática de ambas as codificações é a mesma: **não se realiza atividade típica de execução forçada, uma vez que ausente a expropriação (via penhora e arrematação) ou transferência de bens. O que se tem é a simples requisição de pagamento, feita entre o Poder Judiciário e Poder Executivo, conforme dispõem os arts. 534, 535 e 910 do NCPC, observada a Constituição Federal (art. 100).**

(in *Curso de Direito Processual Civil*, vol. III, 47.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016, pp. 615-616) (grifei)

Desse modo, seguindo o comando disposto no *caput*, do art. 100, da Constituição Federal, os pagamentos de débitos da Fazenda Pública, ainda que sejam de caráter alimentar, devem ser realizados por meio de precatórios, que ficam dispensados somente nas hipóteses de pagamentos de obrigações legalmente definidas como de pequeno valor, consoante determina o 3º, também do artigo 100, do Texto Constitucional.

Nesse sentido é o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. DÉBITO PROVENIENTE DE SENTENÇA CONCESSIVA EM MANDADO DE SEGURANÇA. SISTEMA DE PRECATÓRIO. ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA.

1. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública estão adstritos ao sistema de precatórios, nos termos do que dispõe o artigo 100 da Constituição Federal, o que abrange, inclusive, as verbas de caráter alimentar, não se excluindo dessa sistemática o simples fato do débito ser proveniente de sentença concessiva de mandado de segurança. (Precedentes: AI n. 768.479-AgR, Relator o Ministro Ellen Gracie, 2ª Turma, DJe 7.5.10; AC n. 2.193 REF-MC, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, 1ª Turma, DJe 23.4.10; AI n. 712.216-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, DJe de 18.09.09; RE n. 334.279, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, DJ de 20.08.04, entre outros).

2. In casu, o acórdão recorrido assentou: EMENTA: Agravo – Mandado de Segurança – Licença-prêmio não gozada – Pagamento que é imediato – Posição tranquila da jurisprudência – Trata-se de restauração de situação de ilegalidade e ilegitimidade por omissão da Administração – Dá-se provimento ao recurso, para o cumprimento do pagamento em 30 dias, restabelecendo o v. Despacho do MM. Juiz de fls. 66 deste autos.

3. Ademais, o agravante não trouxe nenhum argumento capaz de infirmar a decisão hostilizada, razão pela qual a mesma deve ser mantida por seus próprios fundamentos

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 602184 AgR, Relator Ministro LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 14/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-050 DIVULG 08-03-2012 PUBLIC 09-03-2012) (grifei)

PROCESSO CIVIL. PRECATÓRIO. CRÉDITOS DE NATUREZA ALIMENTÍCIA. ART. 100 DA CF. OFENSA DIRETA.

1. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública são feitos por precatório, conforme dispõe o art. 100 da Constituição Federal, inclusive as verbas de caráter alimentar.

2. Agravo regimental improvido.

(AI 768.479 AgR/RJ, Relatora Ministra ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 13.04.10, DJe-081, publicação em 07.05.10) (grifei)

AÇÃO CAUTELAR. LIMINAR DEFERIDA AD REFERENDUM. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL. CONDENAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA AO PAGAMENTO IMEDIATO DE INDENIZAÇÃO: FÉRIAS E LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADAS. OFENSA AO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Ao interpretar o art. 100 da Constituição da República, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que 'mesmo as prestações de caráter alimentar [submetem-se] ao regime constitucional dos precatórios, ainda que reconhecendo a possibilidade jurídica de se estabelecerem duas ordens distintas de precatórios, com preferência absoluta dos créditos de natureza alimentícia (ordem especial) sobre aqueles de caráter meramente comum (ordem geral)'(STA 90-AgR/PI, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 26.10.2007).

2. Incidência da Súmula 655 do Supremo Tribunal Federal.

3. Liminar referendada.

(AC 2.193 REF-MC, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 23.03.10, DJe-071, publicação em 23.04.10) (grifei)

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PAGAMENTO DEVIDO PELA FAZENDA PÚBLICA. SISTEMA DE PRECATÓRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. OBSERVÂNCIA. AGRAVO IMPROVIDO.

I - A jurisprudência da Corte é no sentido de que todo pagamento devido pela Fazenda Pública está adstrito ao sistema de precatórios estabelecido na Constituição, o que não exclui, portanto, a situação de ser derivado de sentença concessiva de mandado de segurança. Precedentes.

II - Agravo improvido.

(AI 712.216 AgR/SP, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 25.08.09, DJe-176, publicação em 18.09.09) (grifei)

Por oportuno, trago à baila o entendimento da Egrégia Segunda Câmara Cível deste Tribunal de Justiça sobre a matéria sob exame:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. **PAGAMENTO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA A SERVIDOR PÚBLICO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. DESCABIMENTO. AUSÊNCIA DE REQUISITO PARA SUA CONCESSÃO. OBSERVÂNCIA AO REGIME DO PRECATÓRIO.**

I – O pagamento das dívidas públicas deve obedecer ao regime dos precatórios, toda vez que o montante da dívida superar o limite previsto para pequeno valor, a teor do art. 87, I, do ADCT e do artigo 1º da Lei estadual nº 8.112/04, com a redação dada pela Lei nº 8.202, de 21 de dezembro de 2004.

(...)

III – Para a concessão da antecipação de tutela, não basta a verossimilhança da alegação: é indispensável o *periculum in mora*, ou seja, o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, ou ainda, a caracterização do abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu.

IV – Agravo conhecido e provido.

(AI 3.100/2007, Rel. Desembargador MARCELO CARVALHO SILVA, julgado em 13.05.08) (grifei)

De outra parte, o artigo 160, *caput*, da Constituição Federal estabelece que “é vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos”.

Diante da norma constitucional, a jurisprudência já se posicionou, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E FINANCEIRO. ARREMATACÃO DE IMÓVEL EM JUÍZO FALIMENTAR. INADIMPLÊNCIA DO MUNICÍPIO-ARREMATANTE. **ORDEM JUDICIAL DE BLOQUEIO DE VERBAS DO FPM. MANDADO DE SEGURANÇA. ADEQUAÇÃO. INVIABILIDADE DO BLOQUEIO. ART. 160 DA CF.**

(...)

6. O Fundo de Participação dos Municípios é insuscetível de bloqueio, por expressa ordem constitucional. Essa medida somente é possível em hipóteses absolutamente excepcionais, previstas taxativamente pela Constituição, o que não inclui a cobrança de crédito pela massa falida (art. 160 da CF).

7. É compreensível a preocupação do juízo falimentar quanto à efetividade das medidas judiciais e à proteção aos credores preferenciais da massa, especialmente os trabalhadores. Isso, no entanto, deve ser perseguido por meios juridicamente válidos, sendo inviável o bloqueio inconstitucional de verbas públicas.

8. Recurso Ordinário provido.

(RMS 25.629/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 16.06.09, DJe de 21.08.09) (grifei)

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. IMPOSSIBILIDADE DE BLOQUEIO JUDICIAL DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. ART. 160 DA CF. TODAVIA, AUSÊNCIA, *IN CASU*, DE JUSTO RECEIO A AMPARAR O *WRIT*.

I - O art. 160 da Constituição Federal veda a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, atinentes ao seu Fundo de Participação nos impostos da União. Nada obstante, o Juiz de Direito da Comarca de Santa Maria do Suaçuí - MG, determinou o imediato bloqueio da conta do FPM vinculada ao Município recorrente, para fins de pagamento de honorários advocatícios, reclamados em sede de processo executivo.

II - Tal determinação, naturalmente, é teratológica, na medida em que eivada de manifesta inconstitucionalidade. E, considerando ter comprovado o Município o seu justo receio de que a autoridade acoimada coatora venha novamente proceder a tal determinação, tendo em conta os inúmeros processos que tramitam contra o Município, na comarca de que é titular, dentre os quais em três já houve a determinação de bloqueio do FPM, é de se concluir, portanto, pelo cabimento, em tese, do mandado de segurança preventivo (...).

(RMS 18.862/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20.09.2005, DJ 28.11.2005 p. 188) (grifei)

No caso dos autos, entendo que a decisão agravada deixou de observar as diretrizes traçadas pelas leis orçamentárias e pelas regras que estabelecem o pagamento por parte da Fazenda Pública apenas mediante precatório, todas previstas expressamente no texto constitucional.

Sobre a matéria ora sob exame, a Colenda Segunda Câmara Cível assim decidiu:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CERTIDÃO DE INTIMAÇÃO. AUSÊNCIA NA PETIÇÃO DO ART. 526 DO CPC. DESNECESSIDADE. DOCUMENTO NECESSÁRIO. DISPENSABILIDADE. FATO INCONTROVERSO E FUNDAMENTAÇÃO MERAMENTE DE DIREITO. TUTELA ANTECIPADA. BLOQUEIO DE VALORES DO MUNICÍPIO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO PROVIDO.

(...)

III. Confrontando os interesses constitucionais em foco, mister que, em antecipação de tutela, o direito da parte agravada em receber valores do Município ceda, não apenas a um direito subjetivo deste ente, mas, sobretudo, a direitos transindividuais daquela urbe: a garantia da ordem econômica, a garantia da ordem pública e a garantia da prestação dos serviços públicos.

IV. A execução contra a Fazenda Pública segue rito próprio estabelecido nos arts. 730 do CPC e 100 da CF, não se admitindo, regra geral, encetá-la antes do trânsito em julgado da sentença.

V. Agravo de instrumento provido.

(AI 4.706/2009-ARAIOSSES, Rel. Des. ANTONIO GUERREIRO JÚNIOR, Acórdão nº 82.365/2009, j. em 09.06.09, DJE nº 111/2009, p. 53) (grifei)

Assim, o bloqueio de dinheiro público para viabilizar a execução representa violação à ordem estabelecida constitucionalmente. Apenas em casos excepcionais, envolvendo o direito à saúde, é que a jurisprudência tem admitido o bloqueio de dotação pública, consoante se extrai dos seguintes julgados do STJ, *verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INTIMAÇÃO PESSOAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, MEDIANTE RECEBIMENTO DOS AUTOS. PRERROGATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 41, IV, DA LEI 8.625/93. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. BLOQUEIO DE VERBA PÚBLICA E FIXAÇÃO DE MULTA DIÁRIA. ART. 461, §§ 4º E 5º, DO CPC. MEDIDAS EXCEPCIONAIS. AUSÊNCIA DE ALEGAÇÃO OU DEMONSTRAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO OU EVIDENTE AMEAÇA DE DESCUMPRIMENTO DA ORDEM MANDAMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO IMPROVIDO.

I. Conforme previsto no art. 41, IV, da Lei 8.625/93, constitui prerrogativa do Ministério Público, no exercício de sua função, "receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista".

II. O Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o Recurso Especial 1.069.810/RS, julgado sob o rito dos recursos repetitivos, firmou orientação no sentido de que cabe ao magistrado avaliar a adoção das medidas necessárias ao cumprimento de decisão que impõe o fornecimento de medicamentos, podendo, inclusive, determinar, fundamentadamente, o bloqueio de verba pública necessária à sua aquisição (STJ, REsp 1.069.810/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 06/11/2013).

III. É possível o bloqueio de verba e a imposição de multa, com fundamento no art. 461, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil, para compelir o réu a cumprir obrigação de fazer ou de não fazer, norma que o STJ tem aplicado subsidiariamente ao mandado de segurança. Nesse sentido: STJ, AgRg nos EDcl no RMS 42.249/GO, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 05/12/2013.

(...)

V. 'A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite o bloqueio de verbas públicas para garantir o cumprimento de decisão judicial, especialmente nas hipóteses de fornecimento de medicamentos ou tratamento de saúde. Porém, o STJ entende que o bloqueio de verbas públicas é medida excepcional, só sendo legítimo 'para o fim de garantir o fornecimento de medicamento à pessoa que dele necessite, quando houver o risco de grave comprometimento da saúde do demandante' (RMS 35.021/GO, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28.10.2011).

No caso dos autos, não há comprovação de que o Estado de Goiás esteja descumprindo a decisão judicial em comento. Nesse sentido, destaco que, 'conforme dispõe o art. 461, § 5º, do CPC, cabe ao magistrado, à luz dos fatos delimitados na demanda, determinar a medida que, a seu juízo, mostrar-se mais adequada para tornar efetiva a tutela almejada. Vale dizer, se, de um lado, pode o juiz determinar a implementação de medida, ainda que não expressa na lei, como o bloqueio de contas públicas, por outro lado, é-lhe também lícito rejeitar o pedido, se entender pela sua desnecessidade. O que a ordem jurídica não tolera é que o juiz seja compelido a determinar a adoção de cautelas que não reputou necessárias, apenas para satisfazer o desejo das partes' (RMS 33.337/GO, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe 25.5.2012)" (STJ, AgRg no RMS 43.068/GO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 07/03/2014). VI. Recurso Ordinário improvido.

(RMS 43.654/GO, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/05/2014, DJe 14/05/2014) (grifei)

Portanto, o bloqueio de valores pertencentes a ente público só se mostra possível em situações excepcionais, o que não é o caso dos autos.

Assim, em se tratando da fazenda pública, qualquer obrigação de pagar quantia está sujeita a rito próprio, que não prevê a possibilidade de execução direta por expropriação mediante bloqueio de dinheiro ou de qualquer outro bem público.

Aqui não há uma situação de conflito entre o direito à saúde e a regra do pagamento dos débitos da Fazenda Pública por precatório, tendo em vista que, friso uma vez mais, o valor em questão refere-se ao pagamento de salários atrasados, que, apesar de constituir verba de natureza alimentar, também está sujeita à disciplina constitucional para o pagamento por meio de precatórios.

Em suma, estão evidenciados a plausibilidade jurídica da tese recursal e o risco de dano irreparável ou de difícil reparação ao agravante, que se acha na iminência de sofrer grave constrição patrimonial sem que tenha sido observado o devido processo legal, em flagrante ofensa também ao art. 5º, LIV, da Constituição Federal.

III. Conclusão

Ante todo o exposto, **defiro o pedido de efeito suspensivo pretendido pelo agravante para determinar o sobrestamento da eficácia da decisão agravada até final julgamento do presente agravo de instrumento pelo Órgão Colegiado.**

Notifique-se, com urgência, o Juízo prolator da decisão agravada, bem como oficie-se, também incontinenti, aos Gerentes das Agências do Banco do Brasil S/A e da Caixa Econômica Federal da cidade de Pedreiras, comunicando-lhes que foi sobrestado o cumprimento da decisão liminar proferida nos autos da presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 3503-61.2016.8.10.0051.

Intime-se o agravado para, querendo, apresentar contrarrazões (inciso II, do artigo 1019, do CPC).

Determino a intimação do Ministério Público com atuação nesta instância para que se manifeste como *custos legis* (inciso III, do artigo 1019, do CPC).

Após, voltem-me os autos conclusos.

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

São Luís, 28 de março de 2017.

Desembargadora Angela Maria Moraes Salazar

Relatora Substituta