

EXECUÇÃO PROVISÓRIA DE MULTA EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA: UMA ANÁLISE À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Carlos Henrique Dias¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Aspectos e princípios do orçamento público; 3. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; 4. Posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; 4.1 Impossibilidade completa de execução provisória da multa em face da Fazenda Pública; 4.2 Trânsito em julgado como condição para a expedição do Precatório/Requisição de Pequeno Valor; 4.3 Trânsito em julgado como mera condição ao levantamento de valores depositados pela Fazenda Pública; 5. Necessidade de interpretação do artigo 537, §3º, do Código de Processo Civil à luz da Constituição Federal – conciliação de interesses legítimos; 6. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: O artigo analisa os impactos jurídicos e orçamentários decorrentes da execução provisória de sentenças que impõem obrigações de pagar quantia certa pela Fazenda Pública, especialmente multas impostas em demandas que envolvem o direito fundamental à saúde. Trata-se de um estudo teórico-prático, que confronta dispositivos do Código de Processo Civil com os princípios que regem o orçamento

¹ Procurador do Estado de São Paulo. Graduado em Direito pela Faculdade Aldete Maria Alves. Especialista em Direito Constitucional.

público. A pesquisa evidencia que a execução provisória de multas atreladas a obrigações de fazer gera insegurança jurídica e risco ao equilíbrio orçamentário, além de contrariar jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. Por fim, propõe-se um posicionamento intermediário que compatibilize a proteção ao direito à saúde com a segurança orçamentária, respeitando os limites constitucionais e a necessidade de trânsito em julgado como condição para a expedição de Precatório ou Requisição de Pequeno Valor.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à saúde. Multas diárias. Execução provisória. Fazenda Pública. Orçamento público.

1. INTRODUÇÃO

No âmbito das controvérsias judiciais referentes ao direito constitucional à saúde, é comum o deferimento de tutelas de urgência determinando o fornecimento de medicamentos sem a observância das regras de divisão de atribuições dos entes federativos no Sistema Único de Saúde, sendo apontados pelo Poder Judiciário como fundamentos, entre outros, os artigos 23, II, 196 e 198 da Constituição Federal, os quais estabelecem a atribuição material comum dos entes federados para cuidar da saúde e assistência pública, e o direito de todos à saúde, como dever do Estado.

Igualmente comum é a fixação de prazos exíguos para o cumprimento dessas obrigações, muitas vezes insuficientes até mesmo para a adoção de quaisquer providências administrativas pelos órgãos da Secretaria de Estado da Saúde. Não bastasse a ausência de razoabilidade na fixação de prazos exíguos para o cumprimento dessas decisões judiciais, na maioria das ocasiões a obrigação vem acompanhada da ameaça de incidência de pesadas multas pelo descumprimento, apontando-se como argumento conceitos jurídicos abstratos, como a importância do direito à saúde, responsabilidade solidária dos entes federativos, impossibilidade de alegação da reserva do possível, entre outros.

Além da ausência de consideração sobre as consequências práticas dessas decisões, circunstância que deveria ser considerada pelo Poder Judiciário nos termos do artigo 20 da Lei de Introdução às normas do

Direito Brasileiro, a repetição de decisões dessa natureza coloca em sério risco a previsibilidade inerente ao orçamento administrativo, pois, ainda que os servidores públicos atuem com a diligência que deles se exige, o cumprimento dessas obrigações nos prazos fixados muitas vezes se mostra materialmente impossível, dando ensejo à incidência da multa fixada, a despeito da adoção de providências práticas para o cumprimento da obrigação.

Trata-se de panorama preocupante, pois a fixação de multa para o caso de descumprimento, na própria decisão concessiva de tutela de urgência, sem prévia comprovação de descumprimento voluntário por parte da Administração Pública, acaba conferindo ao litígio natureza patrimonial, ainda que indiretamente.

O direito constitucional à saúde, direito fundamental inerente à dignidade da pessoa humana, não pode ser financeira ou patrimonialmente quantificado. Ao propor uma ação judicial em face do Poder Público postulando o fornecimento de determinado medicamento, o cidadão não busca o fornecimento de qualquer prestação de cunho pecuniário, mas sim a garantia de que sua saúde será preservada. Justamente por isso é que ações dessa natureza são – acertadamente – extintas, sem exame do mérito, quando, no curso processual, é noticiado o triste falecimento da parte autora. Da mesma forma, em ações dessa natureza, os honorários advocatícios de sucumbência devem ser fixados por equidade, nos termos do artigo 85, §8º, do Código de Processo Civil, pois o proveito econômico em discussão é claramente inestimável.

Em que pese a natureza inestimável do proveito almejado nessas ações, a fixação da multa pelo descumprimento da obrigação acaba conferindo ao litígio contornos financeiros, pois o pagamento da multa beneficiará o autor do processo reflexamente. É assim que aquela ação, originalmente desprovida de qualquer conteúdo ou proveito econômico, ganha contornos patrimoniais, colocando em risco o orçamento público em caso de transcurso integral do (curto) prazo concedido.

Inclusive, há posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo admitindo a habilitação de herdeiros do autor falecido no curso do processo, possibilitando a continuidade da marcha processual referente à cobrança da multa diária pela não entrega de medicamento

no prazo fixado. A título de exemplo, indicam-se os Acórdãos proferidos pela 6ª Câmara de Direito Público (Agravado de Instrumento nº 3009905-41.2024.8.26.0000) e 2ª Câmara de Direito Público (Apelação nº 1005115-70.2022.8.26.0565) do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)².

Nesse panorama, tornou-se comum a utilização da prerrogativa conferida pelo artigo 520 do Código de Processo Civil, que trata do Cumprimento Provisório da Sentença que reconhece a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa, para justificar o manejo de Cumprimento Provisório de Decisão/Sentença em face da Fazenda Pública buscando o pagamento da multa, muitas vezes antes mesmo da confirmação da tutela de urgência por sentença³.

A situação é alarmante, pois, conquanto o artigo 520 do Código de Processo Civil realmente não contenha limitação expressa acerca da sua inaplicabilidade à Fazenda Pública, a norma processual naturalmente não revogou, como não poderia mesmo revogar, o artigo 100 da Constituição Federal, segundo o qual os pagamentos devidos pela Fazenda Pública far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, cuja expedição pressupõe o prévio trânsito em julgado da sentença. O mesmo vale para as Requisições de Pequeno Valor (RPV), pois o §3º do artigo 100 condiciona sua expedição ao prévio trânsito em julgado.

Nesse sentido, a prática processual vem exigindo especial atenção da Advocacia Pública nesses processos, sendo necessária a apresentação de

2 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 3009905-41.2024.8.26.0000. Relator: Desembargador Sidney Romano dos Reis, 6ª Câmara de Direito Público, julgado em 21 de novembro de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*: São Paulo, 21 nov. 2024; SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1005115-70.2022.8.26.0565. Relator: Desembargadora Maria Fernanda de Toledo Rodovalho, 2ª Câmara de Direito Público, julgada em 6 de agosto de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*: São Paulo, 6 ago. 2024.

3 Por questões de simplicidade e para melhor entendimento, o “Cumprimento Provisório de Decisão/Sentença da Obrigação de Pagar referente à Multa” será mencionado no decorrer deste trabalho, como “Execução Provisória da Multa”, pois, conforme indicado anteriormente, esses procedimentos são comumente iniciados antes mesmo da confirmação por sentença. Dessa forma, as menções à “execução provisória da multa” devem ser entendidas como o início do Cumprimento Provisório da Decisão (interlocutória ou sentença) que tenha fixado a multa, objetivando o efetivo pagamento pela Fazenda Pública.

impugnação ao cumprimento de sentença destacando a impossibilidade de pagamento da multa diária anteriormente ao trânsito em julgado da sentença nos autos de origem.

Em muitas ocasiões o Estado utiliza como matéria defensiva a ausência do direito ao recebimento do fármaco ou a responsabilidade da União pelo seu fornecimento, matéria cujo acolhimento representa o deslocamento da competência para a Justiça Federal e, por consequência, a possibilidade de anulação dos atos processuais anteriores, o que demonstra a insegurança jurídica de cobrança antecipada da multa.

Trata-se de preocupante insegurança jurídica, pois o Tribunal de Justiça de São Paulo vem proferindo decisões conflitantes, ora *(a)* rejeitando por completo a possibilidade de execução provisória da multa em face da Fazenda Pública; ora *(b)* admitindo o cumprimento provisório de sentença, mas condicionando a expedição do Precatório ou Requisição de Pequeno Valor ao trânsito em julgado da sentença nos autos principais; e até mesmo acórdãos *(c)* admitindo não apenas o início do cumprimento provisório de sentença, mas também a própria expedição do Precatório ou RPV, condicionando apenas o levantamento dos valores ao trânsito em julgado.

A finalidade deste trabalho é analisar os dispositivos do Código de Processo Civil em conjunto com o texto constitucional, demonstrando as razões pelas quais a execução provisória da multa em face da Fazenda Pública representa grave insegurança jurídica, não apenas pela possibilidade de posterior reforma da decisão que a fixou, mas também pelo desrespeito aos princípios que regem o orçamento público.

Ao final, pretende-se apresentar posicionamento intermediário, no sentido de possibilitar o início do procedimento referente à execução provisória da multa, com apresentação de cálculos dos valores encontrados até aquele momento, mas condicionando a adoção de qualquer providência prática, inclusive a expedição do precatório ou requisição de pequeno valor, ao trânsito em julgado da sentença nos autos de origem.

Para tanto, será analisada a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, bem como posicionamento doutrinário a respeito, sem ignorar, por outro lado, a importância do direito fundamental à saúde e a urgência que naturalmente está presente nessas discussões.

2. ASPECTOS E PRINCÍPIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Nas palavras de Harrison Leite, “qualquer ação do Estado necessariamente perpassa por reflexos financeiros, sendo o orçamento o início e o fim de toda ação estatal”⁴. Portanto, ao efetuar o pagamento do montante referente à multa, a Fazenda Pública estará não apenas dando cumprimento à obrigação de pagar, oriunda do cumprimento intempestivo da obrigação de fazer, mas também impactando o orçamento público aprovado para o exercício vigente.

Historicamente, o orçamento é conhecido pelo seu aspecto contábil ou técnico, entendido como a peça contábil que estipula, anualmente, as receitas e as despesas de um órgão público. A partir desse viés tradicional e histórico, o orçamento deve prever o montante de recursos a ser empregado nas políticas públicas do órgão público, bem como as receitas que darão suporte às políticas em questão.

Menciona-se viés tradicional e histórico porque modernamente o orçamento ganhou aspecto político mais relevante, apresentando-se como o programa de governo do gestor da ocasião, além de mecanismo de exercício da democracia pelos cidadãos. É por meio do orçamento que o cidadão estipula, ainda que indiretamente, através dos seus representantes eleitos, até onde irá o poder do Estado em cobrar tributos, bem como os limites máximos de endividamento que o ente federativo poderá alcançar a fim de dar cumprimento aos direitos sociais previstos na Constituição Federal, possuindo, portanto, inegável aspecto econômico. Nesse sentido, nas palavras de Harrison Leite, o orçamento pode ser entendido como⁵:

Lei que programa a vida financeira do Estado, permitindo-se até mesmo haver endividamento deste, em atenção, sobretudo, aos interesses públicos da sociedade. Assim, toda vez que não é possível se alcançar o equilíbrio fiscal no orçamento, ou seja, quando as despesas públicas não são cobertas pela totalidade da receita arrecadada, há necessidade de o orçamento contemplar modalidades de cobrir o déficit, apelando aí para os empréstimos públicos, aqui chamados de crédito público.

4 LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 71.

5 *Ibid.*, p. 72.

A doutrina de direito financeiro apresenta inúmeros princípios orçamentários, mas, considerando o escopo limitado do presente trabalho, a questão será analisada, principalmente, à luz dos princípios orçamentários da programação e do equilíbrio.

O princípio do equilíbrio exige a estipulação equilibrada entre receitas e despesas, não havendo necessidade inflexível de que as despesas não ultrapassem as receitas, desde que haja possibilidade realista de assegurar as despesas através de empréstimos, além de capacidade de pagamento. Conforme ensina Sérgio André Rocha⁶:

Com efeito, ao analisarmos o disposto nos artigos 165 a 169 da Constituição é possível facilmente construir um princípio implícito, entendido como uma norma que indica um estado de coisas a ser alcançado, no sentido de que se deve buscar o equilíbrio entre receitas e despesas. Como um princípio, o equilíbrio orçamentário não teria um caráter tudo ou nada e conviveria com orçamentos deficitários. Nada obstante, não nos parece questionável que haja implícito na Constituição um princípio que aponta para o equilíbrio fiscal como objetivo.

Por seu turno, a ideia de programação exige que a lei orçamentária anual esteja conectada com o programa de governo idealizado, representando os objetivos e metas a serem alcançados, não apenas em curto prazo, correspondente à anualidade do orçamento, mas também em médio e longo prazo, razão pela qual se exige que a lei orçamentária anual esteja em sintonia com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual⁷.

A preocupação com a programação foi tamanha, que o constituinte originário fez questão de estabelecer que o Plano Plurianual, conquanto tenha vigência por quatro anos, não coincidirá com os mandatos do

6 ROCHA, Sérgio André. Equilíbrio fiscal e o projeto de lei das subvenções públicas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 30 out. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-out-30/sergio-andre-rocha-equilibrio-fiscal-pl-subvencoes/>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

7 O artigo 165, §1º, da Constituição Federal, dispõe que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, ao passo que o seu §2º dispõe que a lei de diretrizes orçamentárias orientará a lei orçamentária anual. Portanto, o orçamento anual deve se preocupar não apenas com as receitas e despesas daquele ano, mas também com o atingimento de metas e programas de curto, médio e longo prazo.

presidente da República, do governador ou do prefeito. Deveras, o artigo 35, §2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu, naquela ocasião, que o projeto do plano plurianual teria vigência até o final do primeiro exercício do mandato presidencial subsequente. Desde então, a vigência do plano plurianual aprovado em um governo tem vigência até o fim do primeiro ano do mandato do governo seguinte, exigindo a continuidade de projetos de médio e longo prazo, de forma independente de vieses políticos ou ideológicos.

E o pagamento dos débitos da Fazenda Pública através de Precatório ou Requisição de Pequeno Valor guarda íntima relação com os princípios do equilíbrio e do programa orçamentário.

O projeto de lei orçamentária anual deve estimar receitas suficientes para cobrir as despesas do exercício seguinte, sendo elaborada no ano anterior à sua vigência. No entanto, não é possível prever com exatidão, dentro do exercício em curso, os recursos necessários para cobrir futuras condenações judiciais.

O artigo 35, §2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina que o projeto seja encaminhado até quatro meses antes do término do ano fiscal. Assim, os valores indicados como receitas e despesas são apenas estimativas, dado que não é viável determinar com precisão os recursos que entrarão ou sairão dos cofres públicos no próximo exercício.

Justamente por conta da previsibilidade dos gastos é que o artigo 100, §5º, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 114 de 2021, exige a apresentação do Precatório até 02 de abril de cada ano para que seja pago até o fim do exercício seguinte. A apresentação do Precatório após 02 de abril do exercício inviabilizará sua inclusão no orçamento do exercício seguinte, devendo ser incluído no imediatamente posterior.

Apresentado o Precatório até esta data, os responsáveis pelo projeto de lei orçamentária anual estarão aptos a considerá-lo nas estimativas de despesas, prevendo, assim, fontes para seu pagamento e inclusão no projeto, que será enviado até quatro meses antes do encerramento do exercício. A programação é essencial, pois a expedição, apresentação e pagamento do Precatório formam uma cadeia integrada por diversos elos.

O contexto em torno da previsibilidade e programação não admite a execução provisória da multa, ainda que oriunda de tutela de urgência e tenha como finalidade compelir o Poder Público a fornecer medicamento para tratamento da saúde do requerente. Ora, tratando-se de decisão desprovida de trânsito em julgado, seria inviável a expedição de Precatório ou mesmo Requisição de Pequeno Valor. Desse modo, o pagamento do crédito exequendo, no caso de acolhimento da pretensão veiculada na execução provisória, precisaria ser feito sem qualquer previsibilidade, uma vez que, enquanto desacompanhado do Precatório, não teria sido considerado no processo de elaboração da lei orçamentária anual.

Ademais, referido pagamento representaria risco ao princípio do equilíbrio orçamentário. Supondo que o pagamento da multa seja realizado sem apresentação de Precatório ou RPV, posto que inexistente o trânsito em julgado, a forma mais provável de viabilização dessa providência seria através de um depósito judicial. Porém, assim como demonstrado acima, referido depósito judicial não teria lastro no orçamento vigente, ao mesmo tempo em que precisaria sair de “algum lugar” (entenda-se como alguma rubrica orçamentária).

O ponto problemático reside no fato de que a hipotética rubrica orçamentária desfalcada pelo depósito judicial teria sido prevista no orçamento a partir das estimativas de gastos realizada no exercício anterior, durante a confecção do ainda projeto de lei orçamentária. Consequentemente, agora desfalcada pela despesa não prevista, mostrar-se-ia suscetível de ser insuficiente para fazer frente às despesas orçamentárias, acarretando, assim, perigoso desequilíbrio orçamentário.

Referido depósito, ainda que teoricamente possível de ser realizado em termos práticos, não encontraria respaldo nas normas que tratam do orçamento público, além de representar flagrante desrespeito à norma constitucional que exige o trânsito em julgado para o pagamento de débitos da Fazenda Pública, tudo a aconselhar a não admissão da execução provisória da multa em face da Fazenda Pública, mesmo que oriunda de controvérsia judicial sobre um dos principais direitos fundamentais, o direito à saúde.

3. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal parece vedar por completo qualquer possibilidade de execução provisória de obrigação

de pagar em face da Fazenda Pública, posicionamento este firmado após a edição da Emenda Constitucional nº 30/2000 e consolidado no julgamento do RE 573.872 (*leading case* do tema 45 de repercussão geral), no qual restou fixada a seguinte tese vinculante: “a execução provisória de obrigação de fazer em face da Fazenda Pública não atrai o regime constitucional dos precatórios”⁸.

Embora a tese de repercussão geral apenas faça menção expressa à obrigação de fazer, admitindo a possibilidade do seu manejo anteriormente ao trânsito em julgado, o julgamento de mérito do recurso paradigma e a fixação da tese de repercussão geral exigiram a análise da controvérsia a partir da execução da obrigação de pagar, possibilitando a diferenciação das pretensões executórias. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho do voto proferido pelo relator do recurso, Ministro Edson Fachin:

Nesses termos, não se encontra parâmetro constitucional ou legal que obste a pretensão de executar provisoriamente a sentença condenatória de obrigação de fazer relativa à implantação de pensão de militar, antes do trânsito em julgado dos embargos do devedor opostos pela Fazenda Pública.

Sendo assim, não há razão para que a obrigação de fazer tenha seu efeito financeiro postergado em função do trânsito em julgado, sob pena de hipertrofiar uma regra constitucional de índole excepcionalíssima.

A meu ver, há compatibilidade material entre o regime de cumprimento integral de decisão provisória do art. 475-O do CPC e a sistemática dos precatórios, com previsão no art. 100 do Texto Constitucional, haja vista que este apenas se refere às obrigações de pagar quantia certa.

Bastante esclarecedor o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, acompanhando o relator:

[...]

13. No entanto, em se tratando de obrigação de fazer, não há que se falar em preservação da impenhorabilidade dos bens públicos. Com

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 573.872. Relator: Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 24 de maio de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 11 set. 2017.

feito, os atos processuais de excussão patrimonial somente têm lugar nas execuções de obrigação de pagar quantia certa. Somente na eventual hipótese de transformação da obrigação de fazer em obrigação de pagar quantia certa é que se poderia falar em penhora de bens – e, aí sim, incidirá toda a sistemática dos precatórios. Até lá, inexistindo risco de penhora, também não há necessidade de expedição de precatório, sendo dispensável o trânsito em julgado.

14. A partir do raciocínio aqui desenvolvido, faço três observações adicionais, essenciais para que o sistema dos precatórios seja adequadamente obedecido. São elas: (i) **o pagamento de multa decorrente do descumprimento de obrigação de fazer tem que obedecer ao regime de precatórios, porque possui natureza de obrigação de pagar;** (ii) em caso de conversão da obrigação de fazer em obrigação de pagar, em virtude de requerimento ou de impossibilidade de tutela específica (hoje prevista no art. 499 do CPC/2015 [7], deve ser obedecido o regime de precatórios; e (iii) em caso de relações de trato sucessivo – como é o caso dos autos –, o pagamento de valores atrasados, devidos até o efetivo cumprimento da obrigação de fazer, tem que obedecer ao regime dos precatórios (conforme decidido pelo Supremo no RE 889.173, Rel. Min. Luiz Fux, paradigma do Tema 831 da repercussão geral) [8] (grifo nosso).

O posicionamento da Suprema Corte brasileira permanece inalterado, a exemplo do que se constata nos julgamentos do RE 1.412.096 ED, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ARE 1.499.657 AgR, Rel. Min. Luiz Fux (Primeira Turma), julgados, respectivamente, em 16 de fevereiro de 2023 e 23 de setembro de 2024.

Conforme se verifica da análise dos votos dos ministros proferidos no julgamento do tema 45 de repercussão geral, a vedação é referente ao próprio início do procedimento, que deve aguardar o trânsito em julgado da sentença. Nesse sentido, o Acórdão prolatado pela Primeira Turma no ARE 1.499.657 AgR (na vigência do Código de Processo Civil de 2015)⁹:

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário nº 1.412.096. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 13 de fevereiro de 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 17 fev. 2023; BRASIL. Supremo

EMENTA: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO PROVISÓRIA DE SENTENÇA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE PAGAR QUANTIA CERTA. PAGAMENTO DE PARCELA EM ATRASO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.872. TEMA 45 DA REPERCUSSÃO GERAL. PRECEDENTE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

Portanto, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não se admite execução provisória de multa em face da Fazenda Pública. Irrelevante o fato de se tratar de multa fixada pelo descumprimento ou cumprimento intempestivo de decisão impositiva de entrega de medicamento, pois a multa representa obrigação de pagar¹⁰.

Contudo, conforme será demonstrado no tópico seguinte, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ainda é vacilante a respeito, havendo inúmeros julgamentos, oriundos de variadas Câmaras de Direito Público, admitindo o início da execução provisória em discussão, ora vedando a expedição do Precatório/Requisição de Pequeno Valor, ora admitindo referida providência, vedando apenas o levantamento dos valores depositados.

Finalizando este tópico, importante destacar que a execução provisória da multa em discussão não se confunde com a execução de parcela incontroversa. Sobre execução de parcela incontroversa, bastante didática a obra doutrinária de Leonardo Carneiro da Cunha:

Não é, porém, o que ocorre no caso de execução de parte incontroversa da dívida. Em outras palavras, quando a impugnação (no caso de cumprimento de sentença) ou os embargos (no caso de execução fundada em título extrajudicial) forem parciais, a execução prosseguirá

Tribunal Federal. Agravo Regimental em Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.499.657. Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 23 de setembro de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 2 out. 2024.

10 “Ocorre, entretanto, que nem sempre a multa surte os efeitos pretendidos, e sempre que isso ocorre será criado um direito de crédito no valor da multa fixada. Nesse caso, não parece correto falar em quem será o beneficiado pela multa para aferir quem é o credor desse valor; melhor será falar em beneficiado pela frustração da multa e a consequente criação de um crédito”. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*: volume único. 12. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019, p. 1187.

quanto à parte incontroversa. Assim, proposta, por exemplo, uma execução em face da União, no valor equivalente a 300 (trezentos) salários-mínimos, imagine-se que, em sua impugnação, ou em seus embargos, a União alega excesso de execução, demonstrando que o valor correto deveria corresponder a 180 (cento e oitenta) salários-mínimos, e não os 300 (trezentos) salários-mínimos, tal como consta da execução. Nesse caso, o valor equivalente a 180 (cento e oitenta) salários-mínimos é incontroverso, devendo, no particular, prosseguir a execução, com a expedição do precatório¹¹.

Ao contrário do que ocorre na execução provisória da multa, a execução da parcela incontroversa não dispensa o trânsito em julgado. A existência do crédito está assegurada por comando jurisdicional imutável, residindo a controvérsia apenas no quanto devido, razão pela qual admite-se o prosseguimento da execução sobre a parte do débito que a Fazenda Pública reconhece como devida. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a constitucionalidade desse procedimento, conforme tese 28 de repercussão geral, fixada no julgamento do RE 1.205.530¹².

Situação totalmente diferente está presente na execução provisória da multa, pois a própria existência do direito da parte autora é objeto de controvérsia no processo, já que se discute a obrigatoriedade de fornecimento de medicamento não incorporado ao Sistema Único de Saúde. Considerando o caráter acessório das astreintes, sua exigibilidade depende do reconhecimento da existência do direito material em discussão, sob pena de se admitir enriquecimento sem causa¹³.

11 CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 347.

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.205.530. Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 8 de junho de 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 1 jul. 2020.

Surge constitucional expedição de precatório ou requisição de pequeno valor para pagamento da parte incontroversa e autônoma do pronunciamento judicial transitada em julgado observada a importância total executada para efeitos de dimensionamento como obrigação de pequeno valor.

13 Nesse sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Recurso Especial nº 1.356.408. Relator: Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 5 de novembro de 2013. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 14 nov. 2013.

4. POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ao contrário do que ocorre no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ainda é vacilante sobre o assunto. A partir da análise de processos acompanhados pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, mais especificamente aqueles acompanhados pelo Núcleo de Saúde Pública, constatou-se a adoção de três diferentes posicionamentos, a saber.

4.1 Impossibilidade completa de execução provisória da multa em face da Fazenda Pública

O primeiro posicionamento jurisprudencial digno de nota é aquele que veda por completo o início da execução provisória da multa em face da Fazenda Pública, não ressaltando, sequer, a propositura do incidente, com apresentação de cálculos preliminares.

Referido posicionamento foi adotado, por exemplo, pela 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo no julgamento da Apelação Cível nº 0004391-92.2023.8.26.0292, interposta em processo manejado contra o estado de São Paulo. De acordo com o posicionamento da Câmara, a pronta exigibilidade das astreintes estaria inviabilizada pela ausência de título exigível. Vejamos os termos da Ementa do Acórdão:

APELAÇÃO. CUMPRIMENTO PROVISÓRIO. MULTA DIÁRIA. Ação de obrigação de fazer, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela. Fornecimento de órtese, em razão de ser a autora/exequente portadora de poliomielite. Tutela de urgência deferida, sob pena de multa diária. Pretensão à pronta exigibilidade das astreintes, por meio de execução provisória. Inadmissibilidade. Falta de título exigível. Necessidade do trânsito em julgado para cobrança de multa por atraso no cumprimento da obrigação contra a Fazenda Pública. Extinção do incidente mantida. Precedentes. Recurso não provido¹⁴.

14 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 0004391-92.2023.8.26.0292. Relator: Desembargador Bandeira Lins, 8ª Câmara de Direito Público, julgada em 2 de setembro de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*: São Paulo, 2 set. 2024.

Não há dúvidas de que referido posicionamento está em linha com o artigo 100, §3º, da Constituição Federal e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois, tratando-se de obrigação de pagar, necessária a expedição do Precatório/Requisição de Pequeno Valor e pagamento a partir de verbas incluídas no orçamento.

4.2 Trânsito em julgado como condição para a expedição do Precatório/Requisição de Pequeno Valor

Além da total impossibilidade de manejo da execução provisória da multa, há posicionamento intermediário no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, segundo o qual o autor do processo poderia dar início à fase de cumprimento provisório para a cobrança da multa diária, exigindo-se o trânsito em julgado apenas para a efetiva expedição do Precatório ou da Requisição de Pequeno Valor.

A título de exemplo, destaca-se o Acórdão proferido no Agravo de Instrumento nº 2016426-19.2024.8.26.0000 pela 11ª Câmara de Direito Público. A análise do voto proferido pelo relator do recurso, desembargador Márcio Kammer de Lima, fornece detalhes acerca do entendimento adotado:

[...]

Segundo se infere deste dispositivo, a razão de ser da instituição de regime diferenciado de pagamento de quantia certa pela Fazenda Pública, mediante expedição de precatório/RPV fundada em sentença judicial transitada em julgado, está na necessidade de conferir tratamento isonômico aos credores do Estado e possibilitar a existência de previsão orçamentária de despesas públicas decorrentes de condenações judiciais.

A exigência do trânsito em julgado, no entanto, não pode ser interpretada como óbice ao início da execução, uma vez que nada obsta o procedimento que antecede a expedição da ordem de pagamento seja adiantado, em atenção ao primado constitucional da duração razoável do processo.

Ainda que não se tenha capítulo alusivo ao cumprimento de obrigação de pagar quantia certa contra a Fazenda Pública na lei de regência

processual destaca-se a previsão contida no art. 520, do CPC, bem como as disposições constitucionais e da Lei nº 9.497/97 a respeito do tema, de forma que não decorre que o cumprimento provisório da sentença em face dos entes públicos seja vedado.

Em verdade, o óbice verifica-se à execução de parte controversa do débito, com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor antes do trânsito em julgado.

Nessa senda, o col. STJ possui o entendimento a permitir o processamento da demanda executiva, ficando a expedição do precatório/RPV propriamente dito condicionado ao prévio trânsito em julgado da sentença proferida no processo de conhecimento, ou, ainda, à prestação de caução idônea¹⁵.

A adoção desse entendimento autorizaria o interessado a manejar o cumprimento provisório da sentença referente ao pagamento da multa, apresentando planilha de cálculo com os valores referentes ao tempo de incidência. A Fazenda Pública seria intimada a se manifestar sobre o cálculo, podendo apresentar impugnação, nos termos do artigo 535 do Código de Processo Civil. Rejeitadas eventuais arguições da Fazenda Pública e reconhecida a existência do crédito referente à incidência da multa, os autos ficarão sobrestados até o trânsito em julgado da sentença nos autos principais, momento no qual será possível a expedição do Precatório/Requisição de Pequeno Valor, tendo como base os créditos já apresentados e analisados, agora passível de conversão em cumprimento definitivo.

4.3 Trânsito em julgado como mera condição ao levantamento de valores depositados pela Fazenda Pública

Por fim, há vertente jurisprudencial, aparentemente majoritária no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, admitindo não apenas o início da execução provisória da multa diária, mas também

15 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2016426-19.2024.8.26.0000. Relator: Desembargador Marcio Kammer de Lima, 11ª Câmara de Direito Público, julgado em 3 de maio de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*: São Paulo, 3 maio 2024.

a própria expedição do Precatório/Requisição de Pequeno Valor, exigindo-se o trânsito em julgado da sentença apenas para a efetiva liberação dos valores ao exequente.

Nesse sentido, os Acórdãos proferidos na Apelação nº 0002713-39.2023.8.26.0099 (7ª Câmara de Direito Público), Agravo de Instrumento nº 3006262-75.2024.8.26.0000 (12ª Câmara de Direito Público), Agravo de Instrumento nº 3005751-77.2024.8.26.0000 (8ª Câmara de Direito Público), Agravo de Instrumento nº 3003610-85.2024.8.26.0000 (5ª Câmara de Direito Público) e Agravo de Instrumento nº 3005080-88.2023.8.26.0000 (13ª Câmara de Direito Público).

Pertinente a citação da Ementa do Acórdão proferido no Agravo de Instrumento nº 3005080-88.2023.8.26.0000, ilustrando o posicionamento majoritário do Tribunal:

AGRAVO DE INSTRUMENTO interposto contra decisão que, em incidente de cumprimento provisório de sentença, acolheu em parte a impugnação, permitindo o prosseguimento da execução das multas, pelo valor de R\$150.000,00, mas condicionada a expedição do ofício requisitório e subsequente levantamento de quaisquer valores ao trânsito em julgado da correspondente decisão de mérito. Execução provisória de multa – Possibilidade legal, a teor do disposto no § 3º do art. 537 do CPC, vedado, contudo, o levantamento do valor antes do trânsito em julgado, o que, aliás, foi ressalvado pelo juízo “a quo” – Precedente desta Câmara. Insurgência recursal quanto ao montante do valor exequendo – Decisão superveniente do juízo “a quo”, pela qual reduziu o montante da execução para R\$49.500,02, sendo R\$45.000,00 referente às multas e R\$4.500,00 referente aos honorários advocatícios, em verdadeira alteração do contexto fático processual, mediante reconhecimento do excesso da execução e consequente redução substancial do valor exequendo – Decisão esvaziou o objeto deste recurso. AGRAVO PREJUDICADO¹⁶.

16 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 3005080-88.2023.8.26.0000. Relator: Desembargadora Isabel Cogan, 13ª Câmara de Direito Público, julgado em 11 de outubro de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*: São Paulo, 11 out. 2024.

Trata-se de interpretação literal do artigo 537, §3º, do Código de Processo Civil¹⁷, o qual, realmente, não contém distinção acerca da Fazenda Pública. Entretanto, conforme será demonstrado no tópico seguinte, a interpretação do referido dispositivo legal, assim como a interpretação de qualquer outro diploma normativo, deve ser feita conjuntamente com o texto constitucional.

5. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 537, §3º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – CONCILIAÇÃO DE INTERESSES LEGÍTIMOS

Demonstrou-se que o posicionamento jurisprudencial majoritário das Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo admite a execução provisória da multa em face da Fazenda Pública, reconhecendo não apenas o acerto de cálculos referente ao tempo de incidência da multa, como também eventual expedição de Precatório e depósito do montante. Apenas a providência prática referente ao levantamento resta obstado enquanto não ocorrer o trânsito em julgado da sentença nos autos principais.

Referido posicionamento pode parecer acertado, já que o Capítulo VI do Título II do Código de Processo Civil trata do Cumprimento de Sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer, de não fazer ou de entregar coisa, sem excepcionar a Fazenda Pública. Nesse sentido, ao estabelecer que a decisão que fixa a multa é passível de cumprimento provisório, admitindo o depósito em juízo pelo devedor, o artigo 537, §3º, do CPC, parece autorizar a exigência imediata da multa devida pela Fazenda pública, de modo que o posicionamento do

17 Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.

[...]

§ 3º A decisão que fixa a multa é passível de cumprimento provisório, devendo ser depositada em juízo, permitido o levantamento do valor após o trânsito em julgado da sentença favorável à parte. BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.256, de 4 de fevereiro de 2016. Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para disciplinar o processo e o julgamento do recurso extraordinário e do recurso especial, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

Tribunal Paulista encontraria respaldo jurídico. Entretanto, a interpretação do dispositivo legal deve ser feita em conjunto com o artigo 100 da Constituição Federal.

Partindo do pressuposto de que qualquer obrigação de pagar quantia devida pela Fazenda Pública exige, para sua efetivação, a expedição do Precatório ou Requisição de Pequeno Valor, bem como que referida providência, à luz da Constituição Federal, não pode ser implementada anteriormente ao trânsito em julgado, a interpretação mais razoável do artigo 537, §3º, do Código de Processo Civil, capaz de não inquiná-lo de inconstitucionalidade, é aquela que afasta sua aplicação quando o devedor/executado é a Fazenda Pública. Confere-se, assim, uma interpretação conforme a Constituição Federal, limitando seu aspecto de aplicação.

Conforme ensinamento doutrinário de Pedro Lenza¹⁸:

Diante de normas plurissignificativas ou polissêmicas (que possuem mais de uma interpretação), deve-se preferir a exegese que mais se aproxime da Constituição e, portanto, que não seja contrária ao texto constitucional, daí surgirem várias dimensões a serem consideradas, seja pela doutrina, seja pela jurisprudência, destacando-se que a interpretação conforme será implementada pelo Judiciário e, em última instância, de maneira final, pela Suprema Corte.

Necessária, também, a interpretação das normas processuais de forma conjunta, evitando-se a interpretação de dispositivos de forma apartada. O próprio Código de Processo Civil, ao tratar do Cumprimento de Sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública (Título II - Capítulo V), condiciona a expedição do Precatório ao trânsito em julgado, ainda que não expressamente.

Deveras, de acordo com o artigo 535, §3º, I, do Código de Processo Civil, não ofertada ou rejeitada a impugnação ao cumprimento de sentença da Fazenda Pública, a expedição do Precatório será realizada

18 LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 177.

“observando-se o disposto na Constituição Federal”¹⁹. Portanto, se a expedição do Precatório deve ser realizada de acordo com a Constituição Federal, a única forma de proceder em conformidade com a Carta Magna é aguardar o trânsito em julgado da sentença, para, somente então, confeccionar o requisitório. O mesmo vale para a execução provisória da multa, pois representa obrigação de pagar manejada em face da Fazenda Pública.

Não se está, com isso, dizendo que a decisão que impõe a obrigação de fornecer um medicamento pela Fazenda Pública, com incidência de multa, não poderá ser exigida desde logo. Conclusão nesse sentido representaria verdadeiro desprestígio ao direito à saúde, garantia fundamental do Ser Humano, colocando-o em situação desfavorável quando em conflito com o interesse patrimonial do Estado. Necessário entender que a decisão que determina o fornecimento de medicamento é, antes de mais nada, título originador de uma obrigação de fazer.

Tratando-se de obrigação de fazer, poderá ser exigida logo após o transcurso do prazo concedido para a entrega do fármaco, mesmo sem a confirmação da tutela provisória por sentença, adotando-se o procedimento previsto no artigo 536 e seguintes do Código de Processo Civil, sem qualquer distinção referente à Fazenda Pública. Referida afirmação encontra amparo na doutrina de Leonardo Carneiro da Cunha²⁰:

O cumprimento de sentença que pretende o pagamento de quantia certa há de ser requerido pelo exequente, a quem cabe apresentar memória de cálculo contendo os elementos relacionados no art. 534 do CPC. Nos casos de obrigação de fazer, não fazer e entregar coisa, não se aplica o art. 534; aplicam-se, isto sim, as regras gerais dos arts. 536 e 538 do CPC.

19 “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:

[...]

§ 3º Não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições da executada:

I - expedir-se-á, por intermédio do presidente do tribunal competente, precatório em favor do exequente, observando-se o disposto na Constituição Federal”. BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

20 CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Op. cit.*, p. 291.

Não há qualquer peculiaridade no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública quando se tratar de obrigação de fazer, não fazer e entregar coisa. A peculiaridade – com incidência dos arts. 534 e 535 do CPC – apresenta-se apenas quando a obrigação for de pagar quantia certa, atraindo, igualmente, a incidência do art. 100 da Constituição Federal.

A decisão que determina o fornecimento de medicamento pela Fazenda Pública pode ensejar duas obrigações: a primeira, referente à entrega do fármaco, claro exemplo de obrigação de fazer; e a segunda, referente ao pagamento da multa, cuja exigibilidade será eventual, apenas quando e se a obrigação restar descumprida, claro exemplo de obrigação de pagar. Tratando-se, assim, de obrigações de naturezas diversas, necessário conceder-lhes tratamentos diferentes.

Nesse sentido, admite-se a execução provisória da obrigação de fazer em face da Fazenda Pública, com vistas à implementação de medidas voltadas à entrega do fármaco. Todavia, por força de dispositivo previsto na Constituição Federal, a obrigação de pagar a multa, cujo fato gerador é aquele descumprimento ou cumprimento intempestivo, apenas poderá ser exigida da Fazenda Pública após o trânsito em julgado da sentença que reconhecer o direito da parte autora ao recebimento do medicamento. Essa é a norma que se extrai do texto escrito do artigo 100 da Constituição Federal.

Porém, o posicionamento “intermediário” adotado por algumas Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, apresentado no tópico 4.2 deste trabalho, também não contraria a Constituição Federal. Não há, realmente, norma constitucional ou processual vedando o início do Cumprimento Provisório de Sentença que reconheça obrigação de pagar em face da Fazenda Pública, a exemplo da cobrança da multa pelo fornecimento intempestivo de medicamento.

Ora, conforme mencionado anteriormente, o artigo 535, §3º, I, do Código de Processo Civil, ao impor a observância da Constituição Federal, refere-se à “expedição do Precatório”, não ao início do Cumprimento Provisório de Sentença. Da mesma forma, o artigo 100 da Constituição Federal condiciona a expedição do Precatório e sua inserção no orçamento ao prévio trânsito em julgado da sentença condenatória.

Não é demais relembrar que a Emenda Constitucional nº 45/2004 conferiu à duração razoável do processo característica de direito fundamental, direito este titularizado também pela Fazenda Pública²¹. Pertinente o destaque para a previsão expressa do Código de Processo Civil de 2015 acerca da duração razoável do processo, cuja inovação reside na menção expressa à atividade satisfativa²².

Acertado o ensinamento doutrinário de Daniel Amorim Assumpção Neves, ao asseverar que a duração razoável do processo não pode ser confundida com celeridade de procedimento, significando a impossibilidade de sacrifícios de direitos e garantias em prol de um procedimento mais célere²³. Não parece ser o que ocorreria com o mero início do Cumprimento Provisório de Sentença para a cobrança da multa, pois a mera apresentação e acerto de cálculos não fragilizaria as garantias orçamentárias protegidas pela exigência de trânsito em julgado como condição à expedição do Precatório.

Trata-se de posicionamento respaldado pela doutrina²⁴:

O art. 100 da Constituição Federal exige, para expedição de precatório (§5º) ou de RPV (§3º), o prévio trânsito em julgado. Isso, porém, não impede o cumprimento provisório da sentença contra a Fazenda Pública. O que não se permite é a expedição do precatório ou da RPV antes do trânsito em julgado, mas nada impede que já se ajuíze o

21 Embora a finalidade primordial dos direitos fundamentais seja a preservação da dignidade da pessoa humana, a doutrina reconhece a possibilidade de pessoa jurídica titularizar alguns direitos fundamentais, a exemplo do direito de acesso à justiça, direito ao devido processo legal e o direito à celeridade processual. Como ensina Pedro Lenza: “O *caput* do art. 5º faz referência expressa somente a brasileiros (natos ou naturalizados, já que não os diferencia) e a estrangeiros residentes no País. Contudo, a esses destinatários expressos, a doutrina e o STF vêm acrescentando, mediante interpretação sistemática, os estrangeiros não residentes (por exemplo, turistas), os apátridas e as pessoas jurídicas”. LENZA, Pedro. *Op. cit.*, p. 1161. Segue no mesmo sentido a decisão proferida pelo Plenário do STF na ACO 2506 AgR, ao reconhecer a titularidade do direito ao devido processo legal por pessoas jurídicas, inclusive as de Direito Público Interno.

22 Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa. BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Op. cit.*

23 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Op. cit.*, p. 204.

24 DIDIER JR., Fredie *et al.* *Curso de direito processual civil: execução*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 683.

cumprimento da sentença e se adiante o procedimento, aguardando-se, para a expedição do precatório ou da RPV, o trânsito em julgado.

Admite-se, portanto, a apresentação dos cálculos que o exequente entende como corretos, referentes ao período de incidência de multa. À Fazenda Pública será oportunizada a apresentação da impugnação ao cumprimento de sentença, podendo alegar as matérias previstas no artigo 535 do Código de Processo Civil, com especial destaque para a necessidade de se aguardar o trânsito em julgado da sentença confirmatória da multa, como requisito para a expedição do Precatório ou da RPV, em caso de rejeição da impugnação.

Desse modo, compatibilizam-se o direito fundamental à saúde, assegurado pela ordem de entrega do fármaco oriunda da tutela de urgência, que deve ser cumprida pela Fazenda Pública com a devida brevidade; o direito fundamental à razoável duração do processo, com a admissão da apresentação e acerto de cálculos referentes ao período de incidência da multa; bem como os princípios e aspectos orçamentários protegidos com a exigência de trânsito em julgado para a expedição do Precatório ou do RPV.

Destaca-se, por fim, a possibilidade de modificação do valor da multa ou mesmo sua exclusão a qualquer tempo, conforme artigo 537, §1º, do CPC, mesmo após o acerto dos cálculos realizado provisoriamente. Deveras, sobrevindo, no processo de conhecimento, qualquer circunstância apta a justificar a exclusão da multa, a exemplo da demonstração de que o autor não tinha direito ao recebimento do medicamento, estará desconstituída a eficácia da multa, que, mesmo após se transformar em obrigação de pagar, mantém seu caráter acessório. Nessa situação hipotética, deverá ser extinto o Cumprimento Provisório de Sentença referente à multa, sem necessidade de solicitação de cancelamento do Precatório ao Presidente do Tribunal, posto que ainda não expedido.

6. CONCLUSÃO

Demonstrou-se que o Supremo Tribunal Federal continua vedando a execução provisória da obrigação de pagar quantia em face da Fazenda Pública, inclusive após a edição e vigência do Código de Processo Civil de 2015. Portanto, a jurisprudência majoritária do Tribunal de Justiça

do Estado de São Paulo está em desconformidade com a jurisprudência da Corte responsável pela última palavra em termos constitucionais.

A exigência de trânsito em julgado como condição para a expedição do Precatório ou da Requisição de Pequeno Valor não representa mera formalidade desprovida de conteúdo jurídico. O Precatório e a Requisição de Pequeno Valor guardam estreito vínculo com a programação e previsibilidade que se exigem do orçamento, princípios esses que seriam violados caso a Fazenda Pública fosse compelida a realizar um depósito judicial do valor da multa sem a apresentação do ofício requisitório.

Nesse sentido, a aplicação do artigo 537, §3º, do Código de Processo Civil, sob o fundamento de que o dispositivo não excepciona a Fazenda Pública, representa interpretação rasa do dispositivo legal, em desprestígio aos ditames constitucionais que exigem o trânsito em julgado da sentença como condição para a expedição do Precatório, e como salvaguarda da previsibilidade e programação do orçamento.

A simples realização de um depósito judicial pela Fazenda Pública, para levantamento pelo autor do processo após o trânsito em julgado da sentença que reconheça o seu direito, gera inegável insegurança jurídica. Não apenas porque a despesa, não vinculada a um Precatório, não estará prevista, mas também porque não haverá título que a justifique, colocando em risco a rubrica orçamentária a ser desfalcada.

Necessário, portanto, limitar o espectro de aplicação do artigo 537, §3º, do Código de Processo Civil, interpretando-o conforme a Constituição Federal, para excepcionar a Fazenda Pública.

Por outro lado, não se vislumbra a existência de norma processual ou constitucional vedando o mero início do procedimento referente ao Cumprimento Provisório da Sentença referente à obrigação de pagar a multa, com acerto de cálculos da multa incidente até então, sujeitando-se a expedição do Precatório ou da Requisição de Pequeno Valor à condição futura e incerta de que o direito do autor seja confirmado por sentença transitada em julgado.

Harmonizam-se, assim, o direito da parte, em ver sua saúde assegurada com o fornecimento do medicamento, e o legítimo interesse da Fazenda Pública, em ver resguardado o orçamento, sem perder de vista o direito fundamental à razoável duração do processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.256, de 4 de fevereiro de 2016**. Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para disciplinar o processo e o julgamento do recurso extraordinário e do recurso especial, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Recurso Especial nº 1.356.408. Relator: Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 5 de novembro de 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 14 nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental da Ação Cível Originária nº 2.506. Relator: Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 19 de agosto de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 19 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.499.657. Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 23 de setembro de 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 2 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário nº 1.412.096. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 13 de fevereiro de 2023. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 17 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 573.872. Relator: Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 24 de maio de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 11 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.205.530. Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado

em 8 de junho de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 1 jul. 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DIDIER JR., Fredie *et al.* **Curso de direito processual civil: execução**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil: volume único**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

ROCHA, Sérgio André. Equilíbrio fiscal e o projeto de lei das subvenções públicas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 30 out. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-out-30/sergio-andre-rocha-equilibrio-fiscal-pl-subvencoes/>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2016426-19.2024.8.26.0000. Relator: Desembargador Marcio Kammer de Lima, 11ª Câmara de Direito Público, julgado em 3 de maio de 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**: São Paulo, 3 maio 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 3005080-88.2023.8.26.0000. Relator: Desembargadora Isabel Cogan, 13ª Câmara de Direito Público, julgado em 11 de outubro de 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**: São Paulo, 11 out. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 3009905-41.2024.8.26.0000. Relator: Desembargador Sidney Romano dos Reis, 6ª Câmara de Direito Público, julgado em 21 de novembro de 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**: São Paulo, 21 nov. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 0004391-92.2023.8.26.0292. Relator: Desembargador Bandeira Lins, 8ª Câmara de Direito Público, julgada em 2 de setembro de 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**: São Paulo, 2 set. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1005115-70.2022.8.26.0565. Relator: Desembargadora Maria Fernanda de Toledo Rodovalho, 2ª Câmara de Direito Público, julgada em 6 de agosto de 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**: São Paulo, 6 ago. 2024.