



DENIR DE SOUZA NANTES

**O SEQUESTRO PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIO NA
EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA**

Campo Grande

2015

DENIR DE SOUZA NANTES

**O SEQUESTRO PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIO
NA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA**

Monografia apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Processual Civil.

Orientadora: Prof.^a Doutora **Cláudia A. Cimardi**

CAMPO GRANDE – MATO GROSSO DO SUL

2015

DENIR DE SOUZA NANTES

**O SEQUESTRO PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIO
NA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA**

Monografia apresentada à Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, como
requisito para obtenção do título de
Especialista em Direito Processual Civil.

Prof.^a Dr.^a CLÁUDIA APARECIDA CIMARDI
Orientadora

CAMPO GRANDE – MATO GROSSO DO SUL

2015

Agradecimentos

Agradeço a minha esposa pelo incentivo, compreensão, carinho e dedicação, principalmente durante o período de realização deste trabalho, quando não deixou que eu desanimasse até que concluísse esse meu objetivo.

Agradeço também a minha professora orientadora pela compreensão, paciência e desvelo durante o período de aulas e de orientação, revelando a verdadeira face de um mestre que está sempre pronto a aconselhar o seu pupilo na busca do conhecimento.

Agradeço a equipe da ESA de Campo Grande, os amigos, professores e todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para conclusão desta importante etapa de minha carreira profissional.

Obrigado a todos.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo a discussão sobre o sequestro de verba pública em decorrência da inobservância das regras que determinam o pagamento de precatório no processo de execução contra a Fazenda Pública. No primeiro capítulo trazemos considerações sobre o processo de execução por quantia certa envolvendo o Poder Público no polo passivo, e suas diferenças em relação à execução comum, considerando que os bens das pessoas jurídicas de direito público não se submetem a expropriação patrimonial. Na sequência, abordamos a questão referente ao instituto dos precatórios judiciais no país como instrumento de efetiva satisfação do direito de credores da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, enfim, de entidades públicas, decorrentes de decisão judicial transitada em julgado; de como ele foi construído e introduzido no ordenamento jurídico brasileiro e como está funcionando atualmente. A seguir, abordamos as consequências decorrentes do não pagamento dos precatórios, do preterimento do direito de credor, da falta de alocação de recursos orçamentários para o seu pagamento e no não repasse dos valores pelas entidades que aderiram ao regime especial de pagamentos estipulado pela Emenda Constitucional n. 62/2009, parcialmente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, enfocando basicamente no sequestro de verba pública como consequência para o Poder Público.

ABSTRACT

The present study aims at discussing the public budget sequestration due to the breach of the rules determining the payment of court order in the process of execution against the Revenue. In the first chapter we bring consideration of the implementation process for certain quantity involving the Government in the defendant, and their differences from the joint application, whereas the assets of law entities of public law are not subject to asset expropriation. Following approach the question of the institute of judicial writ in the country as a tool for effective realization of the right of creditors of the Union, States, Federal District, Municipalities, finally , public entities, arising from judicial final decision; of how it was built and introduced in the Brazilian legal system and how it is currently running. Next, we address the consequences of not paying the writ, the postponement of the lender of law, lack of budget resource allocation for payment and transfer of amounts not by entities adhering to the payments system stipulated by Constitutional Amendment n. 62/2009, partially declared unconstitutional by the Supreme Court, focusing primarily in the kidnapping of public funds as a consequence to the Government.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA ..	9
1.1. Considerações gerais	9
1.2. O processo de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública	17
1.3. Características da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública	20
2. DO REGIME DE PRECATÓRIOS	29
2.1. Considerações preliminares	29
2.2. Antecedentes históricos	31
2.3. O atual regime de precatórios na Constituição Federal	36
3. SEQUESTRO DE VERBA PARA PAGAMENTO DE PRECATORIO	44
3.1. As hipóteses de sequestro de verbas públicas para pagamento de precatórios	47
3.2. Da legitimidade, do beneficiário e do limite do sequestro	54
4. EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL	61
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS	73

INTRODUÇÃO

É o Código de Processo Civil a lei que regula o direito de ação no âmbito do Direito Brasileiro, estabelecendo as disposições que regem o processo de conhecimento, de execução, cautelar, além de alguns procedimentos especiais, sendo aplicado supletivamente para outros ramos do direito ou procedimentos previstos em legislações específicas.

O processo de execução, por sua vez, tem por finalidade a satisfação efetiva do direito do credor, mediante a realização de atos materiais que resultem na expropriação do patrimônio do devedor ou na imposição de cumprimento de uma obrigação de dar, fazer ou não fazer, estabelecidos em uma decisão judicial ou em um título executivo extrajudicial, quando o seu cumprimento não se dá de forma espontânea.

A Fazenda Pública, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, suas autarquias, fundações ou entidades de direito público também estão sujeitas a um processo de execução, seja em decorrência de uma obrigação ou do pagamento de uma quantia em dinheiro. Estes entes estão sujeitos a um processo executivo especial denominado “Execução contra a Fazenda Pública”, que apresenta nuances de processamento e de satisfação final do credor diferente do procedimento a que se submete o particular em geral.

A Fazenda Pública, quando demandada em juízo para pagamento de quantia em dinheiro, não se sujeita as regras de uma execução comum em função de certas prerrogativas de que goza enquanto guardião do interesse público. Desse modo, toda a condenação que lhe é imposta, quando importar em dispêndio de

numerário, deve tramitar por um procedimento específico regulado pela Constituição Federal, que é o denominado precatório, ou requisição de pequeno valor, em se tratando de débito de pouca monta, conforme definido em Lei.

Em razão do não pagamento de um débito decorrente de uma requisição de pequeno valor ou de precatório, a Fazenda Pública não está sujeita a expropriação de seu patrimônio nos mesmos moldes a que se submete o particular; sujeitando-se, entretanto, ao sequestro de suas verbas, a fim de garantir o adimplemento de uma obrigação fundada em uma sentença judicial transitada em julgado.

Neste estudo, o objeto de nossas indagações é direcionado aos limites objetivos do sequestro de verba pública no caso de preterimento ou não pagamento de um precatório decorrente de decisão judicial; ou do seu pagamento fora da ordem cronológica estabelecida. Ou seja, nestes casos o sequestro tem limite? A quem incumbe o direito de requerer o sequestro? Quem pode ser beneficiário com o sequestro? É sobre essas indagações que procuramos discutir nesse estudo.

CAPITULO 1

EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

1.1. Considerações gerais

Para se estabelecer um conceito de execução judicial é verdadeira a afirmação de que é atribuição do Estado assegurar a observância do ordenamento jurídico uma vez que detentor do monopólio da Jurisdição; e, conseqüentemente, do poder de por em prática sanção de modo institucionalizado e definitivo, que quando realizada através de atos materiais e concretos, caracteriza a execução, cujo escopo, ponto de vista do direito material, pressupõe a atuação estatal com vistas a satisfazer uma prestação em favor de alguém, quando não satisfeita espontaneamente por quem deva fazê-lo¹.

Sobre a finalidade do processo de execução, Araken de Assis (2002) assevera que o ato executivo se destaca dos demais atos do processo por possuir virtual potencial de provocar alterações no mundo natural. Sendo assim, a execução tem por escopo, através de atos deste jaez, adequar o mundo físico ao projeto proposto na sentença com o emprego da força pelo Estado (art. 579 do CPC). Por isso, que as modificações nas realidades fáticas requerem a invasão da esfera jurídica do executado, e não só do seu círculo patrimonial, porque admitidos pelo direito pátrio os meios de coerção. Por isso, a função jurisdicional executiva visa à obtenção dos mesmos fins práticos de uma decisão que seriam alcançados caso os indivíduos, integrantes de uma relação jurídica, praticassem os atos que lhe

¹ WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil. Vol. 2: execução*. 11ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.39-45.

competem, conforme o direito. Quando assim não ocorrer, restará autorizado ao Estado invadir a esfera jurídica do executado para restabelecer o império do direito².

Por isso é se diz que:

O processo ou a fase de execução visa a uma prestação jurisdicional consistente em tornar efetiva a sanção, mediante a prática de atos próprios da execução forçada ou do cumprimento de sentença. No processo ou fase executiva põe-se fim ao conflito interindividual, nem sempre inteiramente eliminado mediante o de conhecimento (e às vezes sequer sujeito a este: execução por título extrajudicial). Isso porque a jurisdição não tem escopo meramente cognitivo: tornar efetiva a sanção, mediante substituição da atividade das partes pela do juiz, e a própria atuação do direito objetivo³.

Desse modo, é possível dizer que execução pode se constituir num conjunto de atividades atribuídas aos órgãos jurisdicionais para a realização efetiva de uma vontade concreta prevista no ordenamento jurídico, materializada em um título executivo, judicial ou extrajudicial, tendente, via de regra, na invasão no patrimônio de uma pessoa para satisfação de uma prestação pecuniária devida em favor de outra quando não cumprida voluntariamente, ou na imposição de cumprimento de uma obrigação ou abstenção de uma conduta, que são obtidos por meio de uma imposição do órgão jurisdicional⁴.

Para Fredie Didier Júnior (2014), quando se fala em tutela executiva se refere à efetivação de direitos a uma prestação; no conjunto de meio para efetivar a prestação devida, na execução de fazer/não fazer/dar, de modo que a tutela executiva sempre pressupõe o não adimplemento de prestação. Por isso, a execução forçada é dirigida ao cumprimento de uma prestação decorrente de um

² ASSIS, Araken. Manual do Processo de Execução. 8ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 96-97.

³ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 25ª ed.; rev., atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 337.

⁴ GRECO FILHO, Vicente. Direito processual civil brasileiro. Vol. 3 (processo de execução). 21ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 39.

direito material reconhecido e não satisfeito. Enfim, executar nada mais é do que buscar a satisfação de uma prestação devida⁵.

Assim sendo, pode se afirmar que o processo de execução é uma relação dinâmica que se estabelece entre duas partes, uma credora e outra devedora, perante os órgãos jurisdicionais do Estado, de conformidade com os modos de proceder estabelecidos em lei processual, visando à prestação de uma tutela jurisdicional executiva que satisfaça objetivamente o enunciado em um título executivo judicial decorrente de um pronunciamento jurisdicional; ou extrajudicial, decorrente de documentos particulares dotados de força executiva⁶.

A atribuição a documentos particulares do caráter executivo deveu-se em função das necessidades de comércio ao longo da História da Humanidade, que foi admitindo a tais documentos os mesmos efeitos de uma manifestação estatal de entrega de um direito, surgindo daí o título de crédito, hoje amplamente aceito como título executivo e apto a dar suporte à instauração de um processo de execução; por isso, a distinção visível entre a execução fundada em condenação judicial e a execução fundada em documento particular. No primeiro caso, há uma decisão judicial afirmando a existência de um crédito; no segundo, ou documento que admite início de um processo de execução⁷.

Bem por isso é que se outorga ao devedor, executado a partir de título executivo extrajudicial, a possibilidade de discutir a causa do crédito, ao passo que ao condenado apenas são deferidas defesas que não poderiam

⁵ DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandre de. Curso de direito processual civil: execução. Vol. 5. 6ª ed. rev. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014, p. 26.

⁶ PACHECO, José da Silva. Tratado de execuções: processo de execução. 2ª ed. vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1976, p. 89.

⁷ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. Curso de processo civil: execução. 3º vol. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 28-29.

ser opostas na fase de conhecimento, quando se verificou a existência do crédito na condenação⁸.

Em função dessa dualidade de títulos que se prestam a execução, uma fundada em decisão judicial e, outra, em escritos particulares, também existe uma dualidade de técnicas de execução distintas, aquela fundada em título judicial e a outra fundada em título extrajudicial. Entretanto:

É preciso perceber, nesse caso, que a execução nada mais é do que uma prestação jurisdicional voltada à tutela do direito de crédito. Ora, quando a execução é fundada em título executivo extrajudicial, precedendo à eventual atividade cognitiva que pode ser instaurada pelo devedor, ela obviamente deve iniciar mediante uma ação de execução. Porém, quando a execução é posterior à cognição, fundando-se em sentença, ela apenas constitui a fase final da ação voltada a tutela do direito material⁹.

O panorama de dualidade do processo de execução permaneceu no Brasil até a edição da Lei n. 11.232, de 22 de dezembro de 2005 e da Lei n. 11.382, de 6 de dezembro de 2006, que introduziram significativas modificações no âmbito do processo civil brasileiro. O legislador ordinário, que até então considerava o processo de execução como um procedimento autônomo, fosse a execução fundada em título judicial ou extrajudicial, aboliu a execução por título judicial, com a ressalva para os casos de sentença arbitral, estrangeira ou penal condenatória. A partir de então, a execução das decisões judiciais condenatórias de quantia certa, passaram a se constituir numa fase do processo, denominada “cumprimento da sentença”, estabelecido no capítulo X, do título referente ao procedimento ordinário no Código de Processo Civil¹⁰.

⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Op. cit.*, p. 29.

⁹ Idem, p. 29-30.

¹⁰ GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Novo curso de direito processual civil: execução e processo cautelar*. Vol. 3. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 17

Dito isto, compreendemos que o sistema processual civil brasileiro prevê dois gêneros de execução, a execução por título judicial e a execução por título extrajudicial, ao menos quatro espécies e subespécies: a) execução de entrega de coisa certa ou incerta; b) execução de obrigação de fazer ou de não fazer; c) execução por quantia certa, que se subdivide em execução de prestação alimentícia; execução contra a Fazenda Pública e execução fiscal¹¹.

A execução de obrigação de fazer ou não fazer encontra-se prevista no artigo 461 do Código de Processo Civil, quando decorrente de decisão judicial (título judicial); ou nos artigos 632 a 643 do mesmo *Codex*, quando decorrente de título extrajudicial. Ela tem por objeto uma tutela específica que visa obrigar o devedor a praticar uma conduta positiva em favor do credor, tendo por base uma relação jurídica entre ambos, que não seja a entrega em dinheiro ou de coisa; mas sim na efetivação de um determinado serviço ou conduta positiva (fazer); ou abstenção da prática de determinada conduta (não fazer); ficando o devedor sujeito a determinadas medidas coercitivas, como a imposição de multa por descumprimento da obrigação; da não satisfação da prestação, respondendo por perdas e danos. A tutela de obrigação de fazer ou não fazer pode ser de caráter inibitório para impedir que determinado ação seja praticada, reintegratório, para assegurar a prestação de uma ação positiva em favor do credor ou ressarcitório, estando o magistrado autorizado a tomar providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento da obrigação¹².

¹¹ MONTENEGRO FILHO, Misael. *Curso de direito processual civil*. vol. II. São Paulo: Atlas, 2005, p. 400.

¹² DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 489.

Segundo Marinoni e Arenhart (2008) a tutela específica a que se refere o artigo 461 do Código de Processo Civil consiste em técnicas processuais necessárias a tutela específica do direito material, impedindo a sua transformação em dinheiro. O seu escopo é de permitir a utilização de tutela inibitória para impedir a perpetração de um ato ilícito, ou de tutelas de remoção do ilícito e ressarcitória específica para proteção da integridade do direito, evitando a sua degradação e posterior conversão em pecúnia¹³.

Por sua vez, a execução de obrigação de fazer ou não fazer decorrente de título executivo extrajudicial dá-se mediante procedimento específico, diferente daquele previsto no artigo 461 e 461-A do CPC. Neste tipo de procedimento apenas se admite como meio coercitivo a multa periódica (art. 645 do CPC), a sub-rogação de direitos e a conversão da obrigação original em perdas e danos. Entretanto, em função da natureza do título que lhe serve de suporte, comporta menor restrição possível à esfera jurídica do executado do que o título judicial¹⁴.

Outra espécie de execução específica é a para entrega de coisa certa ou incerta, fundada em título judicial ou extrajudicial. Quando fundada em título judicial o rito previsto é o do artigo 461-A, do CPC, caracteriza pela imposição ao devedor de entregar ao credor um objeto específico e determinado (coisa certa), ou indeterminado (coisa incerta), dentro de um prazo estabelecido na determinação judicial, sob pena de imposição de multa ou outras sanções de caráter coercitivo que podem ser impostas pelo juiz para compelir a satisfação da obrigação.

Nesta espécie de execução o juiz pode adotar quaisquer providências que julgar necessárias, legalmente previstas em lei, para compelir o devedor a dar

¹³ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Op. cit.* p. 47.

¹⁴ *Idem*, p. 472-473.

efetivo cumprimento da obrigação, fixando prazo para a sua efetivação no próprio processo onde prolatar a decisão (antecipada ou final). Uma vez não atendida a determinação judicial dentro do prazo fixado, poderá ser expedido em favor do credor, mandado de busca e apreensão, em se tratando de coisa móvel, ou de imissão de posse, no caso de imóvel. A regra do artigo 461-A do CPC pode ser aplicada tanto em pretensões reais que não disponha de ação específica, como em pretensões obrigacionais, dentro do mesmo processo onde se instaura a atividade cognitiva destinada ao reconhecimento do direito sobre a coisa reivindicada¹⁵.

Quando fundada em título extrajudicial, a execução para entrega de coisa deve seguir o rito estabelecido nos artigos 621 a 631 do CPC que; em linhas gerais, também pressupõe a incidência de providências determinadas pelo juiz para compelir o devedor a cumprir a obrigação, sendo a mais comum a multa diária, sem o afastamento de outras medidas coercitivas indiretas, ou sub-rogatórias de invasão do patrimônio do devedor, para tornar efetiva a prestação fixada no título executivo¹⁶.

Por fim, a execução por quantia certa, consistente na obrigação de entregar determinada soma em dinheiro, seja ela decorrente de relação contratual ou extracontratual, que pode ser fundada em título executivo judicial ou extrajudicial. No primeiro caso, não se fala em um processo de execução propriamente dito, porquanto que em razão das alterações promovidas no Código de Processo Civil por meio da Lei n. 11.232/2005, a satisfação de débitos decorrente de decisão judicial obedece a procedimento específico de cumprimento de sentença como uma fase do processo de conhecimento; de modo que, uma vez encerrado este, passa-se a fase

¹⁵ WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Op. cit.*, p. 404-405.

¹⁶ DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 498-499.

seguinte de satisfação do julgado, consistente nos atos de expropriação patrimonial do devedor para satisfação do direito do credor. Neste caso, a defesa do devedor é realizada mediante impugnação nos próprios autos e a matéria de defesa é restrita¹⁷.

Em se tratando de título executivo extrajudicial, enumerados no art. 585 CPC, a execução por quantia certa será realizada mediante processo autônomo, onde o devedor é citado para pagamento ou apresentação de defesa, que se dá pela via de embargos, um processo incidental onde é possível a alegação de matérias de defesa numa amplitude maior do que na execução de título judicial. Não efetuado o pagamento da quantia exigida e não acatado os embargos do devedor, seguem-se os atos de satisfação compulsória do direito do credor, com a expropriação do patrimônio do devedor¹⁸.

Duas execuções especiais por quantia certa ainda são previstas no Código de Processo Civil, a execução de alimentos e a execução contra a Fazenda Pública. A execução de prestação alimentícia é uma execução de sentença que comporta duas vias executivas, uma comum, prevista no art. 732 do CPC, que segue o rito da execução por quantia certa com a citação do devedor para pagamento, não se lhe aplicando o procedimento de cumprimento de sentença; a segunda via executiva é a prevista no art. 733 do CPC e disposições da Lei 5.478/68, comportando a expropriação patrimonial, o desconto do valor devido

¹⁷THEODORO JÚNIOR, Humberto, *Op. cit.*, 52.

¹⁸ DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 509.

diretamente em folha de pagamento e até coação pessoal do devedor com a possibilidade de prisão¹⁹.

De tudo isto, podemos afirmar que o processo de execução é o procedimento judicial que tem por objetivo dar efetividade ao conteúdo condenatório estabelecido em uma decisão judicial (fazer cumprir a sentença), ou a efetivação forçada de uma obrigação, seja ela positiva ou negativa, de natureza pecuniária ou não, estabelecida em um título executivo extrajudicial, cujo adimplemento não tenha sido realizado espontaneamente entre as partes.

1.2. O processo de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública

Quando se tratar da satisfação de crédito pecuniário contra Fazenda Pública, existe procedimento especial que decorre do regime jurídico a que estão afetos os bens públicos, que os tornam inatingíveis e insuscetíveis de submissão a regra de responsabilidade patrimonial a que alude o artigo 591 do Código de Processo Civil, de sorte que a técnica expropriatória, característica da execução comum, se lhes revela inútil, por isso a alusão a execução contra ela intentada, por uma parcela da doutrina, como “execução imprópria”, posto que neste caso ela não é acompanhada de medidas sub-rogatórias que são características da execução comum²⁰.

Sendo devedor a Fazenda Pública, não se aplicam as regras próprias da execução por quantia certa contra devedor solvente, não havendo a adoção de medidas expropriatórias para satisfação do crédito. Os pagamentos feitos pela Fazenda Pública são despendidos pelo erário, merecendo tratamento específico a execução intentada contra pessoas jurídicas de

¹⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Op. cit.* p. 418; ASSIS, Araken. *Op. cit.*, p. 860-862.

²⁰ ASSIS, Araken. *Op. cit.*, p. 878-879

direito público, a fim de adaptar as regras pertinentes à sistemática do precatório²¹.

No magistério de Humberto Theodoro Júnior, a execução contra a Fazenda Pública é um procedimento especial de execução por quantia certa que tem natureza própria, diferente da execução forçada comum, posto que a satisfação do direito do credor não decorre de penhora, arrematação, de expropriação dos bens ou transferência forçada, mas sim de simples requisição feita pelo Poder Judiciário diretamente ao Poder Executivo para que faça previsão orçamentária da quantia necessária para pagamento de uma quantia ao qual foi condenado o Ente Público²².

A execução contra a Fazenda Pública deve ser entendida, portanto, como sendo aquela que é promovida contra pessoa jurídica de direito público (União, Estado, Distrito Federal e Municípios), inclusive autarquias e fundações públicas, excetuando-se as empresas públicas e sociedades de economia mistas, podendo ser fundada em título judicial, desde que transitado em julgado, ou em título executivo extrajudicial, conforme orientação da Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal²³.

Consoante ressaltado por Wambier; Almeida e Talamini (2004) em relação ao tema, pode se afirmar que:

A Fazenda Pública, conceito esse relativo a entidades de direito público interno (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios, além de autarquias e fundações cujos bens estejam sujeitos ao regime de direito público), tanto pode ser credora como devedora. Na primeira hipótese, a cobrança de seus créditos segue o lineamento da execução fiscal, traçado

²¹ DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 715.

²² THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Op. cit.*, p. 406.

²³ GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Op. cit.* p. 218.

pela Lei 6.830/80. Quando, todavia, se tratar de débito da Fazenda Pública, a execução se dará pelas regras dos arts. 730 e 731²⁴.

Por sua vez, Lacerda Dantas também ressalta que o conceito de Fazenda Pública, para fins de submissão ao processo executivo especial previsto no art. 730 e 731 do CPC, tem evoluído ao longo das modificações no direito brasileiro, hoje não abrangendo somente os entes políticos de direito público, mas também suas autarquias e fundações públicas; inclusive a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), que em razão dos serviços públicos que presta à coletividade, a EBCT tem sido recorrentemente reconhecida pelos tribunais brasileiros como titular dos mesmos privilégios de impenhorabilidade de seus bens, equiparada à Fazenda Pública e se sujeitando ao regime de pagamentos de seus débitos decorrentes de decisão judicial ao previsto no artigo 100 da Constituição Federal²⁵.

Para Marinoni e Arenhart (2008), a execução contra a Fazenda Pública pode ter por base um título executivo judicial ou extrajudicial, inclusive sentença proferida em ação monitória, ainda que não se lhe aplique os regimes comuns da execução de título judicial ou extrajudicial, não apenas em função do regime a que se submete o patrimônio público, mas também e, sobretudo, em razão da disciplina própria de execução estabelecida nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil²⁶.

Seja qual for a natureza do título executivo (judicial ou extrajudicial), em se tratando de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, não esta ela

²⁴ WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. Curso avançado de processo civil. Vol. 2: processo de execução. Coordenação Luiz Rodrigues Wambier. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2004, p. 391.

²⁵ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. Execução contra a fazenda pública: regime de precatório. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010, p. 108-115.

²⁶ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Op. cit.*, p. 402-403.

sujeita ao procedimento de cumprimento de sentença previsto nos arts. 475-J a 475-Q, do Código de Processo Civil. O procedimento a ser seguido para satisfação dos débitos da Fazenda Pública é o previsto nos arts. 730 e 731 do estatuto processual. Desse modo, não se aplica a execução contra a Fazenda Pública o prazo de 15 dias para pagamento ou impugnação, sob pena de multa de 10% sobre o valor devido, característica básica da fase do cumprimento de sentença. Também não se aplica a ela a penhora ou alienação forçada de bens, a fim de assegurar o direito do credor de receber o que lhe é devido. A satisfação da condenação contra a Fazenda Pública deve ser objeto de requisição de precatório, conforme estabelece o artigo 100 da Constituição Federal²⁷.

Sendo assim, quando a Fazenda Pública é condenada a pagar quantia certa, deverá o credor iniciar novo processo, denominado execução contra a Fazenda Pública, que em características que lhes são específicas, estando regulada em parte pelo Código de Processo Civil, e, em parte por disposições da Constituição Federal.

1.3. Características da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública

A execução contra a Fazenda Pública seja ela decorrente de título judicial ou extrajudicial, sempre dará ensejo a um processo autônomo e independente, diferentemente da execução por título judicial decorrente de pronunciamentos envolvendo particulares, onde a satisfação da obrigação constitui-se numa fase do processo sincrético denominada de cumprimento da sentença. Por

²⁷ DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.* p. 716.

isso defende-se que se trata de verdadeira execução, já que é através dela que o particular buscar uma tutela executiva de natureza pecuniária contra o Poder Público²⁸.

Sendo assim, diferentemente do particular, a Fazenda Pública, por ter os seus bens regidos por disciplina própria, onde a noção de responsabilidade patrimonial assume feições outras que influenciam na execução de suas obrigações pecuniárias, o modelo clássico de execução de quantia certa, que comporta a expropriação do patrimônio do devedor para satisfação do direito do credor, mostra-se inviável quando esta for promovida em face da Fazenda Pública; pois os pagamentos por ela devidos encontram limites no orçamento público e somente poderão ser saldados se houver previsão no orçamento da entidade devedora²⁹.

A não submissão da Fazenda Pública ao processo de execução comum é decorrente da garantia de inalienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade de seus bens que, por estas salvaguardas, não são sujeitos à usucapião, penhora, hipoteca ou qualquer outra forma de constrição para pagamento de débitos, fatores que inviabilizam a expropriação do seu patrimônio e, portanto, diferentemente do que ocorre com o devedor comum, a sua não submissão as regras do direito privado, daí a existência de um processo de execução especial em que os atos finais não são a alienação forçada de bens e a entrega do produto arrecadado ao credor, mas a entrega em dinheiro, obedecidos os princípios que regem a realização da despesa pública³⁰.

Neste sentido, Lacerda Dantas (2010) ressalta que:

²⁸ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Op. cit.*, p. 87.

²⁹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Op. cit.*, p. 401.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 767.

Como não se podem submeter os bens públicos à penhora, construiu-se um sistema em que se substitui esse ato de constrição judicial pela requisição de verba própria da Administração, em época previamente estabelecida, de modo a, de um lado, não provocar transtornos desnecessários à Administração e, de outro, assegurar que sejam cumpridas as decisões judiciais³¹.

Em razão destes postulados, a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública apresenta tratamento específico no Código de Processo Civil e a forma de satisfação dos créditos por ela devidos recebe regulamentação constitucional³². No plano constitucional, cuidou a Constituição Federal, no artigo 100, de estabelecer o regime de pagamento das condenações impostas à Fazenda Pública, definindo que tais pagamentos somente serão realizados mediante precatório, expedido pelo Judiciário e dirigido à entidade pública condenada, que deverá, assim, fazer constar seu orçamento, previsão de verba para a satisfação do débito, cujo pagamento deverá ocorrer no exercício financeiro posterior³³.

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, 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.

Parece claro no preceito constitucional que as condenações judiciais impostas à Fazenda Pública, seja ela federal, estadual, municipal ou distrital, necessitam de precatório, seu valor deve ser incluído no orçamento, há de se respeitar uma ordem cronológica. Desse modo, condenada a Fazenda Pública ao pagamento de quantia em dinheiro, o Judiciário requisita a pessoa jurídica de direito público respectiva, que inclua no orçamento a verba necessária para fazer face a

³¹ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Op. cit.*, p. 87.

³² GRECO FILHO, Vicente. *Op. cit.*, p. 138.

³³ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Op. cit.*, p. 401.

condenação, realizando o pagamento na medida da disponibilidade financeira da entidade, para pagamento, conforme a ordem de recebimento dos precatórios³⁴.

O orçamento, segundo Regis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath (2003), é o instrumento legal que contém a previsão das receitas e autorização das despesas do Estado, pelo qual se fixa a sua atuação perante a sociedade, “nela intervindo e dirigindo seus rumos”³⁵.

Mas nem toda condenação da Fazenda Pública, para o pagamento de quantia certa estará sujeita ao regime de pagamento via precatório, porque o § 3º, do art. 100, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 62/2009, assim como já previa o citado dispositivo na vigência da EC 30/2000, faz a ressalva de que os créditos definidos em lei como de pequeno valor não se sujeitam ao regime de precatório, ou seja:

Não se sujeitam ao regime dos precatórios os pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor a que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado (CF, art. 100, § 3º); cabe, pois, à lei ordinária estipular os parâmetros pra identificação das causas de pequeno valor, admitindo-se a possibilidade de diferenciação conforme a capacidade de pagamento das entidades de direito público (CF, art. 100, § 5º)³⁶.

A definição de obrigação de pequeno valor é de competência de cada Ente Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Na esfera federal, a Lei n. 10.259/2001, que institui os Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal fixou obrigação de pequeno valor em 60 (sessenta) salários mínimos; sendo que a EC 37/2002 fixou limites provisórios para Estados, Distrito Federal e Municípios,

³⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Op. cit.*, p. 401-402.

³⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. *Manual de direito financeiro*. 6ª ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2003, p. 95-96.

³⁶ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Op. cit.*, p. 408.

enquanto não editassem leis próprias, em 40 (quarenta) salários mínimos, para Estados e Distrito Federal; e 30 (trinta) salários mínimos, para os Municípios, valores estes que foram ratificados pela EC 62/2009; não se admitindo o fracionamento de precatórios para que uma parte seja quitada como obrigação de pequeno valor e outra pelo regime regular de precatório³⁷.

Sendo assim, a regra geral estabelecido pelo artigo 100 da Constituição Federal é de que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública (federal, estadual e municipal), decorrente de condenação judicial, somente podem ser efetuados na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, cuja verba necessária para pagamento deverá ser incluída previamente no orçamento da entidade pública³⁸. Ou seja, os pagamentos somente podem ser realizados se houver prévia inclusão orçamentária, obedecida a ordem de recebimento dos mesmos na repartição competente, ressalvados os casos de execução de obrigação definida em lei como sendo de pequeno valor.

Por sua vez, no plano infraconstitucional, a disciplina da execução por quantia certa contra a Fazenda Pública está contemplada nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil, *verbis*:

Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) 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

³⁷ DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 732-735.

³⁸ CIMARDI, Cláudia Aparecida. Execução contra Fazenda Pública após EC 30/2002. *Op. cit.*, p. 337.

Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

Verifica-se assim, que a técnica de execução por quantia certa das dívidas das fazendas públicas é determinada pela própria Constituição Federal e o procedimento está sob o regulamento que lhe dá o Código de Processo Civil. São basicamente em três dispositivos que orientam a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública.³⁹

Nota que na execução por quantia certa, a Fazenda Pública é citada não para pagamento no prazo de três dias como ocorre na execução em geral, mas para opor embargos a execução. Não opostos estes, o pagamento da quantia devida deve ser requisitado pelo juiz ao presidente do tribunal competente e a quitação dar-se-á por meio de precatório. Não efetuado o pagamento nos prazos e condições previstas no ordenamento jurídico, fica autorizado o sequestro da quantia necessária a satisfação do débito, pois

Esta técnica impõe condição suspensiva à via expropriatória: a Fazenda Pública fatalmente pagará, mas suspendendo sem justificativa os pagamentos quiçá não destinando verbas orçamentárias, ou desobedecendo à ordem estipulada pela cronologia das requisições, se exporá a medidas coativas⁴⁰.

Atualmente, o prazo para a Fazenda Pública opor embargos à execução é de trinta dias. Este prazo foi ampliado de dez para trinta dias através da Medida Provisória n. 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, que incluiu o artigo 1º-B a

³⁹ CIMARDI, Cláudia Aparecida. Execução contra Fazenda Pública após EC 30/2002. *Op. cit.*, p. 337.

⁴⁰ ASSIS, Araken. *Op cit.*, p. 880.

Lei n. 9.494, de 10 de setembro de 1997, modificando este prazo no Código de Processo Civil e na Consolidação das Leis Trabalhistas⁴¹.

Assim sendo, quando o devedor de quantia certa for a Fazenda Pública, seja ela federal, estadual ou municipal, inclusive suas entidades de administração direta, não se aplicam as regras próprias da execução por quantia certa contra, porque não ocorre a adoção das medidas expropriatórias do patrimônio do devedor para satisfação do crédito; seus pagamentos são efetuados por meios de dispêndios do erário em razão dessas pessoas jurídicas de direito público estarem sujeitas a um regime de pagamentos através de precatórios⁴².

Além disso, a ordem constitucional parte da premissa de que, se existe uma condenação judicial já eficaz contra o Poder Público, cabe a este dar cumprimento à decisão — devendo apenas respeitar a ordem de preferência entre os credores, sem chicanas ou procrastinações (adiante examinadas). Essa premissa — inspirada nos princípios da legalidade e da moralidade administrativa (e, lamentavelmente, muitas vezes desmentida na prática) — é o fundamento constitucional maior para a não-submissão da Fazenda Pública à execução monetária comum.

Por estas razões, a execução contra a Fazenda Pública tem regime especial, distanciando-se das regras estabelecidas para outras modalidades de execução⁴³.

Ocorre que o processo executivo contra a Fazenda Pública deve obedecer aos pressupostos gerais e específicos do processo de execução comum, seja ele fundado em título judicial ou extrajudicial. Desse modo, cumpre ao credor apresentar petição inicial observando as regras do art. 282 do CPC, aparelhada com o respectivo título executivo e memória de cálculo, e requerer a citação da Fazenda Pública devedora para oposição dos embargos à execução no prazo previsto em lei, asseverando-se que tanto no caso de título judicial como extrajudicial, haverá um

⁴¹ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Op. cit.*, p. 107-108.

⁴² DIDIER Júnior, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Op. cit.*, p. 715.

⁴³ WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Op. cit.*, p. 533.

processo autônomo, não se aplicando o procedimento de cumprimento de sentença⁴⁴.

Se houver interposição de embargos pela Fazenda Pública, o seu processamento será efetuado conforme o rito procedimental determinado pelo art. 740 do CPC, não estando a sentença, mesmo que não venha acolhê-los, sujeita a reexame necessário; exceto quando se tratar de execução por título extrajudicial, que mesmo na ausência de embargos, ficará a expedição e precatório sujeita a uma sentença em razão do disposto no art. 100 da constituição Federal⁴⁵.

Não havendo oposição dos embargos pela Fazenda Pública executada, ou sendo estes rejeitados, com o trânsito em julgado, o juiz da execução expedirá requisição de pagamento da quantia ao Presidente do Tribunal a que se achar vinculado. Recebida a requisição no tribunal, esta será autuada como precatório, cabendo ao presidente expedir a requisição de pagamento à entidade devedora, que ficará obrigada a consignar a quantia devida à disposição do tribunal⁴⁶; ou seja:

O presidente do tribunal deverá inscrever o precatório e comunicar ao órgão competente para efetuar a ordem de despesa, a fim de que a Administração Pública passe a adotar as medidas necessárias e suficientes à abertura de crédito que irá liquidar a dívida mediante depósito bancário feito a disposição da presidência do tribunal⁴⁷.

Efetuada o depósito referente ao precatório pela Fazenda Pública devedora, em conta específica, será o credor intimado para se manifestar sobre a

⁴⁴ ASSIS, Araken de. *Op. cit.*, p. 882.

⁴⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Op. cit.*, 407.

⁴⁶ *Idem*, p. 406.

⁴⁷ DIDIER Júnior, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Op. cit.*, p.717-718.

quantia depositada e, estando tudo em conformidade com os valores devidos, expedir-se-á alvará de levantamento em favor do credor, que ao receber o que lhe é devido, encerra o procedimento executório contra o Ente público. Caso a quantia seja insuficiente, não será mais necessária a expedição de precatório complementar em razão do novo sistema instituído pela EC 62/2009 e a quantia faltante poderá ser sequestrada.

CAPITULO 2

DO REGIME DE PRECATÓRIOS

Como já exposto, a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública possui características específicas. Os pagamentos por ela devidos, decorrentes de condenações judiciais, não se dão com a expropriação patrimonial como ocorre na execução comum, mas por meio dos denominados precatórios judiciais; de modo que a satisfação dos débitos a que ela for condenada por sentença judiciária, estão sujeitos a uma sistemática própria de execução e pagamento, onde a figura do precatório substitui ou atos de expropriação patrimonial do devedor para satisfação do direito do credor.

2.1. Considerações preliminares

Considerando a sua natureza jurídica, o precatório pode ser definido como ato administrativo de comunicação do presidente de tribunal, que ocorre na fase judicial do processo de execução contra a Fazenda Pública, dirigida ao Poder Executivo, dando-lhe notícia da condenação definitiva do pagamento de quantia certa, a fim de que promova a inclusão no orçamento-programa para o próximo exercício, do valor correspondente para pagamento da condenação¹.

¹ OLIVEIRA, Antônio Flávio de. *Precatórios: aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 46-47.

Para Rui Stoco (1997), o precatório judicial é um título executivo que ostenta a condição de liquidez, certeza e exigibilidade e por esta razão a sua satisfação requer apenas a expedição da ordem de pagamento. Nele não se discutem valores ou critérios utilizados na conta de sua liquidação em razão de estas serem matérias provavelmente discutidas em sede dos embargos do devedor que precedem a sua emissão, como preceitua o procedimento estabelecido nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil².

De acordo com Araken de Assis (2002) o precatório ou requisitório é uma carta de sentença do órgão judiciário responsável pela execução, processada perante o Presidente de Tribunal com jurisdição sobre a pessoa jurídica de direito público, composto de um ofício do órgão judiciário requisitante, devidamente instruído com todos os documentos necessários a verificação da titularidade do crédito, seu valor, natureza do crédito, que é remetido ao Poder Executivo da pessoa jurídica de direito público, para inclusão previsão orçamentária e posterior consignação da quantia diretamente ao Poder Judiciário, para pagamento da condenação³.

De fato, o precatório é o ato que inaugura o procedimento de efetivo pagamento ao credor, da quantia a que foi condenada a Fazenda Pública. O precatório é caracterizado por um ofício requisitório do juízo da execução, dirigido ao presidente do tribunal competente a que ele se achar vinculado, para que este notifique o Poder Executivo da entidade devedora a promover a inclusão da verba em orçamento e efetua a consignação da quantia correspondente diretamente ao

² STOCO, Rui. Os precatórios judiciais e a intervenção nos estados e municípios. Revista dos Tribunais: São Paulo, v. 86, n. 739, p. 70, maio 1997.

³ ASSIS, Araken. *Op. cit.*, p. 886-890.

tribunal, obedecendo a uma ordem cronológica das requisições e os prazos para pagamento⁴.

2.2. Antecedentes históricos

Quanto aos seus antecedentes, diz-se que o precatório judicial é um Instituto jurídico genuinamente brasileiro, cujas origens que remontam ao período de emancipação do Brasil como nação soberana.

No escólio de Lacerda Dantas (2010), as raízes históricas do atual regime de precatório que vigora no Brasil para o pagamento das dívidas das fazendas públicas, decorrentes de condenação judicial, remontam a Proclamação da Independência, que manteve em vigor no Brasil as Ordenações Filipinas. Estas leis do reino de Portugal que continuaram a vigorar no país não previam um processo especial para execução das dívidas da Fazenda Pública, de sorte que elas eram realizadas da mesma maneira que as execuções em geral; ou seja, perante um juiz executor, com a penhora de bens (naturalmente públicos), que permaneciam em poder de um depositário judicial até a arrematação, assegurando-se ao executado o recebimento dos frutos dos bens até a arrematação, quando então perdia a propriedade⁵.

Contudo, mesmo a Constituição do Império silenciado sobre a penhorabilidade dos bens públicos, não previu a figura do precatório para pagamentos de débitos decorrentes de decisão judicial, posto que a competência

⁴ CIMARDI, Cláudia Aparecida. Execução contra Fazenda Pública após EC 30/2002, p. 339-340.

⁵ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Op. cit.*, p. 78-79.

para decidir sobre a alienação de bens públicos era da Assembléia Geral. Neste panorama, força de uma instrução normativa do Diretório do Juízo Fiscal dos Feitos da Fazenda, estabeleceu-se que os bens públicos não poderiam ser penhorados e o pagamento de dívidas impostas ao erário, decorrentes de decisão judicial, deveria ser objeto de requisição ao Procurador Fiscal, que, então, passaria uma precatória a Tesouraria para pagamento da quantia devida ao exequente. A precatória era, portanto, uma carta de requisição dirigida ao Tesouro do Estado para pagamento a um credor de uma quantia determinada judicialmente. Com o tempo esta requisição passou a ser referida como precatório para diferenciar das cartas emitidas de um juiz para o outro para realização de qualquer ato processual⁶.

No período compreendido entre a Constituição de 1824 até 1934, o jurisdicionado quase não dispunha de meios para assegurar a plena satisfação de pretensões pecuniárias em face da Fazenda Pública porque dada a impenhorabilidade dos bens públicos, o credor ficava a mercê da Administração Pública em cumprir espontaneamente suas obrigações, porque esta podia escolher livremente a quem pagar sem que o Poder Judiciário interferisse em razão do princípio da separação dos poderes⁷.

Embora surgindo no plano legal como técnica de requisição de pagamento genuinamente brasileiro a partir do Decreto n. 3.084, de 05.11.1898, já no período republicano, foi somente a com a Constituição de 1934 que a figura do precatório requisitório recebeu regulamentação constitucional como forma de

⁶ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Op. cit.*, p. 80-84.

⁷ CUNHA, Lásaro Candido da. *Precatório: execução contra a fazenda pública*. Belo Horizonte: Del Rey. 1999, p. 49.

pagamentos de dívidas judiciais da União decorrentes de condenação judicial transitada em julgado⁸.

Foi a Constituição de 1934 que estabeleceu primeiramente os mecanismos de compatibilização da impenhorabilidade dos bens públicos com os créditos particulares, concebendo a presunção de ampla solubilidade do Estado e, por isso, a satisfação de suas dívidas mediante inserção nos orçamentos, com certa antecedência, da verba necessária ao pagamento seus débitos, superando panorama anterior em que o pagamento de débitos do Poder Público, decorrente de condenação judicial, ficava na dependência do Congresso em aprovar a alocação de recursos para sua satisfação a cada vez que era imposta uma condenação à Fazenda Pública⁹.

Este expediente, segundo Temístocles Brandão Cavalcanti, representou considerável avanço, na época, e por sua sugestão, impressionado que estava “com o processo moroso do pagamento dessas dívidas, sujeito sempre à revisão do Congresso e a exigências descabidas em face da *res judicata*”¹⁰.

Desse modo, a instituição do precatório como instrumento apto a dar efetivo cumprimento a decisões judiciais representou um avanço significativo do direito constitucional brasileiro naquele contexto histórico porque rompia com as práticas de favorecimento institucionalizadas no âmbito do Poder Público e imprimia maior eficácia às decisões condenatórias contra a Fazenda Pública, que no sistema anterior deveria se processada pelo Poder Executivo e encaminhada ao Congresso Nacional para votação de crédito extraordinário para o pagamento da dívida, sem

⁸ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Op. cit.*, 84.

⁹ ASSIS, Araken. Manual do processo de execução. 8ª ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 879.

¹⁰ Idem.

observância a nenhum critério cronológico e proporcionando abusos e irregularidades¹¹.

A norma quase idêntica constou na Constituição de 1937, a exceção foi o nome, que o texto constitucional referia como “precatória”. Somente a partir da Constituição de 1946 que esta técnica de pagamento foi estendida para pagamento de dívidas das fazendas públicas estaduais e municipais. A Constituição de 1967 manteve esta mesma sistemática a assim ela chegou até a atual Constituição Federal, modificada evidentemente, como técnica de execução contra a Fazenda Pública¹².

A Constituição de 1967 trouxe uma medida inovadora ao sistema de precatórios ao determinar a inclusão pela autoridade pública, da verba necessária ao pagamento de precatórios no orçamento. Tratou-se de uma medida moralizadora que impunha ao chefe do Poder Executivo o dever de fazer incluir no orçamento a verba necessária ao pagamento de precatórios, após comunicação judicial, sob pena de responsabilidade pessoal da autoridade infratora¹³.

Com a Constituição de 1988 consolidou o sistema de pagamentos via precatório das dívidas dos entes e das entidades públicas, fundadas em condenação judicial, estabelecendo duas ordens de pagamento, uma para os créditos de natureza alimentícia e outra para os demais. O texto original sofreu duas alterações importantes: a primeira, pela Emenda Constitucional n 30/2000, que modificou o sistema para estabelecer a correção monetária do valor no ato do depósito; estabeleceu rol de créditos de natureza alimentar; instituiu a forma de pagamento

¹¹ CUNHA, Lásaro Candido da. *Op. cit.*, p. 49-51.

¹² DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Op. cit.*, 84-86.

¹³ CUNHA, Lásaro Cândido da. *Op. cit.*, p. 58-59.

para créditos de pequeno valor, estabelecendo o seu pagamento independente de precatório e, estabeleceu o parcelamento de precatórios pendentes de pagamento até a data da promulgação da referida emenda por dez anos, bem como, daqueles que resultassem de ações propostas até 31 de dezembro do ano anterior, incluindo o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A segunda, por meio da Emenda Constitucional n. 37/2002, vedou a expedição de precatório complementar e suplementar; bem como do seu fracionamento para a burla na forma de pagamento de débito de pequeno valor¹⁴.

Ao discorrer sobre o problema de pagamentos de precatórios no país é que serviu de justificativa para a EC 62/2009, Vincenzo Demétrio Florenzano (2013) destaca que:

O descumprimento do disposto no texto original da Carta de 1988 acabou forçando a edição de sucessivas Emendas que, por sua vez, também acabaram descumpridas. Foram nada menos do que quatro Emendas alterando a disciplina dos precatórios. Inicialmente, o dispositivo original foi alterado pela EC nº 20, de 1998; posteriormente, veio a EC nº 30, de 2000; depois, a EC nº 37, de 2002; e, finalmente, a EC nº 62, de 2009, que o Supremo Tribunal Federal acaba de declarar inconstitucional quanto ao parcelamento do pagamento dos precatórios¹⁵.

Sendo assim, em função do recorrente desrespeito aos prazos de pagamento de precatórios verificados em todo o país e do grande impacto nas finanças públicas de muitos Municípios e Estados, cujo volume de dívidas decorrentes de precatórios correspondia a parcela considerável de suas receitas, novas alterações no sistema de precatórios foram promovidas através da Emenda

¹⁴ CIMARDI, Cláudia Aparecida. Execução contra Fazenda Pública após EC 30/2002. *Op. cit.*, p. 337.

¹⁵ FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. **Crise dos precatórios**: 25 anos de grave violação a direitos humanos e teste de estresse para as instituições do Estado Republicano e Democrático de Direito. Revista de informação legislativa, v. 50, n. 200, p. 271-295, out./dez. 2013. Disponível: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/502948>. Acesso: Nov./2014.

Constitucional n. 62, de 9 de dezembro de 2009, a chamada “Emenda do Calote”¹⁶ porque, dentre outras disposições, estabeleceu um prazo de 15 (quinze) anos para pagamento dos precatórios devidos até a data de sua promulgação, além de criar sistemas específicos para pagamentos dos precatórios.

2.3. O atual regime de precatórios na Constituição Federal

Atualmente, os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em quaisquer esferas de governo, em decorrência de precatórios judiciais, têm regulamentação no artigo 100 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 62, promulgada em 9 de dezembro de 2009, que estabelece as seguintes condições:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, 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 Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

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

¹⁶CIMARDI, Cláudia Aparecida. A execução contra a Fazenda Pública no Projeto do CPC. Revista de informação legislativa, v. 48, n. 190 t.1, p. 123-139, abr./jun. 2011. Disponível: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242886/000923094.pdf?sequence=1>. Acesso: Dez/2014.

§ 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.

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, 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.

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

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

§ 7º 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.

§ 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.

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

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

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado.

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.

§ 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 14. A cessão de precatórios somente produzirá efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e à entidade devedora.

§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento

de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.

§ 16. 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 diretamente¹⁷.

Apesar das alterações do sistema de pagamentos via precatórios desde a promulgação da Constituição Federal, pode se dizer que, de um modo geral, o atual sistema mantém os mesmos fundamentos básicos desde a sua instituição; ou seja, diante de uma decisão judicial condenatória de pagamento de quantia certa, com trânsito em julgado, o juiz da execução solicita ao Presidente do Tribunal respectivo, que requisiite ao Poder Executivo do ente público condenado, a inclusão da verba necessária ao pagamento da condenação no orçamento para pagamento ao credor no ano seguinte ao recebimento da requisição¹⁸.

As requisições apresentadas até dia 1º de julho do ano deverão ser incluídas no orçamento do ano seguinte e creditadas em favor do Poder Judiciário até o final do exercício financeiro, obedecida a ordem de apresentação dos precatórios perante a entidade devedora, as preferências constitucionais de pagamento, assegurada a atualização monetária dos valores. Os precatórios apresentados após este prazo deverão ser incluídos no orçamento do ano posterior, ao subsequente da apresentação, observada a mesma sistemática para pagamento até o final do exercício seguinte¹⁹.

¹⁷ BRASIL. Presidência da República. Constituição Federal. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm. Acesso: nov./2014.

¹⁸ PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro esquematizado. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método. 2012, p. 179.

¹⁹ Idem.

Ao comentar sobre a inclusão do precatório no orçamento da entidade pública devedora, Regis de Oliveira e Estevão Horvat (2003) destacam que:

A ordem é obedecida até o dia 1º de julho de cada ano. Aí cessa a obrigatoriedade do pagamento, no período. O termo limite para pagamento é o último dia do ano seguinte àquele em que o precatório foi comunicado ao presidente do tribunal. Vê-se que o Poder Público tem um ano e meio para o pagamento dos precatórios. Aqueles que chegarem à Presidência após o dia 1º de julho deverão integrar nova ordem, recomeçada a partir do dia 2 de julho²⁰.

Cuidou a EC 62/2009, também, de prever no § 15 do art. 100, a criação, por lei complementar, de regime especial de pagamento de precatórios dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante vinculação de parte da receita corrente líquida, com a possibilidade de extensão do prazo para liquidação de todos os precatórios com pagamento pendente na data de sua promulgação, por isso foi chamada de “Emenda do Calote”²¹.

Para Lacerda Dantas, o regime especial de pagamento de precatórios, criado pelo § 15 do art. 100, da Constituição Federal, pela EC 62/2009, introduziu modificações substanciais no sistema então vigente, causou perplexidade e alegação de inconstitucionalidade, apesar de se tratar de uma tentativa de solucionar o antigo problema de precatórios não pagos, que tanto prejudicavam os interesses daqueles como créditos reconhecidos contra a Fazenda Pública, mediante a adoção de mecanismos de vinculação da receita dos Entes públicos para pagamento dessas dívidas²².

²⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. *Op. cit.*, p. 162.

²¹ PISCITELLI, Tathiane. *Op. cit.*, p. 182.

²² DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Op. cit.*, p. 366-367.

Tem-se aqui, basicamente, o anúncio da criação de um regime especial para pagamento do crédito de precatórios. Observo, por primeiro, que esse anúncio se refere a uma nova sistemática que se pretende criar ao lado da sistemática tradicional²³.

Para Didier Jr; Carneiro da Cunha, Sarno Braga e Rafael Oliveira, o objetivo desse regime especial era de possibilitar o pagamento dos precatórios vencidos há vários anos, não quitados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, não alcançando a União ou outras entidades federais, porquanto em dia com seus pagamentos. A inovação possibilitou, inclusive, União de assumir os débitos decorrentes de condenações judiciais daqueles Entes ou refinanciá-los, conforme fosse definido em lei regulamentadora²⁴.

Apesar de remeter a regulamentação desse novo regime especial de pagamentos de precatórios pendentes, até a data de sua promulgação, por lei complementar a ser editada pela União, cuidou a EC 62/2009 de regulamentá-lo, provisoriamente, no art. 97 do ADCT da Constituição Federal, de modo que:

Enquanto não editada tal lei, aplicam-se as regras contidas no art. 97 do ADCT da Constituição Federal. Com efeito, a EC nº 62/2009, além de alterar as normas previstas no art. 100 da CF/88, fez incluir, em seu ADCT, um novo dispositivo, qual seja, o art. 97, criando o regime especial de pagamento de precatórios de Estados, do Distrito Federal e de Municípios, enquanto não promulgada e sancionada a referida lei complementar, cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios optar pela adoção de tal regime²⁵.

Em linhas gerais, o regime especial de pagamento de precatórios disciplinado no art. 97 do ADCT configura-se numa exceção a regra do art. 100 da CF. Por suas regras, os precatórios alimentares continuam com prioridade de

²³ Idem, p. 366.

²⁴ DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 742.

²⁵ Idem.

pagamento sobre créditos não alimentares; com possibilidade de compensação de ofício com débitos perante a Fazenda Pública; atualização monetária pelo índice da poupança e autorização para cessão de créditos. O regime especial estabelece a possibilidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios vincularem percentual da sua receita corrente líquida, mensal ou anual, para pagamento dos precatórios, cujos valores são depositados em conta vinculada ao Tribunal de Justiça, a quem cabe efetuar o pagamento aos credores, de acordo com o montante disponível dos depósitos, obedecendo à lista de precedência de credores²⁶.

No regime mensal, o ente depositará mensalmente um determinado percentual da receita corrente líquida, calculado sobre 1/12 (um doze avos) dessa mesma receita apurada no segundo mês anterior ao mês do depósito. [...].

Já no regime anual, o percentual a ser depositado na conta especial deve corresponder, anualmente, ao salto total dos precatórios devidos, o qual será (i) acrescido do índice oficial da caderneta de poupança e de juros simples para fins de pagamento da mora, (ii) diminuído das amortizações e (iii) dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento. Essas determinações encontram-se no artigo 97, § 1º, inciso II, do ADCT.

[...].

Nos termos da redação literal do ADCT, apenas em relação ao regime anual é que os entes deveriam observar o prazo máximo de quinze anos para a quitação de todos os precatórios pendentes. Em relação ao regime mensal, a EC 62/2009 nada dispõe em relação ao prazo.

Para evitar tratamento diferenciado, que incentivava os entes a optarem pelo regime mensal, o qual dava, em tese, a possibilidade de pagamento dos precatórios em prazo indeterminado, o artigo 20 da Resolução CNJ 115/2010, recentemente alterado pela Resolução CNJ 123/2010, estabeleceu que todos os precatórios pendentes deverão ser quitados no prazo máximo de quinze anos, independentemente do regime escolhido pelo ente da Federação²⁷.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.357 e ADI n. 4.425, julgou parcialmente inconstitucional a EC 62/2009. Por esta decisão, o regime especial de pagamento

²⁶ PISCITELLI, Tathiane. *Op. cit.*, p. 185-186.

²⁷ *Idem*, p. 186-187.

instituído pelo § 15, do art. 100 da CF, e disciplinado provisoriamente pelo art. 97 do ADCT foi declarado inconstitucional; ou seja, o regime especial de pagamentos de precatórios, seja ele mensal ou anual, teve a sua inconstitucionalidade reconhecida e, por isso, foi expurgado do sistema constitucional brasileiro. Em outras palavras, de acordo com o pronunciamento do STF, não há mais regime especial para pagamento de precatórios que implique na vinculação de receita das entidades devedoras²⁸.

Foram declarados inconstitucionais a expressão “na data de expedição do precatório”, contida no § 2º do art. 100 da CF; os §§ 9º e 10 do art. 100 da CF; da expressão “índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança”, constante no § 12 do art. 100 da CF, do inciso II do § 1º e do § 16, ambos do art. 97 do ADCT; a expressão “independentemente de sua natureza”, inserta no § 12 do art. 100 da CF; o § 15 do art. 100 da CF, todo o art. 97 do ADCT; e, por arrastamento, o art. 5º da Lei nº 11.960/09²⁹.

No entanto, como o STF não se manifestou sobre a modulação dos efeitos da declaração parcial da inconstitucionalidade da EC 62/2009, e em função disso, alguns tribunais de justiça suspenderam os pagamentos efetuados com base no regime especial aos credores e este fato motivou requerimento da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para que os pagamentos continuassem sendo efetuados até pronunciamento da Corte Suprema sobre os efeitos da declaração de inconstitucionalidade parcial da EC 62/2009. Ao apreciar o pedido da OAB, o

²⁸ DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 742.

²⁹ BRASIL. STF. Pleno. ADI n. 4.357/DF, redator do acórdão Min. Luiz Fux, j. 14.03.2013, Disponível: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>. Acesso: Nov/2014.

Ministro Luiz Fux, relator do acórdão, em decisão de 11 de abril de 2013, determinou a continuidade dos pagamentos, cuja redução foi proferida nos seguintes termos:

Despacho: Trata-se de petição acostada aos autos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil na qual se noticia a paralisação do pagamento de precatórios por alguns Tribunais de Justiça do País, determinada após o julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.357 e 4.425, realizado em 14/03/2013, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Segundo narra a peça, “os recursos estão disponíveis, mas a Presidência de alguns Tribunais entendeu por paralisar os pagamentos/levantamentos de valores enquanto não modulados os efeitos da r. decisão”. Requer-se, em seguida, seja determinada “a continuidade dos pagamentos até que o e. Plenário module os efeitos da v. decisão, com a consequente expedição de ofícios a todos os Tribunais de Justiça”. Pede-se ainda sejam os entes devedores instados ao repasse e ao depósito dos recursos junto aos Tribunais locais, sob pena de incidência do regime sancionatório. É o relato suficiente. Decido. 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. Publique-se. Brasília, 11 de abril de 2013³⁰.

Sendo assim, o julgamento da ADI n. 4.357/DF permanece sem conclusão definitiva, de modo que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que fizeram a sua opção pelo regime especial de pagamento de precatórios previsto no art. 97 do ADCT, podem manter, pelo menos por enquanto, esta sistemática de pagamentos de condenações judiciais, até deliberação da Corte Suprema sobre a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da EC 62/2009.

³⁰ BRASIL. STF. Pleno. ADI n. 4.357/DF. Decisão Proferida pelo Ministro LUIZ FUX, julgado em 11/04/2013, publicado em DJe-069 DIVULG 15/04/2013 PUBLIC 16/04/2013. Disponível: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000254236&base=basePresidencia>. Acesso: Nov/2014.

CAPÍTULO 3.

SEQUESTRO DE VERBA PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIO

Das consequências para o ente público em razão do não pagamento de precatório, a própria Constituição Federal cuidou de estabelecer as medidas a serem adotadas, seja em razão da preterição do direito de precedência do credor, ou da não alocação de recursos orçamentários para a satisfação de débitos decorrente do precatório. Sendo assim, quando não sendo pago, por qualquer motivo, o crédito inscrito em precatório estará a Fazenda Pública infratora sujeita a sanção ou sequestro de suas rendas.

Conforme explica Cláudia Cimardi (2007), o sequestro é sanção que decorre do inadimplemento da obrigação de pagar quantia certa por parte da Fazenda Pública, decorrente de condenação judicial. É uma consequência direta da inadimplência em cumprir decisão judicial condenatória, em razão de que o ente Público, diferentemente do devedor comum, não tem seus bens sujeitos a expropriação forçada em razão da sua submissão ao regime jurídico de direito público, que estabelece a impenhorabilidade e a inalienabilidade de seu patrimônio¹.

Outros juristas de escol têm a mesma opinião; ou seja, de que não sendo pago o crédito decorrente de precatório, além de juros moratórios, é possível determinar o sequestro ou bloqueio de verbas para satisfação do pagamento que deixar de ser adimplido².

¹ CIMARDI, Cláudia Aparecida. Execução contra Fazenda Pública após EC 30/2002, *Op. cit.*, p. 347.

² DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 729.

Sendo assim,

Se, por ventura, algum credor for preterido em seu direito de preferência, seja porque a Fazenda Pública tenha efetuado pagamento posteriormente apresentado, seja porque não tenha incluído ou cancelado a dotação orçamentária, a quantia necessária para a satisfação do crédito preterido poderá ser sequestrada, desde que o credor o requeira [...]. É providência de natureza executiva e não meramente cautelar. Constitui uma exceção constitucional à diretriz constitucional de impenhorabilidade dos bens públicos³.

Portanto, o não cumprimento, por parte da Fazenda Pública, da ordem de pagar quantia certa, ou melhor, de não efetuar o depósito do valor referente a precatórios, não lhe ensejará, como consequência a expropriação de seus bens, porquanto estes são impenhoráveis e inalienáveis. Entretanto, excepcionalmente, a Constituição Federal, no § 6º, do art. 100 (com a redação dada pela EC 62/2009), admite o sequestro de quantia suficiente ao pagamento de crédito, diretamente dos cofres da entidade devedora, nos casos em que houver quebra da ordem cronológica de pagamento, ou de não alocação de verba correspondente no orçamento da devedora⁴.

Trata-se, portanto, de sanção somente aplicável no caso de descumprimento quanto à ordem cronológica de pagamento de precatórios, ou seja, necessário que o crédito seja preterido com relação ao que cronologicamente lhe é posterior⁵.

Sobre a natureza da medida, Vicente Greco Filho (2012) sustenta que o sequestro tem natureza cautelar e a sua finalidade é a recomposição da ordem de pagamentos e não a satisfação do credor preterido, pois se assim fosse entendido,

³ WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. *Op. cit.*, p. 392.

⁴ CIMARDI, Cláudia Aparecida. A execução contra a Fazenda Pública no Projeto do CPC. *Op. cit.*, p. 137-138.

⁵ CIMARDI, Cláudia Aparecida. Execução contra Fazenda Pública após EC 30/2002, *Op. cit.*, p. 347.

poderia haver a preterição de um terceiro credor com anterioridade de crédito, de modo que uma vez sequestrada a quantia, ele não deve ser entregue ao credor preterido, mas ficar à disposição do Poder Judiciário para que se cumpra o mandamento constitucional de pagamento pela ordem e dentro das possibilidades do depósito feito⁶.

Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery (2008) ao discorrerem sobre a natureza jurídica do sequestro defendem que o mesmo poderá ter natureza satisfativa ou cautelar, dependendo de quem seja o requerente da medida, justificando que:

Ajuizado pelo credor primeiro da fila, a medida de sequestro será satisfativa, porque visa entregar-lhe a quantia sequestrada para satisfação de seu crédito (CF 100 §2º). Ajuizada por qualquer outro credor preterido, mas que não seja o que deva receber em primeiro lugar, a medida será cautelar (CPC 822 IV), incidente do processo de execução contra a Fazenda Pública, porque visa à recomposição da ordem cronológica e de preferência dos precatórios. Em qualquer caso, satisfativa ou cautelar, a competência para decidir sobre o sequestro é originária de tribunal, porque o ofício requisitório é expedido pelo presidente do tribunal (CPC 730 I). Sem fazer a distinção acima, a doutrina ora entende que a medida é satisfativa (Barbosa Moreira, *NPC*, 316), ora que é cautelar (Greco, *Exec.faz.púb.*, 92)⁷.

Para Didier Júnior; Carneiro Cunha; Sarno Braga e Alexandria de Oliveira (2014) a medida configura-se num arresto que não ostenta natureza cautelar, constituindo-se em verdadeira medida satisfativa de natureza executiva por implicar na apreensão da quantia preterida e a sua entrega ao credor. Trata-se, portanto, de uma exceção à regra de impenhorabilidade dos bens públicos, caracterizando-se por ser um expediente excepcional de caráter eminentemente

⁶ GRECO Filho, Vicente. *Op. cit.*, p. 142.

⁷ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de Processo Civil Comentado e legislação extravagante. 10ª ed. rev., ampl. e atual. até 1º de outubro de 2007. 1ª reimp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 1067.

satisfativo ao promover o cumprimento forçado da obrigação sem expropriação patrimonial que caracteriza a execução comum⁸.

3.1. Hipóteses de sequestro de verbas públicas para pagamento de precatórios

Sobre as hipóteses de sequestro de verba pública para pagamento de precatório, o § 6º, do artigo 100 da Constituição Federal, estabelece:

Art. 100. ...

.....

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente **para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária** do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva (destacamos).

De acordo com a norma do atual § 6º, do art. 100 da Constituição Federal, é possível perceber que se admite o sequestro de verba pública para satisfação do crédito decorrente de precatório em duas hipóteses. A primeira, no caso de preterimento do direito de precedência do credor. A segunda, em decorrência da falta de previsão orçamentária para pagamento do precatório; sendo o Presidente do Tribunal que expediu a ordem de pagamento, a autoridade

⁸ DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 7731.

competente para determinar o sequestro, mas sempre depois de ouvido o chefe do Ministério Público. É isto que estabelece o art. 731 do Código de Processo Civil⁹.

Lacerda Dantas (2010), ao comentar sobre o sequestro constitucional para fins de pagamento de precatórios, esclarece que o atual sistema estabelece duas hipóteses para a adoção de tal media, conforme previsão do § 6º, do art. 100 da CF, com a redação dada pela EC 62/2009. A primeira, no caso de preterimento do direito de precedência de algum credor; a segunda, em razão da falta de previsão orçamentária do valor necessário ao pagamento de precatórios¹⁰.

Por sua vez, Wambier e Talamini (2010) afirmam que o sequestro para fins de pagamento de precatório abrange três hipóteses: o preterimento do direito de preferência de algum credor; da falta de previsão orçamentária, seja decorrente do cancelamento da dotação ou da não alocação dos recursos necessários no orçamento; e ainda, no caso de inadimplemento de parcelas em razão da adesão ou regime especial de parcelamento¹¹.

Comungando dessa mesma opinião, Didier Junior; Carneiro da Cunha; Sarno Braga e Alexandria de Oliveira (2014), esclarecem que a partir da Emenda Constitucional n. 62/2009, tornou-se possível o sequestro de verbas públicas para viabilizar o pagamento de precatórios em duas hipóteses: no caso de preterição da ordem de inscrição do precatório, como já constava no sistema anterior; ou, no caso

⁹ DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 729

¹⁰ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Op. cit.*, p. 127-129.

¹¹ WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Op. cit.*, p. 533.

da não alocação de recursos necessários à satisfação do precatório inscrito no orçamento da entidade pública, ressaltando que¹²:

A Emenda Constitucional n 62/2009 transportou a previsão contida no então § 2º para o atual § 6º do art. 100 da Constituição Federal, incluindo, ao lado da preterição da ordem cronológica de inscrição, a não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do débito, como causa para o requerimento — e seu consequente deferimento — do sequestro da correspondente verba pública, necessária e suficiente ao pagamento do crédito inscrito no precatório.

É possível, portanto, que haja o sequestro, não somente para o caso de preterição da ordem cronológica, mas também para a falta de alocação orçamentária do valor necessário a satisfação do crédito exequendo¹³.

Sobre a questão referente à ordem cronológica de pagamento de precatórios, Vicente Greco Filho (2012) explica que:

Pelo texto constitucional, existirão duas ordens cronológicas: uma a dos créditos de natureza alimentícia e a outra dos demais, como consagrou o art. 6º da Lei 9.469, de 10 de julho de 1997. Se se entender que os créditos alimentícios não se incluem no sistema de pagamentos de precatórios, como pretendem alguns, tais créditos ficam sem sistema algum de pagamento, voltando-se ao aleatório regime anterior à Constituição de 1934, porque o Judiciário não tem nenhum poder construtivo sobre a Fazenda e seus agentes e nenhum crédito público pode ser pago a não ser com dotação orçamentária. O próprio sequestro não seria medida para compelir a pagar, mas instrumento do credor preterido somente no caso de violação da ordem cronológica ou se o crédito não foi incluído no orçamento¹⁴.

A preterição da ordem cronológica de pagamentos, para Araken de Assis (2002) restará configurada quando for realizado pagamento a credor cujo precatório se encontrar registrado em data posterior a de outro(s) credor (es), como

¹² DIDIER Júnior, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 729.

¹³ *Idem*, p. 730.

¹⁴ GRECO Filho, *Op. Cit.* p. 143.

em caso de “acordo”; ou quando o precatório for pago sem que tenha sido previamente registrado¹⁵.

Ou seja, a quebra da ordem cronológica ocorre quando um precatório posterior for pago antes de um que lhe antecedeu a apresentação perante o órgão da Fazenda Pública responsável pela representação judicial e controle de precatórios.

Sendo assim, é certo que a não observação do direito de precedência ou a não alocação de recursos orçamentários são os motivos que dão ensejo, via de regra, ao sequestro de verba pública para pagamento de precatórios; ou seja, quando não respeitada a ordem cronológica de apresentação dos precatórios ou quando a entidade de direito público deixar de realizar previsão orçamentária da verba necessária ao pagamento de quantia certa decorrente de condenação judicial com o trânsito em julgado.

Aliás, neste mesmo sentido, Lacerda Dantas (2010), ao comentar sobre as hipóteses de sequestro para pagamento de precatórios esclarece que:

Considero, pois, que não há mais lugar para discussão, visto que a controvérsia se superada: o sequestro constitucional lastreado no art. 100, § 6º, do atual texto da CF/88 somente é cabível por expressa determinação constitucional “(...) para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do débito”¹⁶.

Mas nos parece que não apenas estas duas hipóteses que ensejam o sequestro de verba pública para fins de pagamento de precatório. O regime especial de pagamentos instituído pelo art. 97 do ADCT, incluído pela EC 62/2009, apesar de

¹⁵ ASSIS, Araken de. *Op. cit.*, p. 890-891.

¹⁶ LACERDA DANTAS, p. 136.

declarado inconstitucional, ainda está em vigência por força de decisão do Ministro Luiz Fux, de 11 de abril de 2013, proferida na ADI n. 4.357/DF, que determinou a continuidade dos pagamentos com base naquele regime, inclusive com a vinculação de receita pública para quitação da dívida, sob pena de sequestro da quantia que deveria ter sido repassada em cumprimento à adesão do ente público ao regime especial de pagamentos¹⁷.

Sendo assim, o regime especial de pagamento de precatórios previsto no art. 97 do ADCT, com a redação da EC 62/2009, traz previsão expressa no inciso I, do § 10 sobre a possibilidade de sequestro, nestes termos:

Art. 97. ...

[...].

§ 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo:

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

[...].

Sendo assim, o sequestro das quantias não repassadas, segundo dicção do § 10, do artigo 97, do ADCT, com a redação dada pela EC n. 62/2009, somente é possível quando o ente público deixa de efetuar os depósitos a que se comprometeu quando da adesão ao regime especial de pagamento de precatórios.

Sobre as consequências do não repasse dos recursos em função da adesão ao regime especial de pagamentos de precatórios, seja ele mensal ou anual, Tathiane Piscitelli (2012) destaca que:

¹⁷ BRASIL. STF. Pleno. ADI n. 4.357/DF. Decisão Proferida pelo Ministro LUIZ FUX, julgado em 11/04/2013. *Op. cit.*, Acesso: Nov/2014.

A EC 62/2009 previu consequências de duas ordens para o ente da Federação que não libere tempestivamente os recursos destinados ao pagamento dos precatórios de acordo com a ordem cronológica: uma relacionada com a garantia de quitação dos valores não liberados; outra relativa a sanções aplicáveis ao ente.

Quanto à **quitação dos valores**, o artigo 97, § 10, inciso I, do ADCT prevê a possibilidade de **sequestro das quantias** nas contas do ente devedor. Tal se dará por ordem do Presidente do Tribunal, até o limite do valor não liberado¹⁸ (grifos do original).

A possibilidade de sequestro de verba pública para fins de pagamento de precatório nessas três hipóteses foi tema enfrentado pelo Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Recurso em Mandado de Segurança (RMS) n. 34.090/MG, de relatoria do Ministro Castro Meira, quando aquela Corte Infraconstitucional reconheceu que essas são hipóteses que autorizam o sequestro de verba pública para fins de pagamento de precatório, cujo acórdão restou assim ementado:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SEQUESTRO DE VERBA PÚBLICA. QUEBRA DA ORDEM DE PREFERÊNCIA. NOVA SISTEMÁTICA INSTITUÍDA PELA EC 62/09. POSSIBILIDADE. CRÉDITO DE NATUREZA ALIMENTAR. PRIORIDADE ABSOLUTA SOBRE OS CRÉDITOS COMUNS. APELO PROVIDO.

1. Mesmo antes da vigência da EC 62/09, o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 100, *caput*, da CF, consignou que os créditos de natureza alimentar também estariam sujeitos ao regime de precatórios, mas o pagamento deveria observar uma ordem específica com absoluta precedência em relação aos demais créditos.

Inteligência da Súmula 655/STF. Nesse mesmo sentido: RMS 24.510/SP, Rel. p/ Acórdão Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 22.06.09.

2. **Após a modificação do Texto Constitucional, aplicável a todos os precatórios ainda não levantados sob o regime anterior, é permitido o sequestro de verbas públicas nas hipóteses ordinárias do art. 100, § 6º, da CF (preterimento do direito de precedência ou falta de alocação orçamentária), assim como nos casos em que a Fazenda Pública descumprir o regime especial de pagamentos estabelecido na EC 62/09 (grifo nosso).**

3. Quanto à prioridade dos créditos alimentares sob a conjuntura do novo art. 100 da CF, o normativo constitucional foi ainda mais claro, ao estabelecer expressamente que esses precatórios serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos.

¹⁸ PISCITELLI, Tathiane. *Op. cit.*, p. 192.

4. Na espécie, a partir dos documentos colacionados aos autos (e-STJ fls. 23-25), não há dúvidas de que o pagamento do precatório de natureza comum em 31.3.09 representou uma quebra na ordem de preferência estabelecida no art. 100 da CF, devendo-se autorizar o sequestro da verba pública, a fim de que seja adimplido o requisitório alimentar vencido desde 31.12.08.
5. Recurso ordinário em mandado de segurança provido¹⁹.

No voto proferido no julgamento do aludido RMS, o Ministro Castro Meira deixa claro que a partir da EC 62/2009 passou a existir mais uma hipótese de sequestro de verba pública para fins de pagamento de precatório, destinada a assegurar os repasses pela adesão ao regime especial de pagamentos previstos no art. 97 do ADCT:

A partir da EC 62/09 — a qual se aplica imediatamente a todos os precatórios não levantados, nos termos da jurisprudência do STJ — foi estabelecida uma nova sistemática de pagamento dos requisitórios, facultando-se a instituição de um regime especial para o adimplemento dos créditos vencidos, impedindo-se o sequestro da verba pública, desde que o ente estatal:

- a) deposite mensalmente valores em conta especial, calculados em percentual sobre sua receita corrente líquida, ou
- b) recolha anualmente importâncias suficientes para a quitação do estoque total de precatórios no prazo de até 15 anos.

Todavia, esse novo regramento não vedou completamente o sequestro de verba pública, permitindo a adoção da medida constritiva nas hipóteses ordinárias do art. 100, § 6º, da CF (preterimento do direito de precedência ou falta de alocação orçamentária), assim como nos casos em que a Fazenda Pública descumprir essa nova sistemática de pagamentos estabelecida na EC 62/09²⁰.

Assim, nos parece claro que são três as hipóteses de sequestro de verba pública para pagamento de precatórios, duas comuns, nos casos de preterimento do direito de precedência de algum credor ou da falta de alocação de recursos orçamentários; e uma especial, no caso da não efetivação dos repasses

¹⁹ BRASIL. STJ. 2ª Turma. Recurso em Mandado de Segurança n. 34.090/MG. Relator MINISTRO CASTRO MEIRA, julgado em 04 de setembro de 2012, DJe de 11.09.2012. Disponível: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24440754&num_registro=201100756135&data=20120911&tipo=5&formato=PDF. Acesso: Dez./2014.

²⁰ BRASIL. STJ. 2ª Turma. Recurso em Mandado de Segurança n. 34.090/MG. *Op. cit.*

pelas entidades que aderirem ao regime especial de pagamentos estabelecido pela Emenda Constitucional n. 62/2009.

3.2. Da legitimidade, do beneficiário e do limite do sequestro

Sendo três as hipóteses de sequestro de verba pública para fins de pagamento de precatórios, surge a questão acerca da legitimidade para requerer o sequestro, quem deve ser o seu beneficiado e qual o limite de recursos do sequestro.

Quanto à legitimidade para requerer o sequestro de verba pública para fins de pagamento de precatório, trata-se de uma faculdade do credor preterido no seu direito de precedência ou daquele em que o precatório deixou de ser pago por falta de alocação orçamentária do valor a ele destinado, conforme estabelece o § 6º, do art. 100, Constituição Federal, *verbis*:

Art. 100. ...

.....

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, **a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito**, o sequestro da quantia respectiva (destacamos).

Apesar de a Constituição Federal prescrever que o sequestro para pagamento de precatório pode ser requerido pelo credor preterido ou que não recebeu seu crédito por falta de previsão orçamentária da entidade pública, não há um posicionamento único na doutrina sobre esta definição.

Para Nelson NERY JUNIOR e Rosa Maria de Andrade NERY (2008), o entendimento sobre o tema é de que:

Credor preterido é o legitimado exclusivo para ação, cujo objetivo é sequestrar a quantia necessária à satisfação do débito (CF 100 § 2º). Por credor preterido deve entender-se aquele que, embora não seja o primeiro na ordem de recebimento, se encontre à frente daquele que efetivamente recebeu²¹.

Apesar do posicionamento doutrinário, a jurisprudência tem entendido que por credor preterido deve ser entendido aquele que se encontrar no primeiro lugar da fila de pagamentos; ou seja, o próximo credor da fila de pagamentos que teria o seu precatório pago caso não houvesse ocorrido o preterimento do seu direito de precedência.

PRECATÓRIO - SEQUESTRO - QUEBRA DA ORDEM CRONOLÓGICA - LEGITIMIDADE - DIREITO DE PRECEDÊNCIA.

Esta Corte já pacificou entendimento de que, constatada quebra da ordem cronológica de pagamento dos precatórios, o exequente só tem legitimidade para requerer o sequestro de verbas públicas quando se encontrar em primeiro lugar na lista de precedência (Orientação Jurisprudencial nº 13). Os exequentes não fizeram prova dessa condição, ou seja, de que são os primeiros na lista de precedência. Diante desse contexto, não merece reforma a decisão recorrida.

Recurso ordinário conhecido e não provido²².

Neste estado das coisas, parece evidente que no caso de preterimento do direito de precedência do credor ou da não alocação orçamentária de verba para satisfação do débito, competirá ao credor preterido ou àquele que não tiver o seu crédito satisfeito por falta de previsão no orçamento da entidade pública, requerer o sequestro de verba necessária ao pagamento de precatório.

²¹NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Op. cit.*, p. 1066-1067.

²²BRASIL. TST. Órgão Especial. Recurso Ordinário n. 199800-77.2009.5.07.0000. Relator Ministro: Milton de Moura França. Julgado: 07/11/2011. Publicação: DEJT 25/11/2011. Disponível: <https://aplicacao5.tst.jus.br/consultaProcessual/resumoForm.do?consulta=1&numeroInt=48181&anoInt=2011>. Acesso: Dez./2014.

Melhor esclarecendo, é legitimado para requerer o sequestro apenas o credor preterido no seu direito de precedência ou aquele cujo precatório não for pago por falta de alocação de recursos orçamentários. O sequestro não pode ser determinado de ofício e uma vez requerido, deverá ser ouvido o chefe do Ministério Público (art. 100, § 6º, da CF88, combinado com o art. 731 do CPC). Somente se cumpridas estas formalidades é que poderá ser efetuado o sequestro da verba para pagamento de precatório²³.

Quando se tratar da não liberação tempestiva dos recursos por parte dos entes que aderiram quaisquer das modalidades do regime especial previsto no art. 97 do ADCT, também caberá sequestro de valores públicos, cujo procedimento deverá obedecer ao previsto no art. 33 da Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabelece:

Art. 33. Para os casos de sequestro previstos no art. 100 da Constituição Federal e no art. 97 do ADCT, o Presidente do Tribunal de origem do precatório determinará a autuação de processo administrativo contendo os documentos comprobatórios da preterição de direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do precatório, bem como nos casos de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º do art. 97 do ADCT.

§ 1º Após a autuação, será oficiada a autoridade competente — Presidente da República, Governador ou Prefeito, conforme o caso —, para, em 30 dias, proceder à regularização dos pagamentos ou prestar as informações correspondentes.

§ 2º Em seguida à manifestação ou ao transcurso do prazo sem manifestação, os autos serão encaminhados ao Ministério Público para manifestação, em 10 (dez) dias.

§ 3º Após a manifestação do Ministério Público, ou transcurso do prazo sem manifestação, o Presidente do Tribunal proferirá a decisão.

§ 4º Das decisões dos Presidentes dos Tribunais caberá recurso conforme previsto no Regimento Interno do Tribunal.

²³ DIDIER Júnior, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p.731

§ 5º Havendo necessidade de sequestro de recursos financeiros, este procedimento será realizado pelo Presidente do Tribunal, por meio do convênio “Bacen-Jud”²⁴.

Neste último caso, o sequestro independe de requerimento de qualquer credor; posto que se trata de procedimento administrativo, bastando que a Presidência do Tribunal respectivo tome conhecimento de que os recursos não foram repassados, para que officie a autoridade do Poder Executivo do respectivo ente a fim de proceder a regularização dos repasses ou prestar informações. O Ministério Público também deverá ser ouvido nesta situação. Em todo caso, seja qual for a hipótese, o sequestro poderá ser efetivado mediante a apreensão de valores *on line* em conta bancária do ente público faltoso, mediante utilização do Sistema Bacen-Jud²⁵.

Quanto ao beneficiário do sequestro de verba pública para pagamento de precatório, nos casos de preterimento do direito de precedência ou da não alocação de recurso orçamentários, será o credor preterido, ou aqueles que seriam beneficiados com a consignação dos recursos no orçamento da entidade pública, caso houvesse sido cumprida a tempo a determinação de inclusão do precatório na peça orçamentária do ano anterior.

Quanto aos legitimados passivos do sequestro, importante destacar a lição de Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery (2008), para quem o

²⁴ BRASIL. CNJ. Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010. Disponível: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/12233-resolucao-n-115-de-29-de-junho-de-2010>. Acesso: Dez./2014.

²⁵ O Bacen Jud é um sistema de informações que interliga o Poder Judiciário ao Banco Central e às instituições bancárias operantes no país, para agilizar a solicitação de informações e o envio de ordens judiciais ao Sistema Financeiro Nacional, via internet. Fonte: Brasil. CJN. Disponível: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/bacenjud>. Acesso: Dez./2014.

“sujeito passivo das ações de sequestro, em litisconsórcio necessário, são a Fazenda Pública, que pagou indevidamente, e o credor beneficiado que preteriu os demais”²⁶.

Ainda sobre os beneficiários do sequestro, quando se tratar de medida extrema para fins de recomposição dos valores que deveriam ser repassados pelos entes públicos que aderirem ao regime especial, os beneficiados serão aqueles que possuírem precatórios aptos a serem quitados, seja total ou parcialmente, com os recursos sequestrados e que deveriam ter sido repassados.

Em relação aos limites objetivos do montante de recursos a serem sequestrados para pagamento dos precatórios, há que se levar em consideração as hipóteses que motivam o sequestro. No caso do preterimento do direito de precedência de algum credor, o sequestro de verba pública deverá corresponder ao montante pago com inobservância da ordem de pagamentos.

Neste mesmo sentido foi à manifestação do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança 1.0000.08.475479-5/000, da relatoria do Desembargador Kildare Carvalho, interposto contra decisão do presidente daquele tribunal que determinou o sequestro de quantia muito superior a que foi preterida como o pagamento de um precatório que se encontrava em posição posterior na fila de pagamentos.

MANDADO DE SEGURANÇA – SEQUESTRO DE RENDAS PÚBLICAS – QUEBRA DA ORDEM CRONOLÓGICA – POSSIBILIDADE – ART. 100, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – VALOR DO BLOQUEIO – LIMITAÇÃO À QUANTIA PAGA EM PRETERIÇÃO – SEGURANÇA CONCEDIDA EM PARTE. Não há ilegalidade na decisão do Presidente do Tribunal de Justiça que, acatando pedido do credor decreta o sequestro de rendas públicas do Município nos termos do Art. 100, § 2º, da Constituição Federal tendo em vista o pagamento pelo ente de precatório com quebra da ordem cronológica. **Limita-se, todavia, o valor do bloqueio à quantia**

²⁶ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Op. cit.*, p. 1067.

efetivamente despendida pelo ente público para pagamento do crédito em preterição a luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (grifo nosso). Concedida em parte a segurança²⁷.

A decisão em questão estabeleceu o entendimento da Corte Mineira, no sentido de que o sequestro deve abranger apenas a quantia despendida pelo ente público no pagamento em preterimento ao direito do credor, invocando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade para justificar que o sequestro, neste caso, não deve abranger quantia maior do que aquela que paga sem observar a ordem da lista de pagamentos.

Quanto à hipótese da não alocação de recursos orçamentários, nos parece que o valor do sequestro deverá corresponder ao montante que deixou de ser previsto no orçamento e, conseqüentemente, de ser repassado ao Poder Judiciário para pagamento de precatório. Aliás, não há previsão legal e nem justificativa para que o sequestro, nesta hipótese, abarque quantia superior àquela que deixou de ser alocada no orçamento público e, conseqüentemente, deixou de ser consignada ao Poder Judiciário para o pagamento de precatório.

Quando se tratar de inadimplência ao regime especial de pagamento de precatórios, o valor do sequestro deve ser limitado à quantia não repassada, não se admitindo o bloqueio de verba em montante superior a esse valor conforme estabelece a parte final, do § 6º, do atual art. 100 da Constituição Federal, ou seja, o sequestro deve corresponder ao “valor necessário à satisfação do seu débito”.

Em suma, o valor do sequestro de verba pública para fins de pagamento de precatório deve corresponder à quantia efetivamente despendida pelo

²⁷TJMG. Corte Superior. Mandado de Segurança n. 1.0000.08.475479-5/000. Relator: Desembargador Kildare Carvalho. Julgamento: 24/02/2010. Disponível: <http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.jsp>. Acesso: Dez./2014.

ente público no pagamento em preterimento ao direito de precedência; ou o valor do crédito que deixou de ser incluído no orçamento; ou, ainda, do valor que deixou de ser repassado, para fins de pagamento de precatórios devidos pelo ente público sob o regime especial.

CAPÍTULO 4

EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

No projeto do novo Código de Processo Civil brasileiro, aprovado em última deliberação do Senado Federal, na sessão de 17 de dezembro de 2014, enquanto escrevíamos este trabalho monográfico, aguardando sanção presidencial, o processo de execução contra a Fazenda Pública, quando se tratar de condenação para o pagamento de quantia certa, teve modificações bastante significativas.

O procedimento executivo de quantia certa contra a Fazenda Pública, decorrente de condenação judicial, ganha novos contornos no Capítulo V, do Título II, do Livro I, da Parte Especial que trata do “Processo de Conhecimento e Cumprimento da Sentença”. Assim sendo, o cumprimento de sentença que reconhece obrigação da Fazenda Pública de pagar quantia certa ficou disciplinado nos artigos 531 e 532, nestes termos:

Art. 531. No cumprimento de sentença que impuser à Fazenda Pública o dever de pagar quantia certa, o exequente apresentará demonstrativo discriminado e atualizado do crédito contendo:

- I – o nome completo, o número do cadastro de pessoas físicas ou cadastro nacional de pessoas jurídicas do exequente;
- II – o índice de correção monetária adotado;
- III – o termo inicial e o termo final dos juros e da correção monetária utilizados;
- V – a periodicidade da capitalização dos juros, se for o caso;
- VI – especificação dos eventuais descontos obrigatórios realizados.

§ 1º. Havendo pluralidade de exequentes, cada um deverá apresentar o seu próprio demonstrativo, aplicando-se à hipótese, se for o caso, o disposto nos §§ 1º e 2º, do art. 113.

§ 2º. A multa prevista no § 1º, do art. 520 não se aplica à Fazenda Pública.

Art. 532. A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, mediante carga, remessa ou por meio eletrônico, para, querendo,

no prazo de trinta dias e nos próprios autos, impugnar a execução, cabendo nela arguir:

I – falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia;

II – ilegitimidade de parte;

III – inexecutabilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;

IV – excesso de execução ou cumulação indevida de execuções;

V – incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução;

VI – qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes ao trânsito em julgado da sentença.

§ 1º. A alegação de impedimento ou suspeição observará o disposto nos arts. 146 a 148.

§ 2º. Quando se alegar que o exequente, em excesso de execução, pleiteia quantia superior à resultante do título, cumprirá ao executado declarar de imediato o valor que entende correto, sob pena de não conhecimento da arguição.

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

I – expedir-se-á, por intermédio do presidente do tribunal competente, precatório em favor do exequente, observando-se o disposto na Constituição Federal;

II – por ordem do juiz, dirigida à autoridade na pessoa de quem o ente público foi citado para causa, o pagamento de obrigação de pequeno valor será realizado no prazo de dois meses contados da entrega da requisição, mediante depósito na agência de banco oficial mais próxima a residência do exequente.

§ 4º. Tratando-se de impugnação parcial, a parte não questionada pela executada será, desde logo, objeto de cumprimento.

§ 5º. Para efeito do disposto no inciso III, do *caput* deste artigo, considera-se também inexigível o título judicial fundado:

I – em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II – em aplicação ou interpretação de lei ou ato normativo tidas pelo Supremo Tribunal Federal como incompatíveis com a Constituição da República em controle concentrado de constitucionalidade;

III – em norma cuja execução tenha sido suspensa pelo Senado Federal.

§ 6º. No caso do § 5º, os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal poderão ser modulados no tempo, em atenção à segurança jurídica.

§ 7º. A decisão do Supremo Tribunal Federal referida no § 5º deve ter sido proferida antes do trânsito em julgado da decisão exequenda¹.

Em linhas gerais, a execução de decisão condenatória ao pagamento de quantia certa contra a Fazenda Pública torna-se mais simplificada no novo Código de Processo Civil, ainda pendente de sanção presidencial, posto que não

¹ BRASIL. Senado Federal. Comissão Temporária do Projeto de Lei do Senado n. 166 de 2010. Parecer Final n. 956, de 2014. Relator: Senador Vital do Rêgo. Data. 17.12.2014. Disponível: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=158356&tp=1>. Acesso: Dez./2014.

mais necessitará da formação de um outro processo (da execução de sentença) e a execução do julgado passa a se constituir num fase do processo de conhecimento, sem nova distribuição, citação ou oposição de embargos, mas apenas e tão somente a intimação para pagamento ou impugnação nos próprios autos.

Desse modo, a sistemática adotada pelo Novo Código de Processo Civil, a execução de decisão condenatória ao pagamento de quantia certa contra a Fazenda Pública dispensará a formação de uma nova relação jurídica processual, e, portanto, da inauguração de um processo novo, diferente daquele no qual se originou o título. A sentença, ou títulos a ela equiparados, deverão ser executados por meio de procedimento sequencial ao do processo de conhecimento, iniciado com o pedido de cumprimento da decisão formulado pelo credor².

Não há no Novo Código de Processo Civil menção expressa sobre a possibilidade de execução provisória da decisão que determinar o pagamento de quantia certa contra a Fazenda Pública. No entanto, o § 3º do artigo 532 estabelece que em não sendo impugnada a execução do julgado ou sendo esta rejeitada, o pagamento será feito através de precatório, por intermédio do presidente do tribunal competente, observadas as disposições correlatas da Constituição Federal.

Ocorre que o § 5º, do artigo 100, da CF determina que os pagamentos das condenações judiciais impostas às entidades de Direito Público, “oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais”, devem ser incluídos no orçamento para posterior pagamento, salvo quando se tratar de obrigação definida em lei como de pequeno valor.

² CIMARDI, Cláudia Aparecida. A execução contra a Fazenda Pública no Projeto do CPC. *Op. cit.*, p. 127.

Sendo assim, de acordo com a norma constitucional, a expedição de precatórios ainda depende do trânsito em julgado da decisão condenatória ao pagamento de quantia certa, fato que pode obstaculizar a execução provisória contra a Fazenda Pública ou pelo menos a expedição do dito precatório.

Ao comentar sobre o dispositivo em questão, quando ainda constante do anteprojeto do Novo CPC, hoje aprovado e aguardando sanção presidencial, a professora Cláudia Cimardi esclareceu que:

Esse dispositivo parece condicionar a admissibilidade do pedido do credor, e, portanto o início da execução, ao trânsito em julgado da sentença, negando, assim, a possibilidade de execução provisória contra a Fazenda Pública.

E parece também estar em consonância à regra firmada pela redação do art. 100, § 5º, da CF, que impõe ser "... obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de *sentenças transitadas em julgado*..."³.

Apesar da inexistência de regramento específico, parte da significativa da doutrina nacional defende a possibilidade de execução provisória de sentença condenatória por quantia certa contra a Fazenda Pública, como Leonardo José Carneiro da Cunha, Fredie Didier Júnior, Cláudia Aparecida Cimardi, Teori Zavascki, dentre outros, sob o argumento, por exemplo, de que:

O texto constitucional não veda o início do procedimento executório com base em sentença não transitada em julgado. O trânsito em julgado é requisito para a expedição da ordem judicial para a inclusão do crédito no orçamento da entidade devedora, a fim de que seja pago de acordo com a ordem cronológica de chegada. O que a Constituição Federal proíbe é que seja 'guardado lugar' na fila de pagamento, com base em sentença ainda não acobertada pela coisa julgada⁴.

³ CIMARDI, Cláudia Aparecida. A execução contra a Fazenda Pública no Projeto do CPC. *Op. cit.*, p. 127.

⁴ CIMARDI, Cláudia Aparecida. Execução contra Fazenda Pública após EC 30/2002, *Op. cit.*, p. 338.

Para Teori Albino Zavascki (2004) a Constituição Federal deixa claro que a expedição de precatórios e o pagamento de débitos de pequeno valor a que for obrigada a Fazenda Pública em decorrência de decisão judicial, pressupõe o trânsito em julgado da sentença; mas sem eliminar a possibilidade de execução provisória, não impedindo ao credor promover a liquidação da sentença; ou que a execução (provisória) seja processada até a fase dos embargos, ficando suspensa, daí em diante, até o trânsito em julgado, caso não sejam opostos os embargos; ou, se opostos resultarem rejeitados⁵.

O Superior Tribunal de Justiça também já reconheceu a possibilidade de execução provisória contra a Fazenda Pública, quando do julgamento da Medida Cautelar n. 6489/SP, da relatoria do próprio Ministro Teori Zavascki, assim ementado:

PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO PROVISÓRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. AJUIZAMENTO ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 30/2000. POSSIBILIDADE.

1. A Emenda Constitucional nº 30 deu nova redação ao § 1º do art. 100 da Constituição para estabelecer, como pressuposto da expedição de precatório ou da requisição do pagamento de débito de pequeno valor de responsabilidade da Fazenda Pública, o trânsito em julgado da respectiva sentença.

2. Há de se entender que, após a Emenda 30, limitou-se o âmbito dos atos executivos, mas não foi inteiramente extinta a execução provisória. Nada impede que se promova, na pendência de recurso com efeito apenas devolutivo, a liquidação da sentença, e que a execução (provisória) seja processada até a fase dos embargos (CPC, art. 730, primeira parte) ficando suspensa, daí em diante, até o trânsito em julgado do título executivo, se os embargos não forem opostos, ou forem rejeitados.

3. Em relação às execuções provisórias iniciadas antes da edição da Emenda 30, não há a exigência do trânsito em julgado como condição para expedição de precatório. Precedentes do STF e do STJ⁶.

⁵ZAVASCKI, Teori Albino. Processo de Execução: Parte geral. 3ª ed. São Paulo: RT, 2004, p. 448.

⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Medida Cautelar n. 6489/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, julgado em 27.05.03, DJ 16.06.03 p. 261. Disponível: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=409034&n_um_registro=200300798956&data=20030616&formato=PDF. Acesso: Dez.2014.

Sendo assim, a execução contra a Fazenda Pública, seja ela provisória ou definitiva, o pagamento ao credor, mediante precatório, ou requisição de pequeno valor, para os créditos assim definidos, dependerá do trânsito em julgado da decisão condenatória. Esta regra não foi alterada pelo Novo Código de Processo Civil, permanecendo em vigor, conforme estabelecido na Constituição Federal.

O Novo Código de Processo Civil também traz na parte que trata do processo de execução, disposições específicas sobre a execução de título extrajudicial contra a Fazenda Pública. O artigo 908 do novo estatuto processual civil estabelece claramente a possibilidade de execução de título extrajudicial contra a Fazenda Pública, prescrevendo o seguinte:

Art. 908. Na execução fundada em título extrajudicial, a Fazenda Pública será citada para opor embargos em trinta dias.

§ 1º. Não opostos embargos ou transitada em julgado a decisão que os rejeitar, expedir-se-á precatório ou requisição de pequeno valor em favor do exequente, observando-se o disposto no art. 100 da Constituição Federal.

§ 2º. Nos embargos, a Fazenda Pública poderá alegar qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa no processo de conhecimento.

§ 3º. Aplica-se a este Capítulo, no que couber, o disposto nos artigos 531 e 532⁷.

Com a nova lei ocorre a incorporação ao ordenamento jurídico do entendimento do Superior Tribunal de Justiça exposto na Súmula 279, estabelecendo definitivamente a possibilidade de execução de título extrajudicial contra a Fazenda Pública. Assim sendo, preveem-se dois procedimentos diferentes para o cumprimento das obrigações de pagar quantia contra a Fazenda Pública, um

⁷ BRASIL. Senado Federal. Comissão Temporária do Projeto de Lei do Senado n. 166 de 2010. *Cf. cit.*,. Acesso: Dez./2014.

decorrente de título judicial e outro de título extrajudicial; o primeiro, sequência do processo de conhecimento, o segundo um processo autônomo⁸.

Cuidou o Novo Código de Processo Civil de tratar a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, fundada em título extrajudicial, em apenas um artigo composto de *caput* e três parágrafos. Manteve o prazo de trinta dias para oposição de embargos (mesmo prazo da impugnação ao cumprimento de sentença), prevendo o pagamento através de precatório ou requisição de pequeno valor, nos termos do art. 100 da Constituição Federal. Nada disse sobre as consequências do não pagamento de precatórios, da falta de alocação de recursos orçamentários ou do preterimento do direito de precedência entre os credores.

Quanto aos embargos na execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública, admite-se a alegação de qualquer matéria de defesa, tal qual no processo de conhecimento; diferentemente do cumprimento de sentença, onde a impugnação deve ser restrita a um rol de matérias elencadas nos incisos I a VI, do art. 532, relacionadas à falta ou nulidade da citação, ilegitimidade, inexigibilidade ou inexecutibilidade do título, excesso ou cumulação indevida de execuções, incompetência ou qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação superveniente ao trânsito em julgado da sentença.

Em relação ao pagamento de precatórios ou requisição de pequeno valor praticamente se mantém o sistema atual. A redação do § 3º do art. 532 do Novo Código de Processo Civil estabelece que não sendo impugnada a execução da sentença ou sendo esta rejeitada, a expedição de precatório será efetivada

⁸ CIMARDI, Cláudia Aparecida. A execução contra a Fazenda Pública no Projeto do CPC. *Op. cit.*, p. 126.

através do presidente do tribunal (inciso I), observando o disposto na Constituição Federal. Quando se tratar de obrigação de pequeno valor, caberá ao juiz da execução requisitar o pagamento (inciso II), que deverá ser efetivado no prazo de dois meses, mediante depósito bancário.

O mesmo procedimento deverá ser observado quando se tratar de execução de título extrajudicial em razão das disposições do § 1º, do art. 908 do novo Código de Processo Civil, que estabelece a necessidade de se observar o disposto no art. 100 da Constituição Federal na expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor, *verbis*:

Art. 908. [...].

§ 1º. Não opostos embargos ou transitada em julgado a decisão que os rejeitar, expedir-se-á precatório ou requisição de pequeno valor em favor do exequente, observando-se o disposto no art. 100 da Constituição Federal⁹.

Sobre o sequestro de verba pública em razão do não pagamento de precatório por qualquer motivo, no Novo Código de Processo Civil não há qualquer dispositivo referente ao assunto, como consta do ainda vigente art. 731 do Código de Processo de 1973, mas isso não impede o sequestro, que continua sendo regulado pela Constituição Federal e pela Resolução 115/2010, do Conselho Nacional de Justiça, como pedido excepcional de aplicação de sanção, dispensado regulamentação detalhada em norma infraconstitucional¹⁰.

⁹ BRASIL. Senado Federal. Comissão Temporária do Projeto de Lei do Senado n. 166 de 2010. *Cf. cit.*, Acesso: Dez./2014.

¹⁰ CIMARDI, Cláudia Aparecida. A execução contra a Fazenda Pública no Projeto do CPC. *Op. cit.*, p. 138.

Um último esclarecimento. Por imposição expressa do seu art. 1042, as disposições estabelecidas no Novo Código de Processo Civil entrarão em vigor um ano após a sua publicação. Neste período, a execução contra a Fazenda Pública continua sujeita ao regramento atual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de execução é o procedimento judicial que tem por objetivo dar efetividade ao conteúdo condenatório estabelecido em uma decisão judicial (fazer cumprir a sentença), ou a concretizar, forçadamente, uma obrigação estabelecida entre duas pessoas, seja ela positiva ou negativa, de natureza pecuniária ou não, instrumentalizada em um título executivo extrajudicial, cujo adimplemento não tenha sido realizado espontaneamente entre as partes dentro do prazo convencionado.

Atualmente, quando o processo de conhecimento resultar em sentença condenatória de quantia certa, desnecessária é a instauração de um novo processo autônomo para execução desta decisão, que deverá ser processada nos próprios autos, constituindo a fase do cumprimento da sentença, com a intimação do executado para pagamento ou impugnação apenas e não mais com a interposição da ação autônoma de embargos à execução.

Em se tratando da Fazenda Pública, expressão que abrange a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias e fundações mantidas pelo poder público; e em alguns casos, até empresas públicas prestadoras de serviços públicos, quando condenada por sentença judicial ao pagamento de quantia certa ou em razão de um título extrajudicial, se sujeita a processo de execução específico, que diferentemente do cumprimento de sentença, exige a formação de um novo processo autônomo, com exigência de citação para oposição de embargos e não apenas impugnação.

A exigência de processo de execução específico contra a Fazenda Pública, quando condenada ao pagamento de quantia certa, é decorrente da garantia constitucional da indisponibilidade e impenhorabilidade dos bens públicos, que não se sujeitam a expropriação como na execução comum. Sendo assim, a satisfação das condenações pecuniárias a ela impostas ocorre por meio do denominado precatório, que é uma requisição do Poder Judiciário ao Poder

Executivo para que este promova reserva orçamentária de verba e efetue o pagamento da condenação ao credor no exercício seguinte.

O sistema de pagamentos de precatórios encontra regulamentação no art. 100 da Constituição Federal, que estabelece que as condenações judiciais por quantia certa impostas à Fazenda Pública devem ser quitadas mediante a expedição de precatório, após o trânsito em julgado da condenação, devendo o pagamento ocorrer até o final do exercício financeiro, quando o precatório for recebido até 1º de julho do ano anterior. Esta sistemática de pagamentos não se aplica aos créditos definidos em lei como de pequeno valor, cujo pagamento deve ocorrer independente de precatório, no prazo máximo de sessenta dias.

A par dessas disposições comuns que estabelecem as regras para pagamento de precatórios judiciais, o art. 97 do ADCT da CF, com redação da EC 62/2009, estabeleceu um regime especial de pagamentos precatórios com duas modalidades, uma que faculta aos entes públicos, especificamente Estados, Distrito Federal e Municípios a depositarem até 2% da receita corrente líquida em um “fundo” administrado pelo Poder Judiciário para pagamento de precatórios, ou o depósito correspondente ao valor para pagamento dos precatórios pendentes em até quinze anos.

O regime especial de pagamento de precatórios foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, mas continua provisoriamente produzindo efeitos em função de decisão de 11 de abril de 2013, na ADI n. 4.357/DF, enquanto não modulados os efeitos da decisão declaratória de inconstitucionalidade. Em função disso, atualmente ainda permanece o regime de pagamentos estabelecido no art. 97 do ADCT, que vincula o repasse de percentual da receita dos entes políticos, exceto a União, para o pagamento de precatórios.

Neste quadro, quando o ente público violar as normas de pagamento de precatórios, seja no caso de não observância da ordem cronológica de pagamentos, efetuando o pagamento a determinado credor em preterimento de outro que ocupar lugar mais próximo da fila de pagamentos; seja quando deixar de fazer previsão orçamentária da verba necessária aos pagamentos; ou, ainda,

quando deixar de efetuar os repasses referentes ao regime especial, estará sujeito ao sequestro de suas verbas.

A legitimidade para requerer o sequestro, no caso de não observância da ordem cronológica dos pagamentos ou da falta de alocação de recurso, é do credor prejudicado, sendo vedada a atuação de ofício do Presidente do Tribunal. No caso de não efetuar os repasses previstos no regime especial, o sequestro da quantia pode ser realizado de ofício pelo Presidente do respectivo tribunal, sempre com a oitiva do chefe do Ministério Público em ambos os casos.

O sequestro de verba pública para fins de pagamento de precatórios deve ser limitado à quantia paga em preterimento do credor; ou ao valor dos recursos que deixaram de constar da proposta orçamentária do ente Público ou a valor não repassado, mensal ou anual, em função da adesão ao regime especial de pagamento de precatórios.

O Novo Código de Processo Civil, já aprovado definitivamente pelo Congresso Nacional e aguardando sanção presidencial, entrará em vigor um ano após a sua publicação e trará algumas mudanças na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, destacando-se o cumprimento da sentença sem a necessidade de processo de execução de sentença; bem como, o reconhecimento expresso da possibilidade de execução por título executivo extrajudicial contra o Poder Público, caso nenhuma dessas inovações seja vetada.

Entretanto, a sistemática de pagamentos das condenações impostas à Fazenda Pública, seja via precatório, seja via requisição de pequeno valor, continua sob a disciplina da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken. Manual do processo de execução. 8ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Programas A a Z. BacenJud. Disponível: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/bacenjud>. Acesso: Dez./2014

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010. Disponível: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/12233-resolucao-n-115-de-29-de-junho-de-2010>. Acesso: Dez./2014.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Temporária do Projeto de Lei do Senado n. 166 de 2010. Parecer Final n. 956, de 2014. Relator: Senador Vital do Rêgo. Data. 17.12.2014. Disponível: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=158356&tp=1>. Acesso: Dez./2014.

BRASIL. Presidência da República. Constituição Federal. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm. Acesso: nov./2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. Recurso em Mandado de Segurança n. 34.090/MG. Relator MINISTRO CASTRO MEIRA, julgado em 04 de setembro de 2012, DJe de 11.09.2012. Disponível: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24440754&num_registro=201100756135&data=20120911&tipo=5&formato=PDF. Acesso: Dez./2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Medida Cautelar n. 6489/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, julgado em 27.05.03, DJ 16.06.03 p. 261. Disponível: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=409034&num_registro=200300798956&data=20030616&formato=PDF. Acesso: Dez.2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. ADI n. 4.357/DF, redator do acórdão Min. Luiz Fux, julgado em: 14.03.2013. Disponível: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>. Acesso: Nov./2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. ADI n. 4.357/DF. Decisão Proferida pelo Ministro LUIZ FUX, julgado em 11/04/2013, publicado em DJe-069 DIVULG 15/04/2013 PUBLIC 16/04/2013. Disponível: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000254236&base=basePresidencia>. Acesso: Nov/2014.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Órgão Especial. Recurso Ordinário n. 199800-77.2009.5.07.0000. Relator Ministro: Milton de Moura França. Julgado: 07/11/2011. Publicação: DEJT 25/11/2011. Disponível: <https://aplicacao5.tst.jus.br/consultaProcessual/resumoForm.do?consulta=1&numeroInt=48181&anoInt=2011>. Acesso: Dez./2014.

CIMARDI, Cláudia Aparecida. Execução contra Fazenda Pública após EC 30/2002. In: Ernane Fidelis dos Santos; Luiz Rodrigues Wambier; Nelson Nery Jr; Teresa Arruda Alvim Wambier. (Org.). Execução civil - Estudos em homenagem ao Professor Humberto Theodoro Júnior. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, v. 1, p. 336-348.

_____. A execução contra a Fazenda Pública no Projeto do CPC. Revista de informação legislativa, v. 48, n. 190 t.1, p. 123-139, abr./jun. 2011. Disponível: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242886/000923094.pdf?sequence=1>. Acesso: Dez/2014.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 25ª ed.; rev., atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

CUNHA, Lásaro Candido da. Precatório: execução contra a fazenda pública. Belo Horizonte: Del Rey. 1999.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Execução contra a fazenda pública: regime de precatório*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandre de. Curso de direito processual civil: execução. Vol. 5. 6ª ed. rev. atual. Salvador: JusPODIVM, 2014.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Corte Superior. Mandado de Segurança n. 1.0000.08.475479-5/000. Relator: Desembargador Kildare Carvalho. Julgamento: 24/02/2010. Disponível: <http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.jsp>. Acesso: Dez./2014.

FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. Crise dos precatórios: 25 anos de grave violação a direitos humanos e teste de estresse para as instituições do Estado Republicano e Democrático de Direito. Revista de informação legislativa, v. 50, n. 200, p. 271-295, out./dez. 2013. Disponível: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/502948>. Acesso: Nov./2014.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. Novo curso de direito processual civil: execução e processo cautelar. Vol. 3. 5ª ed. São Paulo: Saraiva. 2012.

GRECO FILHO, Vicente. Direito processual civil brasileiro. Vol. 3 (processo de execução). 21ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. Curso de processo civil: execução. 3º vol. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MONTENEGRO FILHO, Misael. Curso de direito processual civil vol. II. São Paulo: Atlas, 2005.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante. 10ª ed. rev., ampl. e atual. até 1º de outubro de 2007. 1ª reimp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Precatórios: aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. Manual de direito financeiro. 6ª ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2003.

PACHECO, José da Silva. Tratado de execuções: processo de execução. 2ª ed. vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1976.

PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro esquematizado. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método. 2012.

STOCO, Rui. Os precatórios judiciais e a intervenção nos estados e municípios. Revista dos Tribunais: São Paulo, v. 86, n. 739, p. 70, maio 1997.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Processo de Execução e Cumprimento da Sentença, Processo Cautelar e Tutela de Urgência. Vol. II. 42ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2008.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. Curso avançado de processo civil. Vol. 2: processo de execução. Coordenação Luiz Rodrigues Wambier. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2004.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. Curso avançado de processo civil. Vol. 2: execução. 11ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

ZAVASCKI, Teori Albino. Processo de Execução: Parte geral. 3. ed. São Paulo: RT, 2004.