CENTRO UNIVERSITÁRIO METROPOLITANO DE SÃO PAULO-UNIFIG

VALDILÉIA MARIA ALVES FLORÊNCIO

RA: 30.520

DOS PRECATÓRIOS: ALIMENTARES E DE NATUREZA COMUM

BACHARELADO EM DIREITO

GUARULHOS

2009

VALDILÉIA MARIA ALVES FLORÊNCIO
RA: 30.520

DOS PRECATÓRIOS: ALIMENTARES E DE NATUREZA COMUM

Monografia levada à apreciação da banca examinadora formada por professores do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Metropolitano de São Paulo – UNIFIG como exigência parcial para obtenção de grau de bacharel em direito, sob a orientação do Professor Doutor Roberto Cezar de Souza.

GUARULHOS
2009

Banca Examinadora:

1º Professor: _____

2º Professor: _____

3º Professor: _____

Dedicatória

Agradeço primeiramente a Deus pela oportunidade, aos meus pais e familiares, e em especial aos meus tios, Vander e Leila, foram eles os responsáveis pelo ingresso na Faculdade e o sucesso alcançado. Ao Fábio, por ter estado sempre presente

nos momentos mais difíceis e pelo apoio dado em toda trajetória.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1
1. PRECATÓRIO: 2
1.1 Definição 2
1.2 Precatórios Alimentares 4
1.3 Precatórios de Natureza Comum 5
1.4 Precatórios complementares e suplementares 7
1.4 Precatórios Federais 9
1.6 Precatórios Estaduais 10
1.7 Precatórios Municipais 11
1.8 Obrigações de Pequeno Valor 12
2. LEGISLAÇÃO E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA 14
2.1 Do Brasil - Colônia à Constituição de 1824 14
2.2 Da Constituição de 1891 a 1934 16
2.3 Da Constituição de 1937 a 1967 19
2.4. Constituição de 1988 22
2.5. Emenda Constitucional nº 30 24
2.6. Emenda Constituição nº 37 28
2.7. Proposta de Emenda Constituição nº 12 31
3. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA 37
3.1. Execução por Quantia Certa 37
3.2. Título Executivo na Execução Contra a Fazenda 42
3.3. Execução Provisória Contra a Fazenda Pública 43
4. INTERVENÇÕES E SEQUESTROS 44
4.1. Conceito 44

4.2. Da Intervenção 46
4.3 Do Seqüestro 48
5. O ATRASO DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS 51
5.1 Do Pagamento 51
5.2 Da Cessão do Crédito e o Mercado de Precatórios 53
CONCLUSÃO 56
BIBLIOGRAFIA 58

INTRODUÇÃO

O estudo executado discorre acerca de um tema um tanto polêmico e democrático. Explanaremos ao longo do trabalho as devidas acepções no que tange ao precatório e suas variadas espécies, desde o seu advento, sua evolução ao longo dos anos até os dias atuais.

O precatório tem recebido um tratamento peculiar no que diz respeito ao cumprimento das decisões proferidas pelo Judiciário. É um descaso total com a ordem judicial. As autoridades fingem não enxergar o problema causado devido à omissão nos pagamentos. O governo faz de tudo para retardar a liquidação do precatório, seja criando leis, elaborando emendas à Constituição, e recentemente oficializando o calote oficial aos credores com a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 12 no Congresso Nacional.

Abordaremos a questão da luta dos credores para receber o que possui por direito, desde a execução contra a Fazenda Pública à medidas alternativas como intervenção e seqüestro de rendas.

A espera pelo pagamento do crédito tornou-se um verdadeiro caos na vida dos credores. A fila cresce a cada dia que passa. A esperança é renovada a cada período de eleição, mas como sempre, tudo acaba em apenas promessas, a história é a mesma a cada ano.

Os privilégios do Ente devedor dificultam uma possível execução, e por meio do estudo aqui executado, explanaremos como é desenrolado tal processo.

1. PRECATÓRIO:

1.1 Definição

A palavra precatório vem do latim "*precatoriu"*, e o verbo precatar significa colocar de sobreaviso, prevenir (-se), precaver (-se). Quer dizer aquilo em que se pede algo[1], rogatório, desde que o processo esteja transitado em julgado.

Para Orlando Vaz[2], "precatórios são sentenças judiciais condenatórias contra a Fazenda Pública, que, depois de transitadas em julgado e após a expedição dos requisitórios em 1º grau, adquirem nos tribunais a denominação e a forma de precatórios, representando dívidas das Fazendas, que são previstas nos orçamentos públicos e que devem ser regularmente pagas."

Precatório é uma espécie de requisição de pagamento, oriundo de sentença condenatória transitada em julgado, devido pela Fazenda Federal, Municipal e Estadual, compreendendo os órgãos da administração direta (Executivo, Legislativo e Judiciário) e administração indireta (INSS, Caixa Beneficente da Polícia Militar, IPESP, FEPASA), cujo valor seja superior a 60 (sessenta) salários mínimos por beneficiário.

Após o trânsito em julgado da sentença, o juiz da execução encaminha a requisição para o Presidente do Tribunal de Justiça, para

---

[1] HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Minidicionário da língua portuguesa. 6*. ed. Curitiba: Positivo. 2007. p. 648.
[2] VAZ, Orlando. *Precatório: problemas e soluções.* 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005. p 02.

que o mesmo expeça o ofício requisitório à Fazenda competente, seja Estadual, Municipal ou Federal.

As requisições apresentadas ao Tribunal até dia 1º de julho deverão ser incluídas no Orçamento do exercício seguinte, e pagas até 31 de dezembro do corrente ano, tendo seus valores atualizados monetariamente. O Presidente do Tribunal de Justiça incorrerá em crime de responsabilidade, caso venha, por meio de ato comissivo ou omissivo, segundo reza a Constituição Federal em seu artigo 100, § 6º, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular do precatório.

Para Catharino[3], "o precatório é um instituto de direito processual, do processo de execução, consistente em procedimento para tornar efetiva sentença condenatória passada em julgado a favor de pessoa de direito privado contra o que se costuma chamar de Fazenda Pública."

No âmbito do direito processual, o juiz da causa remeterá carta de sentença ao Presidente do Tribunal competente para que este expeça o ofício requisitório, e requisite ao Poder Público, a inserção do crédito no orçamento do exercício seguinte, para que possa ser efetuado o pagamento da quantia decorrente da condenação da Fazenda.[4]

A natureza jurídica do precatório, segundo entendimento de Pessoa[5], é sem dúvida de "ato administrativo, porquanto essa é a característica que lhe sobressai, pois, uma vez que não contém carga decisória, não poderia ser classificado como ato judicial, muito menos podendo ser caracterizado como ato legislativo, porquanto não fixe norma de ordem geral".

---

[3] CATHARINO, José Martins. *Do Precatório*. 1. Ed. São Paulo: LTr. 2000. p. 9.

[4] PLÁCIDO, Silva de. *Vocabulário Jurídico.* 15. Ed. Rio de Janeiro. Forense. 2000.p.627.

[5] PESSOA, Robertônio Santos. *Curso de Direito Administrativo Moderno*. 2ª edição. Rio de Janeiro. Forense. 2003. p. 34.

1.2 Precatórios Alimentares

A Carta Magna menciona em seu artigo 100, § 1º, o conceito de precatórios alimentares, conforme descrito abaixo:

> "§ 1º-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado."

Os precatórios alimentares são aqueles provenientes de ações trabalhistas movidas por agentes públicos e/ou pensionistas contra o Ente devedor competente, pleiteando complementações, gratificações, indenizações e etc., para que sejam incorporadas em seu holerite. Também são aqueles decorrentes de acidentes, e mais recentemente, honorários advocatícios, que também são reconhecidos como de natureza alimentícia.

De acordo com a Constituição Federal, os precatórios alimentares têm prioridade em seu pagamento, pois os benefícios pleiteados contra o Ente devedor são indispensáveis à sua sobrevivência e também de seus dependentes.

O governo do Estado de São Paulo depositou no ano de 2008, em torno de 215 milhões destinados para pagamentos de precatórios alimentares, beneficiando apenas 1,7% dos credores. Segundo matéria publicada dia 26/02/09 pelo jornal Folha de São Paulo, ainda há cerca de 480 mil servidores na fila dos precatórios alimentares. O governo do

Estado diz que 2008 foi o ano em que o Estado bateu seu recorde de pagamento de precatórios[6].

É revoltante o descaso dos governantes em relação à extensa dívida que têm para com os credores, que aguardam na fila até décadas para receberem. Mesmo diante números insignificantes, acham que fizeram o bastante, sendo o pagamento mais do que uma obrigação, nada mais é do que uma ordem judicial, porém não cumprida como tal.

1.3 Precatórios de Natureza Comum

Os precatórios de natureza comum, ao contrário dos precatórios de natureza alimentar e das obrigações de pequenos valores, não têm prioridade em seu pagamento, tendo estes que aguardar a realização dos pagamentos dos que possuem natureza alimentar e obrigações de pequenos valores, ganhando uma ordem cronológica diferenciada dos demais. Todavia, são exemplos de precatórios de natureza não - alimentar as desapropriações de terras e imóveis.

Pelo fato de não terem prioridade em seus pagamentos, os precatórios de natureza comum, foram contemplados pelos parcelamentos, conforme disposto no artigo 78, caput, § 1º, § 2º e §3º do ADCT:

> "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

[6] "... Disponível em < http://www.sandovalfilho.com.br/2007/Materias/Integra.aspx?materia=980 > Acesso em 8/03/09 às 1h29min."

> 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, acrescidos 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."

O caput citado acima menciona a possibilidade da cessão de crédito. Devido ao atraso de mais de dez anos nos pagamentos de precatórios do Estado de São Paulo, o mercado de intermediações cresceu assustadoramente nos últimos anos. Há no mercado inúmeras empresas especializadas na compra e na venda do precatório. Estas empresas entram em contato com o credor, propõem negócio, geralmente com um deságio abusivo, pagando no máximo 30% sobre o valor líquido que o credor tem a receber do Ente devedor, com o objetivo de posteriormente efetuar a venda para empresas devedoras de ICMS, para que estas, por sua vez, façam compensação de sua dívida com o Ente devedor através do título de precatório.

"Não surgiu ainda, porém, o mercado regular de precatórios".[7]

Apesar de ter, o instituto "cessão de crédito", um respaldo da Constituição Federal, há uma grande lacuna a suprida. O mercado de precatórios, ao longo dos anos, exigirá, em sua formação e seu funcionamento, uma utilização prática e regular.

1.4 Precatórios complementares e suplementares

Segundo Vaz, "fatalmente ocorre uma defasagem entre o montante lançado no precatório e aquele que o credor, na realidade, teria direito de receber na ocasião do pagamento. Uma vez que não se reconhecia ao Presidente do Tribunal poder para alterar o valor do precatório fixado por ato do juiz da execução, a solução encontrada pela jurisprudência foi a dos precatórios complementares. Após o pagamento incompleto, caberia ao exeqüente requerer, em primeiro grau de jurisdição, a apuração dos juros e correção monetária não compreendidos no resgate da primitiva requisição de pagamento" [8].

O precatório complementar é aquele decorrente de Ofício Requisitório expedido pelo juiz da execução quando o pagamento do precatório é feito parcialmente, ou seja, ocorre quando a dívida fazendária não foi totalmente satisfeita perante o credor titular do precatório.

---

[7] VAZ, Orlando. *Precatório: problemas e soluções.* 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005. p 25.

[8] VAZ, Orlando. *Precatório: problemas e soluções.* 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005. p 62 e 63.

Entende-se por precatório suplementar aquele que foi inteiramente pago, porém com devido atraso, ou seja, precatório suplementar refere-se a juros e correção monetária devidos pela Fazenda.

O artigo 100 da Constituição Federal, em seu § 4º veda a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor que já tenha sido pago, dispondo o que segue:

> "§ 4º São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no § 3º deste artigo e, em parte, mediante expedição de precatório."

A complementação ou suplementação do precatório deve-se realizar antes do pagamento de qualquer valor referente a este débito, para que não venha ficar em aberto indefinidamente após a liquidação do precatório.

A orientação atual da jurisprudência é de que admitem-se sucessivos precatórios complementares enquanto houver defasagem de juros e correção monetária entre o requisitório e o efetivo adimplemento da obrigação pelo Poder Público, porque " a expedição do precatório não produz o efeito de pagamento", os juros moratórios continuarão incidindo, "enquanto não solvida a obrigação"[9].

Segundo entendimento de Theodoro Junior, "o fato de o retardamento no cumprimento do precatório gerar, para o credor, o direito a um complemento não conduz à necessidade de instauração de uma nova execução contra a Fazenda Pública. Enquanto não ocorrer a total satisfação do crédito exeqüendo o processo executivo não se encerrará.

---

[9] THEODORO JÚNIOR, *Humberto. Curso de direito Processual Civil – Processo de Execução de Processo Cautelar.* 38º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 304.

Em se tratando de simples apuração de complemento (saldo) do débito aforado, não fica obrigado o credor a promover nova cotação executiva, nem tampouco permite à devedora manejar novos embargos à execução. Tudo se processará como simples incidente da execução pendente, de pensar em apelação nem em remessa *ex officio".*[10]

1.4 Precatórios Federais

Os precatórios Federais são de competência da União. O ente Federativo é devedor da ação transitada em julgado. Após a inserção do precatório no orçamento da União, a mesma deverá depositar o valor correspondente para os credores (agentes públicos, pensionistas, aposentados pela União e etc.).

Os precatórios federais são pagos rigorosamente em dia pela União. Os débitos tanto de natureza alimentícia quanto os de natureza comum, inscritos no orçamento do ano de 2007 já foram liquidados[11].

Há casos em que a União interpõe ação rescisória de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no prazo de dois anos após o trânsito em julgado da mesma, com o intuito de reformá-la e por fim o cancelamento da emissão do precatório. Entretanto, mesmo havendo Ofício Requisitório assinado pelo Presidente do Tribunal, sendo a ação rescisória julgada procedente, ocorre o cancelamento do ofício.

---

[10] THEODORO JÚNIOR, *Humberto. Curso de direito Processual Civil – Processo de Execução de Processo Cautelar.* 38º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 305.

[11] "... Disponível em < http://www.conjur.com.br/2008-abr-01/mercado_precatorios_atrai_investidor_internacional> Acesso em 29/04/09 às 04h13min."

1.6 Precatórios Estaduais

Os precatórios Estaduais são de competência do Estado. O ente em pauta é devedor da ação transitada em julgado. Após a inserção do precatório no orçamento anual, o mesmo deverá depositar o valor correspondente para os credores (agentes públicos, pensionistas, aposentados pelo Estado e etc.)

Ao contrário da União, os Estados não cumprem as ordens judiciais referentes aos pagamentos de precatórios.

Já se tornou uma vergonha nacional à dívida dos Estados para com os credores, dívida esta classificada pelos credores como “calote”, principalmente o Estado de São Paulo, que tem um atraso de mais de 10 anos nos pagamentos de precatórios.

A dívida nos dias de hoje, está estimada em torno de 42 bilhões de reais em precatórios, do total, 23 bilhões de reais são de natureza alimentícia, envolvendo salários, proventos e pensões. No entanto, 19 bilhões de reais destinam-se aos precatórios de natureza comum, ou seja, os não-alimentares, provenientes, por exemplo, de desapropriação de terras e imóveis[12].

[12] “... Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/5283/Precat%C3%B3rios:-D%C3%ADvida-em-S%C3%A3o-Paulo-%C3%A9-de-12-bilh%C3%B5es-de-reais >Acesso em 29/04/09 às 04h17min.”

1.7 Precatórios Municipais

Os precatórios Municipais são de competência dos Municípios. O Ente Municipal é o devedor da ação.

Após a inserção do precatório no orçamento anual, o mesmo deverá depositar o valor correspondente para os credores (agentes públicos, pensionistas, aposentados pelo Estado e etc.)

A dívida municipal em relação à Estadual e Federal é muito menor, devido ao pequeno número de servidores. Entretanto, mesmo tendo um número inferior diante o Estado e União, os Municípios são tão omissos quanto os Estados.

A grande maioria dos precatórios municipais é de natureza comum, tendo em vista o grande número de desapropriações feitas para realizações de obras públicas.

Não significa a ausência de precatórios alimentares, pelo contrário, há um grande volume dos tais. Contudo, tanto os servidores municipais, quanto os estaduais, são lesados em seus pagamentos.

A dívida do Município de São Paulo está estimada em torno de R$ 12 bilhões de reais, sendo que os pagamentos estão atrasados desde o ano de 1998.[13]

[13] "... Disponível em< http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver_noticia.php?not=4023 >Acesso em 29/04/09 às 04h29min."

1.8 Obrigações de Pequeno Valor

A doutrina traz duas denominações: RPV, requisição de pequeno valor e OPV, obrigação de pequeno valor. Tais requisições são decorrentes de condenações contra a Fazenda, cujo valor atinja até 60 salários mínimos por beneficiário.

Contudo, por se tratar de valores inferiores em relação aos demais, são privilegiados pela prioridade em seu pagamento.

As requisições ou obrigações de pequenos valores possuem o amparo legal da Constituição Federal em seu artigo 100, caput e § 3º, no que tange à prioridade nos pagamentos. É o que determina abaixo:

> "Art. 100. A 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 de precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.
>
> § 3º. O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado."

A exigência feita pela Carta Magna, relatada no artigo supracitado, em razão da exigibilidade dos pagamentos por meio de ordem cronológica, não atinge àqueles credores que tenham precatórios de pequenos valores. Todavia, permanecem, assim como os credores possuidores de precatórios alimentícios e de natureza comum, na fila aguardando a anos pelo pagamento.

Para Oliveira[14], “a definição do venha ser pequeno valor, embora dependente da edição de lei lhe defina de modo específico, não será obstáculo à aplicação da regra, porquanto possível a aplicação analógica da Lei n° 10.099/2000, combinada com a Lei n° 10.259/2001, que estipulou a aplicação da primeira na esfera dos Juizados Especiais Federais, para os efeitos do artigo 100 §3° da Constituição Federal de 1988”.

[14] OLIVEIRA, Antônio Flávio de. *Precatórios: aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais.* 1. ed. 2. Tiragem. Belo Horizonte: Fórum. 2007.p. 133.

2. LEGISLAÇÃO E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

2.1 Do Brasil - Colônia à Constituição de 1824

Enquanto o Brasil fazia parte da colônia portuguesa, era submetido à legislação da Coroa. O credor da Coroa de Portugal suplicava ao el-rei que ordenasse o pagamento de seu crédito[15].

Logo após a declaração da independência, o Brasil se viu sem legislação própria, todavia, permaneceram em vigor as Ordenações Filipinas. Estas por sua vez, possuíam exceções em relação à penhorabilidade. “Embora as Ordenações Filipinas possuíssem diversas exceções à regra da penhorabilidade.” Prescrevia que a execução contra a Fazenda se processaria da mesma forma que contra qualquer outra pessoa, mesmo com relação à penhora, excetuando-se os edifícios públicos, pelo que, presumivelmente, poderiam ser penhorados os bens móveis e as rendas[16].

Com o advento da Constituição de 1824, a regulamentação da administração dos bens nacionais e a determinação de sua alienação eram de competência da Assembléia Geral. Em virtude disso, passou a ser estabelecido que em bens da Fazenda Nacional, não se fazia penhora.

---

[15] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 148.

[16] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 149. (“apud” SILVA, José Afonso da.)

Contudo, transitada a sentença em julgado, era requerido o pagamento ao Procurador Fiscal. Não tendo este dúvida, passava-se o precatório à Tesouraria a favor do exeqüente.

Não havendo disponibilidade, solicitava-se a inclusão do pagamento ao orçamento do exercício seguinte, com base em dispositivo da Constituição de 1824[17], que dispunha o seguinte a respeito dos orçamentos:

> "Art. 15. É da atribuição da assembléia geral:
>
> (...)
>
> 10) Fixar, anualmente, as despesas públicas, e repartir a contribuição direta.
>
> (...)
>
> 13) Autorizar o governo para contrair empréstimos.
>
> 14) Estabelecer meios convenientes para o pagamento da dívida pública.
>
> (...)
>
> Art. 170. A receita e despesa da fazenda nacional serão encarregadas a um tribunal, debaixo do nome de – tesouro nacional, - onde, em diversas estações, devidamente estabelecidas por lei, se regulará a sua recíproca correspondência com as tesourarias e autoridades das províncias do Império.
>
> (...)

[17] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 151.

> Art. 172. O ministro de estado da fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e da despesa do tesouro nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições e rendas públicas."

Todavia, os problemas gerados em virtude dos orçamentos não existem apenas nos dias atuais. Eles surgiram há séculos, predominantes desde a Constituição de 1824.

A questão do não pagamento dos precatórios prevalece desde a Constituição do Império. Embora tivesse o Texto Constitucional de 1924, dispositivos que determinavam o pagamento das dívidas da Fazenda, o que prevalecia era a vontade do Imperador, que na época, consideravam ser acima da Constituição e das leis.[18]

2.2 Da Constituição de 1891 a 1934

Com o advento da Constituição de 1891, entre os dispositivos garantidores dos direitos dos cidadãos, era prevista a intervenção federal nos Estados para assegurar a execução das leis e sentenças federais, porém não tinha previsão acerca da forma do cumprimento das decisões judiciais.

[18] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 157 e 158.

Surge também a figura do Tribunal de Contas, com o objetivo de liquidar as contas da receita e verificar sua legitimidade, antes de serem prestadas ao congresso. Acerca do Tribunal de Contas e de seu papel, assim se expressa João Barbalho[19]:

> "Bem pouco valeria ser orçada a receita e fixada a despesa, si da cobrança do imposto e do emprego de seu produto não fossem prestadas contas ao parlamento. O governo não teria peias no gastar, e abusos em matéria que tão grandemente interessa aos cidadãos, fraudariam facilmente as leis orçamentárias. Seria isso o malogro do sistema representativo sob mera aparência de sua realidade. E não só é a representação tomada de contas uma indeclinável exigência do sistema político, quanto é condição essencial da regularidade do serviço financeiro. (...)
>
> Para liquidar essas contas e verificar quanto é legalidade das despesas e medidas financeiras, antes de serem apresentadas ao parlamento, a Constituição criou, como uma das grandes e indeclináveis molas do mecanismo governamental, *o Tribunal de Contas*, de que se ocupa o art. 89. Por esse Tribunal (...) é feito confronto de balanços gerais dos exercícios com os resultados das contas responsáveis e com as autorizações legislativas, trazendo esses balanços, em anexo, uma classificação das despesas segundo os responsáveis que as houverem levado a efeito. Em relatório anual, o tribunal expõe às duas casas do congresso a situação da fazenda nacional e faz menção dos abusos e omissões praticados na execução das leis de orçamento e nas que entendem com a administração fiscal (...) Destarte, fica o parlamento habilitado a conhecer da regularidade e legalidade dos atos da administração em matéria fiscal, para serem corrigidos os abusos e punidos, quando criminosos."

[19] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 160. ("apud" Barbalho, (Uchoa Cavalcanti), João).

A apuração e apontamento do cometimento de irregularidades e de crimes ou desvios de finalidade no tocante aos recursos orçamentários era de competência do Tribunal de Contas.

Para Catharino[20], “pelo art. 60, b, da primeira Constituição Republicana, de 1891, alterada pela reforma de 1926, a competência para processar e julgar “todas as causas propostas contra o Governo da União ou Fazenda Nacional” era dos juízes e Tribunais Federais.”

A matéria foi disciplinada com o advento da Constituição de 16 de julho de 1934, quem em seu art.182, dispunha:

> “Art. 182. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais.
>
> Parágrafo único. Esses créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.”

A Constituição de 1934 previa serem crimes de responsabilidade do Presidente da República, os atos atentatórios às leis orçamentárias e ao cumprimento de decisões judiciárias, sob pena de perda do cargo.

Se o descumprimento de preceito constitucional se fizesse por parte do Estado-Membro, caberia a intervenção. Caso o descumprimento

[20] CATHARINO, José Martins. *Do Precatório*. 1. Ed. São Paulo: LTr. 2000. p. 12.

se desse por parte da União (Poder Executivo Federal), a solução seria o *impeachment.* [21]

2.3 Da Constituição de 1937 a 1967

Com o advento da Constituição de 1937, o dispositivo relativo aos pagamentos por meio de precatório foi mantido no art. 95 do Texto, com a seguinte redação:

> "Art. 95. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentenças judiciárias, far-se-ão na ordem em que apresentadas as precatórias e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados àquele fim.
>
> Parágrafo único. As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença judiciária, pela Fazenda Federal, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente do Supremo Tribunal Federal expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral da República."

As alterações relativas ao texto desta Constituição se referem ao termo "precatórias" em vez de "precatórios" e se refere, ainda, à necessidade de votação.

---

[21] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 172.

A necessidade de votação, portanto, já continha previsão no art. 50 da Constituição de 1934, não tendo a Constituição de 1937, demais alterações no tocante a sistemática do precatório.

A Constituição de 1946, por sua vez, manteve o instituto do pagamento por meio de precatórios, sobre ele dispondo no art. 204 *in verbis:*

> "Art. 204. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judicial, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para este fim.
> Parágrafo único. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito."

No tocante a nova redação do texto supramencionado, houve diversas alterações, entre elas a inclusão das Fazendas Estaduais e Municipais.

Trouxe também alterações como a abertura de dotação orçamentária específica para o pagamento dos precatórios, a destinação das receitas à repartição competente (em vez de destiná-las "ao cofre dos depósitos públicos"), a atribuição de competência ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou Tribunal de Justiça para expedição das ordens de pagamento, a oitiva do Chefe do Ministério Público, em vez do

Procurador-Geral da República, quando da requisição de seqüestro da verba[22].

Com a chegada da Constituição de 1967, o sistema de pagamento das dívidas da Fazenda por meio de precatórios foi mantido nos seguintes termos:

> "Art. 112. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.
> § 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciários, apresentados até 1º de julho.
> § 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal, que proferiu a decisão exeqüenda, determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito."

A alteração verificada no texto descrito acima, mais precisamente no § 1º, diz respeito a obrigatoriedade da inclusão dos débitos das pessoas jurídicas nos orçamentos.

Apenas com a Constituição e a Emenda Constitucional de 1969, verificou-se um aperfeiçoamento na sistemática do precatório face às

[22] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p.179 usque 180.

Constituições anteriores, uma vez que se tornou obrigatória a inclusão no orçamento de verba para pagamentos dos precatórios apresentados até primeiro de julho do ano da elaboração da proposta orçamentária, sob pena de incidir em crime de responsabilidade, bem como a competência da expedição do precatório passou a ser do Presidente do Tribunal que proferiu a sentença exeqüenda [23].

2.4. Constituição de 1988

A Constituição de 1988 trouxe para o Brasil os ares da redemocratização, da valorização dos princípios republicanos e do Estado Democrático de Direito.

Segundo Vaz, "procurou-se, assim, entre outras medidas, dar efetividade ao sistema de pagamentos por precatórios, uma vez que os cidadãos já não acreditavam no Poder Executivo, e o Poder Judiciário, por sua vez, se desmoralizava ante o não-cumprimento das decisões por ele proferidas." [24]

No que tange aos pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas, prescreve a Constituição de 1988, em sua redação original:

> **"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

[23] "... Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/18924/1/Da_execu%c3%a7%c3%a3o_por_quantia_certa_contra_a_fazenda_p%c3%bablica.pdf> Acesso em 30/03/09 às 00h02min..."

[24] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 193.

> 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 judiciários, 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 exeqüenda 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 seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito."

A primeira inovação da Constituição de 1988 refere-se à "exceção" relativa aos créditos de natureza alimentícia, inexistentes nas Constituições anteriores. "A intenção do Constituinte foi determinar o pagamento imediato dos débitos de natureza alimentar; dado caráter de urgência que esta prestação possui, e o pagamento dos demais débitos por meio de precatórios, na ordem cronológica."[25]

A segunda inovação foi a determinação de atualização de precatórios no dia 1º de julho. Tal dispositivo visava a permitir que os valores a serem incluídos no orçamento se aproximassem ao máximo possível do efetivo valor a pagar, posto que o orçamento deveria sofrer correção. Tendo em vista, no entanto, a diminuição do poder aquisitivo da

[25] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p.195.

moeda, causada pela inflação, entendia o Supremo Tribunal de Justiça que deveriam incidir correção monetária e juros sobre o valor originário[26].

Segundo Vaz, “acrescentou-se também, de forma expressa, ordem de pagamento até o final do exercício seguinte. Tal dispositivo não alterou o sentido original da Constituição, uma vez que a determinação de inclusão dos valores na lei orçamentária anual já implicava ordem, então implícita, para seu pagamento no exercício seguinte.” [27]

2.5. Emenda Constitucional nº 30

A Emenda Constitucional nº 30, foi promulgada, aos 13 de setembro de 2000, novamente com o objetivo de forçar as Fazendas a cumprir as ordens judiciais, amenizando as dificuldades dos credores.

A referida Emenda alterou a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescentou o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciários, trazendo importantes modificações na forma de extinção das dívidas das Fazendas Públicas.

Essa emenda deu nova redação aos § 1º, § 2º e 3º do art. 100, acrescentando-lhe os §§ 1º - A, 4º e 5º, bem como o art. 78 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

---

[26] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p.199.

[27] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p.200.

Após a entrada em vigor da emenda, que se deu na data de sua publicação, o art. 100 da Constituição passou a ter a seguinte redação:

> "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 oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.
> § 1º - A. Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benéficos previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgada.
> § 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exeqüenda 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 seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.
> § 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, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

> § 4º A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público.
> § 5º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade."

Com o advento da Emenda Constitucional nº 30 e a alteração do § 1º da CF, as Fazendas ficaram impedidas de congelar os valores devidos aos credores, tendo em vista que estes devem ser atualizados quando do efetivo pagamento. A referida Emenda determina que o precatório sofra correção monetária entre a data de sua inscrição e o efetivo pagamento. Isto ocorrerá caso o pagamento não seja realizado no prazo estabelecido pela Constituição, ou seja, até o fim do exercício seguinte.

A Emenda determina, ainda no § 1º A do art. 100, que somente poderão ser incluídos no orçamento aqueles créditos oriundos de sentenças *transitadas em julgado*, afastando aquelas sujeitas a recurso.

A nova redação do artigo 100 trouxe entre outras, várias alterações. Uma delas refere-se ao §2º, que determina que os valores a serem pagos sejam "consignados *diretamente* ao Poder Judiciário", na redação anterior não há o termo "diretamente".

A referida alteração não altera a forma de recebimento do credor. O intuito é a destinação dos valores diretamente ao Poder Judiciário com o objetivo de dificultar o adiamento do pagamento por parte da Fazenda.

No que tange o §3º do art. 100 da CF, o constituinte apenas corrigiu deficiência da redação anterior, acrescentando o dispositivo "Fazenda Distrital".

O § 4º do art. 100 do texto supramencionado dá as entidades de direito público, um tratamento diferenciado referente à estipulação de

valores. Isto ocorre diante a divergências nas arrecadações, tendo em vista que há Municípios que arrecadam mais do que os Estados. O que é considerado pequeno valor para a União, pode não ser para os Estados e os Municípios, ou vice e versa.

A figura da imputação de crime de responsabilidade aos Presidentes de Tribunais surge no §5º do texto mencionado, uma vez que "por ato comissivo ou omissivo, retardar, ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório". O termo "liquidação" ora mencionado refere-se ao pagamento. Portanto, a obrigação imposta ao Presidente do Tribunal é a de agilizar o pagamento dos precatórios.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 30, foi concedido novo prazo para às Fazendas, de quatro anos passou para 10 anos.

O referido benefício foi inserido em novo artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe o seguinte:

> "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 da 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, acrescidos 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 em 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 de 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 seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação."

2.6. Emenda Constituição nº 37

A Emenda Constitucional nº 37 surgiu para alterar novamente o dispositivo referente ao pagamento dos precatórios. Foi promulgada em 12 de junho de 2002, dispondo o seguinte:

> "Art. 1º O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º, renumerando-se os subseqüentes:
> 'Art. 100. (...)
> (...)
> § 4º São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no §3º deste artigo e, em parte, mediante expedição de precatório'.
> (...)'
> Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos 84, 85, 86, 87 e 88:
> (...)
> 'Art. 86. Serão pagos conforme disposto no art. 100 da Constituição Federal, não se lhes aplicando a regra de

parcelamento estabelecida no caput do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os débitos da Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal oriundos de sentenças transitadas em julgado, que preencham, cumulativamente, as seguintes condições:

I – ter sido objeto de emissão de precatórios judiciários,

II – ter sido definidos como de pequeno valor pela lei de que trata o §3º do art. 100 da Constituição Federal ou pelo art. 87 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

III – estar, total ou parcialmente, pendentes de pagamento na data da publicação desta Emenda Constitucional.

§1º Os débitos a que se refere o caput deste artigo, ou os respectivos saldos, serão pagos na ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios, com precedência sobre os de maior valor.

§2º Os débitos a que se refere o caput deste artigo, se ainda não tiverem sido objeto de pagamento parcial, nos termos do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão ser pagos em duas parcelas anuais, se assim dispuser a lei.

§3º Observada a ordem cronológica de sua apresentação, os débitos de natureza alimentícia previstos neste artigo terão precedência para pagamento sobre todos os demais.

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

I – quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal;

II – trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.

Parágrafo único. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultada à parte exeqüente a

> renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no §3º do art. 100.
>
> (...)"

Conforme entendimento de Vaz, "a referida Emenda teve como objetivo, em relação ao §4º do art. 100 da CF, impedir a transformação do precatório em "pensão vitalícia", o que se dava por meio de inúmeros precatórios complementares que eram expedidos, em decorrência da falta de correção monetária dos pagamentos. Teve também o intuito de impedir o fracionamento do precatório, para que o montante equivalente ao "pequeno valor" fosse pago de uma vez, e o restante, por meio de precatório." [28]

O acréscimo do §4º seria desnecessário se os Entes devedores cumprissem determinação da Constituição Federal. Reza o art. 100, §1º da Lei Maior, que o precatório será pago, tendo seu valor atualizado. Logo, não teria necessidade de expedir precatório complementar.

O desrespeito à Constituição se repete no art. 86 do ADCT, ao excepcionar os créditos no que tange a regra do parcelamento estabelecida pelo art. 78 do ADCT, qualquer débito de "pequeno valor" com precatório expedido, estará excluído do parcelamento, devendo ser pago imediatamente, e permitindo o §2º que o pagamento seja feito em duas parcelas anuais dos débitos que ainda não tiverem sido objeto de pagamento parcial, se a lei assim dispuser.

Para Vaz, "a Emenda Constitucional nº 37, nesses termos, somente enfraquece a Constituição Federal, uma vez que admite que dispositivo constitucional relativo ao parcelamento e ao pagamento dos

---

[28] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 302.

precatórios possa não ter sido cumprido. Melhor seria, assim, não houvesse existido o § 2º." [29]

O art. 87 do ADCT por sua vez, estabeleceu o que seria débito de "pequeno valor" para as Fazendas, tendo em vista a exclusão dos débitos do sistema geral dos precatórios, facultando aos credores a renúncia ao valor excedente, para que o recebimento se faça como se fosse de pequeno valor.

2.7. Proposta de Emenda Constituição nº 12

A Proposta de Emenda Constitucional nº 12 tramita no Congresso Nacional desde o ano de 2006, tendo como objetivo criar regras especiais para o pagamento de precatórios atrasados. Foi aprovada pelo Senado em 01/04/09. No mesmo dia, a proposta passou pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e pelo plenário. Em ambos os casos, foi aprovada por unanimidade. Agora a PEC vai à Câmara dos Deputados.

A proposta cria um regime especial para o pagamento de precatórios atrasados.

O regime estabelece que Estados e municípios devem destinar, anualmente, um percentual para o pagamento de precatórios. No caso dos Estados, o valor varia de 0,6% a 2% da receita corrente líquida. Para os municípios, os valores são entre 0,6% e 1,5%. A porcentagem será definida de acordo com o volume da dívida de cada entidade federativa. Esses recursos serão destinados aos precatórios alimentares e não-alimentares, divididos da seguinte forma: 60% serão destinados ao

[29] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 303 e 304.

pagamento de precatórios por meio de leilão reverso, aquele que beneficia o credor que oferecer o maior deságio. Os outros 40%, irão para o pagamento à vista, em uma fila única, de crescente valor, ou seja, aqueles que têm menos a receber são os primeiros da fila, os que têm valores maiores ficam no final dela. Isso representa a quebra da ordem cronológica da fila dos precatórios[30].

Na lei que está em vigor até o momento, os precatórios devem ser pagos de forma cronológica. Na proposta que está sendo feita, um credor que tem um precatório de 2007, por exemplo, pode receber antes que um servidor que tem um crédito de 1999. Para isso, basta que o valor devido pelo Estado ou município ao credor do precatório de 2007 seja menor.

Se aprovada, a PEC acrescentará o §7º ao art. 100 da Constituição Federal e o art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo regras especiais ao pagamento do precatório pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Conterá os referidos artigos a seguinte redação[31]:

> **"Art.1º.** O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:
>
> §7º Os pagamentos de precatórios somente ocorrerão após prévia compensação de valores nas hipóteses em que o credor originário possuir débitos inscritos em dívida ativa da respectiva Fazenda Pública:
> I – com execução fiscal não embargada; ou
> II – com trânsito em julgado de sentença favorável à Fazenda Pública em embargos à execução fiscal.

[30] "... Disponível em <http://www.sandovalfilho.com.br/2007/Materias/Integra.aspx?materia=1008> Acesso em 18/04/09 às 21h 23min..."

[31] "... Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=76944 > Acesso em 19/04/09 às 00h47min."

Art. 2º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

Art. 95. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão optar, por ato do poder executivo, de forma irretratável, por regime especial de pagamento de precatórios relativo às suas administrações direta e indireta, a ser efetuado com recursos calculados com base na vinculação de percentual de suas despesas primárias líquidas, nos termos, condições e prazos definidos em lei federal:

§ 1º Os recursos aplicados no pagamento de precatórios serão equivalentes, no mínimo, a três por cento da despesa primária líquida do ano anterior para a União, os Estados e o Distrito Federal e um e meio por cento da despesa primária líquida do ano anterior para os Municípios.

§ 2º Cinqüenta por cento, no mínimo, dos recursos de que trata o §1º serão liberados até o último dia do mês de abril e os valores restantes serão liberados até o último dia do mês de setembro de cada ano.

§ 3º A disponibilização de que trata o §2º ocorrerá por meio do depósito em conta especial, criada para tal fim, e os recursos não poderão retornar pra livre movimentação do Ente da Federação.

§ 4º Os recursos de que trata o §1º serão distribuídos da seguinte forma:

I – setenta por cento serão destinados para leilões de pagamento à vista de precatórios; e

II – trinta por cento serão destinados para o pagamento dos precatórios não quitados por meio de leilão de que trata o inciso I.

§ 5º O Leilão de que trata o §4º, inciso I, ocorrerá por meio de oferta pública a todos os credores de precatórios habilitados pelo respectivo Ente da Federação.

§ 6º A habilitação somente ocorrerá para os precatórios em relação aos quais não esteja pendente, no âmbito do Poder Judiciário, recurso ou impugnação de qualquer natureza.

§ 7º Na hipótese do §4], inciso II, a ordem de pagamento respeitará os seguintes critérios:

I – ordem crescente dos valores atualizados, devidos a cada credor dos precatórios, sendo quitados, sempre com prioridade, os de menor valor, independentemente da data de apresentação, e

II - no caso de identidade de valores, a preferência será dada ao credor precatório mais antigo.

§ 8º Para fins do §4º, inciso II, existirá uma fila única de pagamentos de precatórios, a ser gerenciada pelo Tribunal de Justiça, na qual se incluirão débitos relativos às entidades públicas que se sujeitam ao regime dos precatórios.

§ 9º A opção do Ente da Federação pelo regime especial de pagamento de precatórios prevista no caput deste artigo afasta, transitoriamente, enquanto estiver sendo cumprida a vinculação de recursos, a incidência dos arts. 34, VI; 36, II; 100, caput, §§ 1º, 1º-A, 2º, 4º e 5º da Constituição, bem como o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inclusive quanto a seqüestros financeiros já requisitados ou determinados na data da opção.

§ 10º Os precatórios parcelados na forma do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamentos ingressarão automaticamente no regime especial de pagamento de acordo com o valor consolidadas parcelas não pagas relativas a cada credor.

§ 11º No caso de opção pelo regime especial de pagamento e de não liberação tempestiva dos recursos, haverá o seqüestro por ordem do Presidente do Tribunal de Justiça local ou, no caso da União, do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, até o limite do valor não liberado.

§ 12º Na hipótese do § 11, o Chefe do Poder Executivo responderá por crime de responsabilidade.

§ 13º Para os fins do regime especial de pagamento, será considerado o valor do precatório, admitido o desmembramento por credor.

> § 14º No caso de desmembramento do precatório conforme previsto no § 13, não se aplica aos valores por credor o art. 100, § 3º, da Constituição.
> § 15º Os precatórios habilitados poderão ser utilizados, a critério do Ente da Federação, para o pagamento de débitos inscritos em dívida ativa até 31 de dezembro de 2004, sem que isso signifique quebra da ordem de pagamento de que trata o § 4º, inciso II.
> § 16º Os precatórios pendentes de pagamentos serão corrigidos, a partir da data da promulgação desta Emenda Constitucional, pelo índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro que venha a substituir, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acrescidos de juros de seis por cento ao ano, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. "

Como se vê, a PEC 12/06 viola em bloco os princípios que regem a Administração Pública, elencados no art. 37 da Constituição Federal, a começar pelo princípio maior da moralidade pública; viola o princípio da separação dos Poderes, denegrindo a imagem do Judiciário submetendo os credores por sentenças judiciais transitadas em julgado ao humilhante processo de leilão, pelo critério da maior desvalorização dos títulos sentenciais; viola os direitos e garantias individuais ignorando os princípios do direito adquirido, do ato jurídico perfeito, da coisa julgada, da segurança jurídica, do direito à dignidade humana[32]. Por tudo isso, essa PEC não poderia estar sendo deliberada pelo Parlamento Nacional à vista do que dispõe o § 4º do art. 60 da CF *in verbis:*

> "§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

[32] "... Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8352> Acesso em 19/04/09 às 02h31min."

> *(...)*
> III - A separação dos Poderes
> IV – Os direitos e garantias individuais."

A PEC oficializa o calote e afronta o Poder Judiciário, ao propiciar o descumprimento de suas sentenças. Com isso, viola sua soberania, expressa na cláusula pétrea constitucional (artigo 2º), que estabelece a independência dos três Poderes da República. Quando o Executivo descumpre uma decisão do Judiciário, fragiliza o sistema tripartite, em que se sustenta o regime democrático. Submete o cidadão-contribuinte a uma relação perversa e desigual com o Estado, absolutamente incompatível com o ordenamento jurídico do país. E fere direito humano fundamental, ao pôr em risco a sobrevivência material do credor do Estado. Pior que os danos materiais a que o submete, possibilitando que seus créditos, judicialmente reconhecidos, sejam pulverizados no curso de muitas décadas, ou que sejam submetidos a leilão, é a transgressão ética que representa[33]

A justificação da PEC, como as demais, utiliza-se de argumentos político-econômicos para resolver um problema jurídico.

Todavia, a Proposta de Emenda traz inúmeras inconstitucionalidades, como o pagamento de precatórios, que se caracteriza como “direito e garantia individual”, sendo, portanto, vedada a deliberação de proposta de emenda que venha abolir tal direito.

O leilão para pagamento de precatórios é imoral, além de inconstitucional, pois não se podem impor condições para o cumprimento de decisão judicial. Também faz parte do rol de inconstitucionalidades, a

[33] “... Disponível em < http://www.oab.org.br/noticia.asp?id=16338 > Acesso em 19/04/09 às 23h28min.”

transferência dos precatórios parcelados nos termos do art. 78 do ADCT para o regime especial previsto no art. 95, § 10, ofende o ato jurídico perfeito e direito adquirido dos contribuintes, “direitos e garantias individuais cuja modificação não pode sequer ser objeto de deliberação.

3. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

3.1. Execução por Quantia Certa

Para Greco, “Fazenda Pública é a pessoa jurídica de direito público, União, Estados e Municípios, Distrito Federal e respectivas autarquias, inclusive os territórios, cujo regime financeiro, orçamentário e contábil é público. Empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações que não têm regime orçamentário público e o privilégio da

impenhorabilidade de seus bens não são Fazenda Pública para os fins desta espécie de execução." [34]

A execução por quantia certa está estruturada pelo Código de Processo Civil, em seu artigo 646, como instrumento para realizar a expropriação de bens do devedor com o objetivo de satisfazer o direito do credor. Por seu intermédio, o órgão judicial sub-roga-se na posição do devedor, para efetivar a responsabilidade patrimonial que garante aos credores a satisfação da obrigação do devedor e, independente de seu assentimento, utiliza os bens expropriados como meio de solver a obrigação exeqüenda.[35]

A execução se dá através de requisição de pagamento, realizada entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo.

Como sub-rogado, o Poder Judiciário se apropria de bens do executado necessários para satisfazer o crédito do exeqüente, mas não de quaisquer bens, e sim daqueles que são disponíveis ou alienáveis. Inalienabilidade, todavia, é sinônimo de impenhorabilidade.

Uma vez que a inalienabilidade e, conseqüentemente, a impenhorabilidade são atributos do patrimônio público, a execução das dívidas passivas das pessoas jurídicas de direito público não pode submeter-se ao procedimento comum traçado pelo Código de Processo para realização de quantia certa[36].

---

[34] GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro,* volume 3. 17 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 94.

[35] VAZ, Orlando. *Precatório: problemas e soluções.* 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005. p.45.

[36] VAZ, Orlando. *Precatório: problemas e soluções.* 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005. p. 46.

O Código de Processo Civil prevê um procedimento especial para as execuções por quantia certa contra a Fazenda Pública. Contudo, não tem natureza própria de execução forçada, tendo em vista que se faz sem penhora e arrematação, isto é, sem expropriação ou transferência forçada de bens.

Tais dispositivos estão previstos nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil, que dispõe o seguinte sobre a matéria:

> "Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em trinta dias, se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:
> I – o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente,
> II – far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.
> Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito."

O desenvolvimento da execução contra a Fazenda Pública se dá sem penhora e sem expropriação. Em virtude disso, a doutrina a qualifica de execução imprópria ou indireta.

A Fazenda Pública devedora não é citada para pagar sob ameaça de penhora. É chamada para embargar a execução e, depois de superadas as eventuais objeções, ou na falta destas, o juiz, por meio do Presidente do Tribunal, requisita à Administração que inclua no orçamento a verba correspondente ao título exeqüendo, devendo no

exercício seguinte, o valor do crédito ser posto à disposição do Judiciário para o competente pagamento ao exeqüente.[37]

Os bens públicos são inalienáveis e impenhoráveis, quando a Fazenda sofre uma execução, não se poderá utilizar-se desses meios para que a execução seja realizada, pois a expropriação de bens não será possível. Fato este que torna uma execução muito difícil e demorada, pois, mesmo as Fazendas organizando suas dívidas em orçamentos futuros, as mesmas dificilmente cumprem o que foi designado[38].

A execução se dá através de requisição de pagamento, realizada entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo.

A citação da Fazenda Pública será realizada sem cominação da penhora, seja o título judicial ou extrajudicial, sendo a mesma convocada a opor embargos no prazo de 30 (trinta) dias.

Rejeitados os embargos, ou não havendo oposição dos mesmos, o juiz, por meio do Presidente do Tribunal competente, expedirá a requisição de pagamento, denominado *precatório.* A satisfação do credor deve ser realizada por meio de expedição de precatório, assistindo-lhe a garantia de não ser preterido no pagamento conforme dispõe o art. 731 do Código de Processo Civil.

Para Theodoro[39], "a requisição do pagamento não é feita diretamente pelo juiz de primeiro grau. Através de requerimento do

---

[37] VAZ, Orlando. *Precatório: problemas e soluções.* 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005. p. 46.

[38] CUNHA, Manoel da. *Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores*. São Paulo: LTr, 2000. p. 28

[39] THEODORO JUNIOR, *Humberto. Curso de direito Processual Civil – Processo de Execução de Processo Cautelar.* 38º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 300.

credor, o juiz encaminha a requisição ao Tribunal competente para o feito, cabendo ao Presidente do mesmo Tribunal formular a requisição à Fazenda Pública. É obrigatória a inclusão, no orçamento, da verba necessária ao pagamento dos débitos constantes dos precatórios, apresentados até 1º de julho do ano anterior."

As verbas destinadas à liquidação do precatório ficarão consignadas ao Poder Judiciário, recolhidas nas repartições correspondentes.

No tocante ao pagamento feito ao credor através de ordem cronológica, não se submetem a esta ordem, os créditos de natureza alimentícia, incluindo-se nessa classe aqueles decorrentes de salários, proventos, vencimentos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, sendo estes decorrentes de sentença transitados em julgado.

Segundo a Lei 9.494/97; elaborada para disciplinar a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública; é cabível ao Presidente do Tribunal proceder ao exame dos cálculos homologados, para corrigir-lhes eventuais erros ou excessos.

Segundo Theodoro[40], "o procedimento codificado de execução contra a Fazenda Pública, segundo certa jurisprudência, não deveria ser observado nas ações de desapropriação, onde os precatórios são logo processados sem passar pelo contraditório exigido pelo art. 730 do Código de Processo Civil. A regra do referido artigo não se aplica à execução no processo de desapropriação direta, que é especial e não comporta embargos à execução."

---

[40] THEODORO JUNIOR, *Humberto. Curso de direito Processual Civil – Processo de Execução de Processo Cautelar.* 38º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 302.

3.2. Título Executivo na Execução Contra a Fazenda

A execução especial por meio de precatório é modalidade de execução por quantia certa, conforme descrito nos artigos 730 e 731 do CPC. Da mesma forma que ocorre com todas as execuções, sua admissibilidade depende de um *título executivo: "*toda a execução tem por base título executivo", podendo ser judicial ou extrajudicial, conforme reza o artigo 583 do CPC.

Segundo Theodoro Junior[41], "pela sistemática dos precatórios, a execução tem que fundar-se sempre em "sentença judiciária", como impõe o art. 100 da Constituição Federal. O decisório não entrará no exame a relação jurídica material subjacente ao título executivo, porque o título, por si só, a justifica, e a Fazenda executada nada argüiu contra ele. Por não ter sido resistido a execução não haverá sucumbência para a Fazenda Pública, hipótese que, contudo, se configurará no julgamento de eventuais embargos da executada."

Para Greco, "a unificação da execução quer para títulos judiciais como para títulos extrajudiciais, levou a doutrina a entender que as normas dos art. 730 e 731 do CPC se aplicariam na execução contra a Fazenda Pública em face de qualquer dos dois tipos de títulos." [42].

Contudo, parece que tal entendimento contém equívoco que deve ser sanado. "O texto Constitucional é claro no sentido de que a disciplina de pagamentos de seu art. 100 refere-se a requisições ou precatórios

---

[41] THEODORO JUNIOR, *Humberto. Curso de direito Processual Civil – Processo de Execução de Processo Cautelar.* 38º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 301.

[42] GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro,* volume 3. 17 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 95.

resultantes de decisões judiciais. Ora, o pagamento de título executivo extrajudicial não decorre de decisão judicial, mas sim de força do próprio título. Ainda que haja embargos do devedor, no caso a Fazenda, não é a sentença dos embargos que se executa, mas sempre o título." [43].

Na execução de título extrajudicial, mesmo que a Fazenda não oponha embargos, o juiz será submetido a proferir uma sentença para autorizar a expedição do precatório.

3.3. Execução Provisória Contra a Fazenda Pública

O que, por outro lado, produziu à inovação da EC 30/200 foi a eliminação da possibilidade da execução provisória contra a Fazenda Pública fundada em precatório.

Quando no § 1º do art. 100 se inseriu a necessidade de o precatório ser apoiado em "sentença transitada em julgado", o que realmente intentou o constituinte foi abolir o entendimento até então acolhido pela jurisprudência de que a execução de sentença contra a Fazenda Pública poderia ser instaurada antes do trânsito em julgado, se o recurso pendente não tivesse efeito suspensivo[44].

Não há o que se falar em execução provisória, pois nessa situação, o devedor executado é um Ente Público, não há que se falar em insolvência, portanto, não haveria necessidade de execução provisória concretizada em face da Fazenda Pública apenas levaria à expedição do

---

[43] GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro,* volume 3. 17 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 95.

[44] VAZ, Orlando. *Precatório: problemas e soluções.* 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005. p. 50.

ofício requisitório, antes do trânsito em julgado da condenação, portanto, sem nenhum efeito patrimonial imediato para o credor, além do que a execução contra a Fazenda é apenas por precatório. Até mesmo os débitos de pequeno valor não terão execução provisória[45]. Isso agora, positivamente, não é mais admitido pela Constituição.

4. INTERVENÇÕES E SEQUESTROS

4.1. Conceito

A intervenção consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, fundada em hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional, e que visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, a União, via de regra, somente poderá intervir nos Estados-membros e no

[45] OLIVEIRA, Antônio Flávio de. *Precatórios: aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais.* 1. ed. 2. Tiragem. Belo Horizonte: Fórum. 2007. p. 75.

Distrito Federal, através de decreto do Presidente da República (art. 84, X, CF), enquanto os Estados somente poderão intervir nos Municípios integrantes de seu território, através de seus governadores de Estado, sendo ato privativo do Chefe do Poder Executivo[46].

Segundo entendimento de Greco, "o seqüestro é a apreensão da coisa objeto do litígio, a fim de garantir sua total entrega ao vencedor. Quanto à materialidade e também quanto ao procedimento, o arresto é idêntico ao seqüestro. A diferença está em que, os bens apreendidos são quaisquer bens penhoráveis que vão ser convertidos em dinheiro para pagamento do credor, ao passo que no seqüestro a apreensão é da coisa litigiosa, para garantir sua total entrega ao vencedor." [47]

Todavia, o seqüestro deve ser dirigido contra o credor beneficiado e não contra a Fazenda, a qual tem seus bens impenhoráveis e, portanto, insequestráveis.

Vale lembrar que, o "seqüestro tem natureza cautelar, cuja finalidade é recompor a ordem dos pagamentos, e não a natureza executiva, satisfativa, do credor preterido, porque não se decidiu, se o credor preterido é o primeiro na fila, mas simplesmente que foi preterido em relação ao que foi pago antecipadamente. O próprio seqüestro não é medida para compelir a pagar, mas instrumento do credor preterido somente no caso de violação da ordem cronológica." [48]

---

[46] "... Disponível em < http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=508> Acesso em 21/04/09 às 13h07min."

[47] GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro,* volume 3. 17 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 177.

[48] GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro,* volume 3. 17 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 97

4.2. Da Intervenção

A intervenção está prevista nos arts. 34 a 36 da Constituição Federal, no qual regulamenta que a União não intervirá nos Estados nem do Distrito Federal, exceto para prover a execução de Lei Federal, ordem ou decisão judicial.

O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, com exceção quando o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de Lei, ou de decisão judicial, conforme previsão do artigo 35 da CF.

Os pressupostos de fundo da intervenção federal constituem situações críticas em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional. Trata-se de um instituto típico da estrutura do Estado Federal, que tem por finalidade a defesa da ordem constitucional, quando o art. 34 autoriza a intervenção no caso do inciso VI, para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial [49].

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal somente tem analisado a alegação de “estado de necessidades administrativo” sob ângulo das despesas necessárias. Assim, os entes da Federação demonstram o quanto têm de gastar com despesas obrigatórias, alegando não possuir recursos para o pagamento dos precatórios, mas omitem as despesas não obrigatórias, e até mesmo supérfluas, como por exemplo, gastos com publicidade, reformas desnecessárias entre outras.

---

[49] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 218.

Os pedidos de intervenção são acolhidos pelo Tribunal de Justiça, que após recebê-los, remetem os autos ao Procurador-Geral de Justiça, para parecer, mas não há necessidade, como alguns entendem, de que o processo interventivo, nesses casos, seja desencadeado pelo Ministério Público, a quem, então, teria que se dirigir o interessado.

O pedido de intervenção apressa a solução do problema, mas, tratando-se de uma medida extrema, deveria ser mais ágil na produção dos seus efeitos, não comportando, inclusive, todos os recursos protelatórios de um processo comum.

Para justificar a intervenção, não basta a demora do pagamento, na execução de ordem ou decisão judiciária, por falta de numerário: é necessário o intencional ou arbitrário embaraço ou impedimento oposto a essa execução[50].

A intervenção, federal ou estadual, é o remédio constitucionalmente previsto para o caso de descumprimento de decisões judiciais.

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, tem entendido, por maioria, que o descumprimento de decisão judicial que justifica a intervenção é apenas o descumprimento doloso. Nesses termos, tendo em vista que os Estados e os Municípios alegam que não pagam os precatórios por absoluta impossibilidade financeira, os pedidos de intervenção têm sido indeferidos pelo STF[51].

---

[50] VAZ, Orlando. *Precatório: problemas e soluções.* 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005. p. 92. ("apud" Cf. Pedido de Intervenção Federal nº 20, Minas Gerais, rel. Min. Nelson Hungria, j. 3.5.1954, DJ 15.7.1954, v.u.)

[51] VAZ, Orlando. *Precatório: problemas e soluções.* 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005. p. 135..

4.3 Do Seqüestro

Para o Direito Processual Civil, o seqüestro é medida assecuratória utilizada na execução para a entrega de coisa certa. No dizer de Oívidio A. Batista da Silva, que ao diferenciar o instituto do seqüestro daquele nomeado arresto:

> Enquanto no arresto, apreende-se qualquer coisa cuja propriedade seja indiscutivelmente do arrestado, no seqüestro, ao contrário, a apreensão se dará em geral sobre coisa litigiosa, de modo a conservá-la, para ser entregue ao litigante que vier a sagrar-se vitorioso na ação principal[52].

O art. 78 do ADCT, em seu § 4º, determina o cabimento do seqüestro de valores, dispondo o seguinte:

> Art. 78. (omissis)
>
> (...)
>
> §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 seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.

Segundo Vaz, “quanto a este dispositivo, verifica-se que ele é exceção a regra geral (art. 100, §2º, da CF de 1988), segundo a qual o seqüestro é cabível “exclusivamente para o caso de preterimento do direito de precedência” de credor. Assim, no tocante ao pagamento de precatórios, nos termos do art. 100 da CF, somente pode ser solicitado o seqüestro em caso de preterimento de direito de precedência. Tal seqüestro, no entanto, pode ser solicitado também nas hipóteses do *caput*

---

[52] SILVA, Ovídio A. Batista da. *Curso de Processo Civil: Processo Cautelar (Tutela de Urgência).* 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. v. 3. p. 136

do art. 78 do ADCT, ou seja, se houver parcelamento de precatórios e se ocorrer o não-pagamento de parcela (vencido o prazo), omissão no orçamento e "preterição ao direito de precedência" quanto ao valor parcelado". [53]

O seqüestro ocorre quando a Entidade devedora quebra a ordem de pagamento dos precatórios, pagando um mais recente e preterindo um ou outros mais antigos. O procedimento é praticamente o mesmo da intervenção, mas, nesse caso, a determinação do Tribunal não é de intervenção, com afastamento do chefe do órgão faltoso, mas de apreensão judicial de verba deste existente em estabelecimento bancário ou de produto de sua arrecadação, até o montante suficiente ao pagamento do precatório do reclamante.

A omissão do valor do precatório no orçamento é motivo para o requerimento do seqüestro, uma vez que seria impossível pagar ao credor cujo crédito não estivesse consignado no orçamento.

O pedido do seqüestro deverá ser instruído com a comprovação da quebra da ordem cronológica, onde deverá constar cópia do depósito efetuado do precatório com ordem cronológica posterior ao do que não foi pago, havendo a prova de que houve quebra na ordem dos pagamentos, que é o mais relevante motivo a justificar o pedido de seqüestro[54].

Vale lembrar que não cabe seqüestro quando se tratar de não-pagamento de créditos definidos em lei como de pequeno valor, de natureza alimentícia e daqueles de que trata o art. 33 do ADCT e suas complementações.

---

[53] Vaz, José Otávio de Vianna. *O pagamento de tributos por meio de precatórios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 296.

[54] CUNHA, Manoel da. Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores. 1. ed. São Paulo: LTr, 2000. p. 90.

É de competência do Presidente do Tribunal requisitar o sequestro. Caso este não seja realizado, deverá determinar que seja feito, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade, conforme manda a Constituição em seu art. 100, § 5º.

Já existem Tribunais que entendem que em casos de comprovação de doença grave, o credor tem direito a antecipação de seu precatório. Todavia, vale ressaltar, que a "doença grave" aqui relatada não é a mesma usada para fins de isenção de imposto de renda. É necessário analisar caso a caso.[55]

O Tribunal de Justiça de São Paulo determinou em 2007, o seqüestro de verbas públicas para o pagamento antecipado de títulos de precatórios a uma pessoa portadora de doença grave. Até o ano de 2007, foram deferidas 14 liminares determinando o seqüestro de valores para a mesma finalidade. Todavia, esses credores estavam em momentos finais de vida, e a verba disposta foi para a compra de medicamentos e pagamento dos tratamentos[56].

Conforme entendimento de Theodoro[57], "o seqüestro relatado no art. 731 do Código de Processo Civil, segundo antigo entendimento doutrinário, não deveria recair diretamente contra a Fazenda, pois sendo seus bens impenhoráveis, são conseqüentemente insequestráveis. Deveria ser contra o credor que tivesse recebido pagamento fora da ordem legal, atingindo as importâncias irregularmente embolsadas. O Supremo Tribunal Federal, no entanto, em decisão de seu Pleno, já

---

[55] "... Disponível em < http://www.conjur.com.br/2004-out-06/doenca_gera_antecipacao_pagamento_precatorio> Acesso em 22/04/09 às 01h04min."

[56] "... Disponível em <http://www.conam.com.br/modules.php?name=News&file=article&sid=3964 > Acesso em 22/04/09 às 01h25min."

[57] THEODORO JÚNIOR, *Humberto. Curso de direito Processual Civil – Processo de Execução de Processo Cautelar.* 38º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 301.

admitiu a possibilidade de que tal seqüestro pudesse recair diretamente sobre as rendas da Fazenda Pública infratora, em quantia suficiente para satisfazer o crédito exeqüendo.

5. O ATRASO DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS

5.1 Do Pagamento

O Texto Constitucional ao longo dos anos, conforme demonstrado no trabalho acima tem favorecido as Fazendas no tocante aos pagamentos dos títulos de precatórios, com o intuito de aprimorar e efetuar corretamente e pontualmente os pagamentos de tais débitos. Todavia, em vão foram os esforços, tendo em vista que a dívida

fazendária tem crescido assustadoramente ao longo dos anos, trazendo com isso conseqüências marcantes no mundo jurídico.

A inadimplência fazendária fere os princípios e garantias constitucionais do direito, visto que a maioria dos credores aguardam décadas na fila até morrerem, à espera pelo pagamento.

Antes do advento da Emenda 30/200, a obrigação da Fazenda era honrar com o pagamento integral do precatório. Com a chegada da Emenda, esse prazo se estendeu para dez anos, podendo ser paga em dez parcelas.

Segundo Vaz[58], "o não pagamento da primeira parcela fez caducar o direito de a Fazenda realizar o pagamento em dez parcelas, passando a dever todo o montante de uma só vez, com poder liberatório para o pagamento de tributos. Tal entendimento decorre do fato de que as parcelas devem ser 'anuais, iguais e sucessivas', fato pelo qual a Fazenda deveria estipular o número de pagamentos e, conseqüentemente, o valor (nominal) das parcelas."

Entretanto, o atraso no cumprimento das ordens judiciais, expedidas pelos Tribunais para a liquidação do precatório é um problema que vem trazendo grande polêmica no Judiciário. Não atinge apenas e tão somente aos credores, mas também seus advogados; que por sua vez, são vítimas da inadimplência fazendária, e só receberão pelo trabalho realizado após a quitação do precatório por parte do Ente devedor; como também os juízes e Tribunais, que vêem suas decisões proferidas sendo desacatadas constantemente.

[58] VAZ, Orlando. *Precatório: problemas e soluções.* 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005. p. 113 e 114.

Os Entes devedores recorrem e protelam o quanto podem, alegam não ter verba orçamentária suficiente, dando a nítida impressão de que não querem sanar a dívida. A questão do calote em precatórios é de âmbito nacional, não há restrição a este o aquele Estado ou a este ou aquele Município.

A dívida do governo do Estado de São Paulo, segundo entrevista fornecida a TV Estadão pelo Presidente do Madeca (Movimentos dos Advogados em Defesa dos Credores Alimentares), está acumulada em onze bilhões de reais[59]. São Paulo é o Estado onde mais devem precatórios.

A luta dos credores para receberem seu crédito já se tornou um caos. No ano de 2008, publicaram nos jornais, matéria referente à destinação de R$ 512 milhões para pagamentos de precatórios, deixando os credores ansiosos e eufóricos com a notícia que poderia mudar este lamentável cenário, mas o valor infelizmente foi redirecionado para outro fim. Mais uma vez, era só uma questão política. Pagamento de precatórios não rende votos, por isso continuará esquecido.[60]

5.2 Da Cessão do Crédito e o Mercado de Precatórios

A cessão do crédito está prevista no art. 42, §1º do Código de Processo Civil e art. 78 do ADCT. É facultado ao credor da Fazenda Pública, o direito de ceder seu crédito a quem quiser, desde que esteja

[59] "... Disponível em <http://www.sandovalfilho.com.br/2007/Materias/Integra.aspx?materia=990> Acesso em 28/04/09 às 17h26min."

[60] "... Disponível em <http://www.conjur.com.br/2008-abr-01/mercado_precatorios_atrai_investidor_internacional> Acesso em 2/04/09 às 16h46min."

nos termos do art. 286 ao 298 do Código Civil Brasileiro, deixando explícito que a cessão do crédito, para ter validade em relação a terceiros; juridicamente falando; deverá ser feita por meio de instrumento público e notificada ao devedor.

Nas palavras de Orlando Vaz[61], "o § 1º do art. 78 do ADCT permite a decomposição do crédito em parcelas, a critério do credor. Quer isso dizer que o valor constante de um mesmo precatório pode ser cedido a vários cessionários, não exigindo o texto legal que o crédito seja cedido, por inteiro, a uma só pessoa."

Devido à demora no cumprimento das decisões judiciais, no que tange a liquidação do precatório, surgiu recentemente o denominado *mercado dos precatórios.* O referido mercado é composto por empresas intermediadoras, e até mesmo por escritórios de advocacia, especializados na compra e na venda de precatórios, com o objetivo de usar o crédito para fins de compensação de ICMS e também de outros impostos.

Através de listas divulgadas no Diário Oficial da Procuradoria Geral do Estado, estas empresas tomam conhecimento dos nomes dos detentores de precatórios, com o intuito de fazer o levantamento dos processos ajuizados contra a Fazenda. Feito isso, entram em contato com o credor, fazendo-lhe oferta para a venda do título, propondo uma espécie de acordo, com deságios, na maioria das vezes, abusivos.

Diante da situação que se encontra os pagamentos, os credores; maioria deles idosos, necessitando do dinheiro até mesmo para compra de remédios; acabam tomando decisões precipitadas, visto que esses

[61] VAZ, Orlando. *Precatório: problemas e soluções.* 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005. p. 117.

processos chegam a tramitar por mais de uma década na Justiça, e mesmo depois de ganhos, levam mais décadas para serem pagos.

Em razão disso, a venda do precatório é a solução mais fácil e rápida para quem está precisando do dinheiro.

O mercado de precatórios tem suas vantagens, mas também, por outro lado, tem seus pormenores.

O Tribunal de Justiça de São Paulo tem recebido reclamações de credores que venderam seus precatórios, alegando que foram lesados por empresas que omitiram o valor real do crédito, oferecendo quantia muito inferior em relação àquela que teria direito.

Nesse caso, orienta o Tribunal[62] que, "a pessoa que se sentir lesada deverá ingressar com ação anulatória de contrato".

Infelizmente não tem como evitar essa prática. Não há na Lei, dispositivos que proíbem a negociação do precatório.

Portanto, caberá ao credor que pretender ceder seu crédito, buscar informações concretas sobre a situação em que se encontra o seu precatório, e se achar necessário, realizar o negócio com assistência de um advogado, prática esta difícil de encontrar no mercado de precatórios, visto que os credores já possuem advogado, mais precisamente, o patrono da ação, tendo que pagar a este seus honorários, portanto, não querem e muitos não têm condições de assumir despesas com dois advogados para receber o referido crédito.

[62] "... Disponível em < http://www.tj.sp.gov.br/noticias/News_View.aspx?Articleid=1364> Acesso em 28/04/09 às 14h28min.

CONCLUSÃO

O objetivo esperado com o estudo da matéria é o de compreender o instituto do precatório, não somente no âmbito do Direito Processual Civil, do processo de execução, mas também, os aspectos

administrativos, financeiros, constitucionais e políticos, que envolvem o assunto, sem, todavia, descurar de pontos relevantes próprios do Direito Processual Civil.

Podemos concluir com o estudo desse instituto que, qualquer litígio contra o Estado, Município ou Distrito Federal, mesmo que esteja ganho e transitado em julgado, pode ter sua eficácia comprometida por questões meramente políticas. Infelizmente nada poderá ser feito em relação aos ritos processuais, mais precisamente no tocante a execução, pois os bens públicos são impenhoráveis e insequestráveis, ficando então o credor a mercê da boa vontade dos governantes agirem de forma sucinta para reverter esse quadro. Contudo, a dívida fazendária para com o credor, na situação em que se encontra hoje, se não for tomada providências ponderáveis em relação a dívida impagável, estará esta a perder de vista.

Os Entes devedores tentam justificar o atraso no pagamento de precatórios devido à ausência de verbas destinadas para esse fim. Se este fosse o real motivo, a solução seria reaver o planejamento orçamentário com o intuito de inserir pelo menos parte dos débitos, de acordo com as necessidades. Porém, para obras desnecessárias visando interesse político e para campanhas de eleição, a verba estará sempre disponível. A verdade é que os governantes ficam “jogando a dívida” sempre para o próximo mandato, assim fica dispensado da responsabilidade, postergando e acumulando ainda mais a dívida fazendária.

Como conseqüência disso, surgiu em meio a tantos problemas políticos e econômicos, o “mercado dos precatórios”. Desiludidos com as promessas do governo, o credor acaba cedendo seu crédito no mercado por um valor muito abaixo do que aquele que teria direito. Esta é, portanto, uma das únicas formas para receber o precatório em vida, com exceção da intervenção e do seqüestro, que por sua vez, atinge um

resultado pouco relevante em relação a quantidade de credores e o tamanho da dívida.

Todavia, a situação pode se agravar ainda mais se a PEC nº 12 for realmente aprovada, pois se instaurará o calote oficial do Estado, e mais uma vez o credor ficará com suas mãos atadas, aguardando o pagamento até a morte, à espera de um milagre.

BIBLIOGRAFIA

CATHARINO, José Martins. *Do Precatório.* 1. ed. São Paulo: LTr. 2000.

CUNHA, Manoel da. *Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores.* 1. ed. São Paulo: LTr, 2000.

GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro,* volume 3. 17 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005

HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Minidicionário da língua portuguesa. 6*. ed. Curitiba: Positivo. 2007

OLIVEIRA, Antônio Flávio de. *Precatórios: aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais.* 1. ed. 2. Tiragem. Belo Horizonte: Fórum. 2007.

PLÁCIDO, Silva de. *Vocabulário Jurídico.* 15. ed. Rio de Janeiro. Forense. 2000.

PESSOA, Robertônio Santos. *Curso de Direito Administrativo Moderno*. 2ª ed. Rio de Janeiro. Forense. 2003.

SILVA, Ovídio A. Batista da. *Curso de Processo Civil: Processo Cautelar (Tutela de Urgência).* 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. v. 3.

THEODORO JÚNIOR, *Humberto. Curso de direito Processual Civil – Processo de Execução de Processo Cautelar.* 38º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

VAZ, Orlando. *Precatório: problemas e soluções.* 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro. 2005.

SITES CONSULTADOS

Data da consulta: 08.03.2009.

http://www.sandovalfilho.com.br/2007/Materias/Integra.aspx?materia=980

Data da consulta: 30.03.09
http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/18924/1/Da_execu%c3%a7%c3%a3o_por_quantia_certa_contra_a_fazenda_p%c3%bablica.pdf

Data da consulta:18.04.09
http://www.sandovalfilho.com.br/2007/Materias/Integra.aspx?materia=1008

Data da consulta: 2.04.09
http://www.conjur.com.br/2008-abr-01/mercado_precatorios_atrai_investidor_internacional

Data da consulta: 19.04.09
http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=76944

Data da consulta: 19.04.09
http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8352

Data da consulta: 19.04.09
http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8352

Data da Consulta: 19.04.09
http://www.oab.org.br/noticia.asp?id=16338

Data da consulta: 21.04.09
http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=508

Data da consulta: 22.04.09

http://www.conjur.com.br/2004-out-06/doenca_gera_antecipacao_pagamento_precatorio

Data da Consulta: 22.04.09
http://www.conam.com.br/modules.php?name=News&file=article&sid=3964

Data da consulta: 28.04.09
http://www.tj.sp.gov.br/noticias/News_View.aspx?Articleid=1364

Data da consulta: 28.04.09
http://www.sandovalfilho.com.br/2007/Materias/Integra.aspx?materia=990

Data da consulta: 29.04.09
http://www.conjur.com.br/2008-abr-01/mercado_precatorios_atrai_investidor_internacional

Data da consulta: 29.04.2009.
http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver_noticia.php?not=4023