

# DO INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO E DA NECESSÁRIA REVISÃO DOS PRIVILÉGIOS DA FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO

## THE PRIMARY AND SECONDARY PUBLIC INTEREST AND PRIVILEGES REQUIRED REVIEW OF THE EXCHEQUER IN COURT

*Por Rômulo Pinto de Lacerda Santana<sup>1</sup>*

### RESUMO

Como princípio basilador de todos os demais, a isonomia deve perpetrar nosso ordenamento jurídico em todas as suas esferas, sendo positivado constitucionalmente no art. 5º da CF/88. Porém, a igualdade formal apenas não é ensejadora de justiça social, pois o Estado deve positivar ações tendentes a eliminar as diversas desigualdades existentes, com foco na igualdade material dos cidadãos, algo que ocorre com muita frequência no Direito Tributário, em que a tributação deve ser, sempre que possível, pautada no princípio da capacidade contributiva. Este, por sua vez, influencia a existência de outros princípios, como o mínimo vital e a proibição dos tributos com efeito de confisco. Com essa pretensão, entretanto, foram idealizados vários privilégios do Poder Público quando parte processual, baseados no pretenso princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, originário do Direito Administrativo. No presente artigo abordaremos o contexto histórico destes pensamentos, os quais visavam a perpetuação no poder daqueles segmentos privilegiados no Antigo Regime, assim como a necessária diferenciação entre interesse público primário e secundário. Demonstraremos, por conseguinte, que não deve existir sobreposição do princípio do interesse público pelo princípio do interesse particular, mas, no caso concreto, deve haver ponderação entre estes, para que possamos chegar à conclusão que melhor se amolde à correta, adequada e eficaz prestação da tutela jurisdicional. Por fim, abordaremos diversos privilégios da Fazenda Pública que devem ser extintos de nosso ordenamento, em que o foco principal é a execução fiscal contra o Estado, com vistas a equalizar a relação entre Fisco e contribuinte.

**PALAVRAS-CHAVE:** Princípio da isonomia. Interesse público. Privilégios da Fazenda Pública.

### ABSTRACT

How principle essential of all others, the equality must commit our legal system in all its spheres, being constitutionally ensured in art. 5 ° CF/88. However, formal equality is not only social justice because the state must make positive actions aimed at eliminating the various inequalities, focusing on substantive equality of citizens, something that occurs frequently in the Tax Law, in which taxation should be, whenever possible, based on the principle of ability to pay. This, in turn, influences the other principles such as the minimum subsistence and the prohibition of taxes with the purpose of confiscation. With this claim, however, various privileges of the government when litigant, based on the alleged principle of the supremacy of the public interest over private, originating in Administrative Law. In this article we will cover the historical context of these thoughts, which were intended to perpetuate the power of those

---

<sup>1</sup> Pós-graduando em Direito Tributário e Processo Tributário pela Escola Superior da Advocacia Flósculo da Nóbrega – OAB/PB. Advogado Tributário-Criminalista do Sheyner Asfora Advogados. Assessor Parlamentar da Câmara Municipal de Vereadores de João Pessoa/PB. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba.

privileged sections of the Old Regime, and the need to differentiate between primary and secondary public interest. Demonstrate, therefore, that there must be no overlap of the principle of public interest by the principle of particular interest, but in this case, there must be balance between them, so we can conclude that best amolde the correct, appropriate and effective provision by courts. Finally, we discuss various privileges of the Treasury to be extinct from our system, where the main focus is the tax lien against the State, in order to equalize the relationship between tax authorities and taxpayers.

**KEYWORDS:** Principle of equality. Public interest. Privileges of the Exchequer.

## 1 DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Juntamente com o princípio da legalidade, o princípio da igualdade perpassa todo o ordenamento jurídico brasileiro, sendo um dos aspectos mais importantes na construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Configura-se, por conseguinte, em um direito fundamental, estando constitucionalmente previsto no art. 5º, *caput* e I da CF/88, demonstrando sua condição de proeminência sobre os demais direitos e garantias.

Ademais, este não deve se esgotar apenas na igualdade perante a lei, dita formal, mas devem o legislador e o aplicador do direito se valerem da ideia de igualdade material e real, tendo em vista a premissa de que a igualdade apenas jurídica não será acompanhada de justiça. Muito pelo contrário, deve-se ter em mente que vivemos em uma nação de desigualdades sociais enormes, as quais necessitam que haja desigualações de tratamento justamente para objetivarmos a igualdade na lei.

Assim, seguindo pensamento aristotélico, citemos as famosas palavras de BARBOSA (1999, p. 25):

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente os desiguais, na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou desiguais com igualdade seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.

Importante salientar que toda diferenciação legal deve atender a um interesse público legítimo, pois, de outro modo, será violadora do princípio da isonomia. Assim, importa que a previsão seja desenvolvida de forma racional, técnica e eticamente fundada, para que não se discrimine simplesmente para discriminar. Senão vejamos a lição de MELLO (1993, p. 17):

[...] as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação lógica não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição.

Sendo assim, as normas devem sempre prestigiar e observar os diversos direitos fundamentais plasmados na Constituição Federal, como ocorreu com mudanças de paradigma em alguns ramos jurídicos, como o Direito Civil (que prestigia a função social da propriedade em detrimento de seu formato de forma absoluta), o Direito do Trabalho e do Consumidor (os quais comungam o entendimento de dar maior proteção à parte hipossuficiente da relação jurídica, quais sejam, o trabalhador e o consumidor, respectivamente).

Sobre o tema, merece transcrição a doutrina de SILVA (1989, p. 190):

Porque existem desigualdades, é que se aspira à igualdade real ou material que busque realizar a igualização das condições desiguais, do que se extrai que a lei geral, abstrata e impessoal que incide em todos igualmente, levando em conta apenas a igualdade dos indivíduos e não a igualdade dos grupos, acaba por gerar mais desigualdades e propiciar a injustiça, daí porque o legislador, sob “o impulso das forças criadoras do direito” – como nota George Sarotte – “teve progressivamente de publicar leis setoriais para poder levar em conta diferenças nas formações e nos grupos sociais: o direito do trabalho é um exemplo típico”.

Dentro da seara tributária, o princípio da isonomia, tomado sob o seu aspecto material, influencia profundamente uma série de outros princípios constitucionais tributários, sendo o mais importante deles o da capacidade contributiva do contribuinte. Por sua vez, este se relaciona com princípios de cunho eminentemente fiscal, como o da preservação do mínimo existencial e o da vedação à tributação com efeito de confisco, assim como postulados primordialmente extrafiscais, como a progressividade e seletividade na tributação.

Sobre a capacidade contributiva, ensina DUARTE (2013, p. 221-222):

O princípio da capacidade contributiva subordina-se ao valor justiça distributiva, de modo que cada um sofra o ônus do imposto (e o princípio dirige-se especificamente aos impostos) segundo sua capacidade de contribuir para o Estado, que deverá priorizar os impostos pessoais, aqueles que levam em consideração as circunstâncias de cada pessoa.

Diz-se que o princípio deve ser visto em seu caráter *objetivo* e *subjetivo*. Objetivamente, o princípio impõe ao legislador um limite, qual seja: o de estipular como critério material da regra matriz de incidência tributária, um fato que indique efetivamente uma situação de riqueza, já que, como assevera Alfredo Augusto Becker, o legislador deve escolher para a hipótese de incidência tributária “fatos que sejam signos presuntivos de renda ou de capital”. Em sentido subjetivo, diz-se que o princípio deve se referir às condições econômicas reais de cada sujeito passivo, considerado em sua individualidade e informando, inicialmente nos impostos, mas nada impede que seja aplicado às demais espécies tributárias, como reconheceu o STF.

Assim, conforme o art. 145, §1º da Constituição de 1988, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Do mesmo modo, devem ser os tributos cobrados de tal forma que não se situem

além da renda indispensável à subsistência do contribuinte (ou seja, do mínimo existencial), assim como não pode o imposto, verificado em cada caso concreto e em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, ter valor insuportável, financeiramente, ao sujeito passivo, como se confiscasse o próprio bem do cidadão.

Em outro norte, como formas de políticas extrafiscais, de intervenção em setores importantes da economia, nos deparamos com os princípios da progressividade e da seletividade, excelentes técnicas de implementação da capacidade contributiva. Pelo primeiro, as alíquotas são aumentadas de acordo com o aumento das respectivas bases de cálculo; conseqüentemente, há mais justiça na proporção de cobrança de impostos entre ricos e pobres. Pelo segundo, as alíquotas se diferenciam pela essencialidade do produto, ou seja, quanto mais importante for para a subsistência dos cidadãos, menor será a alíquota devida na relação.

Desse modo, importante termos em mente que é normal em nosso ordenamento a desigualação de situações, tendo em vista a relação jurídica ser travada por pessoas desiguais, ou, ainda, o próprio cidadão ou grupo deles ter tratamento diferenciado, tendo em vista se encontrarem em circunstâncias diferenciadas, as quais necessitam de atuação positiva do Estado para promover a justiça socioeconômica desejada.

Assim, não há como negar a justeza do estabelecimento de, no caso do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, cobrança por alíquotas progressivas, dependendo seu valor da faixa de renda que cada cidadão auferir durante o período em análise. Igualmente importante que, primando pelo princípio da proibição da tributação com efeito confiscatório, existir um teto de valor a ser recebido por mês em que há isenção de pagamento deste imposto (mesmo que este teto esteja deveras defasado, conforme brilhante intervenção da OAB ao ajuizar a ADI 5096, com vistas a corrigir a tabela do IR pelo índice da inflação, o IPCA).

Porém, no que concerne à atuação da Fazenda Pública em juízo, o princípio da igualdade constantemente é distorcido, sob o pretexto do malfadado “princípio” da supremacia do interesse público sobre o privado, forjado para a perpetuação daqueles que se encontram no poder. Assim, inúmeros são os privilégios concedidos ao Estado quando este é parte em processos judiciais, causando diversos transtornos ao cidadão comum, que se vê profundamente prejudicado quando atua em face do Poder Público, conforme adiante será demonstrado.

## **2 DA ORIGEM DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A NECESSÁRIA DISTINÇÃO ENTRE INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO**

Nosso objetivo, através do presente artigo, é propor a reconstrução da noção de interesse público e de sua pretensa e necessária supremacia sobre o interesse particular, trazendo uma análise concreta sob o prisma do processo tributário. Para tanto, os motivos pelos quais anacronicamente este suposto princípio ainda vem sendo amplamente utilizado remontam à própria origem do Direito Administrativo como ramo autônomo do Direito.

Contrariamente à doutrina tradicional, filiamo-nos a pensadores como Gustavo Binebojm e Paulo Otero, tendo em vista que o Direito Administrativo foi criado, no final do chamado Antigo Regime, contraditoriamente, como forma de perpetuação daqueles que se encontravam no poder, justificando-se, assim, a origem autoritária do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Assim, entende BINEBOJM (2007, p. 165-166):

O direito administrativo, nascido da superação histórica do Antigo Regime, serviu como instrumento retórico para a preservação daquela mesma lógica de poder. Uma das categorias forjadas desde essa origem autoritária foi o chamado princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

Continuando o mesmo autor nesta obra (p. 119), em brilhante síntese, nosso pensamento é inteiramente contemplado, o qual merece transcrição:

Tal história (origem do Direito Administrativo) seria esclarecedora, e até mesmo louvável, não fosse falsa. Descendo-se da superfície dos exemplos genéricos à profundidade dos detalhes, verifica-se que a história da origem e do desenvolvimento do direito administrativo é bem outra. E o diabo, como se sabe, está nos detalhes. A associação da gênese do direito administrativo ao advento do Estado de direito e do princípio da separação de poderes na França pós-revolucionária caracteriza erro histórico e reprodução acrítica de um discurso de embotamento da realidade repetido por sucessivas gerações, constituindo aquilo que Paulo Otero denominou ilusão garantística da gênese. O surgimento do direito administrativo, e de suas categorias jurídicas peculiares (supremacia do interesse público, prerrogativas da Administração, discricionariedade, insindicabilidade do mérito administrativo, dentre outras), representou antes uma forma de reprodução e sobrevivência das práticas administrativas do Antigo Regime que a sua superação. A juridicização embrionária da Administração Pública não logrou subordiná-la ao direito; ao revés, serviu-lhe apenas de revestimento e aparato retórico para sua perpetuação fora da esfera de controle dos cidadãos.

Portanto, parafraseando o próprio OTERO (2001, p. 227), não há, na origem do Direito Administrativo, a preocupação com o direito dos administrados, mas tão somente com o direito da Administração Pública, de seus próprios interesses, muitas vezes totalmente dissociado do verdadeiro interesse público ou social, dos anseios de nossa sociedade. E é nesse contexto que se insere a ideia de supremacia do interesse público, o qual, por sua vez, deve ter sua diferenciação entre interesse primário e secundário e, conseqüentemente, sua correta aplicação.

Não entendemos que seja um princípio constitucional a supremacia do interesse

público sobre o privado. Primeiro, porque não está expressamente plasmado na Constituição Federal de 1988. Segundo, não deve ser considerado nem mesmo um princípio constitucional implícito, pois esta regra vai de encontro a todo o arcabouço normativo de nossa Lex Mater, a qual privilegia sobremaneira os direitos e garantias fundamentais do ser humano, enquanto cidadão inserido no seio social, em cujo epicentro axiológico figura o princípio da dignidade da pessoa humana.

Porém, este não é o maior dos problemas. Mesmo que hipoteticamente considerássemos como princípio esta equivocada construção feita pelos administrativistas, mais séria ainda seria a aplicação prática desta supremacia, pois não existe, quando da análise de cada caso concreto, a devida ponderação entre diversos outros princípios e direitos fundamentais ligados à dignidade da pessoa humana. Verdadeiramente, muito mais do que princípio constitucional, a supremacia do interesse público sobre o privado foi e continua sendo tomado como dogma, como regra de prevalência, justificando, desse modo, o autoritarismo do Poder Público na consecução de seus objetivos.

Deve-se ter em mente, assim, a necessidade de reconstrução dessas premissas, para que os direitos e garantias fundamentais do indivíduo não sejam deixados de lado simplesmente porque o interesse público é (supostamente) mais importante. Ora, entendemos como existente o princípio do interesse público, e não de sua supremacia sobre o interesse privado, porque, por diversas vezes, mais importante será o direito tutelado pelo particular em comparação com o interesse ventilado pelo Poder Público, devendo ser aferido no caso concreto qual interesse deve prevalecer.

*Ad argumentandum tantum*, nesse âmago, necessário se faz a importante diferenciação entre interesse público primário e secundário. Apesar de ser corrente e pacificado na doutrina italiana, em nosso país ainda não está disseminada a noção de que, nem sempre, o Poder Público atua verdadeiramente no interesse da coletividade, mas no da própria Administração. Assim, apenas no primeiro caso, quando agisse para o bem comum, seria justificável a sua prevalência sobre o particular.

Diversamente, quando atuasse visando apenas à preservação do Erário, agiria como se particular fosse, não sendo merecedor de qualquer privilégio processual em face do particular, o qual, por muitas vezes, já se encontraria em relação de desigualdade. Assim entende tanto a doutrina, através de acadêmicos como Celso Antônio Bandeira de Mello, Renato Alessi e Calmon de Passos, como a jurisprudência pátria, tanto do Supremo Tribunal Federal, através dos Ministros Teori Zavascki, Luis Roberto Barroso e Luiz Fux, como do Superior Tribunal de Justiça, conforme Humberto Martins e Mauro Campbell. Desse modo,

para exemplificar a jurisprudência uníssona, transcrevemos as seguintes decisões:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA ORGANIZADORA DE CONCURSO PÚBLICO, COM FUNDAMENTO NO ART. 24, II, DA LEI DE LICITAÇÕES. VALOR DO CONTRATO ADMINISTRATIVO INFERIOR A R\$ 8.000,00 (OITO MIL REAIS). RECEBIMENTO PELA EMPRESA CONTRATADA DAS TAXAS DE INSCRIÇÃO DO CONCURSO, EM MONTANTE SUPERIOR AO PERMISSIVO DA LEI DE LICITAÇÕES. NECESSIDADE DE PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.

[...]

3. **É imprescindível ponderar, também, a distinção entre interesse público primário e secundário. Este é meramente o interesse patrimonial da administração pública, que deve ser tutelado, mas não sobrepujando o interesse público primário, que é a razão de ser do Estado e sintetiza-se na promoção do bem-estar social. Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello: "O Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles."** (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005, pág. 66.)

[...]

(REsp 1356260/SC, Rel. Ministro **HUMBERTO MARTINS**, SEGUNDA TURMA, julgado em **07/02/2013**, DJe 19/02/2013, grifos nossos)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PERMISSÃO DE ÁREA PORTUÁRIA. CELEBRAÇÃO DE CLÁUSULA COMPROMISSÓRIA. JUÍZO ARBITRAL. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE. ATENTADO.

[...]

8. **A escorreita exegese da dicção legal impõe a distinção jus-filosófica entre o interesse público primário e o interesse da administração, cognominado "interesse público secundário".** Lições de Carnelutti, Renato Alessi, Celso Antônio Bandeira de Mello e Min. Eros Roberto Grau.

9. **O Estado, quando atestada a sua responsabilidade, revela-se tendente ao adimplemento da correspectiva indenização, coloca-se na posição de atendimento ao "interesse público". Ao revés, quando visa a evadir-se de sua responsabilidade no afã de minimizar os seus prejuízos patrimoniais, persegue nítido interesse secundário, subjetivamente pertinente ao aparelho estatal em subtrair-se de despesas, engendrando locupletamento à custa do dano alheio.**

10. **Destarte, é assente na doutrina e na jurisprudência que indisponível é o interesse público, e não o interesse da administração.**

[...]

(MS 11.308/DF, Rel. Ministro **LUIZ FUX**, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em **09/04/2008**, DJe 19/05/2008, grifos nossos)

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO SUPOSTAMENTE INDEVIDA ORIUNDA DO FUNDO DE INDENIZAÇÃO DO TRABALHADOR PORTUÁRIO AVULSO - FITP. PRETENSÃO VISANDO A RESTITUIÇÃO DA QUANTIA PAGA. REPETIÇÃO DO INDÉBITO. CONFLITO LEGAL DE CARÁTER TRIBUTÁRIO. INTERESSE SECUNDÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERVENÇÃO DO PARQUET COMO CUSTOS LEGIS. DESNECESSIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA.

[...]

3. **Consectariamente, a rubrica receita da União caracteriza-se como interesse**

secundário da Administração, o qual não gravita na órbita dos interesses públicos (interesse primário da Administração), e, por isso, não garantido pela via da ação civil pública, consoante assente em sede doutrinária: Um segundo limite é o que se estabelece a partir da distinção entre interesse social (ou interesse público) e interesse da Administração Pública. Embora a atividade administrativa tenha como objetivo próprio o de concretizar o interesse público, é certo que não se pode confundir tal interesse com o de eventuais interesses próprios das entidades públicas. Daí a classificação doutrinária que distingue os interesses primários da Administração (que são os interesses públicos, sociais, da coletividade) e os seus interesses secundários (que se limitam à esfera interna do ente estatal).

"Assim", escreveu Celso Antônio Bandeira de Mello, "independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhes são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoas. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob o prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer sujeito". Nessa linha distintiva, fica claro que a Administração, nas suas funções institucionais, atua em representação de interesses sociais e, eventualmente, de interesses exclusivamente seus. Portanto, embora com vasto campo de identificação, não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse da Administração. [...]

Genericamente, como Calmon de Passos, pode-se definir interesse público ou interesse social o "interesse cuja tutela, no âmbito de um determinado ordenamento jurídico, é julgada como oportuna para o progresso material e moral da sociedade a cujo ordenamento jurídico corresponde".

A Constituição identifica claramente vários exemplares dessa categoria de interesses, como, por exemplo, a preservação do patrimônio público e da moralidade administrativa, cuja defesa pode ser exercida inclusive pelos próprios cidadãos, mediante ação popular (CF, art. 5.º, LXXIII), o exercício probo da administração pública, que sujeita seus infratores a sanções de variada natureza, penal, civil, e política (CF, art. 37, § 4.º), e a manutenção da ordem econômica, que "tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social" (CF, art. 170). São interesses, não apenas das pessoas de direito público, mas de todo o corpo social, de toda a comunidade, da própria sociedade como ente coletivo. (ZAVASKI, Teori Albino, Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 52-54.)

[...]

(REsp 786.328/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/10/2007, DJ 08/11/2007, p. 168, grifos nossos)

Assim, em âmbito tributário, estaria o Estado agindo com base no interesse público primário quando instituiu, com base no princípio da capacidade contributiva e do mínimo existencial, um teto de isenção para o pagamento de imposto de renda. De outro modo, estaria agindo conforme seus próprios interesses, ou seja, no interesse público secundário, quando, ao constatar uma falha na declaração do imposto de renda, mesmo que o contribuinte tenha efetuado o pagamento do valor devido, o auditor da Receita Federal aplica-lhe multa por descumprimento de obrigação acessória, sem nenhum cunho pedagógico.

Portanto, premente se faz a reconstrução desse entendimento, pois não deve existir a prevalência irrestrita e absoluta do interesse público sobre o interesse privado, tendo em vista



a existência de objetivos perseguidos pelo Poder Público que não se prestam ao benefício direto da sociedade, mas apenas ao aumento dos cofres públicos. Sem mencionar os agentes públicos que se locupletam de suas condições para malbaratar os cofres públicos, não devendo ser resguardados ou privilegiados pelos cargos que exercem.

### **3 DA INCONSTITUCIONALIDADE DAS PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO**

Superada a problemática da pretensa supremacia do interesse público sobre o privado como dogma, interessa-nos comentar algumas das prerrogativas da Fazenda Pública (entenda-se, as pessoas jurídicas de direito público ou o próprio Estado, quando em juízo, seja no âmbito federal, estadual ou municipal) quando é parte litigante de processo judicial, com maior ênfase na seara do Direito Tributário. Para tanto, inicialmente é importante tecer algumas considerações iniciais.

Diversos são os privilégios totalmente infundados e descabidos concedidos ao Estado como parte processual, sob a justificativa de exercício do interesse público da coletividade, em que a Fazenda Pública, por muitas vezes, não litiga com base no interesse dos administrados, mas no da própria Administração Pública. Ainda assim, mesmo quando se baseia no bem comum da sociedade, não há justificativa para a consecução de tais prerrogativas. Estas são inconstitucionais, por ferirem, precipuamente, o princípio da igualdade, e diversos outros, de que são exemplos o acesso à justiça, a duração razoável do processo, a inafastabilidade do controle judicial, o devido processo legal, a razoabilidade e a proporcionalidade.

Assim, a legislação infraconstitucional deve ser paulatinamente alterada para a retirada destas previsões em favor do Estado, como a não ocorrência da revelia, a dispensa do adiantamento das despesas de atos processuais, a dispensa de preparo para a interposição de recursos, a dispensa de depósito prévio para promover ação rescisória e a intervenção de pessoas jurídicas de direito público em qualquer ação. Ademais, até mesmo a existência justificável de algumas das prerrogativas deve ser acompanhada de ponderações.

Sobre os prazos processuais diferenciados, acertou o projeto do Novo Código de Processo Civil ao unificar todos esses prazos em dobro para a Fazenda Pública, tendo em vista a grande quantidade de processos existentes em contraposição ao pequeno número de servidores nas procuradorias, o que não afeta, em nosso sentir, a isonomia processual.

Porém, tomando por base a premissa de que a efetividade da tutela jurisdicional e a

duração razoável do processo não são prejudicadas pelos prazos processuais próprios, mas pelos impróprios<sup>2</sup>, nosso entendimento é que o mesmo prazo concedido para o Estado deve ser também consignado ao particular, privilegiando, dessa forma, a verdadeira isonomia processual entre as partes e a ciência de que também o cidadão comum tem dificuldades para exercer seu direito de defesa e o contraditório.

Em outro norte, com base nos mesmos argumentos supracitados, achamos interessante a intimação pessoal do Poder Público quando em juízo, porém, também com temperamentos, visando à coibição da morosidade dos processos judiciais. Assim, devem ser salientadas importantíssimas decisões do STJ sobre o assunto. Primeiramente, o Ministro Mauro Campbell entende cabível que a intimação pessoal possa ser feita por carta registrada, em interpretação não literal do art. 25 da Lei de Execução Fiscal. Comungando do mesmo pensamento, o Ministro Humberto Martins entende não ser admissível a regra do art. 20 da Lei 11.033, que determina a carga dos autos para a Fazenda Pública. Vejamos as ementas:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DEVEDOR OPOSTOS PELA FAZENDA NACIONAL À EXECUÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS A QUE FORA CONDENADA EM EXECUÇÃO FISCAL. INEXISTÊNCIA DE REPRESENTANTE JUDICIAL DA FAZENDA NACIONAL LOTADO NA SEDE DO JUÍZO DA EXECUÇÃO. TERMO INICIAL DO PRAZO PARA A OPOSIÇÃO DOS EMBARGOS. DATA DE JUNTADA AOS AUTOS DA CARTA PRECATÓRIA DE CITAÇÃO DEVIDAMENTE CUMPRIDA.

**1. A Primeira Seção, no julgamento dos EREsp 743.867/MG (Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 26.3.2007, p. 187), a partir da interpretação conjunta dos arts. 25 da Lei 6.830/80, 38 da Lei Complementar 73/93 e 20 da Lei 11.033/2004, deixou consignado que tais disposições normativas estabelecem regra geral fundada em pressupostos de fato comumente ocorrentes. Todavia, nas especiais situações, não disciplinadas expressamente nas referidas normas, em que a Fazenda não tem representante judicial lotado na sede do juízo, nada impede que a sua intimação seja promovida na forma do art. 237, II do CPC (por carta registrada), solução que o próprio legislador adotou em situação análoga no art. 6º, § 2º da Lei 9.028/95, com a redação dada pela MP 2.180-35/2001.**

2. Esta Turma, ao julgar o AgRg no REsp 1.220.231/RS (Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 25.4.2011), decidiu que a intimação pessoal por carta precatória, do Procurador da Fazenda Nacional lotado em outra comarca, não prejudica o contraditório ou a ampla defesa, não sendo cabível a regra do art. 20 da Lei 11.033/2004 (carga dos autos).

3. Recurso especial não provido.

(REsp 1254045/RS, Rel. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**, SEGUNDA TURMA, julgado em **02/08/2011**, DJe 09/08/2011, grifos nossos)

---

<sup>2</sup> No exercício da advocacia, nos deparamos com situações bastante cruéis, em que, enquanto patronos dos causídicos, não podemos perder os prazos processuais referentes aos meios de defesa destes, a burocracia estatal na prestação jurisdicional faz com que processos fiquem literalmente parados durante meses. Citemos como exemplo os períodos para ocorrer a citação ou mesmo intimação das partes, assim como os lapsos temporais em que as demandas ficam sob conclusão do magistrado, os quais não geram qualquer prejuízo aos servidores que assim procederam. Dessa forma, concluímos que a demora corriqueira na resolução dos conflitos se dão por conta do ineficiente gerenciamento da máquina pública, e não por causa das partes que se encontram nos polos passivo e ativo do embate judicial.

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. FAZENDA NACIONAL. PROCURADOR EM COMARCA DIVERSA. INTIMAÇÃO PESSOAL. CARGA DOS AUTOS. INTERVENÇÃO ESPONTÂNEA. INTEMPESTIVIDADE MANTIDA.

1. É firme a compreensão segundo a qual a prerrogativa de intimação pessoal é conferida aos procuradores da Fazenda Nacional.

**2. Nos termos da jurisprudência pacífica desta Corte, a intimação pessoal por carta precatória, do Procurador da Fazenda Nacional lotado em outra comarca, não prejudica o contraditório ou a ampla defesa, não sendo cabível a regra do art. 20 da Lei 11.033/2004 (carga dos autos). Precedentes:** REsp 1254045/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 02/08/2011, DJe 09/08/2011; AgRg no REsp 1220231/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/03/2011, DJe 25/04/2011.

**3. Assim, quando a Fazenda Nacional, por intervenção espontânea, dá-se por intimada (manifestando o seu conhecimento inequívoco da decisão, atestado por certidão de intimação) corre daí o prazo recursal.**

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1297158/MG, Rel. Ministro **HUMBERTO MARTINS**, SEGUNDA TURMA, julgado em **01/03/2012**, DJe 07/03/2012, grifos nossos)

Assim, ambas as jurisprudências evoluem no entendimento a ser seguido para a consecução da intimação pessoal da Fazenda Pública em juízo, inclusive em processo de execução fiscal. Por conseguinte, espera-se que a Lei 11419/06, que trata do processo eletrônico, traga ainda mais benesses ao processo judicial, sendo, para este caso, importante frisar a previsão do seu art. 9º, que estabelece que todas as citações, intimações e notificações, inclusive da Fazenda Pública, sejam feitas pelo meio eletrônico.

### **3.1 DA NECESSÁRIA DISCUSSÃO E REVOGAÇÃO DE PRIVILÉGIOS DA FAZENDA PÚBLICA NA EXECUÇÃO FISCAL**

A temática enfrentada deve ser sobremaneira veiculada no processo tributário, com enfoque na execução fiscal, em que há maior concentração de privilégios processuais infundados e que, por sua vez, devem, paulatinamente, serem expurgados de nosso ordenamento, âmbito este que nos deteremos com maior profundidade.

Dentre os grandes males enfrentados pelo cidadão quando litiga contra o Estado-rei em juízo, talvez o mais cruel seja o instituto dos precatórios, que se configura como a forma de execução por quantia certa contra a fazenda pública, constitucionalmente prevista no art. 100 da CF/88, assim como nos arts. 78 e 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulada, por sua vez, pelo art. 730 do CPC, funcionando, desse modo, como sucedâneo de penhora, em virtude do princípio da impenhorabilidade dos bens públicos.

Em sucinta e concisa conceituação, assim é definido o instituto por **NASCIMENTO, CARVALHO e SALES** (1998, p. 50):

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

Assim, caso a demanda seja originária da Justiça Comum, o Tribunal de Justiça será o competente para solicitar o pagamento. Sendo da Justiça Federal, será competência do Tribunal Regional Federal. Por fim, na Justiça do Trabalho, a requisição será feita pelo respectivo Tribunal Regional do Trabalho. Portanto, com exceção das chamadas requisições de pequeno valor (que, no âmbito Federal, equivalem a créditos de até sessenta salários mínimos), todos os demais casos de execução contra a Fazenda Pública têm de passar pelo procedimento dos precatórios.

A última alteração feita sobre o assunto se originou da Emenda Constitucional nº 62/2009, denominada por vários críticos de “Emenda do Calote”, por ter trazido nova forma de pagamento aos precatórios que se encontravam em mora, podendo ocorrer por adoção de regime especial de pagamento pelo prazo de até 15 (quinze) anos. Esta propositura teve sua constitucionalidade questionada junto ao STF por várias instituições de cunho nacional, como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação dos Magistrados Brasileiros, a Associação dos Membros do Ministério Público, a Associação dos Servidores do Poder Judiciário e a Associação dos Procuradores do Trabalho, além da Confederação Nacional dos Servidores Públicos.

Várias são as previsões que vão de encontro ao princípio da isonomia, possibilitando à Fazenda Pública privilégios que só trazem prejuízos a ambas as partes. De um lado ao cidadão, que tem que esperar por décadas o pagamento de valor referente a uma decisão judicial transitada em julgado. De outro lado também ao Estado, que acaba cultuando a ideia de retardar ao máximo o cumprimento de suas obrigações e, conseqüentemente, prevalecendo a ineficiência, incompetência e morosidade do Poder Público, gerando o sentimento de irresponsabilidade pelo não cumprimento de decisões judiciais.

Assim, o instituto em si já é totalmente injusto. No Brasil, após o trânsito em julgado da fase de conhecimento, inicia-se o processo de execução, em que, muitas vezes, o mérito da causa é mais uma vez discutido, para então se liquidar o valor e, enfim, se chegar à etapa do precatório. Todo esse procedimento pode durar vários anos. Mesmo assim, depois de todo

esse imbróglio inicial, o ente federativo ainda postula uma moratória para efetuar o respectivo pagamento em pelo menos 15 (quinze) anos.

Ademais, os créditos contra a Fazenda Pública não são quitados de forma pontual, sendo pagos muitas vezes com anos de atraso em relação ao prazo firmado. Em caso de inadimplemento, não existe responsabilização alguma, nem por parte do agente público responsável pela gestão dos recursos, tampouco pela própria pessoa jurídica de direito público que fora parte ré no processo judicial que culminou com a expedição do precatório.

Vale salientar que o instituto somente possui previsão semelhante, coincidentemente, em Portugal. Infelizmente, nosso pensamento de extinguir este regramento constitucional não é exequível nem mesmo em longo prazo, tendo em vista a complexidade do instituto, já arraigado em nosso ordenamento. Toda essa injustiça acaba deixando o indivíduo ao descaso e alvedrio do Estado-absoluto, que já possui diversas prerrogativas quando litiga em juízo e, mesmo quando está em fase de execução, possui a seu favor uma forma de quitação nefasta e perniciososa, podendo ainda transgredi-la sem sofrer qualquer sanção, seja ela administrativa ou judicial.

Primeiramente, como forma de tentativa de moralização do Poder Público, deve-se ter em mente que o prazo para pagamento dos débitos da Fazenda Pública necessita de um encurtamento, pois o prazo de 15 anos é aviltante. Em outro norte, louvável a decisão do STF, que estabeleceu como forma de atualização monetária dos precatórios o disposto pela inflação, e não pela caderneta de poupança, como se praticava.

Solução plausível para que os precatórios sejam quitados com maior rapidez, eliminando, assim, atrasos de anos além do enorme prazo já estipulado, é a responsabilização do agente político, pessoalmente, como gestor dos recursos públicos, pelo inadimplemento destes, por crime de responsabilidade ou sancionado por cometimento de improbidade administrativa. Também o próprio ente federativo deve ser obrigado a efetuar os pagamentos, sob pena de poderem ter suas verbas com funções secundárias, como publicidade, propaganda e eventos, serem suspensas ou bloqueadas até o cumprimento do estabelecido.

Com essas mudanças legislativas, não poderá o gestor se esquivar do cumprimento de suas obrigações (diga-se de passagem, com decisão judicial transitada em julgado) simplesmente alegando o famigerado postulado da reserva do possível, o qual alimenta uma situação de inadimplência do Estado, que não prevê em seu orçamento as verbas destinadas à efetivação dos precatórios e, por conseguinte, não pune o mau gestor dos recursos públicos.

Outra construção por demais prejudicial ao particular que demanda contra o Estado é

a chamada remessa necessária ou reexame necessário, previsto no art. 475 do CPC<sup>3</sup>. Assim, de modo geral, quando a sentença contra a Fazenda Pública for de valor superior a 60 salários mínimos, necessário se faz, para a execução da sentença, que esta seja revisada pelo juízo *ad quem*. Ou seja, o Tribunal seria a instância competente para tanto, sob as justificativas de inépcia administrativa e falta de confiança existente em relação às sentenças de primeiro grau contrárias à Fazenda Pública, pois seria deveras custoso para o Poder Público arcar com tais decisões sem antes serem revistas pelo respectivo órgão colegiado superior.

Ora, no caso contrário, ou seja, quando a sentença favorece a Fazenda Pública, não há a obrigatoriedade da remessa dos autos à instância superior, exceto quando há proposição recursal, como exercício do duplo grau de jurisdição pela parte interessada. Assim, fácil perceber a incoerência da previsão, com total desprezo ao princípio da isonomia e da paridade de armas, em que os procuradores dos entes federativos nem mesmo precisam recorrer de tais decisões, pois toda a matéria será revista pelo órgão superior, até mesmo naqueles casos em que evidente a impossibilidade de qualquer mudança de julgamento.

Tudo isto influi diretamente na quantidade exorbitante de processos tramitando em nossos Tribunais, causando ainda mais ineficiência na tutela jurisdicional e, conseqüentemente, insegurança jurídica para todos os que demandam contra o Estado, os quais percorrem um verdadeiro calvário até o trânsito em julgado de seus processos. Muito mais célere e racional seria a remessa diretamente aos órgãos colegiados, já que não existe confiança no juiz de primeiro grau, naturalmente competente para julgar a causa!

Portanto, este regramento, que também não possui ressonância no Direito Comparado, deve ser extirpado de nosso ordenamento jurídico, pois apenas nos processos em que os representantes legais da Fazenda Pública recorram, voluntariamente, das respectivas decisões, deve ser oportunizado o duplo grau de jurisdição. Caso contrário, com vistas à duração razoável do processo e à imparcialidade e independência do magistrado de 1º grau,

---

<sup>3</sup> Art. 475. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I - proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, inciso VI do CPC).

§ 1º Nos casos previstos neste artigo, o juiz ordenara a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não apelação; não o fazendo, deverá o presidente do tribunal avocá-los.

§ 2º Não se aplica o disposto neste artigo sempre que a condenação, ou o direito controvertido, for de valor certo não excedente a 60 (sessenta) salários mínimos, bem como nos casos de procedência dos embargos do devedor na execução de dívida ativa do mesmo valor.

§ 3º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em súmula ou jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente.

deve-se proceder com a execução da sentença.

No âmbito específico da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6830/80), podemos citar ainda outras inconstitucionalidades dignas de nota, ao desprestigiar o cidadão quando executado pelo Estado. Assim, segundo o art. 26, se, antes da decisão de primeira instância, a inscrição de dívida ativa for, a qualquer título, cancelada, a execução fiscal será extinta, sem qualquer ônus para as partes, inclusive honorários advocatícios.

Dessa forma, o contribuinte fica à mercê dos abusos cometidos pelo Poder Público, podendo ter tributo indevidamente inscrito em dívida ativa e ser acionado pelo Judiciário, devendo contratar advogado para se defender das acusações, muitas vezes infundadas. Felizmente, o STJ bem observou o abuso cometido e estabeleceu, ao menos como um alento, na Súmula 153, que “a desistência da execução fiscal, após o oferecimento dos embargos, não exime o exequente dos encargos da sucumbência”.

Possível deve ser também, em favor do contribuinte, a execução provisória da sentença, assim como a antecipação de tutela e a concessão de liminares, visando à plena eficácia da prestação jurisdicional. Assim, apesar de regramentos legais impedindo tais concessões, como a Lei 9494/97 e a Lei 7347/85, entende o STF que as limitações impostas devem ser interpretadas de acordo com o caso concreto posto em juízo, objetivando não inviabilizar o direito constitucional de acesso à justiça.

Portanto, se presentes os requisitos autorizadores da concessão de liminar, tutela antecipada ou execução provisória, não deve deixar de ser concedida qualquer das benesses somente pelo fato de o Estado figurar como réu na demanda, pois devem ser respeitados os direitos e garantias constitucionalmente previstos em favor do cidadão, em homenagem ao verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Ainda tratando de execução fiscal, percebem-se outros excessos em que a Fazenda Pública é privilegiada quando executa dívidas dos contribuintes, como a chamada Medida Cautelar Fiscal, prevista na Lei 8397/92, que pode ser proposta pela Fazenda Pública quando houver risco de dilapidação do patrimônio por parte do devedor. Assim, há a decretação judicial de indisponibilidade dos bens do sujeito passivo do crédito tributário, até o limite da satisfação deste, algo inconcebível em nosso ordenamento, pois não há previsão equivalente em favor do particular.

Muito pelo contrário, pois este tem que aguardar por longos anos, primeiramente, pela providência jurisdicional definitiva de sua demanda. Com o trânsito em julgado, ainda precisa aguardar por vários outros anos para que haja o pagamento dos valores que possui por direito, através de precatórios, de acordo com a ordem cronológica de apresentação, pagos, na

maioria das vezes, com anos de atraso.

Existe ainda tratamento incoerentemente diferenciado entre o art. 219 do Código de Processo Civil, que constitui em mora o devedor desde a sua citação, e o art. 167, parágrafo único do Código Tributário Nacional, que especifica que os juros são contados a partir do trânsito em julgado nas ações de indébito, diferença esta que pode chegar a vários anos, decorrente do lapso temporal entre a citação e o trânsito em julgado de um processo judicial.

Na Lei de Execução Fiscal, percebe-se, ainda, diferenciação de tratamento no seu art. 15, em que, ao executado, é permitido a substituição da penhora por depósito em dinheiro ou fiança bancária, enquanto que, para a Fazenda Pública, o juiz pode deferir a substituição dos bens penhorados por outros, independentemente da ordem enumerada no art. 11 (dinheiro; título da dívida pública; pedras e metais preciosos; imóveis; navios e aeronaves; veículos; móveis ou semoventes; e direitos e ações), assim como o reforço da penhora insuficiente.

Por fim, para opor embargos à execução promovida pela Fazenda Pública, o contribuinte deverá garantir a execução pelo valor total da dívida, incluindo juros, multa e outros encargos, conforme previsto no art. 8º da Lei 6.830/1980. A Fazenda pública está dispensada desse procedimento, pois, quando esta embarga, não precisa segurar o juízo, sob o fundamento de que seus bens são inalienáveis e, portanto, impenhoráveis.

Portanto, os fundamentos aqui esposados podem e devem ser utilizados como meios de defesa processual do litigante em juízo, com a abertura de tópico tratando especificamente da diferenciação entre interesse público primário e secundário, além da impossibilidade de o princípio do interesse público necessariamente se sobrepor ao interesse particular, devendo ser ponderado e analisado no caso concreto a sua configuração fática e jurídica.

#### **4 CONCLUSÃO**

Restou patente, por todos os motivos e fundamentos expostos, que a quase totalidade das prerrogativas da Fazenda Pública se configuram como privilégios que atentam contra diversos princípios constitucionais de proteção e guarida do cidadão, sobremaneira o da isonomia, mola mestra da objetivação da dignidade da pessoa humana, consectário base de todo o nosso ordenamento jurídico, pautado pelo Estado Democrático de Direito.

Primeiramente, entende-se que o interesse público não deve simplesmente se sobrepor ao interesse particular, principalmente quando o Estado atua em benefício e interesse próprios, como se particular fosse. Aferido no caso concreto, inclusive como tópico de defesa do próprio cidadão em juízo, o interesse deste pode se mostrar mais importante do que o da



Fazenda Pública, devendo ser resguardado.

Ademais, necessário se faz a revisão legislativa das diversas teorias administrativistas idealizadas com o objetivo de perpetuação dos detentores do poder, em um contexto histórico de autoritarismo, com base na eliminação de diversos institutos previstos na legislação constitucional e infraconstitucional, como os precatórios e o reexame necessário, além de outros previstos.

Somente dessa forma o objetivo do Direito, qual seja, prestação de tutela jurisdicional eficiente, proporcional e justa poderá ser concretizado, visando à resolução de problemas crônicos de nossa sociedade, a exemplo da duração razoável do processo e da segurança jurídica, para que, enfim, o particular possa litigar em verdadeira igualdade de condições em face do Poder Público, independentemente de ser autor ou réu.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALVIM, Arruda. Limites ao controle judicial da administração: a discricionariedade administrativa e o controle judicial. In: SUNDFELD, Carlos Ari e BUENO, Cássio Scarpinella. **Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

ÁVILA, Humberto. **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público**. São Paulo: Lúmen Júris, 2005.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. 5. ed. popular anotada por Adriano da Gama Kury. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997.

BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um novo Paradigma para o Direito Administrativo. In: SARMENTO, Daniel (organizador). **Interesse Público versus Interesse Privado: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

COSTA, Regina Helena. As prerrogativas e o interesse da justiça. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cássio Scarpinella. **Direito processual público: a Fazenda Pública em juízo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

DUARTE, Francisco Leite. **Direito Tributário Aplicado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

NASCIMENTO, Octávio Bulcão; CARVALHO, Cristiano Rosa; SALES, Nacir. **O Precatório no Enfrentamento de Passivos Tributários**, 1ª ed. Agência Nacional de Formação empresarial: 1998.

OTERO, Paulo. **Direito Administrativo: Relatório**. Coimbra: Coimbra Editora. 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 5ª ed. São Paulo: RT, 1989.