

**PAGAMENTO DAS CONDENAÇÕES JUDICIAIS PROFERIDAS  
EM FACE DO PODER PÚBLICO (PRECATÓRIOS):  
ANÁLISE DO JULGAMENTO DO STF NAS ADIs 4.357 e 4.435**

**Luiz Gustavo de Andrade<sup>1</sup>**

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Pagamento de despesas de origem judicial: Precatório; 3. Prioridade do crédito alimentício, maior prioridade e condenação de pequeno valor; 4. Prazo para pagamento dos precatórios, regime especial (EC 62) e sequestro de valores; 5. Outras questões relacionadas aos Precatórios e ao julgamento das ADIs 4.357 e 4.435 pelo STF; 6. Conclusão; 7. Referências.

**Resumo:** O Precatório constitui uma ordem do Poder Judiciário, ao Poder Executivo, para que este inclua na lei orçamentária a previsão de pagamento de determinada condenação judicial. Dentre as pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública Direta e Indireta, nem todas pagam suas condenações judiciais por meio de Precatórios. Pode-se dizer que, em regra, sujeitam-se ao regime de pagamento por meio de Precatórios apenas as pessoas jurídicas de direito público da Administração Pública. Atualmente, existem ordens cronológicas de pagamento dos precatórios. Na primeira encontram-se os precatórios sem qualquer preferência; na segunda, os precatórios alimentícios, pagos com prioridade. Dentre estes, aqueles cujos titulares sejam idosos ou portadores de doença grave, receberão (parte de) seus créditos com maior preferência. Com o julgamento das ADIs 4.357 e 4.435 pelo STF, o regime especial, que concedia prazo de 15 anos para Estados e Municípios pagarem suas condenações judiciais restou declarado inconstitucional. Contudo, tal julgamento, na parte em que reconhece ofensa à Constituição na sistemática do regime especial, encontra-se com seus efeitos suspensos.

## **1. Introdução**

Dentre as matérias tratadas pela Constituição Financeira, o art. 100 (alocado no capítulo afeto ao Poder Judiciário) tratou de normatizar o procedimento de pagamento de uma das despesas públicas estatais mais conhecidas, qual seja, aquela decorrente de condenação judicial. Está-se a referir aos Precatórios.

---

<sup>1</sup> Advogado. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba do Centro Universitário Curitiba - Unicuritiba (2003). Pós-graduado em Direito pela Universidade Candido Mendes do Rio de Janeiro (2005). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Curitiba - Unicuritiba (2008). Professor da graduação e pós-graduação em Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Membro da Comissão de Direito Eleitoral e da Comissão de Controle da Administração Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Paraná.

A temática ganha relevo na medida que o Estado brasileiro, apesar dos sucessivos prazos outorgados pelo legislador constituinte reformador, não consegue dar efetividade à norma constitucional, incidindo, ao longo dos anos, em grande atraso no pagamento das condenações sofridas pela Administração Pública. Atualmente, uma das emendas constitucionais que alterou o art. 100, a saber, a EC 62/2009, foi objeto de julgamento pelo STF, reconhecendo-se a sua inconstitucionalidade parcial.

O objetivo deste trabalho é analisar a sistemática de pagamento das condenações judiciais impostas ao Poder Público, verificando as mudanças trazidas pela EC 62 e as consequências do julgamento do STF, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.435.

## **2. Pagamento de despesas de origem judicial: Precatório**

Antes de se adentrar ao conceito de Precatório, pertinente que se recorde como se concretizam e se cumprem as condenações judiciais impostas contra um particular. Segundo o art. 591, do CPC, “o devedor responde, para o cumprimento de suas obrigações, com todos os seus bens presentes e futuros”. Daí a máxima de que o patrimônio do devedor responde por suas dívidas, inclusive aquelas impostas por condenações judiciais.

Desta forma, numa execução judicial (cumprimento de uma sentença judicial) que imponha a obrigação de pagamento de determinado valor, caso o devedor (particular) não pague voluntariamente a condenação, responderá com seu patrimônio, mediante penhora de seus bens<sup>2</sup>. Penhorado, após regular trâmite da execução, o bem é levado a leilão, alienado publicamente e o produto da arrematação é revertido para satisfação do credor. Desta forma, em apertadíssima síntese, é que são satisfeitas as condenações judiciais em face de um particular.

Procedimento diverso, entretanto, impõe-se quando a condenação judicial é proferida em face da Administração Pública. Neste caso, as condenações são pagas

---

<sup>2</sup> Por penhora entende-se “ato executivo processual que visa, principalmente, a individualização do bem sobre o qual recairá a satisfação do crédito, obtida com a conversão em dinheiro” (MIGLIAVACCA, Carolina Moraes. A penhora no processo civil brasileiro. **Revista Eletrônica Datadez**, jan-fev/2010). Prevê o CPC: “Art. 475-J. Caso o devedor, condenado ao pagamento de quantia certa ou já fixada em liquidação, não o efetue no prazo de quinze dias, o montante da condenação será acrescido de multa no percentual de dez por cento e, a requerimento do credor e observado o disposto no art. 614, inciso II, desta Lei, expedir-se-á mandado de penhora e avaliação”. Semelhante previsão está contida no Novo Código de Processo Civil.

mediante Precatário. Dois são os motivos principais da existência dos Precatórios: **primeiro**, a característica da **impenhorabilidade** dos bens públicos<sup>3</sup>; ou seja, se o devedor, executado em virtude de ter sofrido uma condenação judicial, é o Estado e, sendo seu patrimônio constituído por bens públicos, mostra-se inviável a penhora dos mesmos, já que os bens públicos são impenhoráveis; e **segundo**, o princípio da **legalidade orçamentária**, pelo qual, para que o Administrador retire dinheiro dos cofres públicos, para pagar uma despesa pública (ainda que decorrente de condenação judicial), mostra-se necessária autorização legal. Tal lei será a lei orçamentária (melhor tratada adiante).

Feitas estas considerações, pode-se conceituar Precatário como uma ordem do Poder Judiciário, ao Poder Executivo, para que este inclua na lei orçamentária a previsão de pagamento de determinada condenação judicial<sup>4</sup>. Explica Abraham que “Se [tais condenações] fossem pagas imediatamente após o encerramento do processo judicial, haveria um desequilíbrio orçamentário, já que o seu valor e o momento de seu pagamento são (...) incertos e imprevisíveis”<sup>5</sup>. Ou seja, quando da condenação, a lei orçamentária anual daquele exercício financeiro já estará em vigor, sem previsão para aquele pagamento judicial, de modo que a inclusão no orçamento somente seria possível para um exercício financeiro futuro. Segundo o autor, também para se corrigir esse problema é que se justificam os Precatórios. Para ele, “De maneira simplificada, podemos dizer que o Precatário é a requisição formal do pagamento que a Fazenda Pública é condenada judicialmente a realizar”<sup>6</sup>.

Contudo, pertinente que se observe que dentre as pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública Direta e Indireta, nem todas pagam suas condenações judiciais por meio de Precatórios. Pode-se dizer que, em regra,

---

<sup>3</sup> “Com efeito, é por isso que o art. 649, I do CPC, decreta expressamente que são absolutamente impenhoráveis os bens inalienáveis, sendo evidente que os bens públicos, dado a sua afetação à satisfação dos interesses da comunidade, são inalienáveis pelo administrador que não pode dispor deles, senão na forma prevista em lei, temos que eles são também absolutamente impenhoráveis pelo Estado-Juiz, pois isto implicaria um caso em que o Poder Judiciário poderia realizar a expropriação de bens do Poder Executivo e, portanto, da coletividade que ele representa” (ROCHA, Ibraim José das Mercês. Penhora de bens públicos na execução de débitos judiciais de pequeno valor? Publicada no **Jornal Síntese** n. 52 - junho/2001. p. 8)

<sup>4</sup> Prevê o art. 100, § 5º, da Constituição: 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 judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente

<sup>5</sup> ABRAHAM, Op. cit. p. 172

<sup>6</sup> Ibid. Lenza define precatório judicial como “instrumento através do qual se cobra um débito do Poder Público (pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais), conforme o art. 100 da Constituição, em virtude de sentença judiciária” (LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 782)

sujeitam-se ao regime de pagamento por meio de Precatórios apenas as pessoas jurídicas de direito público da Administração Pública. Ou seja, dentre elas, a União, os Estados, o Distrito Federal, suas autarquias e fundações públicas de direito público pagam suas condenações transitadas em julgado mediante Precatório. Por outro lado, em regra, as empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), por serem pessoas jurídicas de direito privado, cujos bens possuem natureza de bens particulares, não ficam afetadas à sistemática dos Precatórios.

Para se chegar a tal conclusão basta verificar a redação do art. 98 do Código Civil: “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. As pessoas jurídicas de direito público interno são os entes federados, integrantes da Administração Direta. Por esta redação, estariam excluídos do conjunto de bens públicos os bens das autarquias e fundações públicas de direito público. Contudo, não é esta a melhor interpretação. A doutrina<sup>7</sup> esclarece que, por estarem necessariamente afetados a fim público (bens de uso especial – art. 99, II, do Código Civil), os bens das autarquias e fundações públicas também seriam equiparados a bens públicos, sujeitando tais entidades ao pagamento de suas condenações por meio de Precatórios. Não pagariam suas condenações por meio de Precatórios, as pessoas jurídicas de direito privado da Administração Pública Indireta.

Por outro lado, dentre as pessoas jurídicas de direito privado pertencentes à Administração Pública Indireta, o STF vem entendendo que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), ou simplesmente os “Correios” (empresa pública federal), paga suas condenações judiciais por meio de precatório<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 462

<sup>8</sup> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. IMPENHORABILIDADE DE SEUS BENS, RENDAS E SERVIÇOS. RECEPÇÃO DO ARTIGO 12 DO DECRETO-LEI Nº 509/69. EXECUÇÃO.OBSERVÂNCIA DO REGIME DE PRECATÓRIO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. À empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, é aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Recepção do artigo 12 do Decreto-lei nº 509/69 e não-incidência da restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. 2. Empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido. Execução. Observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 220906 DF, Relator Min. Maurício Corrêa, j. 16.11.2000).

O raciocínio se justifica na medida em que os Correios executam serviço público da União, outorgado a ela pelo texto constitucional (art. 21, X, da Constituição). Trata-se de serviço estatal típico. Em que pese não conste do voto do Relator no RE 220.906, entendemos que quando da descentralização de tal serviço, melhor seria que o mesmo fosse outorgado a uma autarquia, por se tratar de serviço típico estatal, por força constitucional, e exercido em regime de monopólio. Daí mostrar-se coerente a equiparação, pelo STF, da referida empresa pública ao regime de uma autarquia para pagamento das condenações judiciais<sup>9</sup>, porém em caráter de **exceção**, já que a regra consiste na não sujeição das empresas estatais ao regime de precatório. Tal regra decorre, aliás, do que prevê o art. 173, § 1º, inciso II, da Constituição, segundo a qual as empresas estatais se sujeitam ao mesmo regime jurídico das empresas privadas, inclusive quanto a suas obrigações.

A exceção dos Correios, no entender de Di Pietro<sup>10</sup>, estender-se-ia a qualquer empresa estatal prestadora de serviço público, o que parece efetivamente ter sido o raciocínio adotado pela maioria STF na fundamentação do RE 220.906 que, naquela ocasião, entendeu: “não há como se inferir que seja dispensável a expedição de precatórios nas execuções contra empresas públicas que exerçam atividade tipicamente estatal”. Ressalvamos, entretanto, nossa discordância quanto a tal posicionamento que, inclusive, gerou muito debate no próprio STF, por ocasião do julgamento do referido recurso, há mais de quinze anos.

E parece-nos que, alterada a composição do STF, efetivamente não se mostra correta, à luz da jurisprudência atual, a pretensa extensão da exceção dos Correios (julgado RE 220.906) a toda e qualquer empresa estatal prestadora de serviço público. Isso porque, mais recentemente, em 2011, por ocasião do julgamento do RE 599.628, o STF<sup>11</sup> (por maioria) afirmou que “os Privilégios da Fazenda Pública são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades de concorrência ou tenham como objetivo distribuir lucros”, entendimento este aplicado a uma estatal que presta serviço público, qual seja, a Eletronorte, tendo o STF

---

<sup>9</sup> Na verdade, o que se percebe é a falta de cuidado e de critérios objetivos, na prática, para definição de quando se descentralizar a atuação estatal para uma ou outra entidade da administração indireta.

<sup>10</sup> DI PIETRO, Op. cit. p. 462.

<sup>11</sup> Brasil, Supremo Tribunal Federal. RE 599.628/DF, Rel para o acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 25.05.2011.

determinado que esta “não pode se beneficiar do sistema de pagamento por precatório”<sup>12</sup>.

De qualquer forma, retornando à disciplina constitucional, a regra é, portanto, que tal sistemática de pagamento por meio de Precatório destine-se apenas às pessoas jurídicas de direito público<sup>13</sup> da Administração.

Estabeleceu, o legislador constituinte, um marco temporal para que a inclusão pudesse ser efetuada já para o exercício financeiro<sup>14</sup> seguinte, qual seja, a data de 1º de julho. Sendo assim, em tese<sup>15</sup>, se apresentado<sup>16</sup>, por exemplo, até primeiro de julho do ano (exercício) de 2014, o precatório deveria ser pago até o final do ano (exercício) de 2015. Porém, se apresentado após 1º de julho de 2014, presume-se, então, que fora apresentado antes de 1º de julho de 2015, para ser pago até o final de 2016.

O precatório é incluído numa ordem cronológica de apresentação, ou seja, em uma fila, devendo ser pago em observância a tal ordem, como destaca o texto constitucional: “Os pagamentos (...) far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios” (art. 100, *caput*, da Constituição). A quebra de tal ordem cronológica gera direito a sequestro de valores junto aos cofres públicos, conforme será observado a seguir. Com o advento da EC 62, acrescentou-se preceito voltado a garantir o cumprimento da ordem cronológica. Prevê a Constituição: “O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça” (art. 100, § 7º).

---

<sup>12</sup> No corpo da fundamentação, o Ministro Joaquim Barbosa, refletindo sobre a prestação de serviço público pela empresa estatal, consignou que: “(...) o fornecimento de energia elétrica na modalidade de “serviço público” submete-se ao regime altamente regulamentado, universal e no qual não pode haver solução de continuidade (...) Se a relevância da atividade fosse suficiente para reconhecimento de tais garantias, atividades como os serviços de saúde, a extração, refino e distribuição de petróleo, a indústria petroquímica, as empresas farmacêuticas e as entidades de educação também seriam beneficiárias de tais prerrogativas, bastando que o Poder Público se aliasse ao corpo societário do empreendimento privado”

<sup>13</sup> “Pessoa jurídica de direito privado não possui qualquer privilégio processual na execução em que seja devedora, não se lhe aplicando o art. 100, *caput*, da Lei Fundamental.” (STF, RE 382.380).

<sup>14</sup> O exercício financeiro coincide com o ano civil, conforme art. 34, da Lei 4.320/64. Ou seja, começa 1º de janeiro e se encerra 31 de dezembro. Exercício financeiro é o período temporal em que ocorrem as operações contábeis e financeiras dos entes públicos.

<sup>15</sup> Diz-se em tese, pois, como será visto a seguir, tal prazo não é cumprido.

<sup>16</sup> Para efeito do disposto no “*caput*” do art. 100 da Constituição Federal, considera-se como momento de apresentação do precatório o do recebimento do ofício perante o Tribunal ao qual se vincula o juízo da execução (art. 4º, da Resolução 115, do CNJ).

### 3. Prioridade do crédito alimentício, maior prioridade e condenação de pequeno valor

Algumas condenações judiciais possuem prioridade em relação às demais. Tratam-se das condenações de natureza alimentícia (ou de caráter alimentar). “Existem duas espécies de precatórios, os de natureza alimentícia e os de natureza não-alimentícia”<sup>17</sup>. Tanto uma espécie quanto a outra são pagas em ordem cronológica, porém os alimentícios com prioridade. Assim, explica Nery Junior: “Há duas ordens para os precatórios judiciais: a) a ordem geral, ordinária; b) a ordem especial, da qual fazem parte os créditos de natureza alimentar”<sup>18</sup>. E, efetivamente, existem duas “filas” de precatório, a primeira, de precatórios sem prioridade e, a segunda, de precatórios alimentícios que detêm prioridade<sup>19</sup>.

A Constituição, ao delimitar os **créditos de natureza alimentícia**, estabeleceu que se tratam daqueles decorrentes de condenações envolvendo “salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado” (art. 100, § 1º). Pela leitura do dispositivo, percebe-se que as condenações de caráter alimentar são aquelas inerentes à subsistência do indivíduo. Envolve verbas necessárias à manutenção do beneficiado pela condenação. Diferem-se, portanto, das verbas meramente indenizatórias, ou seja, daquelas voltadas a reparar um dano sofrido pelo autor da ação, beneficiado pela condenação em face da Fazenda Pública. Portanto, poder-se dizer que os precatórios alimentícios decorrem de condenações inerentes à subsistência, enquanto que os não-alimentícios envolvem condenações indenizatórias. Contudo, exceção deve ser feita a “indenizações por morte ou por invalidez”, expressamente incluídas pelo texto constitucional (em virtude de sua peculiaridade) como condenação de natureza alimentar.

Pertinente, ainda, que se observe que o rol do § 1º, do art. 100, da Constituição, é meramente **exemplificativo**. Ou seja, existem outras condenações

---

<sup>17</sup> LENZA, Op. cit. p. 775.

<sup>18</sup> NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 5 ed. São Paulo: RT, 2014. p. 644.

<sup>19</sup> Neste sentido, decidiu o STF no RE 169.575, ao interpretar o artigo 100 da Constituição. Na ocasião, sustentou a necessidade de expedição de precatório para pagamento de condenação alimentícia, porém não se sujeitando a fila normal (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 169.575-7, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 06.12.1994). Neste sentido, ainda, a Súmula 655, do STF.

que, por serem inerentes à subsistência do indivíduo, possuem caráter alimentar e, assim, exigem a inclusão do precatório na fila dos alimentícios. A condenação da Administração Pública ao pagamento de honorários advocatícios<sup>20</sup> constitui exemplo de hipótese de expedição de precatório com natureza alimentar, inclusive interpretação do Estatuto da Advocacia<sup>21</sup>.

Consigne-se que a natureza alimentícia ou não do precatório será verificada pela análise do teor da condenação proferida contra a Fazenda Pública, pois só pela análise do que está sendo objeto de imposição ao pagamento, em face do Estado, pelo título judicial, é que se poderá concluir pela natureza alimentícia ou não da condenação e, por consequência, do precatório.

Até a EC 62 de 2009, o texto constitucional previa estas duas ordens de pagamento de precatório, a ordinária e a alimentícia (que detêm prioridade). Com o advento da EC 62, altera-se em vários aspectos a sistemática de pagamento de precatórios. O primeiro desses aspectos diz respeito à criação de uma “**maior prioridade**” ou, como chamada por Pedro Lenza, uma “superpreferência”<sup>22</sup>, aplicada aos precatórios de natureza alimentícia. Assim, prevê a Constituição em seu art. 100, § 2º, que os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para

---

<sup>20</sup> Lei 8.906/94: (...) Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência. (...) Art. 23. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.

Art. 24. A decisão judicial que fixar ou arbitrar honorários e o contrato escrito que os estipular são títulos executivos e constituem **crédito privilegiado** na falência, concordata, concurso de credores, insolvência civil e liquidação extrajudicial.

Em relação ao art. 23, reporta-se o leitor à análise do RE 564.132/RS, do STF.

<sup>21</sup> CRÉDITO DE NATUREZA ALIMENTÍCIA - ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A definição contida no § 1-A do artigo 100 da Constituição Federal, de crédito de natureza alimentícia, não é exaustiva. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - NATUREZA - EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA. Conforme o disposto nos artigos 22 e 23 da Lei nº 8.906/94, os honorários advocatícios incluídos na condenação pertencem ao advogado, consubstanciando prestação alimentícia cuja satisfação pela Fazenda ocorre via precatório, observada ordem especial restrita aos créditos de natureza alimentícia, ficando afastado o parcelamento previsto no artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, presente a Emenda Constitucional nº 30, de 2000. Precedentes: Recurso Extraordinário nº 146.318-0/SP, Segunda Turma, relator ministro Carlos Velloso, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 4 de abril de 1997, e Recurso Extraordinário nº 170.220-6/SP, Segunda Turma, por mim relatado, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de agosto de 1998 (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 470407/DF, Relator Marco Aurélio, j. 09.05.2006). Trata-se de decisão anterior a alteração constitucional promovida pela EC 62 de 2009, porém ainda válida e aplicável para a atual sistemática constitucional.

<sup>22</sup> LENZA, Op. cit. p. 776.



os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

Portanto, em se tratando de precatório não-alimentício, este será pago conforme uma ordem ordinária (normal, sem prioridade). Em sendo alimentício, terá prioridade, entrando em ordem específica de pagamento. Dentre estes precatórios, quais sejam, os alimentícios, dar-se-á maior prioridade aos precatórios cuja titular seja **idoso** ou **portador de doença grave**.

Considera-se idoso aquele que contar com 60 (sessenta) anos de idade ou mais. Pela redação literal, a maior prioridade somente seria concedida se a pessoa contasse com 60 anos de idade ou mais “no momento da expedição” do precatório. Prevê o dispositivo: “cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório”. Importante destacar, entretanto, que o STF, em março de 2013, no julgamento das ADIs 4.357 e 4.435, considerou inconstitucional a expressão “no momento da expedição do Precatório”. Isso porque, como já alertava Lenza antes mesmo do julgamento “A novidade mostra-se interessante e até louvável, mas não razoável se imaginarmos pessoas que estão na fila do pagamento e completam 60 anos ou passem a portar doença grave. Será que não haveria violação da isonomia?”<sup>23</sup>. Assim, o STF, por entender ter havido ofensa à igualdade e dignidade da pessoa humana, reconhece a inconstitucionalidade parcial, sem redução do texto, do dispositivo, para determinar uma interpretação conforme a Constituição, de modo que se consideram idosos não apenas aqueles que contarem com 60 anos de idade ou mais na data da expedição do precatório, “sendo também considerados idosos, após tal data, os credores originários de precatórios alimentares que contarem com 60 (sessenta) anos de idade ou mais, na data do requerimento expresso de sua condição”<sup>24</sup>.

A mesma lógica aplica-se a quem vier, no trâmite do Precatório, a adquirir doença grave. Apesar de a Constituição mencionar que a disciplina do que se

<sup>23</sup> LENZA, Op. cit. p. 778. A resposta é “sim”. Evidentemente que sim. Uma pessoa que, hoje, no momento da expedição, possui 60 anos de idade teria a maior prioridade, porém outra, com 59 anos e 11 meses, não teria a prioridade e sequer iria a adquirir tal maior prioridade quando completasse a idade necessária, pois a Constituição somente concederia a super preferência aqueles com 60 ou mais “no momento da expedição do precatório”. Daí o acerto do STF ao reconhecer a inconstitucionalidade da expressão.

<sup>24</sup> Trecho do art. 12, da Res. 115, do CNJ que, se antecipando ao julgamento do STF, já autorizava o requerimento da maior prioridade por quem viesse a completar a idade suficiente no trâmite do precatório. A resolução exige apenas que a parte venha a requerer a maior prioridade, seja pela idade, seja pelo implemento superveniente de doença grave.

considera “doença grave” necessitar de lei, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tratou de regulamentar o dispositivo constitucional por meio da Resolução 115 de 2010<sup>25</sup>.

Portanto, os titulares de precatório alimentício que forem idosos ou portadores de doença grave receberão seus precatórios com maior prioridade, inclusive em relação aos demais titulares de precatórios alimentícios. Contudo, não é o valor integral do Precatório que será pago com maior prioridade, mas apenas o montante correspondente ao triplo do que for considerado, por lei, como sendo “condenação de pequeno valor”. Prevê o dispositivo constitucional, em sua parte final: “serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo” (art. 100, § 2º).

Pede-se *venia* ao leitor para destacar um espaço para tratar das chamadas **condenações de pequeno valor**, como pressuposto para compreensão da parte final do art. 100, § 2º, da Constituição.

As condenações de pequeno valor, por sua vez, estão disciplinadas no § 3º, do art. 100, da Constituição<sup>26</sup>. A Constituição, em referido parágrafo, afirma que a sistemática dos precatórios não se aplica às condenações de pequeno valor. As referidas condenações de pequeno valor, portanto, são pagas dispensando-se precatório. Isso porque, entendeu o legislador constituinte, que algumas condenações, por não representarem significativo impacto orçamentário não necessitavam de programação futura, para inclusão em lei orçamentária a ser elaborada e aprovada. Trata-se de condenações, para cujo pagamento já há dotação orçamentária e, assim, recursos para imediata satisfação do credor. As condenações de pequeno valor não são pagas, portanto, por precatório, mas sim por um instrumento denominado **RPV** (Requisição de Pequeno Valor). A RPV é expedida pelo próprio juiz da execução contra a Fazenda Pública, diretamente ao ente da Fazenda Pública devedora.

---

<sup>25</sup> Art. 13. Serão considerados portadores de doenças graves os credores acometidos das seguintes moléstias, indicadas no inciso XIV do artigo 6º da Lei n.º 7.713, de 22 de dezembro de 1988, com a redação dada pela Lei n.º 11.052/2004: a) tuberculose ativa; b) alienação mental; c) neoplasia maligna; d) cegueira; e) esclerose múltipla; f) hanseníase; g) paralisia irreversível e incapacitante; h) cardiopatia grave; i) doença de Parkinson; j) espondiloartrose anquilosante; l) nefropatia grave; m) estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante); n) contaminação por radiação; o) síndrome da deficiência imunológica adquirida (AIDS); p) hepatopatia grave; k) moléstias profissionais. (Incluída pela Resolução nº 123, de 09.11.10).

<sup>26</sup> § 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

O presidente do Tribunal não tem qualquer atuação no procedimento de pagamento de pequeno valor. O pagamento da RPV é célere: deve ocorrer no prazo de apenas 60 (sessenta) dias, conforme art. 17, da Lei 10.259/2001 e art. 13, inciso I, da Lei 12.153/2009<sup>27</sup>, contados da ciência da requisição pelo ente administrativo devedor. Passado esse prazo, caso não pago o débito, o juízo da execução pode sequestrá-lo das contas públicas. Portanto, o sequestro (cabível na hipótese de não observância da ordem cronológica do Precatório e que será melhor visto a seguir) é instrumento utilizado, também, caso decorridos os 60 dias, não tenha havido pagamento da RPV.

Pois bem. Mas até que valor (em moeda) uma condenação será considerada “pequena”? Segundo a Constituição, “poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social” (art. 100, § 2º). Em outras palavras, cada ente da federação disciplina por lei própria o que considera para si como sendo condenação de pequeno valor.

Contudo, ao disciplinar por lei específica, o ente da federação não poderá estabelecer valor inferior ao maior benefício pago pelo regime geral de previdência. Em outras palavras, condenação de pequeno valor, seja em que Município for, seja em que Estado membro for, jamais corresponderá a valor inferior ao teto do INSS<sup>28</sup>. Acaso o ente da federação não edite uma lei fixando o que considera para si como sendo condenação de pequeno valor, aplicar-se-á, então, a previsão contida na lei 12.153/2009, ou seja, considerar-se-á como de pequeno valor as condenações de até 40 salários mínimos proferidas contra os Estados e o DF e de até 30 salários mínimos proferidas contra os Municípios<sup>29</sup>. Em relação à União, o legislador federal

---

<sup>27</sup> Tais leis disciplinam o Juizado Especial contra a Fazenda Pública (tanto federal, quanto estadual e municipal). Como as condenações de pequeno valor são proferidas em causas “de pequeno valor”, de competência dos Juizados Especiais, optou o legislador por trata-las na lei dos referidos Juizados. Contudo, nada obsta que em uma ação em trâmite em um juizado especial, a condenação acabe resultando valor superior a limite de RPV, exigindo, assim, a expedição de precatório; ou que em uma ação junto às varas ordinárias da Justiça (fora do juizado especial) seja proferida condenação compatível com o limite de RPV, autorizando sua expedição.

<sup>28</sup> Sob pena de considerar-se a lei inconstitucional.

<sup>29</sup> Lei 12.153/2009 (...) Art. 13 (...)

§ 2º As obrigações definidas como de pequeno valor a serem pagas independentemente de precatório terão como limite o que for estabelecido na lei do respectivo ente da Federação.

§ 3º Até que se dê a publicação das leis de que trata o § 2º, os valores serão:

I – 40 (quarenta) salários mínimos, quanto aos Estados e ao Distrito Federal;

II – 30 (trinta) salários mínimos, quanto aos Municípios.

já disciplinou a questão, fixando como sendo de pequeno valor as condenações proferidas contra a União de até 60 salários mínimos<sup>30</sup>. Cada ente da federação poderá também estabelecer os limites para RPV para as demais pessoas jurídicas de direito público de suas Administrações Públicas. É assim, por exemplo, com o INSS (autarquia federal) que não segue o limite de 60 salários mínimos da União, possuindo limite próprio, definido pela Lei 8.213/90<sup>31</sup>.

Portanto, definido por lei o limite para se considerar uma condenação como sendo de pequeno valor, as condenações proferidas dentro deste limite são pagas por RPV. Isso porque, a Constituição **proíbe o fracionamento do precatório**. Prevê a Constituição, em seu art. 100, § 8º: É vedada a expedição de precatórios complementares ou suplementares de valor pago, bem como o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento de parcela do total ao que dispõe o § 3º deste artigo.

A exceção à regra da proibição do fracionamento é, justamente, o precatório alimentício de idoso ou portador de doença grave. Este **admite fracionamento**. Assim, adotemos o seguinte exemplo: imagine que contra o Município X, no qual a lei estabelece o limite de R\$ 10.000,00 para expedição de RPV, tenha sido proferida condenação ao pagamento de R\$ 80.000,00 a título de diferença de vencimentos em favor de um servidor público municipal (autor da ação). Neste caso, pelo fato de a condenação ser superior ao limite de RPV, expede-se um precatório. Por se tratar de natureza alimentícia (vencimentos, conforme art. 100, § 1º, da Constituição), este entra da segunda ordem de pagamento (prioridade alimentícia). Agora, suponha que o servidor público favorecido pela condenação e, assim, titular do precatório, conte com 65 anos de idade. Neste caso, por ser idoso e titular de precatório alimentício, receberá seu precatório com maior prioridade. Contudo, não receberá o valor integral do precatório, mas sim o correspondente ao triplo do que for considerado como sendo condenação de pequeno valor. Ou seja, receberá com maior prioridade, o montante de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), correspondente a 3 vezes o limite de

---

<sup>30</sup> Lei 10.259/2001 (...) Art. 17

§ 1º Para os efeitos do § 3º do art. 100 da Constituição Federal, as obrigações ali definidas como de pequeno valor, a serem pagas independentemente de precatório, terão como limite o mesmo valor estabelecido nesta Lei para a competência do Juizado Especial Federal Cível (art. 3º, caput).

<sup>31</sup> Lei 8.213/90 (...) Art. 128. As demandas judiciais que tiverem por objeto o reajuste ou a concessão de benefícios regulados nesta Lei cujos valores de execução não forem superiores a R\$ 5.180,25 (cinco mil, cento e oitenta reais e vinte e cinco centavos) por autor poderão, por opção de cada um dos exequentes, ser quitadas no prazo de até sessenta dias após a intimação do trânsito em julgado da decisão, sem necessidade da expedição de precatório.

RPV para aquele Município, sendo admitida a divisão (fracionamento) do precatório (que era de R\$ 80.000,00) para esta finalidade específica. O valor restante de R\$ 50.000,00 (não recebido com maior prioridade) permanece na fila do precatório, para ser paga na ordem cronológica de apresentação<sup>32</sup>, conforme prevê a parte final do § 2º, do art. 100: “(...) admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório”.

A interpretação adequada deste dispositivo é a seguinte: o restante continua na ordem cronológica em que se encontrava, qual seja, a ordem cronológica preferencial dos precatórios alimentícios. Ou seja, pago o equivalente ao triplo da condenação de pequeno valor<sup>33</sup>, o saldo remanescente não perde a preferência alimentícia. Continua sendo precatório alimentício, para ser pago na ordem dos alimentícios.

Importante que não se confunda RPV com pagamento com maior prioridade. A maior prioridade (do alimentício do idoso e portador de doença grave) não é paga por meio de RPV. O valor limite da RPV é apenas utilizado como parâmetro de cálculo do quanto será pago com maior prioridade. A maior prioridade é instituto inerente aos precatórios.

#### **4. Prazo para pagamento dos precatórios, regime especial (EC 62) e sequestro de valores**

Feitas estas considerações, passemos a análise do **prazo** de que dispõe a Administração Pública para efetuar o pagamento do precatório. Segundo a Constituição, “É obrigatória a inclusão, no orçamento (...) de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho”, hipótese em que o pagamento será feito até o final do exercício seguinte” (art. 100, § 5º, da

<sup>32</sup> Na hipótese do valor do precatório alimentício do idoso ou portador de doença grave ser inferior a três vezes o valor do RPV, o precatório seria pago integralmente com maior prioridade, não restando saldo remanescente. No mesmo exemplo aqui tratado, isso ocorreria acaso o precatório em face do hipotético Município não superasse R\$ 30.000,00.

<sup>33</sup> Inexiste disciplina clara e específica delimitando o prazo para pagamento com maior prioridade, em favor de idoso e portador de doença grave titular de precatório alimentício. No nosso entender, o pagamento igualmente não poderia superar o prazo de 60 (sessenta) dias, devendo os entes da federação prever dotação específica para tal finalidade. Ora, não se mostra razoável que condenação de pequeno valor, de qualquer natureza (mesmo que não alimentícias e mesmo que não destinadas a idosos ou portadores de doença grave) seja paga em tal prazo (60 dias) e a maior prioridade (ainda que correspondente ao triplo do pequeno valor), que se destina a concretizar o princípio norte da dignidade da pessoa humana, reste relegado a prazos superiores.

Constituição). Portanto, o comando constitucional é claro: os precatórios apresentados no primeiro semestre de um determinado ano, deveriam ser pagos, no máximo, até o final do ano seguinte (já que o exercício financeiro coincide com o ano civil). A própria Constituição, no art. 100, par. 6º, na redação que lhes foi dada pela EC 30 e, posteriormente, pela EC 62, estabelece a sanção para a hipótese de descumprimento do referido prazo.

Trata-se do **sequestro de valores**. Duas são as hipóteses que autorizam tal sequestro: preterimento do direito de precedência e não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito.

A primeira delas é de fácil compreensão. Trata-se do direito do credor e do dever do Estado, de observar a ordem cronológica de pagamento do precatório. Uma vez apresentado no Tribunal, entra numa fila (como visto) e deve ser pago segundo uma sequência cronológica de apresentação. Havendo preterimento, ou seja, se um precatório (ou mais precatórios) mais recente(s) for(em) pago(s) antes de um mais antigo(s), haverá preterimento do direito de precedência, justificando o sequestro de valores nos cofres públicos<sup>34</sup>, do montante correspondente ao precatório preterido.

A segunda delas merece especial atenção. Após o advento da EC 30 de 2000, que concedeu uma moratória de dez anos ao Poder Público para pagamento dos precatórios, o legislador constituinte derivado reformador incluiu no art. 78, da ADCT, a seguinte previsão: “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”.

Com base em tal previsão, começou-se a advogar perante os tribunais, chegando-se a firmar entendimento junto ao STJ, a tese de que descumprido o prazo constitucional, o credor teria direito a postular o sequestro de valores nos cofres públicos, do seu precatório<sup>35</sup>.

O entendimento do STJ vem em momento que o prazo de calote dado pela anterior EC 30 estava vencendo, quando muitos precatórios não tinham previsão de pagamento ou sequer alocação orçamentária prevista para o orçamento do exercício

<sup>34</sup> No entender de Lenza, o sequestro pode recair tanto sobre o dinheiro público (o que consistiria numa exceção à impenhorabilidade dos bens públicos) quanto sobre a quantia indevidamente recebida pelo credor do precatório beneficiado. Cita julgado do STF, no RE 82.456/RJ (LENZA, Op. cit. p. 775)

<sup>35</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, RMS 30278 / RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 24.11.2009.

seguinte. Frente ao evidente problema que as Administrações Públicas nacionais teriam pela frente, o Congresso Nacional aprovou **novo calote**, desta vez ainda mais escandaloso, consistente na EC 62 de 2009, concedendo **mais 15 anos** de prazo para as Administrações Públicas estaduais e municipais pagarem seus precatórios, desde que aderissem ao chamado **regime especial**. A EC deu, então, nova redação ao art. 100, da Constituição, chegando à previsão hoje existente no parágrafo 6º que, além do sequestro por preterimento na ordem cronológica, também admite sequestro pela “não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito”, pelo Poder Público.

A previsão (segunda modalidade de sequestro) é prejudicial à Administração Pública? Seria, se não fosse o § 4º, do art. 78 e os §§ 10 e 13, do art. 97, todos da ADCT, que insistentemente deixam claro aos Tribunais do país que estes estão impedidos de efetuar sequestro de valores “Enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios devedores estiverem realizando pagamentos de precatórios pelo regime especial”, já que, reiteradamente, a ADCT afirma que neste período do regime especial (quinze anos), “não poderão sofrer sequestro de valores”. Em outras palavras, a EC 62 consegue afastar o entendimento antes firmado no STJ e impedir qualquer atuação jurisdicional que tivesse por fim moralizar a gestão pública e fazer cumprir suas próprias decisões judiciais condenatórias.

Evidentemente, Estados, DF e Municípios<sup>36</sup> aderiram maciçamente ao regime especial. Não bastando o atraso da Fazenda Pública, em descumprimento ao prazo de 10 anos previsto na EC 30, com o advento da EC 65, o devedor passou a ter mais 15 anos para sanar suas dívidas decorrentes de decisões judiciais em que fora condenado, situação surreal que só restou agasalhada pela jurisprudência<sup>37</sup>.

Para aderir ao regime especial, o ente da federação devedor necessitava cumprir os preceitos do art. 97, da ADCT<sup>38</sup> que incluem a opção pelo depósito,

---

<sup>36</sup> O regime especial não se destina à União.

<sup>37</sup> No caso sub examine, o Estado da Paraíba optou pelo regime especial de pagamento (Decreto n. 31.131, de 8 de março de 2010), a impossibilitar a decretação do sequestro de rendas públicas fulcrado no novel § 7º do art. 100 da Constituição. O principal motivo ensejador da edição da Emenda Constitucional n. 62/2009, qual seja, possibilitar que os entes federados quitem de uma vez por todas o seu passivo decorrente de demandas judiciais, pressupõe, como consectário lógico, que a decretação de sequestro apenas ocorra na hipótese de desrespeito ao prazo fixado à luz do regime especial. Precedente: RMS 32.806/SP, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 3/3/2011 (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, RMS 32592/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 26.05.2011).

<sup>38</sup> Art. 97, do ADCT (...) § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo: I - pelo depósito em conta especial do valor referido pelo § 2º deste artigo; ou II - pela adoção do regime especial pelo

anualmente, do saldo total dos precatórios devidos, dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento; ou pela vinculação de um percentual da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios, mediante depósito na conta especial dos tribunais (de 1% a 1,5%, Municípios e de 1,5% a 2%, Estados).

Mas não era o valor integral dos depósitos que seria utilizado, efetivamente, para o pagamento dos Precatórios, mas apenas 50%. O regime especial ainda possibilitava ao poder público que utilizasse os outros 50% para realizar acordos diretos com os credores (conforme disciplina de lei específica de cada ente da federação devedor) e, ainda, **leilões de precatórios**, pelos quais os titulares de precatório poderiam ser chamados a participar de competições públicas, dando lances de deságio em seus precatórios<sup>39</sup>.

Atacado por meio das **ADIs 4.357 e 4.435, junto ao STF**, o regime especial instituído pela EC 62 foi reconhecido como **inconstitucional** pela Suprema Corte<sup>40</sup>.

---

prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será: I - para os Estados e para o Distrito Federal: a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida; b) de, no mínimo, 2% (dois por cento), para os Estados das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida; II - para Municípios: a) de, no mínimo, 1% (um por cento), para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida; b) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35 % (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida.

<sup>39</sup> Ou seja, o titular do precatório era chantageado pelo Poder Público: ou renuncia a parte de seu crédito, em um leilão do tipo “quem dá menos” ou aguarda 15 anos para receber o valor total. O tempo é usado como instrumento de chantagem.

<sup>40</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADIs 4.357 e 4.435, Rel. Min. Luiz Fux, j. 14.03.2013. Proposta pelo Conselho Federal da OAB, pela Associação dos Magistrados do Brasil, pela Associação dos Membros Ministério Público, dentre outras entidades de classe, as ADIs sustentaram a inconstitucionalidade do regime especial, por ofenderem a garantia fundamental do duração razoável do processo, devido processo legal e por ofender, ainda, o princípio da separação de poderes, já que há inegável recusa no cumprimento de decisões judiciais; por fim, argumentava-se ofensa à ordem cronológica dos Precatórios, já que permitia a realização de leilão com pagamento antecipado de quem renunciasse a parte de seu crédito. O Min. Fux entendeu, efetivamente, que não é possível defender o que é razoável, mas é possível identificar o que não é razoável; e a tutela jurisdicional, no caso, não é efetiva, porque o lapso temporal é absurdamente grande, retirando o sentimento de justiça do particular; isso não é razoável. A impenhorabilidade dos bens públicos não pode fragilizar a



Declarada a inconstitucionalidade do regime especial e de outros preceitos inseridos pela EC 62<sup>41</sup>, por decisão do STF em março de 2013, nas ações de controle concentrado de constitucionalidade antes mencionadas, sobreveio notícia trazida pelo próprio Conselho Federal da OAB no sentido de que “a Presidência de alguns Tribunais entendeu por paralisar os pagamentos/levantamentos de valores enquanto não modulados os efeitos da r. decisão”. Frente a notícia e ante a perspectiva de que os efeitos da decisão fossem modulados<sup>42</sup>, o Ministro Relator das ADIs deferiu

---

força de cumprimento das decisões judiciais. O regime acaba condicionando à vontade do devedor o pagamento ou não de precatórios. Há, ainda, ofensa à ordem cronológica de pagamento de precatórios, na medida que é possível utilizar 50% restantes dos valores depositados em conta vinculada ao Tribunal, para os leilões do Precatório. Assim, a pessoa que está lá atrás na fila de pagamento (ordem cronológica), pode passar a frente de todas, desde que renuncie a uma parte de seu precatório, a fim de receber antes dos demais; absurdo admitir-se renúncia para recebimento com deságio; o mesmo vale para os “acordos diretos” entre a Fazenda Pública e os credores. Tais mecanismos, ao estimularem a redução dos créditos, violam a coisa julgada e configuram uma “banca de negociata, em absoluto amesquinamento da autoridade e comando judicial, vendo-se o cidadão coagido a aderir, sob pena de frustração de recebimento do crédito que lhe é devido, ao leilão ou acordo para pagar os menores precatórios antes”, nos termos da inicial das ADIs, usados como fundamento pelo relator. O Min. Carlos Ayres Britto já havia desmistificado a “ameaça de falência estatal”, porque a maioria dos entes gasta muitíssimo mais em publicidade institucional e outras finalidades menos nobres. O Relator Fux destacou, ainda, a aplicação dos percentuais mínimos de recursos públicos (de 1% a 1,5% Mun e 1,5% a 2% Estados) no regime especial e o prazo de 15 anos. Destacou que em 2010 o STF entendeu que pagamento de Precatório constitui cumprimento de ordem judicial e o cumprimento de ordem judicial é inerente ao acesso à Justiça, cláusula pétreia (Inafastabilidade do Judiciário). Daí a necessária adequação das ECs às chamadas cláusulas pétreas. No caso, a EC 62 violou o núcleo essencial do acesso à Justiça e do princípio do Estado de Direito. Por esses argumentos, sendo a tutela jurisdicional direito fundamental, o Poder Político não pode se sobrepôr à Constituição; trata-se do necessário controle político da Administração pelo STF, reconhecendo a inconstitucionalidade da EC 62, na parte em que institui o regime especial de pagamento de precatórios. “Não se diga que a EC 62 tenha apenas postergado, para momento futuro, o cumprimento das decisões judiciais”, disse o Relator Fux. Isso porque a moratória de hoje é o prenúncio da moratória de amanhã. Citou a moratória de 8 anos (que veio com o texto constitucional original, no art. 33, da ADCT); depois a EC 30 inclui mais 10 anos e, agora, vem mais 15 anos. Trata-se de círculo vicioso já instaurado. “Dobram-se as instituições jurídicas segundo as conveniências do Poder”, citou Fux, o que tende ser inadmissível. A EC 62 é, efetivamente, a eliminação da responsabilidade civil da Fazenda Pública, como destacou o STF no julgamento em questão. Fux citou, ainda, a ADI 2363 (Min. Ilmar Galvão), segundo a qual, não se pode privar de imediata eficácia a decisão judicial, sob pena de ofensa a separação de poderes. Leilão com deságio constitui conduta antijurídica; acordo direto com o cidadão constitui conduta imoral. “Como se o errado fosse receber aquilo que se faz jus”, destacou o Ministro. Ofende-se isonomia e a moralidade. “Não se diga que a opção do leilão é faculdade do credor, pois fica ele sem opção, na medida que se vê obrigado a, caso não optar pela renúncia, a amargura de esperar muitos anos para ver seu crédito satisfeito”. É uma coação velada pela renúncia, daí que não há exercício pleno de autonomia (liberdade de escolha).

<sup>41</sup> Observe-se que a EC 62 não foi declarada integralmente inconstitucional. Inúmeros preceitos por ela introduzidos são constitucionais e assim foram mantidos. É o caso, por exemplo, da “maior prioridade” do idoso e portador de doença grave, titulares de precatório alimentício, além de outras novidades trazidas pela EC, analisadas adiante.

<sup>42</sup> A modulação de efeitos é instituto inerente à eficácia da decisão das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Em, regra, a decisão em uma ação de controle concentrado (ADI etc.) possui eficácia ex tunc, ou seja, retroage apagando a norma atacada do mundo jurídico, como se ela jamais tivesse existido. Contudo, a Lei 9.868/99, em seu art. 27, autoriza ao STF, por 2/3 de seus membros, “restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”.

medida cautelar, em abril de 2013 (medida esta confirmado pelo colegiado em novembro do mesmo ano) suspendendo os efeitos do julgamento do próprio STF, impondo que as Administrações Públicas continuassem a efetuar os pagamento dos precatórios pela mesma sistemática que vinham realizando, ou seja, conforme as regras do regime especial, isso até que o STF deliberasse acerca da modulação de efeitos de sua decisão<sup>43</sup>.

Dois anos depois, em março de 2015, a questão voltou à pauta do STF. O STF decidiu por fixar o ano de 2020 para que se encerrassem os efeitos do regime especial instituído pela EC 62, já tido como inconstitucional. Portanto, persiste a sistemática de vinculação das receitas correntes líquidas ao pagamento dos precatórios por mais cinco anos, a contar de janeiro de 2015. O STF considerou válidos os leilões previstos na EC 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data do julgamento acerca da modulação e data a partir da qual não mais se torna possível a quitação de precatórios por tais modalidades<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Eis a decisão: “A decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade parcial da Emenda Constitucional nº 62/09, assentando a invalidade de regras jurídicas que agravem a situação jurídica do credor do Poder Público além dos limites constitucionalmente aceitáveis. Sem embargo, até que a Suprema Corte se pronuncie sobre o preciso alcance da sua decisão, não se justifica que os Tribunais Locais retrocedam na proteção dos direitos já reconhecidos em juízo. Carece de fundamento, por isso, a paralisação de pagamentos noticiada no requerimento em apreço. Destarte, determino, ad cautelam, que os Tribunais de Justiça de todos os Estados e do Distrito Federal deem imediata continuidade aos pagamentos de precatórios, na forma como já vinham realizando até a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 14/03/2013, segundo a sistemática vigente à época, respeitando-se a vinculação de receitas para fins de quitação da dívida pública, sob pena de sequestro. Expeça-se ofício aos Presidentes de todos os Tribunais de Justiça do País” (BRASIL, STF, ADI 4357, medida cautelar).

<sup>44</sup> É a seguinte a decisão tomada pela maioria do STF na “questão de ordem nas ADIs 4.357 e 4.425: 1. Modulação de efeitos que dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016. 2. Conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber: 2.1. Fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (i) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e 2.2. Ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária. 3. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial: 3.1. Consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades; 3.2. Fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado; 4. Durante o período fixado no item 1 acima, ficam mantidas a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT), bem como as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT). 5. Delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça

Portanto, passados cerca de dois anos desde o julgamento de mérito acerca da inconstitucionalidade da EC 62 (pelo qual o STF, em 2013, reconhecia ser imoral e ofensiva à Constituição a sistemática do regime especial), o STF resolve, em 2015, conceder mais 5 anos para que a Administração Pública resolva a situação do atraso no pagamento das condenações judiciais por ela sofridas.

De qualquer forma, pertinente destacar que: declarou-se inconstitucional o regime especial e todo o art. 97 da ADCT; em sendo assim, não existe mais o prazo de 15 anos para pagar os precatórios; contudo, não foi declarado inconstitucional o § 6º, do art. 100, da Constituição que, para além do preterimento da ordem cronológica, autoriza o sequestro também no caso de “não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito” pelo Poder Público; igualmente, o art. 78, § 4º, do ADCT, permite sequestro caso não haja pagamento do precatório dentro do prazo constitucional; então, pergunta-se: qual o prazo para pagamento de precatório, se os 15 anos foram reconhecidos como inconstitucionais? E mais: é possível sequestro de valores caso descumprido tal prazo? A resposta para tais questionamentos é a seguinte: o prazo é aquele sempre previsto na Constituição, desde sua redação originária e que, finalmente, parece que será cumprido: se apresentado até 1º de julho, deve ser pago até o final do exercício financeiro seguinte (art. 100, § 5º, da Constituição); e, sim, se o precatório não for pago neste prazo, autoriza-se o sequestro de seus valores junto aos cofres públicos (art. 100, § 6º, da Constituição); como houve modulação dos efeitos, tal prazo, do parágrafo 5º, do artigo 100, somente começará a ser aplicado a partir de 2020. Quantos e quantos credores de precatório não sonham com a efetivação da norma constitucional (de eficácia plena), aguardando no máximo um ano e meio ou dois para receberem o que lhes é de direito? Espera-se, realmente, que a Constituição venha, desta vez, a ser cumprida por aqueles que prometeram defendê-la quando adentraram em seus mandatos.

## **5. Outras questões relacionadas aos Precatórios e ao julgamento das ADIs 4.357 e 4.435 pelo STF**

---

para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios, e a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório. 6. Atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão.

A demora ao pagamento dos Precatórios, realidade presente, sempre levou a discussões quanto à forma de correção dos valores devidos. Com o fim de disciplinar os marcos temporais de correção, o STF editou a **Súmula Vinculante n. 17**: “Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos”. Para interpretação da referida súmula, deve-se recordar o momento da sua edição, anterior ao advento da EC 62; portanto, ela se refere à antiga redação do § 1º, do art. 100, da CF (hoje, § 5º); por fim, deve-se fazer uma interpretação conjunta com a parte final do art. 5º, da Constituição. Desta forma, chega-se a seguinte conclusão: incide correção monetária desde a expedição do precatório, até seu pagamento; porém, só incidem juros depois de decorrido o prazo constitucional originalmente previsto na Carta Maior para pagamento dos mesmos; ou seja, se apresentados até 1º julho, devem ser pagos até o final do exercício financeiro seguinte, período dado pela Constituição para pagamento os precatórios, sem que se possa falar, neste intervalo, em mora (atraso) do Poder Público, a justificar a incidência de juros moratórios; apenas após tal prazo incidirão juros de mora.

A EC 62 alterou alguns institutos e introduziu, ainda, algumas outras novidades na sistemática de pagamento dos precatórios, a saber: trouxe o instituto da compensação; estabeleceu novos parâmetros de correção do valor do precatório; disciplinou a cessão do precatório e tratou da assunção de precatórios pela União, dentre outros assuntos. Parte destas alterações fora considerada inconstitucional pelo STF, no julgamento das referidas ADIs 4.357 e 4.435.

No que tange à **compensação**, previu a Constituição que no momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, “deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora”, aí incluídas as “parcelas vincendas de parcelamentos”, com exceção “daqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial” (art. 100, § 9º).

Para que isso ocorresse, a Constituição determinou (art. 100, § 10) que antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitasse à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento,

informação sobre os débitos do titular do Precatório que eventualmente se enquadrassem na hipótese do § 10º, do art. 100.

Mesmo antes do julgamento do STF, nas mencionadas ADIs, o instituto da compensação já era objeto de merecidas críticas: “Estamos diante do instituto da compensação forçada, o que desnatura sua essência, além da problemática de haver contestação do valor supostamente a ser compensado, como, por exemplo, em razão de eventual prescrição”<sup>45</sup>. Ou seja, a compensação somente poderia ocorrer por vontade da Administração (independentemente da vontade do devedor) e, pior, de dívidas apontadas unilateralmente, mesmo que passíveis de discussão e mesmo que não inscritas em dívida ativa. Não por outro motivo o STF declarou os preceitos inconstitucionais. Entendeu o STF que a “compensação” desiguale por demais as partes, considerando que já existem muitas outras prerrogativas da Fazenda em juízo. Esta compensação tem, ainda, o agravante da unilateralidade na medida em que o particular não pode compensar, caso queira. Segundo o relator, a supremacia do interesse público não estaria a obedecer a lógica constitucional do princípio isonômico<sup>46</sup>.

O legislador constituinte reformador disciplinou, ainda, os critérios de correção do precatório no parágrafo 12, do art. 100, da Constituição. Tal dispositivo também foi considerado parcialmente inconstitucional pelo STF. O Ministro Luiz Fux, relator das ADIs supramencionadas, citou, como fundamento de sua decisão, voto do ex-Ministro Moreira Alves na ADI 493, cujo raciocínio foi no sentido de que se o índice não corresponde à efetiva correção monetária, não pode este ser utilizado, principalmente considerando que o próprio Poder Público, assim sabendo, tem seus créditos corrigidos por índice mais favorável. Era o fundamento que vinha sendo utilizado pela doutrina antes do julgamento: “parece violar o princípio da isonomia, pois, se por um lado os débitos do poder público são corrigidos pela poupança, os seus créditos, pela regra atual, são atualizados pela taxa SELIC, com correções muito superiores aos índices da poupança”.

O dispositivo foi declarado parcialmente inconstitucional, especificamente no que diz respeito à expressão “índice oficial de remuneração de caderneta de poupança”, do § 12, do art. 100, da CF. Preconizou-se, então, uma interpretação conforme à Constituição (ante a não alteração da redação do texto) para que os

---

<sup>45</sup> LENZA, Op. cit. p. 778.

<sup>46</sup> BRASIL, STF, ADIs 4.357 e 4.435.

juros sejam igualitários e recíprocos entre os débitos de Fazenda e os dos particulares. Declarou-se, ainda, a inconstitucionalidade por arrastamento do art. 1-F, da Lei 9494/97 que, apesar de não ter sido impugnada nas ADIs, tem semelhante previsão.

A EC 62 tratou, ainda, da **cessão dos precatórios**, prevendo que “O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor” (art. 100, § 13). Estabeleceu os seguintes requisitos de eficácia da cessão perante terceiros (e não requisitos de validade): “A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora” (art. 100, § 14). Trata-se de requisito obrigatório para que a cessão possa ser oposta contra terceiros. Uma vez protocolizado perante o Tribunal e o ente fazendário devedor, estes passarão a certificar que o cessionário é o novo titular do precatório. Acaso esses requisitos não sejam cumpridos, o negócio será válido, mas produzirá efeito só entre cedente e cessionário; perante terceiros o cedente ainda apareceria como credor, já que ao consultar o Tribunal onde tramita o Precatário, não ciente da cessão, apontaria a titularidade originária. O mecanismo advindo com a EC evita a ocorrência de fraudes, como por exemplo, aquelas decorrentes da venda de uma mesmo precatório para mais de uma pessoa. Exige, assim, cuidado daquele que pretenda comprar um precatório, acautelando-se em buscar certidão atualizada da titularidade do precatório junto ao setor competente do tribunal no qual ele tramita.

Ressalva importante referente à cessão diz respeito à eventual “maior prioridade” do mesmo. A Constituição estabelece expressamente que não se aplica a “maior prioridade” em favor do cessionário, ou seja, daquele que recebe o precatório. Isso evita, por exemplo, que o precatório alimentício de um titular não idoso seja cedido em favor de uma pessoa com 60 anos ou mais, apenas para que passe a ter a maior prioridade. Desta forma, caso a cessão ocorra em favor de um idoso ou portador de doença grave, não ira adquirir a super preferencia.

Questão interessante é a cessão de um precatório que possui maior prioridade, em favor de alguém que não seja idoso ou portador de doença grave. Haveria perda da super preferencia? O STJ entende que não, sob o argumento de que a “maior prioridade” é condição personalíssima e, por isso, não pode ser cedida<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> (...) O postulado direito de preferência no pagamento de precatórios não pode ser estendido, uma vez que possui caráter personalíssimo, tal como se infere aos dispositivos da Constituição Federal nos quais está previsto; tal interpretação encontra amparo, ainda, no art. 10, § 2º da Resolução n.

Ainda na disciplina constitucional, o art. 100, § 16, autoriza que a seu critério exclusivo e na forma de lei, a União poderá assumir débitos, oriundos de precatórios, de Estados, Distrito Federal e Municípios, refinanciando-os diretamente. Trata-se da **assunção de Precatórios** pela União, pendente de disciplina infraconstitucional.

Duas questões finais interessantes acerca dos Precatórios, extraídas da jurisprudência do STF, dizem respeito ao litisconsórcio e à substituição processual e, ainda, acerca da intervenção federal.

Recordemos a diferença entre litisconsórcio e substituição processual. O litisconsórcio corresponde à pluralidade de partes em um dos polos da demanda ou em ambos. “Tem-se litisconsórcio quando, em qualquer dos pólos da demanda – ou em ambos –, concentra-se mais de uma pessoa, cuja relação de afinidade de interesses autoriza a cumulação”<sup>48</sup>. Já a substituição processual corresponde à postulação de direito alheio em nome próprio. Diferentemente do litisconsórcio ativo, em que várias pessoas (titulares de seus respectivos direitos) figurarão, elas mesmas, como autoras de uma mesma ação, na substituição processual um terceiro, substituindo-se aos titulares do direito material, propõe a ação, postulando a proteção do direito que não é seu, mas sim dos substituídos. A substituição processual é fenômeno típico do processo coletivo<sup>49</sup>. Entende o STF que, havendo **litisconsórcio ativo**, o juiz levará em consideração, para fins de expedição de precatórios ou RPVs, o valor individual devido a cada litisconsorte. Porém, em se

---

115/2010 do CNJ - Conselho Nacional de Justiça. (...) (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, RMS 44836/MG, Rel. Min. Humberto Martins, j. 20.02.2014).

<sup>48</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do Processo de Conhecimento**. 3 ed. São Paulo: RT, 2004. p. 65.

<sup>49</sup> A substituição processual é uma espécie de legitimação extraordinária. Costuma-se classificar a legitimação em ordinária e extraordinária. Seria legitimado ordinário aquele que atua em juízo em nome próprio e na defesa de interesses próprios. A legitimidade extraordinária ou excepcional está prevista na parte final do artigo 6º do CPC, quando este dispõe: “Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.” Assim, aquele que atua em nome próprio na defesa de interesses alheios, age, extraordinariamente, em substituição processual, somente admitida nos casos expressamente previstos em lei. A substituição processual é, portanto, o escopo do processo coletivo, na medida que garante que legitimados específicos postulem direito alheio (ANDRADE, Op. cit. p. 97).

tratando de **substituição processual**, leva-se em consideração o valor global da condenação<sup>50</sup>, conforme entende o STF<sup>51</sup>.

Por fim, cumpre analisar a aplicação do instituto da **intervenção federal** às dívidas constantes de precatórios, à luz da jurisprudência do STF. Entende o STF que tal intervenção (medida forte para o modelo federativo adotado por nosso ordenamento constitucional) somente se justificaria acaso o não-pagamento fosse voluntário e intencional, em situações de existência de recursos públicos para tanto<sup>52</sup>. Assim, exclui a possibilidade de intervenção ante “a conduta do Estado-membro que não configure atuação dolosa e deliberada com a finalidade de não- pagamento”<sup>53</sup>.

O entendimento do STF, apesar de praticamente afastar a possibilidade de intervenção federativa por não-pagamento de precatório, não permite, por outro lado, que se diga que a Suprema Corte é conivente com a má gestão das condenações judiciais, por parte dos administradores públicos, já que o julgamento das ADIs 4.357 e 4.435 bem demonstrou o contrário. O STF está a exigir a moralização e o respeito à soberania das decisões judiciais. Espera-se que a decisão acerca da modulação de efeitos não tarde mais a ser proferida e que o

---

<sup>50</sup> Em que pese a explicação acima reflita o entendimento do STF, nos julgados antes citados, tem-se que tal entendimento da Suprema Corte não parece muito correto: primeiro, porque representa um indevido desincentivo ao processo coletivo que, como se sabe, vem em prol da economia processual, privilegia o princípio da restituição integral (já que a sentença coletiva abrange todos que se encontrem numa mesma situação fática) etc. ; segundo, porque parece-nos que, proferida a sentença coletiva, na esmagadora maioria das vezes tal sentença será objeto de execução individual, movida pelo favorecido, o que permitiria a expedição individualizada de RPV ou precatório, conforme o caso; mas mesmo que se tratasse de execução coletiva, movida pelo próprio substituto, somente seria possível chegar-se ao valor global a partir da soma do valor individual de cada beneficiado, de modo que, em assim sendo, não se justifica a distinção de tratamento entre uma e outra demanda (legitimidade ordinária e extraordinária). Evidentemente que se está trabalhando, nas explicações anteriores, com a hipótese de ação coletiva para tutela de direito individual homogêneo. Admitir-se-ia a análise do valor global da condenação (até por não haver outra opção) nos casos de tutela de direito coletivo ou difuso, em que o valor da condenação revertesse não para indivíduos determinados, mas para a coletividade, mediante consignação da condenação em favor de um Fundo de proteção de direito metaindividual.

<sup>51</sup> Execução contra a Fazenda Pública. Litisconsórcio ativo facultativo. Precatório. Expedição. Não viola o art. 100, § 1º e § 4º, da CF, a particularização dos créditos individuais do litisconsórcio ativo facultativo. Este Tribunal firmou entendimento no sentido de que é possível o fracionamento de execução de sentença para expedição de requisição de pequeno valor, apenas quando tratar-se de litisconsórcio facultativo ativo e não de ação coletiva intentada por legitimado extraordinário ou substituto processual. Precedentes (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 459.506-AgR, Rel. Min. Eros Grau, j. 12.06.2007).

<sup>52</sup> Neste sentido: Intervenção Federal. Pagamento de precatório judicial. Descumprimento voluntário e intencional. Não ocorrência. Inadimplemento devido a insuficiência transitória de recursos financeiros. Necessidade de manutenção de serviços públicos essenciais, garantidos por outras normas constitucionais. Precedentes. Não se justifica decreto de intervenção federal por não pagamento de precatório judicial, quando o fato não se deva a omissão voluntária e intencional do ente federado, mas a insuficiência temporária de recursos financeiros (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, IF 5101 RS, Relator: Min. Cezar Peluso j. 28.03.2012).

<sup>53</sup> MORAES, MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 597.



Judiciário atue, fortemente, contra aqueles entes da federação que não promovam a organização de suas finanças, no lapso temporal que vier a ser fixado pelo STF.

## 6. Conclusão

Ante o grande atraso no pagamento dos Precatórios, em descumprimento à lógica do texto constitucional, segundo a qual aqueles apresentados até 1º julho devem ser pagos até o final do exercício financeiro seguinte, o Congresso Nacional aprovou o chamado, popularmente, **calote público**, por meio da EC 62 de 2009, concedendo **15 anos** de prazo para as Administrações Públicas estaduais e municipais pagarem seus precatórios, desde que aderissem ao chamado **regime especial**. Para aderir ao regime especial, o ente da federação devedor necessitava cumprir os preceitos do art. 97, da ADCT que incluem a opção pelo depósito, anualmente, do saldo total dos precatórios devidos, dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento; ou pela vinculação de um percentual da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios, mediante depósito na conta especial dos tribunais (de 1% a 1,5%, Municípios e de 1,5% a 2%, Estados).

O regime especial e outros aspectos da EC 62 foram alvo de ações diretas de inconstitucionalidade propostas junto ao STF (ADIs 4.357 e 4.435). Porém, declarada a inconstitucionalidade do regime especial, sobreveio notícia trazida pelo próprio Conselho Federal da OAB (postulante nas ações) no sentido de que “a Presidência de alguns Tribunais entendeu por paralisar os pagamentos/levantamentos de valores enquanto não modulados os efeitos da decisão. Frente a notícia e ante a perspectiva de que os efeitos da decisão fossem modulados, o Ministro Relator das ADIs deferiu medida cautelar, em abril de 2013 (medida esta confirmado pelo colegiado em novembro do mesmo ano) suspendendo os efeitos do julgamento do próprio STF, devendo as Administrações Públicas continuarem a efetuar os pagamento dos precatórios pela mesma sistemática que vinham realizando, isto até 2020.

Portanto, apesar de reconhecida a inconstitucionalidade do regime especial, tem-se sua manutenção por força da modulação dos efeitos da decisão do STF. Passados cerca de dois anos desde o julgamento de mérito acerca da inconstitucionalidade da EC 62 (pelo qual o STF, em 2013, reconhecia ser imoral e ofensiva à Constituição a sistemática do regime especial), o STF resolve, em 2015,

conceder mais 5 anos para que a Administração Pública resolva a situação do atraso no pagamento das condenações judiciais por ela sofridas.

De qualquer forma, pertinente destacar que: declarou-se inconstitucional o regime especial e todo o art. 97 da ADCT; em sendo assim, não existe mais o prazo de 15 anos para pagar os precatórios; contudo, não foi declarado inconstitucional o § 6º, do art. 100, da Constituição que, para além do preterimento da ordem cronológica, autoriza o sequestro também no caso de “não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito” pelo Poder Público; igualmente, o art. 78, § 4º, do ADCT, permite sequestro caso não haja pagamento do precatório dentro do prazo constitucional; então, pergunta-se: qual o prazo para pagamento de precatório, se os 15 anos foram reconhecidos como inconstitucionais? E mais: é possível sequestro de valores caso descumprido tal prazo? A resposta para tais questionamentos é a seguinte: o prazo é aquele sempre previsto na Constituição, desde sua redação originária e que, finalmente, parece que será cumprido: se apresentado até 1º de julho, deve ser pago até o final do exercício financeiro seguinte (art. 100, § 5º, da Constituição); e, sim, se o precatório não for pago neste prazo, autoriza-se o sequestro de seus valores junto aos cofres públicos (art. 100, § 6º, da Constituição); como houve modulação dos efeitos, tal prazo, do parágrafo 5º, do artigo 100, somente começará a ser aplicado a partir de 2020. Quantos e quantos credores de precatório não sonham com a efetivação da norma constitucional (de eficácia plena), aguardando no máximo um ano e meio ou dois para receberem o que lhes é de direito? Espera-se, realmente, que a Constituição venha, desta vez, a ser cumprida por aqueles que prometeram defendê-la quando adentraram em seus mandatos.

## 7. Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ANDRADE, Luiz Gustavo de. **Tutela processual de direitos metaindividuais trabalhistas: fundamentos constitucionais e reflexos na atividade empresarial**. Curitiba: Juruá, 2009.

BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Sociedades de Economia Mista, empresas públicas e o regime de direito público. *In Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio-julho/2007.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 2135 MC, Rel. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 02.08.2007, DJ 07.03.2008.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, AI 636486 BA, Min. Dias Tofoli, j. 14.02.2011

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 220906 DF , Relator Min. Maurício Corrêa, j. 16.11.2000.

Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 599.628/DF, Rel para o acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 25.05.2011

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 382.380-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 24-8-2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 169.575-7, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 06.12.1994.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 470407/DF, Relator Marco Aurélio, j. 09.05.2006.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 543.132/RS, Relator para o acórdão Min. Cármen Lúcia, j. 30.10.2014.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 82.456, j. 07.06.1979 *In* RTJSTF 95/651.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADIs 4.357 e 4.435, Rel. Min. Luiz Fux, j. 22.03.2013.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 543.456-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06.11.2007.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 459.506-AgR, Rel. Min. Eros Grau, j. 12.06.2007.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na ADI 1050/SC, Min. Rel. Celso de Mello, j. 21.09.1994.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 2.373/DF, Rel. Min. Eros Grau, j. 16.03.2005

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 885.454/DF, Min. Castro Meira, j. 28.02.2007.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 759.892/RJ, Min. Teoria Zavascki, j. 03.12.2009.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Súmula 311.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, RMS 30278 / RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 24.11.2009

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, RMS 32592/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 26.05.2011.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, RMS 44836/MG, Rel. Min. Humberto Martins, j. 20.02.2014.

BRASIL, Tribunal de Contas do Pernambuco. Consulta 0702595-6, Cons. Rel. Fernando Correia.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Ap Crim 50234495020104047000 PR 5023449-50.2010.404.7000, Relator Des. Fed. José Paulo Baltazar Junior, j. 17.12.2013.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Agravo 90876 AL 0071932-91.2008.4.05.0000, Relator Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão, j. 05.03.2009.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, AI 70049021462 RS, Relator Des. Leila Vani Pandolfo Machado, j. 23.05.2012.

BRASIL, Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Direta Inconstitucionalidade 10000120606637000 MG, Relator Des. Armando Freire, j. 31.07.2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001

CAMPOS, Djalma. **Direito Financeiro e Orçamentário**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005

CARDONA, Alejandro Ramírez. **Sistema de Hacienda Publica**. Bogotá: Themis, 1970.

CENCI, Ana Righi; BEDIN, Gabriel de Lima; FISCHER, Ricardo Santi. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, n. 4, 2011.

COSTA, Ana Paula Machado da. Contratações, nomeações e demissões: procedimentos em início de mandato. *In* **Início de Mandato: orientação aos gestores municipais**. SILVA, Eloia Rosa da (coord). Florianópolis: Publicação do Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu. Lei orçamentária: processo legislativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado, n. 129, 1996.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. São Paulo: Saraiva, 1969.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral; NÓBREGA, Marcos. **Os municípios e a lei de responsabilidade fiscal: perguntas e respostas**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2011

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. (Tradução: Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro). 5 ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

LANCIERI, Filippo Maria. **Leviatã S.A.? A Concorrência no setor bancário brasileiro**. Dissertação de Mestrado em Economia. São Paulo: INSPER Instituto de Ensino e Pesquisa, 2014.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa, **A Lei 4.320 comentada**. 31 ed. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Ibam, 2003.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. O regime jurídico dos empregados públicos que assumem cargos e funções de direção nas empresas estatais. **Revista de Direito Administrativo FGV**. Vol. 251. Rio de Janeiro: Editora Direito Rio, maio/agosto de 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do Processo de Conhecimento**. 3 ed. São Paulo: RT, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MIGLIAVACCA, Carolina Moraes. A penhora no processo civil brasileiro. **Revista Eletrônica Datadez**, jan-fev/2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 5 ed. São Paulo: RT, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

OLIVEIRA, Giulia Alessandra de Carli de; ANDRADE, Luiz Gustavo de. A bússola do Brasil: orçamento público. *In*: José Mario Tafuri e Sandro Mansur Gibran. (Org.). Curitiba pesquisando direito: **Sustentabilidade social, econômica e ambiental em favor dos Direitos Humanos**. 2 ed. Curitiba: Clássica, 2013.

NUNES, Antonio José Avelãs. Aventuras e desventuras do Estado Social. **Revista da Fundação Brasileira de Direito Econômico**. Vol. 3. 2011.

REIS, Jane Moreira dos. Desapropriação e função social da propriedade: um estudo sobre a natureza da desapropriação por descumprimento da função social da propriedade na constituição de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Petrópolis**, Vol. 4, 2002.

ROCHA, Ibraim José das Mercês. Penhora de bens públicos na execução de débitos judiciais de pequeno valor? Publicada no **Jornal Síntese** n. 52 - junho/2001.

SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva; SILVA, José Luiz Toro da; FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. Representatividade dos Estados e Pacto Federativo. **Revista Direito Mackenzie**, n. 1, 2002.

SENHORAS, Elói Martins. Um balanço após dez anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista IOB de Direito Administrativo**, v. 5, n. 56. São Paulo: IOB Thompson, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVEIRA, Marco Antonio Karam. Contratos público-privados: uma intersecção entre direito público e direito privado no estado constitucional. **Revista Estudos Legislativos**, n. 5. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul, 2011.

SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli (org.) **Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. A execução contra a Fazenda Pública e os crônicos problemas do Precatório. *In* VAZ, Orlando (coord). **Precatórios: Problemas e Soluções**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: Orçamento na Constituição**. Volume V. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TUGENDHAT, Ernst. A controvérsia sobre os direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Vol. 17 – 1999.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

VIOLIN, Tarso Cabral. Uma análise crítica do ideário do “terceiro setor” no contexto neoliberal e as parcerias com a administração pública. Publicada na **Revista Eletrônica Juris Síntese** nº 90 - jul/ago de 2011.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 2 ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico. 2010.