

# A COISA JULGADA E O INADIMPLENTO DOS PRECATÓRIOS

## THE RES JUDICATA AND NON-PAYMENT OF PRECATORY

**Frederico Thales de Araújo Martos**

### **RESUMO**

O homem evolui e, num determinado momento de sua evolução, deixa de fazer justiça com as próprias mãos entregando a função jurisdicional ao Estado, figura abstrata e produto de sua inteligência. Em determinadas situações, o homem se vê na desconfortável situação de ter que buscar a tutela jurisdicional do próprio Estado para dele se proteger. Vencendo o litígio judicial, o cidadão, que tem em seu favor uma decisão transitada em julgado, passa a integrar uma lista de credores do Poder Público por figurar na condição de beneficiário de um precatório. Seu crédito deverá ser incluído na próxima lei orçamentária da unidade devedora para pagamento no ano seguinte. Entretanto, o fato é que começa para o credor um verdadeiro pesadelo, pois o devedor não paga o que deve. Não pagar os precatórios judiciais compromete, de maneira irremediável, a segurança jurídica configurando um desrespeito ao Poder Judiciário e uma afronta à dignidade do cidadão. Pior do que descumprir o contrato é o descumprimento da obrigação de pagar o precatório. Assim sendo, o tema é desenvolvido nos limites do contexto estabelecido.

**Palavras – Chave:** Precatórios, Moratórios, Coisa Julgada.

### **ABSTRACT**

The humans evolve and at certain point in its evolution, they are unable to make justice with their own hands letting jurisdiction function to the government, abstract figure and a product of their intelligence. In certain situations, the man finds himself in the uncomfortable position of having to seek judicial review from the government to protect him. Winning the judicial conflict, the citizen, which has in its favor a final decision, is joining a list of creditors of the government because he appears on the condition of a beneficiary of a precatory. His credit will have to be included in the next budget law from the debtor unit for payment in the next year. However, the fact is that the lender will have some troubles, because the debtor does not pay what he owes. Do not pay the precatory compromises, too bad the juridical security as disrespect to the judiciary and an affront to the dignity of the citizen. Worse than break the contract is do not pay the precatory. Therefore, the theme is developed in the limits of the context established.

**Keywords:** Precatory, Moratory, Res Judicata.

### **INTRODUÇÃO**

Desde os primórdios da civilização, percebe-se que alguns grupos sociais se destacaram e se desenvolveram mais que outros. Diversas são as razões que justificam as diferenças. Entretanto as mais influentes estão associadas ao próprio homem. Percebe-se que

motivações associadas ao mundo natural podem até justificar algumas diferenças culturais, contudo, é a educação do grupo que vai influenciar para o seu efetivo desenvolvimento.

A forma de relacionamento entre os integrantes do grupo social, o respeito a valores individuais e ao interesse coletivo é determinante para o desenvolvimento social em todos os setores da vida humana.

As bases para o desenvolvimento e para a idealização e concepção do modelo atual do Estado democrático podem ser encontradas na história da Grécia antiga, de onde se conhece a existência das denominadas “assembleias do povo”. Ali se decidiam as leis que deveriam ter vigência para eles a partir da vontade da maioria dos cidadãos.

Os poderes inerentes ao Estado precisam representar a vontade da maioria para a qual a lei caracteriza-se como um “porto seguro” por trazer para todos a almejada segurança jurídica. O homem aboliu a justiça privada na medida em que constatou, na norma jurídica, segurança para o seu agir e referencial para o seu dever ser.

Destarte, o desenvolvimento da sociedade do homem e do direito se dá na proporção em que as regras sociais, resultantes da vontade da maioria, são respeitadas por todos e em todos os níveis da convivência humana.

Atualmente, é cada vez mais tênue a linha divisória entre o Direito Público e o Privado. Pode-se afirmar que a motivação econômica é a mais importante justificativa para que o Estado adentre a esfera privada do cidadão e, quando isso acontece, geralmente surgem consequências jurídicas.

O homem, na condição de cidadão, tem inúmeros deveres frente ao Estado e está sujeito a severas sanções em caso de descumprimento. Contudo, o grande problema é que, quando se trata de Poder Público, não se pode afirmar que a recíproca é verdadeira.

A condição de subordinação em algumas relações jurídicas do homem com o Estado, muitas vezes, apresenta ao universo jurídico situações de injustiça não acobertadas pelo princípio da proporcionalidade e nem mesmo pelo interesse público.

Nessas condições, sabe-se que o Estado, às vezes, descumpra sua obrigação e não respeita o que foi contratado, violentando, inclusive, preceitos constitucionais e não sofre qualquer sanção em decorrência de tal desvio.

Ora, não figura razoável admitir a possibilidade do descumprimento de deveres por parte do Estado, pois, a rigor, ele deveria dar o exemplo. Se o descumprimento de obrigações traz diversas consequências na relação entre particulares, não deveria ser diferente quando o descumpridor é o próprio Estado.

O descumprimento de obrigações por parte do Poder Público compromete a segurança jurídica gerando consequências de toda ordem. Para o desenvolvimento econômico, o fato geralmente constitui-se em verdadeiro desastre, pois implica em insegurança e desestímulo aos novos investimentos no país.

O problema se avulta quando o que se descumpre não é uma obrigação, mas a decisão judicial que geralmente foi prolatada de acordo com a lei e também pautada pelo ideal de justiça e proporcionalidade que ela deve representar.

Para se defender do particular e do Estado, o cidadão busca a justa composição do litígio no Poder Judiciário. Assim o faz porque evoluiu e deixou para trás a justiça privada que lhe autorizava fazer o justo com as próprias mãos. Ocorre que, quando se trata de decisão prolatada contrária aos interesses do próprio Estado, sabe-se também que, dificilmente, será cumprida ou, caso seja, será depois de anos, talvez décadas.

Ora, que Estado é este que permite a existência de uma justiça dessas, que não tem força suficiente para fazer cumprir a sua decisão?

Não existe ameaça maior à segurança jurídica do que o descumprimento da decisão judicial definitiva, principalmente quando o agente descumprido é o próprio Estado. O desrespeito à decisão judicial avilta o Poder Judiciário e acima de tudo a dignidade humana.

O ordenamento jurídico brasileiro adota o sistema dos precatórios para organizar, controlar e garantir o cumprimento das decisões judiciais prolatadas contra ele. A previsão dessa modalidade é constitucional e também se encontra em disciplinas jurídicas infraconstitucionais.

O estoque de precatórios judiciais do Brasil, existentes em razão do inadimplemento estatal, configura desrespeito ao Poder Judiciário de forma a comprometer as instituições, além de afetar direitos individuais e a própria dignidade humana.

Milhares de pessoas morrem no Brasil após esperar por anos e anos sem receber, em vida, aquilo que lhe foi deferido pelo Poder Judiciário. Ou seja, estava aguardando na fila dos precatórios. Milhares desses precatórios se referem à verba de natureza alimentar. Triste, e até odiosa, é tal situação!

A Constituição Federal de 1988, as várias emendas constitucionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a possibilidade de decreto de intervenção são insuficientes para a solução do problema.

Na verdade, a questão deve passar por rigorosos estudos de maneira a assegurar ao Estado a sua condição de adimplir os pagamentos, reduzindo, proporcionalmente, o estoque da dívida e garantido ainda o mínimo de funcionalidade estatal. Portanto, a solução passa pela

necessidade de uma convergência de forças dos poderes constituídos e de setores da sociedade civil que devem participar do debate.

## 1. O REGIME DOS PRECATÓRIOS

Por meio dos antecedentes históricos, José Augusto Delgado destaca que nas ordenações Manuelinas e Filipinas a execução de dívidas da Fazenda Pública, em um primeiro momento, tramitava da mesma maneira como contra qualquer outra pessoa<sup>1</sup> e, somente em 10 de abril de 1851, proibiu-se a penhora de bens da Fazenda Nacional.

Da compreensão jurídica da necessidade de dotar os bens da Fazenda Pública como impenhoráveis em vista da manutenção da soberania do Estado, as legislações tiveram que elaborar outros meios para a satisfação de seus créditos.

José Augusto Delgado ensina que no modelo adotado pelos Estados Unidos “a execução é feita por intermédio da autoridade administrativa, ou seja, a sentença judicial é entregue à autoridade administrativa e, em regra, à autoridade policial, que questiona qual o prazo a parte cumprirá a sentença e efetuará o pagamento. O acordo feito entre as partes é cumprido<sup>2</sup>”.

O sistema jurídico brasileiro não autoriza a penhora de bens públicos. O artigo 100 da Constituição Federal exclui tal possibilidade ao estabelecer processo especial de execução contra a Fazenda Pública<sup>3</sup>. Tal procedimento será explicado oportunamente.

Assim sendo, para solucionar as execuções existentes contra o Poder Público, adotou-se o pagamento por meio de precatório<sup>4</sup>, também chamado de “precatório

---

<sup>1</sup> “Nas ordenações Manuelinas e Filipinas, apenas a título de curiosidade, observemos que só não podiam ser penhorados os cavalos, as armas, os livros, os vestidos de seus corpos e as camas dos fidalgos, dos cavalheiros, dos desembargadores, posto que outros bens não tinham; e nos cavalos, nos vestidos e nas coisas sobreditas, que não lhes forem necessárias, far-se-á a execução quando não tiverem outros bens móveis ou de raiz. Nos casos de roubos e malfeitores, mesmo não tendo bens móveis ou de raiz, a não ser cavalos e camas, que não forem necessários, podiam ser penhorados, porque, por tais casos, serão penhorados e constrangidos até que paguem assim por seus bens, pois que sejam dos sobreditos como por prisão de suas pessoas. Em 5 de fevereiro de 1770, a lei incluiu como impenhoráveis as bestas e as seges, que são veículos conduzidos por cavalos, com duas rodas e com um só assento”, in: DELGADO, José Augusto. **Precatório Judicial e Evolução Histórica. Advocacia Administrativa na Execução Contra a Fazenda Pública. Impenhorabilidade dos Bens Públicos. Continuidade do Serviço Público.** Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo05.pdf>. Acesso em: 30/03/2012.

<sup>2</sup> DELGADO, José Augusto. **Precatório Judicial e Evolução Histórica. Advocacia Administrativa na Execução Contra a Fazenda Pública. Impenhorabilidade dos Bens Públicos. Continuidade do Serviço Público.** Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo05.pdf>. Acesso em: 30/03/2012.

<sup>3</sup> Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 13ª ed. São Paulo: Atlas. 2001, p. 534.

<sup>4</sup> Etimologicamente o vocábulo “precatório” tem origem do latim *precatōriū* que é uma derivação da palavra *precata* que significa requisitar alguma coisa de alguém (Cf. SILVEIRA NETTO, Luiz Fernando. **Juizados Especiais Federais Cíveis.** Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 296). A palavra “precatório” tem etimologia obscura e que sua provável origem é do termo em latim *precatio onis*, que significa súplica, petição, rogo ou ainda *precatūs* que significa que rogou; rogado (Cf. FRANCIULLI NETTO, Domingos. **Notas sobre o**

requisitório”. Trata-se, na verdade, da expedição de uma ordem judicial contra a Fazenda Pública<sup>5</sup> - Federal, Estadual ou Municipal - demandada após o trânsito em julgado de uma ação, determinando-se que a Fazenda devedora reserve no seu orçamento quantia suficiente para quitar essa dívida.

José de Ribamar Caldas Furtado assim conceitua:

Precatório é o instrumento que representa uma requisição judicial de pagamento, consubstanciado no ofício requisitório expedido pelo juiz da execução de sentença ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda, em face de a Fazenda Pública ter sido condenada ao pagamento de determinada soma em processo transitado em julgado<sup>6</sup>.

O precatório decorre de uma decisão judicial definitiva, em ação ajuizada contra a Fazenda Pública, reconhecendo o direito de crédito da parte. Os precatórios e a devida forma de sua execução são dotados de um mecanismo singular. Uadi Lammêgo Bulos pondera que o pagamento por meio de precatórios foi criado para que o Poder Público não se sujeite aos procedimentos adotados nos processos ordinários de execução<sup>7</sup>.

Sobre o tema, Alexandre de Moraes assim leciona:

A Constituição Federal, em seu art. 100, disciplina os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual e Municipal, em virtude de sentença judiciária, com a finalidade de assegurar a isonomia entre credores, impedindo dessa forma, em consonância com o princípio da impessoalidade, consagrado, no art. 37 do Texto Magno, qualquer espécie de favorecimento, seja por razões políticas, seja por razões pessoais<sup>8</sup>.

Para a realização de todo o procedimento, até o efetivo pagamento do precatório, é necessário compreender que existe uma relação direta entre magistrados de instâncias diferentes e também das autoridades administrativas competentes. Vladimir Souza Carvalho explica essa relação da seguinte maneira:

O presidente que proferiu a decisão exequenda é o Presidente do Tribunal hierárquico superior, vez que, condenada em primeira instância a Fazenda Pública, a sentença fica sujeita a duplo grau de jurisdição. Então, o círculo se iniciando com o juízo de primeira instância que condena a Fazenda Pública e recorre de sua própria sentença *ex lege* – passa por uma fase primordial, quando a sentença subindo ao Tribunal Superior por força do recurso *ex officio*, é confirmada. O círculo prossegue: os autos retornam do juízo superior, onde a sentença foi apreciada e confirmada, ao juízo inferior para a liquidação da sentença, fechando-se

---

**Precatório na Execução contra a Fazenda Pública.** *in:* Informativo jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, Brasília, v. 12, pp. 27-53, jan./jun. 2000.).

<sup>5</sup> Ressalte-se que “A expressão “Fazenda Pública” abrange a fazenda Federal, Estadual e Municipal, bem como as respectivas autarquias. Entidades paraestatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), porque dotadas de personalidade de direito privado, acham-se excluídas desse conceito”, *in:* MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal Anotada.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 350.

<sup>6</sup> FURTADO, José de Ribamar Caldas. **O Regime dos Precatórios.** Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 981, 09/03/2006. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/8079>. Acesso em: 30/03/2012.

<sup>7</sup> Cf. BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 893.

<sup>8</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 19ªed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 538.

o círculo quando o precatório é expedido do Juízo inferior para o superior, e este, tendo em vista o precatório recebido, expede a ordem de pagamento<sup>9</sup>.

A engenhosidade jurídica desse sistema é elogiada por Fernando Facury Scaff<sup>10</sup>, pois o procedimento orçamentário que é realizado assegura o pagamento do precatório e na hipótese de inadimplência é possível a realização de sequestro para o pagamento total do débito.

O sistema dos precatórios justifica-se na medida em que deve garantir ao cidadão o direito à execução das decisões dos Tribunais naquelas sentenças proferidas contra o próprio Estado.

José Joaquim Gomes Canotilho afirma que: “deve o estado fornecer todos os meios jurídicos e materiais necessários e adequados para dar cumprimento às sentenças do juiz. Esta dimensão da proteção jurídica é extensiva em princípio, à execução de sentenças proferidas contra o estado<sup>11</sup>”. Prossegue o jurista:

[...] a execução da decisão do tribunal não é apenas uma dimensão da legalidade democrática, mas também um *direito subjectivo público* do particular, ao qual devem ser reconhecidos meios compensatórios( indemnização) medidas compulsórias ou *acções de queixa* ( Cf. Convenção Européia dos Direitos do Homem, artigo 6º), no caso de não execução ilegal das decisões dos tribunais<sup>12</sup>.

O sistema adotado, no plano teórico, apresenta-se perfeito, pois nesse mecanismo os precatórios atingem o orçamento público e não é possível alegação de falência ou insolvência da fazenda devedora. Todavia, a atuação tupiniquim do Estado leva esse instituto à total falta de credibilidade em vista das recorrentes alegações de falta de verba e dos calotes no pagamento<sup>13</sup>.

## 2. A EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

---

<sup>9</sup> CARVALHO, Vladimir Souza. **Iniciação ao Estudo do Precatório**. in: Revista de Informação Legislativa, v. 19, n. 76, pp. 325-364, out./dez. 1982, p. 327.

<sup>10</sup> Cf. SCAFF, Fernando Facury. **O Uso de Precatórios para Pagamento de Tributos**. in: Valdir de Oliveira Rocha. (Org.). **Grandes Questões Atuais do Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, v.13, pp. 102-117, 2009, p. 103.

<sup>11</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1996. p. 654.

<sup>12</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1996. p. 654.

<sup>13</sup> A respeito do tema, Araken de Assis assim manifesta: “O sistema é ruim. Frequentemente, observou Manoel Gonçalves Ferreira Filho, se “congelam parcialmente as dotações”, persistindo a “velha alegação de falta de verba, que nada recomenda a Administração Pública”. [...] Em realidade, a má vontade de o Estado solver suas dívidas ultrapassou os limites do bem comum. É hora de pôr cobro a tais normas benevolentes que, ao invés de o protegerem, estimulam o inadimplemento e criam odiosa imunidade da administração”, in: ASSIS, Araken de. **Manual do Processo de Execução**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 693.

Por meio do princípio da hierarquia das normas, pode-se afirmar que a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública encontra-se inicialmente disciplinada no artigo 100 da Constituição Federal.

No plano infraconstitucional, a referida execução encontra-se disciplinada nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil. Em face de suas particularidades, alguns doutrinadores a definem como uma forma imprópria de execução.

Os elementos de tipicidade da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública podem ser verificados a partir da inalienabilidade e, conseqüentemente, da impenhorabilidade enquanto atributos do patrimônio público.

A existência de tais características sobre os bens públicos leva, então, a concluir que a execução das dívidas passivas das pessoas jurídicas de direito público não pode submeter-se ao procedimento comum adotado pelo Código de Processo Civil para realização de quantia certa destinada ao particular. Daí a previsão de uma execução especial.

De acordo com o procedimento previsto, uma vez ajuizada a ação executiva, a Fazenda Pública será citada para, em querendo, opor embargos no prazo de 10 (dez) dias. Ressalte-se que, diferentemente de como acontece com o particular, não há que se falar em citação sob pena de penhora.

Não havendo embargos, ou sendo processados e rejeitados os opostos, de forma a configurar a então a responsabilidade da Fazenda Pública pelo pagamento, o juiz, por meio do Presidente do Tribunal ao qual se vincula, expedirá a requisição de pagamento, ao qual se dá o nome de precatório. Em face da sistemática adotada, o Magistrado dirige-se, a requerimento do credor, ao Presidente do Tribunal, ao qual cabem os procedimentos necessários quanto à requisição e controle de anterioridade dos pagamentos da Fazenda Pública executada. Por força de disposição constitucional é obrigatória a inclusão na lei orçamentária da verba necessária ao pagamento dos débitos constantes dos precatórios apresentados até 1º de julho do ano anterior<sup>14</sup>.

Também por disposição legal, em sendo o credor preterido no seu direito de preferência na ordem cronológica de pagamentos, este terá o direito de requerer ao Presidente do Tribunal que expediu a ordem de pagamento, após a manifestação do Procurador Geral de Justiça, que se determine o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito conforme disposto no art. 731 do Código de Processo Civil.

---

<sup>14</sup> **Art. 100, § 5º:** É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente

O sequestro de bens e valores públicos é sempre matéria conflituosa. Vicente Grecco Filho leciona no seguinte sentido:

O sequestro da quantia é de valores públicos ou do dinheiro entregue ao credor beneficiado? .

O entendimento dominante da doutrina é o de que o sequestro deve ser dirigido contra o credor beneficiado e não contra a Fazenda, a qual tem seus bens impenhoráveis e, portanto, insequestráveis. Esta parece a orientação correta, mas os Tribunais têm admitido e deferido o sequestro de dinheiro público quando não é possível o sequestro contra o credor.

Finalmente é necessário lembrar que este sequestro tem natureza cautelar, cuja finalidade é recompor a ordem dos pagamentos e não a natureza executiva, satisfativa, do credor preterido, porque não se decidiu, *in casu*, se o credor preterido em relação ao que foi pago antecipadamente. Se entendesse o sequestro como satisfativo do credor preterido, poder-se-ia estar preterindo um terceiro com anterioridade na requisição. Sequestrada a quantia, portanto, não será ela entregue ao credor requerente, mas ficará à disposição do Judiciário para que se cumpra o dispositivo constitucional do pagamento pela ordem, dentro das possibilidades do depósito feito.

[...]

Deverão ser considerados de natureza alimentícia os créditos relativos à pensões e aposentadorias e vencimentos de servidores públicos<sup>15</sup>.

Com relação à possibilidade da execução da obrigação contra a Fazenda Pública estar prevista no artigo 632 do Código de Processo Civil, o entendimento é quase unânime no sentido de sua admissibilidade. Todavia, existem questionamentos com relação à eficácia de referida execução.

A jurisprudência é firme no sentido de que, em se tratando da Fazenda Pública, qualquer obrigação de pagar quantia, ainda que decorrente da conversão de obrigação de fazer ou de entregar coisa, está sujeita a rito próprio. Não existe exceção legal que permita a execução direta por expropriação mediante sequestro de dinheiro ou de qualquer outro bem público, pois são impenhoráveis.

Assim sendo, independentemente da natureza, as condenações impostas à Fazenda Pública submetem-se ao sistema precatorial, salvo as expressas ressalvas aos créditos de pequeno valor previstos em lei.

Também não é isenta de críticas a possibilidade da imposição de multa diária (astreintes) contra a Fazenda Pública, como meio coercitivo para impor o cumprimento de medida antecipatória ou de sentença definitiva de obrigação de fazer ou entregar coisa, nos termos dos artigos 461 e 461-A do Código de Processo Civil.

O artigo 632 do Código de Processo Civil prevê, nas obrigações de fazer, a possibilidade da execução por terceiro além da possibilidade de conversão em perdas e danos.

Em face do não cumprimento da obrigação, as astreintes têm sido largamente utilizadas contra a Fazenda Pública. Mas aí surgem problemas, pois a multa é suportada, em

---

<sup>15</sup> GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, v. 3, 2003, p.96.

última análise, pela sociedade. Se a multa é pequena, nenhum efeito produz, se é demasiada, desvirtua por completo a sua natureza, que é meio de coerção, secundário e, portanto, que não pode ser admitida como fim principal do processo.

Logo, nota-se que as astreintes funcionam muito bem quando o que está em questão são relações privadas em que o prejuízo é individualizado. No caso da Fazenda Pública o efeito das astreintes é pulverizado na coletividade.

Existem vários precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça, dentre os quais, pode-se destacar o seguinte:

PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1. É inadmissível Recurso Especial quanto a questão inapreciada pelo Tribunal de origem, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios. Aplicação da Súmula 211/STJ. 2. Revela-se possível a imposição de multa cominatória (astreintes) com o objetivo de assegurar o adimplemento da obrigação de fazer da Fazenda Pública, consistente no fornecimento de medicamentos. Precedentes do STJ. 3. A análise da matéria trazida demanda revolvimento do conteúdo fático-probatório dos autos. Incide o óbice consubstanciado na Súmula 7/STJ. 4. Recurso Especial não provido<sup>16</sup>.

No mesmo sentido, encontra-se a seguinte decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal:

RECLAMAÇÃO. Pretende a execução da decisão em Recurso Extraordinário que determinou a implantação da pensão integral - art. 40, §5º da CF. A decisão no RE teve conteúdo mandamental e condenatório. Incidente na execução por descumprimento de obrigação previdenciária, reconhecida em decisão transitada em julgado. Trata-se de obrigação de trato sucessivo. Cumprimento da decisão por determinado período de tempo. As parcelas não pagas resolvem-se pela execução - art. 730 do CPC. Incabível a reclamação, pois intenta substituir a execução do julgado. Agravo Regimental Improvido<sup>17</sup>.

Como se vê o tema é complexo e requer nova orientação normativa para a sua pacificação.

### **3. OS PRECATÓRIOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS**

A Constituição Federal de 1934, inspirada na Constituição do México de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919, apresentou uma estrutura constitucional voltada para a ordem econômica e social. Vladimir Oliveira da Silveira, *et. al.*, destaca que “o reaparecimento jurídico da dignidade no pós-guerra demonstrou uma reação histórica contra

---

<sup>16</sup> Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1.183.180 - ES (2010/0039655-2). Min. Rel. Herman Benjamin. DJ: 08/08/2010.

<sup>17</sup> Supremo Tribunal Federal. Pleno. AgR 1592/ RS. Min Rel. Nelson Jobim. DJ: 02/08/2001.

os movimentos totalitários que violaram de forma planejada a própria dignidade, na tentativa de realizar um projeto de definir o “ser humano” a partir de seus predicados<sup>18</sup>”.

O sistema de pagamentos por meio de precatórios mostrou-se inovador e foi visto com bons olhos pelos grandes doutrinadores da década de 30<sup>19</sup>, quando da promulgação da Constituição Federal de 1934, que adotou o pagamento de precatórios por ordem cronológica e por determinação exclusiva do presidente do Tribunal, a fim de acabar com a repugnante advocacia administrativa<sup>20</sup>.

Wagner Barreira destaca as melhorias decorrentes desse grande avanço:

Nunca é demais lembrar que, passadas em julgado as decisões que condenavam a Fazenda a pagamentos em dinheiro, um enxame de pessoas prestigiadas e ávidas do recebimento de comissões passava a rondar os corredores das repartições fiscais. Nelas se degladiavam, como autênticos abutres, e com feroz e avidez, para arrancar a verba de seus clientes. Esta – pelo poderio dos advogados administrativos – saía para os *guichets* de pagamento com designação dos benefícios e alusão expressa aos seus casos. Com isso se infringia a precedência a que tinham direitos titulares, sem melhor amparo, de pagamentos que se deviam ter realizado anteriormente<sup>21</sup>.

A Constituição Federal de 1937 trouxe poucas mudanças ao instituto. Houve somente o complemento da necessidade de haver votação na casa legislativa para a reserva orçamentária destinada ao pagamento dos créditos existentes.

O texto constitucional de 1946 incluiu a Fazenda Estadual e a Fazenda Municipal, eliminando, assim, todas as discussões existentes quanto à abrangência da norma que perdurava desde a criação do instituto<sup>22</sup>.

A Carta Magna de 1967, que foi promulgada durante o regime militar brasileiro, trouxe uma significativa alteração no sistema dos precatórios, já que tornou obrigatória, por parte do Poder Público, a inclusão no orçamento de todos os valores requisitados para o pagamento de precatórios realizados até o dia 1º de Julho de cada ano. O não cumprimento dessa norma passou a permitir a imputação de responsabilidade à autoridade responsável, sequestro do crédito além de procedimento interventivo.

---

<sup>18</sup> SILVEIRA, Vladimir Oliveira; CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio. **Dignidade, Cidadania e Direitos Humanos**. in: XIX Encontro Nacional CONPEDI, 2010, Fortaleza - CE. Anais XIX Encontro Nacional CONPEDI, pp. 4974-4986, 2010, p. 4976.

<sup>19</sup> “Tendo em vista o desenvolvimento, o direito deve sempre estar se refazendo em face da mobilidade social. Trata-se de um processo de adaptação haja vista os novos valores incorporados ao meio social, mediante os quais o direito deve renovar-se, sempre se moldando a tais anseios”, in: SILVEIRA, Vladimir Oliveira; CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio. **Dignidade, Cidadania e Direitos Humanos**. in: XIX Encontro Nacional CONPEDI, 2010, Fortaleza - CE. Anais XIX Encontro Nacional CONPEDI, pp. 4974-4986, 2010, p. 4976.

<sup>20</sup> Cf. BRANDÃO, Themistocles Brandão. **Curso de Direito Administrativo**. 7ªed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1967, p. 470.

<sup>21</sup> BARREIRA, Wagner. *apud*. SILVA, Américo Luís Martins. **Do Precatório Requisatório na Execução contra a Fazenda Pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 44.

<sup>22</sup> “O artigo 204 visa assegurar a independência dos julgados: o vencedor, se é certo que não pode forçar o pagamento por meio de penhora em bens do Estado, adquire a vantagem de não precisar de empenho nem da advocacia administrativa para receber o que o Tesouro lhe deve”, in: MAXIMILIANO, Carlos, **Comentários à Constituição Brasileira de 1946**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948 ,p. 268.

Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda destaca que tal alteração “tem concorrido para a moralização da administração pública no Brasil. É o princípio constitucional contra uma das formas mais correntes de advocacia administrativa<sup>23</sup>”. Todavia para Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>24</sup>, a inovação da regra mostra-se de grande relevância, pois, até então, não estavam as pessoas jurídicas de direito público obrigadas a incluir em seus orçamentos o necessário para o atendimento às condenações judiciais.

Apesar da inovação proposta, o que se viu foi uma verdadeira fraude com relação à sua interpretação. A redação do dispositivo, com a aprovação de uma jurisprudência positivista, permitia uma interpretação extremamente prejudicial aos credores: que os pagamentos fossem feitos pelo seu valor “histórico”. Ao se considerar o processo inflacionário, tais pagamentos nada representavam em termos percentuais das dívidas.

No julgamento da ADI 1.098-1-SP, em 11/09/1996, sobre tal interpretação afirmou o Ministro Marco Aurélio do Supremo Tribunal Federal:

Sob a égide da Constituição pretérita, estabeleceu-se quadro de extravagância ímpar, considerada a relação jurídica mantida pelo Estado e credores, e a liquidação de obrigações pecuniárias reconhecidas mediante provimento judicial. A interpretação literal do preceito de regência dos precatórios, ou seja, do artigo 117, levou à conclusão de que os valores deles constantes, atualizados em 1º de julho, seriam pagos, até o término do exercício subsequente à respectiva apresentação, na forma nominal. Decorreu daí, diante de inflação da ordem de trinta por cento ao mês, um verdadeiro ciclo vicioso. O credor, ao ver satisfeito o precatório, tinha a desventura de constatar a liquidação parcial do débito da Fazenda a oscilar entre três e cinco por cento do total devido. O direito reconhecido em sentença transitada em julgado transformava-se em verdadeira pensão vitalícia, forçando o requerimento da expedição de novo precatório, com sobrecarga para a máquina judiciária, no que perpetuadas as execuções e, portanto, a tramitação dos processos<sup>25</sup>.

O absurdo da interpretação levava à eternização dos pagamentos dos precatórios e tais fatos motivaram o legislador Constituinte de 1988 a alterar o texto constitucional em vista, principalmente, da dignidade da pessoa humana.

Destarte, uma vez adotado o sistema de precatórios, ele sempre esteve presente nas Constituições seguintes. Em todas elas houve modificações no texto legal com a finalidade de aprimorar o sistema, porém, não foi feito um trabalho de análise para descobrir se o pagamento estava sendo realizado de forma satisfatória.

---

<sup>23</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967, p. 620.

<sup>24</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 463.

<sup>25</sup> Supremo Tribunal Federal, Pleno, ADI 1.098-1-SP, Min. Rel. Ministro Marco Aurélio. DJ 25/10/96.

Passadas duas décadas, e com o início do Poder Democrático, em 05 de Outubro de 1988 foi promulgada a nova, e atual, Constituição Federal que ficou conhecida na época como “Constituição Cidadã”.

Vladmir Oliveira da Silveira, *et. al.* assevera que:

A atual cidadania possui significado dinâmico e deve ser pensada em suas mais amplas dimensões estando imbricada com a constante evolução dos direitos humanos. Ambos, cidadania e direitos humanos, configuram um conceito histórico, o que faz com que seus sentidos se modifiquem no tempo e no espaço, acompanhando o progresso da humanidade<sup>26</sup>.

Na Constituição em vigência, o pagamento de precatórios está previsto no art. 100, §1º e §2º<sup>27</sup>. A requisição de pagamento do precatório<sup>28</sup> deve ser feita pelo Presidente do Tribunal no qual o processo transitou em julgado, devendo o pagamento também ser determinado pela mesma instância. No caso de violação ao pagamento por ordem cronológica, é lícito ao credor requerer, junto ao Presidente do Tribunal, o sequestro da quantia necessária para satisfazer o seu crédito.

Se o Presidente da Corte mantiver-se inerte ou recusar, sem fundamento, este requerimento, poderá responder por crime de responsabilidade em concorrência com os demais servidores envolvidos na eventual quebra da ordem cronológica.

A única exceção prevista pela Constituição Federal de 1988 à ordem cronológica está consignada no *caput* do art. 100 que conferiu privilégio de tramitação e pagamento dos créditos de natureza alimentícia. Essa preferência trouxe um pouco de desconforto nas tramitações dos precatórios, pois deixou de definir quais os créditos que devem ser considerados de natureza alimentícia.

Alexandre de Moraes entende que a Constituição Federal adota a regra da “ordem dupla de precatórios”, e que esta duplicidade pode ser verificada:

Na fiel observância cronológica das requisições judiciais de pagamento de créditos de natureza alimentícia, que detêm preferência, e de créditos de outras naturezas, de

---

<sup>26</sup> SILVEIRA, Vladmir Oliveira; CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio. **Dignidade, Cidadania e Direitos Humanos**. in: XIX Encontro Nacional CONPEDI, 2010, Fortaleza - CE. Anais XIX Encontro Nacional CONPEDI, pp. 4974-4986, 2010, p. 4983.

<sup>27</sup> **Art. 100.** À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

**§ 1º** - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

**§ 2º** - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

<sup>28</sup> Daí a origem do nome precatório requisitório.

forma paralela, ou seja, haverá uma ordem cronológica de precatórios judiciais e outra ordem cronológica de precatórios para os créditos não alimentares. Com o objetivo de pacificar os conflitos existentes sobre a referida ordem dupla o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 655<sup>29</sup>. E com relação aos créditos de natureza alimentícia o Superior Tribunal de Justiça fez editar a Súmula 144 que assim dispõe: Os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência desvinculados os precatórios da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa<sup>30</sup>.

No mesmo ano em que foi estabelecida essa sistemática nas normas constitucionais, surgiu a primeira prorrogação compulsória do pagamento dos precatórios que ainda não tinham sido pagos no ano de 1988, por meio do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>31</sup>, que estabeleceu um parcelamento compulsório de 8 (oito) prestações anuais para o pagamento dos precatórios pendentes em 5 de outubro de 1988, com exceção dos créditos de natureza alimentícia.

Fernando Facury Scaff ressalta que, naquela época, houve discussões sobre a possibilidade de ser aumentada a dívida pública consequente das despesas extras oriundas de um parcelamento. Além disso, segundo apuração realizada pela CPI dos Precatórios, ocorreram várias irregularidades polêmicas no manejo das verbas públicas<sup>32</sup>.

Devido às suspeitas de irregularidades relacionadas à autorização, emissão e negociação de títulos contra a Fazenda Pública, por meio do requerimento nº. 1.101/96, foi instaurada a chamada “CPI dos Precatórios”, que também ficou conhecida como “CPI dos Títulos Públicos”.

Nesse sentido, Wildo Lacerda Dantas destaca o significativo trecho final do Relatório realizado pela CPI dos Precatórios:

Emitir títulos públicos para pagar precatórios significa, portanto, a criação de uma dívida nova (em títulos) para levantar recursos com vistas a saldar uma dívida já existente (precatórios). Com a proibição de emissão de títulos estaduais e municipais pela Emenda Constitucional nº 3/93 (EC 3/93), os Estados e Municípios perderam uma importante fonte de financiamento. Assim, a criação de falsos precatórios foi um mecanismo utilizado por alguns Governos de Estados e Municípios para, burlando a Lei, emitir títulos e desviar os recursos para o

---

<sup>29</sup> Súmula 655 do Supremo Tribunal Federal: A exceção prevista no artigo 100, *caput*, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza.

<sup>30</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19ªed. São Paulo: Atlas, 2006, pp. 538-539

<sup>31</sup> **Art. 33** - Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição.

**Parágrafo Único** - Poderão as entidades devedoras, para o cumprimento do disposto neste artigo, emitir, em cada ano, no exato montante do dispêndio, títulos de dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento.

<sup>32</sup> Cf. SCAFF, Fernando Facury. **O Uso de Precatórios para Pagamento de Tributos**. in: Valdir de Oliveira Rocha. (Org.). **Grandes Questões Atuais do Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, v.13, pp. 102-117, 2009, pp. 105-106.

pagamento de outros débitos que não os de precatórios. As irregularidades não param por aí. A venda desses títulos pelos governos emissores a instituições financeiras, e as negociações dos títulos no mercado, envolveram fraudes de diversas naturezas<sup>33</sup>.

Curiosamente, devido à repercussão nacional que teve esta CPI, pela notoriedade dos envolvidos, os fatos permitiram que grande parte da população brasileira descobrisse o real significado da palavra precatório e o que ele representa.

#### 4. CRÉDITOS DE NATUREZA ALIMENTÍCIA

A Constituição Federal de 1988 inovou ao estabelecer no *caput* do artigo 100 o privilégio de recebimento dos créditos alimentares, permitindo que fosse excepcionada à sistemática da ordem cronológica conhecida e existente até então.

Entretanto, a norma mostra-se obscura ao deixar de definir o que são créditos de natureza alimentar. Assim, por meios dos ensinamentos de Fernando Facury Scaff extrai-se quais são esses créditos:

Créditos de natureza alimentícia são: salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez fundadas na responsabilidade civil, e também os honorários advocatícios. Este tipo de créditos possui preferência e deve ser pago com precedência em face dos demais<sup>34</sup>.

Em 13 de Setembro de 2000, foi promulgada a Emenda Constitucional nº. 30 que trouxe alterações na redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescentou o art. 78<sup>35</sup> no Ato das Disposições Transitórias referente ao pagamento de precatórios judiciais.

O art. 78 do Ato das Disposições Transitórias estabeleceu que os precatórios que decorressem de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 e aquelas pendentes em 13 de

---

<sup>33</sup> Cf. Relatório Final da CPI dos Precatórios.

<sup>34</sup> SCAFF, Fernando Facury. **O Uso de Precatórios para Pagamento de Tributos**. in: Valdir de Oliveira Rocha. (Org.). **Grandes Questões Atuais do Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, v.13, pp. 102-117, 2009, p. 105.

<sup>35</sup> **Art. 78** - Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

§ 1º É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor.

§ 2º As prestações anuais a que se refere o *caput* deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.

§ 3º O prazo referido no *caput* deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse.

§ 4º O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.

Dezembro de 2000 deveriam ser liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de 10 (dez) anos, permitida a cessão dos créditos. Ressalte-se a clareza do texto quanto ao não cabimento dessa norma para os créditos de natureza alimentícia, do art. 33 das ADCT e aqueles que foram parcelados anteriormente.

O afastamento do crédito alimentício se deu pelo pressuposto de que, pela sua natureza, deveria haver prioridade de pagamento antes dos demais. Ocorre que, na prática, esta prioridade não existe. Ao contrário, devido a sucessivos atrasos no pagamento dessa classe de precatório, eles permanecem no fim da fila de recebimento. Trata-se de um caso típico que a doutrina norte-americana define como *law in books e law in practice*<sup>36</sup>, ou seja, o que, inicialmente, era pra ser um privilégio, mostrou-se um malefício.

Em entrevista, realizada em 29 de Março de 2009, o Procurador-Geral do Estado de São Paulo, Marcos Nusdeo, esclareceu que realmente se equivocaram os parlamentares brasileiros ao aprovarem a Emenda Constitucional nº. 30, pois partiram da premissa de que os precatórios alimentares estavam em dia e que o problema do atraso estava ocorrendo somente com os demais.

Marcos Nusdeo explica como é feito o pagamento dos créditos de natureza alimentar, no Estado de São Paulo, na prática:

O governo tem um orçamento anual para pagar os credores. Pela EC 30, se não paga parcela dos precatórios não alimentares, há possibilidade de sequestro do valor dos cofres públicos. Então eles são pagos em dia. Como o governo está comprometido com a parcela dos não-alimentares, que é alta, sobra pouco para as alimentares, pagos em ritmo mais lento.

[...]

A dívida do estado (de São Paulo) chega a R\$ 16 bilhões, sendo que R\$ 12 bilhões são referentes a precatórios alimentares. Hoje em dia é mais fácil ser credor de precatório não alimentar do que de alimentar<sup>37</sup>.

A polêmica Emenda Constitucional nº. 62/09 trouxe pouquíssima modificação na redação do parágrafo 1º quanto aos créditos de natureza alimentícia. A modificação existente veio para excepcionar e privilegiar o §2º, tema esse que será desenvolvimento à frente.

## **5. PRECATÓRIOS ALIMENTÍCIOS DE IDOSOS OU PORTADORES DE DOENÇAS GRAVES**

---

<sup>36</sup> Cf. SCAFF, Fernando Facury . **O Uso de Precatórios para Pagamento de Tributos após a EC 62.** in: Revista Dialética de Direito Tributário, v. 175, pp. 88-105, 2010, pp. 95-96.

<sup>37</sup> MATSUURA, Lilian; PINHEIRO, Aline. **Só Mudança na CF Resolverá Problema dos Precatórios.** in: CONJUR. Entrevista de Marcos Fábio de Oliveira Nusdeo. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-mar-29/entrevista-marcos-nudeso-procurador-geral-estado-sao-paulo>. Acesso em: 31/03/2012.

Com o advento da EC 62/09 o § 2º do artigo 100 da Constituição Federal passou a vigorar com a seguinte redação:

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

Assim, buscou-se dar maior efetividade ao Estatuto do Idoso, conferindo preferência aos precatórios de natureza alimentícia de pessoas com 60 (sessenta) anos, completados até 1º de julho de cada ano, na data da expedição do precatório. Limitou-se o teto do valor devido pela Fazenda Pública a três vezes o limite máximo estabelecido para as requisições de pequeno valor.

A mesma prioridade foi estendida aos portadores de doença grave.

Objetivando disciplinar e dar efetividade ao dispositivo constitucional, o Conselho da Justiça Federal editou a Resolução nº. 122, de 28 de Outubro de 2010, que regulamenta, no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, os procedimentos relativos à expedição de ofícios requisitórios ao cumprimento da ordem cronológica dos pagamentos e compensações e ao saque e levantamento dos depósitos.

Assim sendo, ao dispor sobre as preferências no pagamento, a referida Resolução assim consigna:

**Art. 15.** Os débitos de natureza alimentícia serão pagos com preferência sobre os demais, respeitando-se a prioridade devida aos portadores de doença grave e, em seguida, dos idosos com 60 anos completos em 1º de julho, data da expedição do precatório.

**Parágrafo único.** São considerados débitos de natureza alimentícia aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

Pelo teor do dispositivo verifica-se que os portadores de doença grave têm preferência, inclusive, aos idosos.

Com relação aos portadores de doença grave, dispõe o artigo 16, da mesma resolução, o seguinte:

**Art. 16.** Portadores de doença grave são os beneficiários acometidos das moléstias indicadas no inciso XIV do art. 6º da Lei n. 7.713/1988, com a redação dada pela Lei n. 11.052/2004, bem como as doenças assim consideradas *Conselho da Justiça Federal* com base na medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída após o início do processo.

**Parágrafo único.** O portador de doença grave beneficiário de precatório de natureza alimentícia poderá requerer a prioridade no pagamento a qualquer tempo, cabendo a decisão ao juízo da execução, que comunicará ao presidente do tribunal eventual deferimento da prioridade constitucional, com a finalidade de alterar a ordem de pagamento, quando já expedido o ofício requisitório.

Faz-se importante esclarecer também que, para efeito de definição da preferência de pagamento, serão consideradas as condições pessoais do beneficiário no momento da expedição do precatório.

De acordo com a Lei nº. 11.052/2004 são consideradas doenças graves, para os fins legais: moléstia profissional; tuberculose ativa; alienação mental; esclerose múltipla; neoplasia maligna - câncer; cegueira; hanseníase; paralisia irreversível e incapacitante; cardiopatia grave; doença de Parkinson; espondiloartrose anquilosante; nefropatia grave; hepatopatia grave; estados avançados da doença de Paget - osteíte deformante; contaminação por radiação; síndrome da imunodeficiência adquirida - AIDS, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída após o início do processo.

A comprovação da doença deve ser feita por profissional médico especializado, não impondo a norma qualquer restrição à utilização da rede pública ou particular.

Poderá o portador de doença grave requerer a prioridade no pagamento do precatório a qualquer momento, cabendo a decisão ao juízo da execução. Para ser considerada doença grave serão consideradas as condições médicas do credor na data da expedição do precatório. Ressalte-se que no caso de sua morte, a prioridade no pagamento é transmitida ao seu sucessor conforme dispõe o parágrafo único do artigo 18 da Resolução referida<sup>38</sup>.

## **6. REQUISIÇÕES DE PEQUENOS VALORES**

A Emenda Constitucional nº. 20/98 modificou o sistema de previdência social, estabelecendo normas de transições e introduzindo o parágrafo 3º<sup>39</sup> no art. 100 da Carta Magna, o que trouxe significativa modificação do sistema de precatórios.

O novo parágrafo introduzido objetivou disciplinar os pagamentos de pequenos valores devidos pela Fazenda Pública. Destaque-se, contudo, que a norma deixou de fazer qualquer distinção quanto à natureza originária desse crédito. Assim sendo, todos os créditos de pequeno valor devem ser pagos, independente da expedição de precatórios.

Esta emenda criou as chamadas Requisições de Pequeno Valor e deu origem a um novo formato de pagamento para os precatórios considerados de pequeno valor. Na verdade, houve um retrocesso nessa classe de precatórios voltando a permitir a possibilidade da

---

<sup>38</sup> **Parágrafo Único** - No caso de sucessão *causa mortis*, após a expedição do precatório, a preferência do credor originário será aproveitada por seu sucessor.

<sup>39</sup> § 3º - O disposto no "caput" deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

ocorrência da repugnante advocacia administrativa que era um grande problema antes da Constituição Federal de 1934.

Dentre os problemas destacam-se as seguintes preocupações: Quais as regras procedimentais que deverão ser observadas pela administração Pública Federal, Estadual e Municipal quanto aos pagamentos? Após o trânsito em julgado da decisão, qual deve ser o prazo para pagamento?

A primeira preocupação se dá em razão da práxis administrativa que cada ente federado que tem as suas peculiaridades. A segunda, em razão da fixação do prazo a cargo exclusivamente do juiz, subjetivismo este que pode comprometer a segurança jurídica.

A Emenda Constitucional n.º. 62/09 pouco alterou esse dispositivo<sup>40</sup> somente excepcionando a forma de pagamento descrita no *caput* do art. 100 em detrimento de leis que determinam a obrigação como sendo de pequeno valor.

A referida Emenda Constitucional determinou que o valor das Requisições de Pequeno Valor, para os Estados que não tiverem regulamento, tem como teto o valor de até 40 (quarenta) Salários Mínimos. Para os Municípios em igual situação, o valor é de 30 (trinta) salários mínimos e para a União o valor máximo é de 60 (sessenta) salários mínimos.

As Requisições de Pequeno Valor devem ser incluídas no orçamento do exercício seguinte ao ano de sua expedição e devem ser pagas em até 90 (noventa) dias após a sua expedição pelo Tribunal responsável pelo deferimento do pagamento, e só podem ser pagas à vista.

Ressalte-se que, caso queira, poderá o credor renunciar de forma expressa aos valores que excederem 60 (sessenta) salários mínimos para se enquadrarem nesse procedimento de pagamento.

## **7. A PRIMEIRA MORATÓRIA DOS PRECATÓRIOS: 1988**

Em 1988, com a promulgação Constituição Federal, foi estabelecida a primeira prorrogação compulsória do pagamento dos precatórios que recaiu sobre todos os pagamentos pendentes em 05 de Outubro de 1988. De acordo com o art. 33 do Ato das Disposições

---

<sup>40</sup> § 3º - O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Constitucionais Transitórias<sup>41</sup>, o estoque existente deveria ser pago em 8 (oito) prestações anuais.

Considera-se esta como a primeira “moratória”, pois sob a vigência da atual Constituição Federal, ficou estabelecido que o pagamento de precatórios deveria ser efetuado em oito parcelas, acrescido somente de correção monetária sem a incidência de juros de mora.

Nesse sentido, recentemente, o Supremo Tribunal Federal decidiu que “não incidem juros moratórios e compensatórios sobre o parcelamento previsto no artigo 33 do ADCT referente ao período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>42</sup>”.

Embora já passados mais de vinte anos, os titulares de créditos oriundos do parcelamento constitucional ainda não receberam integralmente seus valores<sup>43</sup>, pois da mesma forma que os créditos alimentares, acabaram prejudicados pelo § 2º do art. 78 do ADCT, representando uma verdadeira afronta aos preceitos da dignidade da pessoa humana.

## 8. A SEGUNDA MORATÓRIA DOS PRECATÓRIOS: 2000

Em 13 de Setembro de 2000 foi promulgada a Emenda Constitucional nº. 30, dando origem ao segundo parcelamento compulsório dos precatórios conforme o que estabelece o art. 78<sup>44</sup> dos ADCT.

---

<sup>41</sup> **Art. 33** - Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição.

**Parágrafo Único** - Poderão as entidades devedoras, para o cumprimento do disposto neste artigo, emitir, em cada ano, no exato montante do dispêndio, títulos de dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento.

<sup>42</sup> Supremo Tribunal Federal. RE. 235217 AgR. Segunda Turma. Rel. Min. Ellen Gracie. DJ: 23/06/2009.

<sup>43</sup> Cf. SCAFF, Fernando Facury. **O Uso de Precatórios para Pagamento de Tributos após a EC 62**. in: Revista Dialética de Direito Tributário, v. 175, pp. 88-105, 2010, p. 96.

<sup>44</sup> **Art. 78**. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o Art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

§ 1º - É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor.

§ 2º - As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.

§ 3º - O prazo referido no caput deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse.

§ 4º - O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.

A segunda moratória realizada pelo governo brasileiro trouxe um grande benefício aos credores uma vez que o não pagamento de uma das 10 (dez) parcelas, conforme o § 2º, concedia ao credor uma serie de faculdades objetivando garantir a quitação da dívida da Fazenda Pública.

O legislador, maliciosamente, ou por descuido, ao criar o art. 78, incluiu o art. 33 do ADCT (moratória de 1988) dentre as exceções de aplicabilidade deste artigo. Conseqüentemente, as vantagens descritas no §2º não alcançam os créditos do parcelamento compulsório que foi realizado anteriormente.

Dentre as faculdades concedidas ao credor que não receba o pagamento de uma parcela, merece destaque a possibilidade de pedir o sequestro no valor respectivo ou ainda utilizar esse crédito para compensação no pagamento de tributos.

Diante disso o Poder Público deixou de realizar os pagamentos do primeiro parcelamento compulsório (que já estava em atraso) e também dos créditos de natureza alimentícia, uma vez que o inadimplemento desses precatórios não gera maiores conseqüências na prática, enquanto que aqueles estabelecidos no art. 78 do ADCT implicavam em graves sanções, motivo pelo qual somente estes passaram a ser pagos desde então.

## **9. MORATÓRIAS DOS PRECATÓRIOS DO ANO DE 2010**

Pela emenda Constitucional nº. 62/09 foram incluídos os parágrafos 9º e 10<sup>45</sup>, no art. 100 da Constituição Federal. Criou-se então a possibilidade da Fazenda Pública devedora requerer o abatimento de eventual débito existente do credor do precatório para com a referida Fazenda independente de inscrição na dívida ativa.

Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora uma resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, com informação sobre os débitos que preenchem as condições estabelecidas no § 9º, para os

---

<sup>45</sup> § 9º - No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 10 - Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preenchem as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

fins nele previstos, a fim de se realizar o abatimento no valor e a devida expedição de precatório do valor remanescente.

A finalidade dessa norma é simples: impedir que credores que possuam débitos para com a Fazenda Pública recebam o que lhe é devido sem antes quitar suas obrigações para com a mesma Fazenda.

O advento da norma permitiu várias ADINs - Ações Diretas de Inconstitucionalidade - contra a Emenda Constitucional nº. 62/09, devido à criação do art. 97 no ADCT e outros artigos que deixaram de ser inseridos no corpo da Carta Magna, e estão inseridos, isoladamente, na referida Emenda, gerando, com isso, conflitos sobre sua efetividade e constitucionalidade.

O art. 97, §10, II<sup>46</sup>, estabelece sanções para as Fazendas Públicas devedoras que não efetuarem, tempestivamente, o pagamento das 15 (quinze) parcelas compulsórias. Poderá o credor, em caso de inadimplência, requerer o sequestro do valor da parcela junto ao Presidente do Tribunal responsável por expedir o precatório, ou poderá, por ordem do Presidente do Tribunal, requerer, para o credor, “direito líquido e certo, autoaplicável e independentemente de regulamentação”, de compensar automaticamente débitos existentes para com a Fazenda Pública. Havendo saldo para o credor após a compensação, o valor possuirá, automaticamente, poder liberatório.

Ressalte-se que a opção pelo sequestro ou compensação cabe ao Presidente do Tribunal. Fernando Facury Scaff assiná-la que tal previsão refere-se ao estoque de precatórios, ou seja, “precatórios já expedidos e não pagos, esta hipótese visa equacionar as duas situações, estabelecendo compensação compulsória também nesta hipótese, sejam os créditos públicos tributários ou não – tal como determinado no art. 100, parágrafo 9º da Constituição Federal<sup>47</sup>”.

Ressalte-se que o poder liberatório para o pagamento de tributos por meio de compensação livre, conforme prevê a norma, somente ocorrerá sob os recursos orçamentários que sobrar da compensação compulsória realizada.

---

<sup>46</sup> **§ 10** - No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo:

**I** - haverá o sequestro de quantia nas contas de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ordem do Presidente do Tribunal referido no § 4º, até o limite do valor não liberado;

**II** - constituir-se-á, alternativamente, por ordem do Presidente do Tribunal requerido, em favor dos credores de precatórios, contra Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, direito líquido e certo, autoaplicável e independentemente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem;

<sup>47</sup> SCAFF, Fernando Facury. **O Uso de Precatórios para Pagamento de Tributos após a EC 62**. *in*: Revista Dialética de Direito Tributário, v. 175, pp. 88-105, 2010, p. 103.

## 10. UNICIDADE DA JURISDIÇÃO E SEUS REFLEXOS NO PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS

O sistema de jurisdição brasileira foi inspirado no modelo norte-americano que, por sua vez, possui suas raízes ligadas ao sistema inglês, ou seja, na separação dos poderes, com a diversificação da Justiça e da Administração Pública. Portanto, todos os litígios, sejam eles particulares ou relacionados ao Poder Público, devem ser solucionados pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles destaca que “isso não significa evidentemente, que se negue à Administração o direito de decidir. Absolutamente, não. O que se lhe nega é a possibilidade de exercer funções materialmente judiciais, ou judiciais por natureza e de emprestar as suas decisões força e definitividade próprias dos julgamentos judiciais”<sup>48</sup>.

O sistema de pagamento por meio de precatórios apresenta as características da unicidade de jurisdição, a qual garante a independência dos poderes. Porém, os precatórios apresentam uma situação peculiar devido à impenhorabilidade e inalienabilidade dos bens públicos e às características decorrentes da execução forçada das decisões judiciais transitadas em julgado. Quanto à essa situação, Vicente Greco Filho explica que:

Os fundamentos da criação de um procedimento específico para execução por quantia certa contra a Fazenda Pública repousa, de um lado, na inaplicabilidade do sistema comum, em virtude da impenhorabilidade dos bens públicos, e, do outro, na necessidade de estabelecer-se um sistema que reduzisse o potencial confronto entre os Poderes da República. [...] Considero importante não perder de vista que nesse tipo de execução mais do que em qualquer outro há possibilidade de se provocar confronto entre os Poderes da República, a fundamentar e a exigir a manutenção do sistema do precatório requisitório<sup>49</sup>.

Em 2009 foi aprovada uma norma legal com o terceiro parcelamento compulsório dos precatórios, demonstrando total desrespeito para com muitos credores que, desde 1988, ainda não receberam o que lhes é devido por direito.

O Estado é inadimplente devido à inexistência de sanção para essa vergonhosa atitude. Mesmo com os inúmeros pedidos, fundamentados nos artigos 34, VI e 35, IV da própria Carta Magna, observa-se que, contra a União, não há previsão constitucional de intervenção.

Lázaro Cândido da Cunha enfrenta a questão da execução contra a Fazenda Pública, em face do princípio da unicidade de jurisdição, da seguinte maneira:

Nos países que adotam a unicidade de jurisdição (Brasil, por exemplo), realmente a questão relativa ao descumprimento das ordens judiciais contra a Fazenda Pública

<sup>48</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 124.

<sup>49</sup> GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, v. 3, 2003, p. 45.

se acentua. Primeiro, porque como regra geral os bens públicos são impenhoráveis, o que inviabiliza a execução eficaz contra o Estado, nos moldes da execução contra o particular. Segundo, porque não há no seio da sociedade civil consciência solidificada, quanto à deficiência do sistema e sua real necessidade de aprimoramento como garantia dos direitos individuais. Terceiro, porque frequentemente se coloca a questão de “quebra de harmonia” entre os poderes para “justificar” o desrespeito à execução judicial. Ou seja, as instituições políticas são especialmente frágeis no nosso ordenamento. [...] Assim na família do sistema romano-germânico, especialmente nos países que adotam o sistema da unicidade de jurisdição, o problema da inefetividade das execuções judiciais contra o Estado tende a persistir, dado que as condições diagnosticadas anteriormente do problema não parecem próximas de solução à vista<sup>50</sup>.

Ressalva-se que nos países que adotaram a unicidade de jurisdição, mas que utilizam a sistemática do *Common Law* (consequentemente não utilizam precatórios), as execuções existentes contra a Fazenda Pública tem tramitação normal.

Quanto ao eficiente sistema inglês de pagamento de títulos contra a Fazenda Pública, Eugênio Raul Zaffaroni explica:

Demonstrando enorme admiração pelo sistema inglês, destaca o constitucionalista italiano Santi Romano o real equilíbrio entre as instituições políticas, salientando que não só esta multiplicação das supremas instituições governamentais, que podem concentrar em si mesmas um poder absoluto e despótico, constitui características da constituição inglesa, mas também o fato de ter repartido entre elas as funções estatais, de modo orgânico e racional. Ver-se-á oportunamente [...] a importância para a tutela e conservação da liberdade política que tem sido e tem sempre o referido princípio da divisão dos poderes, com o qual aquela repartição tem sido efetuada. Basta mencionar que com ele a função legislativa foi confiada ao rei às duas câmaras conjuntamente, a função executiva é exercida pelo soberano, mas controlada pelo parlamento e a função judiciária pertence a órgão adequado independente de todos os demais. Mediante tal princípio de um lado garante-se a liberdade política, conseguindo-se um certo equilíbrio entre os poderes supremos, de outro lado assegura-se o acatamento das leis por parte do Poder executivo e a imparcial aplicação das mesmas por parte do poder Judiciário<sup>51</sup>.

Na Inglaterra, a soberania do Poder Judiciário e o dever de obediência à lei por todos, faz com que os poderes trabalhem de forma sistemática e harmoniosa. O respeito à coisa julgada cobre as decisões jurídicas de validade e eficácia além de aumentar a importância institucional do Estado.

As seguidas ações das casas legislativas brasileiras demonstram o desinteresse do Estado em cumprir com as suas obrigações tangentes ao pagamento dos precatórios. A Emenda Constitucional nº 62/09 comprova o interesse de postergar *ad eternum* a satisfatividade dos precatórios.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, até os dias atuais, é perceptível uma cultura política voltada para o não pagamento da dívida pública. Tal comportamento lamentável compromete a dignidade do cidadão que tem que litigar vários

---

<sup>50</sup> CUNHA, Lázaro Cândido da. **Reforma da Previdência**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, pp. 106-107.

<sup>51</sup> ZAFFARONI, Eugênio Raul. **Poder Judiciário: Crise, Acertos e Desacerto**. Trad.: Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 107.

anos para conseguir um título executivo contra a Fazenda Pública. Nenhuma garantia existe de que ele possa vir a receber o valor devido em face das constantes moratórias que já ocorreram.

A falta de compromisso do Estado com a Constituição leva à descrença do cidadão com relação aos poderes constituídos. Em contrapartida, se o Estado é credor do cidadão, tem muitos privilégios legais na execução da dívida ativa, o que implica em desproporcionalidade das relações jurídicas.

## 11. O DESCUMPRIMENTO NO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

Diante do exposto, alguns questionamentos são inevitáveis: Quais as razões que justificam o descumprimento da ordem judicial do pagamento dos precatórios? Existem razões de Estado?

Partindo das justificativas processuais trazidas pelos devedores aos processos, constata-se que se constituem em evasivas injustificáveis e comuns às fazendas. Em resumo, o político de plantão tem outras prioridades e, como o caixa é sempre insuficiente, paga-se outras coisas, realiza-se outros investimentos e os precatórios ficam para trás. Essa é a história!

A disciplina legal sobre a possibilidade de intervenção por parte da União nos Estados e no Distrito Federal para prover a execução de ordem ou decisão judicial encontra-se esculpida no artigo 34, inciso VI<sup>52</sup> da Carta Constitucional. Com relação à possibilidade de intervenção nos municípios, a previsão pode ser encontrada no artigo 35, inciso IV<sup>53</sup>.

O problema enfrentado pelo credor do precatório reside na interpretação que o Supremo Tribunal Federal faz com relação às normas que disciplinam a matéria. Para a Egrégia Corte, o descumprimento voluntário e intencional de decisão transitada em julgado configura pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção.

Assim sendo, somente a ausência de voluntariedade ao não pagar os precatórios, consubstanciada na insuficiência de recursos para satisfazer os créditos contra a Fazenda Pública, no prazo previsto no § 1º do artigo 100 da Constituição da República, não legitima a medida drástica de subtrair temporariamente a autonomia do ente público, mormente quando,

---

<sup>52</sup> **Art. 34.** A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...) VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

<sup>53</sup> **Art. 35.** O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

apesar da exaustão do erário, o devedor vem sendo zeloso, na medida do possível, com suas obrigações derivadas de provimentos judiciais. A esse respeito, destaca-se o julgamento da Intervenção Federal nº. 3124, ocorrido em 22/03/2004 pelo Tribunal Pleno, tendo como Relator o Ministro Maurício Corrêa<sup>54</sup>.

A Intervenção Federal, como forma de fazer cumprir decisões judiciais, não está sendo deferida pelo Supremo Tribunal Federal. Com relação ao pedido de Intervenção Federal, o que se decidiu no processo de Intervenção Federal nº. 2915-5, do Estado de São Paulo, demonstra a posição da Suprema Corte que acabou por decidir de maneira diferente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado que deferiu pedido de intervenção.

São várias as razões trazidas pelos Ministros em seus votos, as quais podem ser vistas no Acórdão. Merece destaque o seguinte:

INTERVENÇÃO FEDERAL. Precatórios judiciais. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. Pedido de intervenção indeferido<sup>55</sup>.

É importante ressaltar o fato de que os argumentos da Fazenda Pública devedora foram pautados pela obviedade, ou seja, que não houve dolo, isto é, vontade intencionalmente dirigida para o descumprimento da ordem judicial ou para o não pagamento dos precatórios. Via de regra, são sempre estes os argumentos adotados pelas Fazendas Públicas inadimplentes.

O Ministro Marco Aurélio, único voto vencido no julgamento referido, destaca a importância da atuação eficaz do Poder Judiciário ao afirmar que:

Sem uma efetividade maior, vinga a babel, a insegurança jurídica, levando os cidadãos a verdadeiro retrocesso, no que, com a falência do Poder, buscarão a satisfação dos respectivos direitos substanciais por outros meios. [...] Em síntese, pretende valer-se do vezo popular, da postura do mau pagador – devo, não nego; pagarei quando puder.

[...]

É hora de o Judiciário definir-se: ou bem zela pelo dever de guardião máximo da ordem jurídica, ou se mostra sensível a atitudes que desta discrepam, e aí acaba como responsável pelo atual estado de coisas, que pode ser retratado em quadro

---

<sup>54</sup> AGRAVO REGIMENTAL EM INTERVENÇÃO FEDERAL. PRECATÓRIO. DESCUMPRIMENTO INVOLUNTÁRIO. O descumprimento voluntário e intencional de decisão transitada em julgado configura pressuposto indispensável ao acolhimento do pedido de intervenção federal. A ausência de voluntariedade em não pagar precatórios, consubstanciada na insuficiência de recursos para satisfazer os créditos contra a fazenda estadual no prazo previsto no § 1º do artigo 100 da Constituição da República, não legitima a medida drástica de subtrair temporariamente a autonomia estatal, mormente quando o ente público, apesar da exaustão do erário, vem sendo zeloso, na medida do possível, com suas obrigações derivadas de provimentos judiciais. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (Supremo Tribunal Federal. Pleno. IF nº. 3124, Min. Rel. Maurício Corrêa. DJ 22/03/2004).

<sup>55</sup> Supremo Tribunal Federal. Pleno. IF nº. 2915/SP – Min. Rel. Gilmar Mendes. DJ: 03/02/2003.

estranhecedor quanto aos precatórios que vêm, nos diversos Estados, sendo liquidados, isso considerada a data de expedição<sup>56</sup>.

Afastando os argumentos de defesa da Fazenda Pública do Estado de São Paulo, o

Ministro entendeu que:

O elemento subjetivo que é o dolo mostra-se neutro para se definir a procedência, ou não, do pedido de intervenção. Pouco importa que o Estado, mediante a atuação do Executivo, não proceda com a intenção de postergar a liquidação do precatório. Cumpre saber, tão-somente, se na espécie ocorre o descumprimento de decisão judicial, fator objetivo resultante do vício da negligência, da falta de respeito irrestrito à ordem jurídica em vigor. A intenção em si afigura-se estranha ao julgamento da intervenção.

[...]

O Judiciário não prolata sentenças simplesmente formais, sentenças que, sob o ângulo do conteúdo, mostram-se inúteis. É ele o responsável final pelo restabelecimento da paz social provisoriamente abalada, pela prevalência do arcabouço normativo constitucional, pelo equilíbrio nesse embate Estado-cidadão, evitando que forças direcionadas de forma momentânea e isolada venham a prevalecer, em detrimento de interesses da coletividade. É certo que o Estado tudo pode: legisla, executa as leis e julga os conflitos de interesse decorrentes dessa execução. Que o faça com absoluta fidelidade às regras geradoras da boa convivência na vida social democrática. Ocorrido o desvio de conduta de um dos Poderes, cumpre afastá-lo, prevalecendo o sistema de freios, e aí surge, com importância maior, o papel do Judiciário, ao qual, no Estado de Direito, cabe a última palavra sobre o conflito<sup>57</sup>.

Com relação ao sequestro, o que ocorre de fato é que a jurisprudência firmou entendimento no sentido de que somente a hipótese de preterição no direito de precedência autoriza o sequestro de recursos públicos. O termo, exclusivamente inserido no artigo 100, § 2º, *in fine*, tem sido interpretado de maneira literal pelo Supremo Tribunal Federal, que entende ser a preterição no direito de preferência a única razão que justifica o sequestro em tela.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe previsão no sentido de que os precatórios não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada para fins de aplicação dos limites de endividamento dos entes da Federação, impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 30, § 7º).

Dessa forma, os precatórios integram a dívida de longo prazo (consolidada) quando o limite desta estiver sendo quadrimestralmente apurado, e apenas nesta ocasião.

Flávio C. de Toledo Júnior e Sérgio Ciquera Rossi afirmam que não é qualquer tipo de precatório que se agrega àquela dívida, somente os expedidos após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal conforme Resoluções Senatoriais números 40 e 43 de 2001<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Supremo Tribunal Federal. Pleno. Voto na IF nº. 2915/SP. Min. Marco Aurélio. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ: 03/02/2003.

<sup>57</sup> Supremo Tribunal Federal. Pleno. Voto na IF nº. 2915/SP. Min. Marco Aurélio. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ: 03/02/2003.

<sup>58</sup> TOLEDO JÚNIOR, Flávio Correa de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Comentada Artigo por Artigo**. São Paulo: NDJ, 2002, p. 87.

O problema repercute, inclusive, no âmbito dos direitos humanos. Vladimir Oliveira da Silveira, *et. al.* ensina que:

Os direitos humanos são marcados pela historicidade e universalidade, sendo considerados atributos jurídicos inerentes à própria condição de pessoa, que deve ser protegida em sua existência, para que ocorra de forma digna. Afinal, todo ser humano possui uma dignidade que lhe pertence - uma dignidade própria -, que não se apresenta vinculada a qualquer critério específico a não ser o fato de ser humano<sup>59</sup>.

Muito embora o Brasil seja signatário de vários tratados e pactos internacionais voltados à proteção dos direitos do homem e ao mínimo existencial, e apresente um discurso político uniforme na busca de garantir os direitos fundamentais, em se tratando de pagamento em que o Poder Público é o devedor, constata-se que isso está muito longe da realidade brasileira.

## CONCLUSÃO

O problema do não pagamento dos precatórios judiciais é grave e tende a se agravar ainda mais se medidas urgentes não forem tomadas rapidamente. Ressalte-se que nem mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal, pela sua natureza intimidadora, foi capaz de dar nova orientação ao cumprimento dos precatórios.

A possibilidade de o administrador ser processado por crime de responsabilidade ou por improbidade administrativa é remota em se tratando de precatórios. Referida lei não logrou êxito em inibir as condutas moralmente reprováveis advindas das sucessivas moratórias unilaterais impostas pelo Estado aos seus cidadãos.

Quando o assunto é precatório, há, nos meios forenses, um verdadeiro desânimo em torno do que se pode fazer em prol dos credores da Fazenda Pública. Percebe-se que o Poder Judiciário figura como impotente para compelir a administração pública a cumprir suas obrigações para com os particulares. Tal fato foi, inclusive, reconhecido pelo Ministro Marco Aurélio de Melo por ocasião do julgamento do pedido de intervenção no Estado de São Paulo (Intervenção Federal nº. 2915-5).

É importante aduzir que o legislador não tem demonstrado vontade no sentido de moralizar a questão dos precatórios, dando maior eficácia à sua execução. Contudo, é

---

<sup>59</sup> SILVEIRA, Vladimir Oliveira; CONTIPELLI, Ernani. **Direitos Humanos Econômicos na Perspectiva da Solidariedade: Desenvolvimento Integral.** *in:* XVI Encontro Nacional CONPEDI, 2008, Salvador - BA. Anais XVI Encontro Nacional do CONPEDI, pp. 2571-2588, 2008, p. 2583.

inegável que a satisfação de tais créditos dependa muito mais de uma postura mais firme por parte do Poder Judiciário que detêm o direito e o dever da aplicação coercitiva do direito.

Não pagar os precatórios implica em comportamento que afeta a dignidade da justiça e do cidadão credor. Muitos precatórios são devidos a pessoas idosas e doentes, cujo recebimento poderia representar um restante de dias com menos sofrimento, mais dignidade e qualidade de vida.

Em muitos casos os credores são alimentados por promessas políticas e assumem compromissos na expectativa de receber tais créditos e honrar os débitos compromissados. O não pagamento ou o atraso, muitas vezes, leva os credores a descumprir compromissos financeiros, submetendo-os à humilhação, constrangimento e discriminação.

Constata-se, na atualidade, uma preocupação reformista da legislação. Contudo, o país já sofre de inflação legislativa e existem muitas dúvidas da efetividade dos microsistemas. De nada vai adiantar uma nova lei que não proporcione segurança jurídica.

Outro questionamento que se levanta é: O país tem recursos para pagamento dos precatórios? Ora, se o Estado organizar seu orçamento de maneira planejada, pode-se afirmar que sim!

O controle das despesas e uma melhoria na eficácia da arrecadação são elementos importantes para a solução das pendências.

A experiência brasileira tem demonstrado que algumas unidades federadas estão com os pagamentos em dia, o que indica que o problema não é jurídico, mas sim administrativo e político.

Não é demais acrescentar também a ideologia de alguns políticos que não concordam em pagar precatórios advindos de outras administrações e preferem utilizar os recursos para investimentos em outras áreas, ferindo frontalmente os direitos da humanidade garantidos em âmbito universal, notadamente o da dignidade da pessoa humana.

Violando Direitos Humanos elementares não há Estado Democrático de Direito que sobreviva!

## **REFERÊNCIAS**

ASSIS, Araken de. **Manual do Processo de Execução**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

BRANDÃO, Themistocles Brandão. **Curso de Direito Administrativo**. 7ªed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1967.

- BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1996.
- CARVALHO, Vladimir Souza. **Iniciação ao Estudo do Precatório**. *in*: Revista de Informação Legislativa, v. 19, n. 76, pp. 325-364, out./dez. 1982.
- CUNHA, Lázaro Cândido da. **Reforma da Previdência**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- DELGADO, José Augusto. **Precatório Judicial e Evolução Histórica. Advocacia Administrativa na Execução Contra a Fazenda Pública. Impenhorabilidade dos Bens Públicos. Continuidade do Serviço Público**. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo05.pdf>. Acesso em: 30/03/2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Atlas. 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986.
- FRANCIULLI NETTO, Domingos. **Notas sobre o Precatório na Execução contra a Fazenda Pública**. *in*: Informativo jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, Brasília, v. 12, pp. 27-53, jan./jun. 2000.
- FURTADO, José de Ribamar Caldas. **O Regime dos Precatórios**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 981, 09/03/2006. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/8079>. Acesso em: 30/03/2012.
- \_\_\_\_\_. **Da Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Saraiva, 1986.
- GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, v. 3, 2003.
- HARADA, Kiyoshi. **Precatórios Judiciais. Descumprimento. Necessidade de Acionar Mecanismos Jurídicos, Constitucionais e Legais Vigentes**. Disponível em: <http://www.fiscosoft.com.br/a/2lmw/precatorios-judiciais-descumprimento-necessidade-de-acionar-mecanismos-juridicos-constitucionais-e-legais-vigentes-kiyoshi-harada-elaborado-em-052004>. Acesso em: 30/03/2012.
- MAXIMILIANO, Carlos, **Comentários à Constituição Brasileira de 1946**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948.
- MATSUURA, Lilian; PINHEIRO, Aline. **Só Mudança na CF Resolverá Problema dos Precatórios**. *in*: CONJUR. Entrevista de Marcos Fábio de Oliveira Nusdeo. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-mar-29/entrevista-marcos-nudeso-procurador-geral-estado-sao-paulo>. Acesso em: 31/03/2012.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal Anotada**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19ªed. São Paulo: Atlas, 2006.

SCAFF, Fernando Facury . **O Uso de Precatórios para Pagamento de Tributos após a EC 62**. *in*: Revista Dialética de Direito Tributário, v. 175, pp. 88-105, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Uso de Precatórios para Pagamento de Tributos**. *in*: Valdir de Oliveira Rocha. (Org.). **Grandes Questões Atuais do Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, v.13, pp. 102-117, 2009.

SILVA, Américo Luís Martins. **Do Precatório Requisitório na Execução contra a Fazenda Pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira; CONTIPELLI, Ernani. **Direitos Humanos Econômicos na Perspectiva da Solidariedade: Desenvolvimento Integral**. *in*: XVI Encontro Nacional CONPEDI, 2008, Salvador - BA. Anais XVI Encontro Nacional do CONPEDI, pp. 2571-2588, 2008.

\_\_\_\_\_; CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio. **Dignidade, Cidadania e Direitos Humanos**. *in*: XIX Encontro Nacional CONPEDI, 2010, Fortaleza - CE. Anais XIX Encontro Nacional CONPEDI, pp. 4974-4986, 2010.

SILVEIRA NETTO, Luiz Fernando. **Juizados Especiais Federais Cíveis**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Correa de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Comentada Artigo por Artigo**. São Paulo: NDJ, 2002.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. **Poder Judiciário: Crise, Acertos e Desacerto**. Trad.: Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.