

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**AMON ALEXANDRE NASSAR DA SILVA**

**PRECATÓRIO:  
CONCEITO, PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, EVOLUÇÃO HISTÓRICA  
E A QUESTÃO DA COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA**

**CURITIBA  
2009**

**AMON ALEXANDRE NASSAR DA SILVA**

**PRECATÓRIO:  
CONCEITO, PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, EVOLUÇÃO HISTÓRICA  
E A QUESTÃO DA COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA**

Monografia apresentada à disciplina de Direito Tributário como requisito parcial à conclusão do Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Betina Treiger  
Gruppenmacher

**CURITIBA  
2009**

## **AGRADECIMENTOS**

*A Deus.  
À família.  
Aos que são especiais para mim.  
A Faculdade de Direito da Universidade  
Federal do Paraná.*

## RESUMO

*O precatório surgiu na Constituição de 1934, desde então, a cada Constituição brasileira que veio a lume, esse instituto passou por novas alterações. Após mais de 75 anos de história, o precatório continua em evolução e ainda suscita discussão na doutrina e na jurisprudência, sendo esta a base utilizada para desenvolvermos nossos estudos. Com o advento da Constituição Federal de 1988 e das Emendas Constitucionais nº 30/2000 e nº 37/2002, que alteraram e trouxeram novas disposições ao art. 100 da Constituição, que tratam desse instituto, em especial, com o acréscimo do art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) com a Emenda Constitucional nº 30/2000, novos debates surgiram, sobretudo em torno da questão da compensação de débitos tributários utilizando os precatórios, discussões acerca da cessão de crédito precatório, do poder liberatório e da quebra da ordem cronológica, com destaque para o fato do Supremo Tribunal Federal ainda não ter se pronunciado sobre a força normativa desse dispositivo, nem sobre a possibilidade de compensação de tributos com precatórios de natureza alimentícia.*

*Palavras chaves: Precatório. Evolução histórica. Compensação. Artigo 100 da Constituição. Emenda Constitucional nº 30/2000. Artigo 78 do ADCT. Poder liberatório. Ordem cronológica.*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	06
<b>2 PRECATÓRIO: CONCEITO, PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA</b> .....	07
2.1 Conceito.....	07
2.2 Princípios constitucionais aplicáveis ao Precatório.....	08
2.3 Evolução Histórica do Precatório na legislação Brasileira.....	12
2.3.1 Constituição de 1824, 1891 e 1934 – A origem.....	12
2.3.2 Constituição de 1937 e Código de Processo Civil de 1939.....	14
2.3.3 Constituição de 1946.....	16
2.3.4 Constituição de 1967 e Emenda Constitucional n.º 01/1969.....	18
2.3.5 Código de Processo Civil de 1973.....	19
2.3.6 Constituição Federal de 1988.....	22
2.3.7 Emenda Constitucional nº 20/1998.....	24
2.3.8 Emenda Constitucional nº 30/2000.....	24
2.3.9 Emenda Constitucional nº 37/2002.....	27
<b>3 COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS COM O PRECATÓRIO</b> .....	31
3.1 Artigo 78 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).....	31
3.1.1 Da cessão de crédito com os precatórios.....	33
3.1.2 Da aplicabilidade imediata do art. 78 do ADCT.....	35
3.1.3 Poder Liberatório: a compensação não quebra a ordem cronológica do art. 100 da Constituição Federal.....	39
3.1.4 Aplicação do art. 78 do ADCT aos precatórios de natureza alimentícia.....	44
<b>4 CONCLUSÃO</b> .....	48
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	51

## **1 INTRODUÇÃO**

No presente trabalho tratamos da temática do precatório, em dois capítulos, utilizando seletos posicionamentos da doutrina e da jurisprudência. No primeiro, iniciamos com o seu conceito, como ponto de partida para o leitor. Na seqüência, apontamos os princípios constitucionais aplicáveis a esse instituto e, encerramos o primeiro capítulo mostrando a evolução histórica pela qual ele passou, desde a sua origem na Constituição de 1934 até as últimas alterações legais ocorridas na Constituição de 1988 com as Emendas Constitucionais nº 30/2000 e nº 37/2002. A seguir, no segundo capítulo, com as novidades trazidas pela EC nº 30/2000, em especial com o acréscimo do art. 78 nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como devido a existência de numerosas demandas contra o Poder Público e a inadimplência deste com uma parte significativa de seus credores, trazemos a lume a questão da compensação de débitos tributários com o uso de precatórios.

## 2 PRECATÓRIO – CONCEITO, PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.

Neste primeiro capítulo iniciamos com o conceito de precatório. Em seguida, elencamos os seus princípios constitucionais norteadores. Por fim, mostramos a evolução histórica pela qual passou esse instituto na legislação brasileira, com destaque para as Constituições.

### 2.1 Conceito

Etimologicamente, precatório vem do latim *precatoriu*, e o verbo precatar significa colocar de sobreaviso, prevenir, acautelar. Assim, o Poder Judiciário roga ao Poder Executivo que se previna orçamentariamente para o pagamento de execução de ordem judicial, transitada em julgado e impossibilitada de ser modificada por recurso.<sup>1</sup>

Nas palavras do doutrinador tributarista **MANOEL DA CUNHA** encontramos, propriamente, o conceito de precatório:

O precatório é o requisitório ou pedido de pagamento ao Presidente do Tribunal respectivo, feito pelo juiz de um processo findo, com sentença de execução transitada em julgado, quando o devedor é a Fazenda Pública, federal, estadual ou municipal, quer seja da administração direta (órgãos integrantes dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário), quer seja pela administração indireta (autarquias e fundações públicas).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> CUNHA, Manoel da. **Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores**. São Paulo: LTR, 2000, p. 19.

<sup>2</sup> Idem.

Podemos dizer então que o precatório é uma ordem emanada do Presidente do Tribunal às entidades de Direito Público, a requerimento do Juiz da execução, para que seja incluída no orçamento do próximo exercício, verba suficiente ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças judiciais transitadas em julgado.

Outro sentido, aplicado ao termo precatório, encontramos com **DE PLÁCIDO E SILVA** quando diz que o precatório “também é, no Direito Processual, a carta de sentença remetida pelo juiz da causa ao Presidente do Tribunal para que este requirite ao Poder Público, mediante previsão na lei orçamentária anual, o pagamento de quantia certa para satisfazer obrigação decorrente de condenação das pessoas políticas, suas autarquias e fundações”.<sup>3</sup>

O precatório, na esteira do pensamento da autora **CRISTINA MARIA BRITO DE OLIVEIRA MOURÃO**, pode ser entendido ainda como sendo a técnica de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública nas quais as regras desta execução estão contidas no art. 100 da Constituição Federal, bem como pode ser encarado também como um sistema criado para substituir a penhora, ato de constrição judicial utilizado no processo de execução tradicional, por uma requisição de verba própria, em momento pré-estabelecido (orçamento), de modo a não prejudicar os gastos já incluídos e nem ao menos deixar de cumprir as decisões judiciais, que são a sua origem.<sup>4</sup>

Como intuito de conceder maior substrato às noções conceituais apresentadas sobre o precatório, vejamos na seqüência os seus princípios constitucionais norteadores e a sua origem e evolução na legislação brasileira.

## 2.2 Princípios Constitucionais Aplicáveis ao Precatório

---

<sup>3</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 15ª ed.: Forense, SP, 1988, p. 1068.

<sup>4</sup> MOURÃO, Cristina Maria Brito de Oliveira. **O sistema de precatórios no âmbito da justiça federal e as emendas constitucionais 30 e 37**. Revista do Tribunal Federal da 1ª Região, Brasília, v. 15, n. 4, abr. 2003, p. 50.



O sistema dos precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988 deve se pautar por princípios constitucionais, em especial, por aqueles princípios orientadores da Administração Pública, a fim de servir como uma garantia fundamental do cidadão de ver seu crédito com a Fazenda Pública ser pago nos moldes estabelecidos constitucionalmente. Nesse sentido, o art. 37 da Constituição traz em seu *caput*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).”

Interpretando o aludido artigo, a professora **BETINA TREIGER GRUPENMACHER** nos ensina:

A partir da interpretação do referido dispositivo, é possível, desde logo, inferir-se que o legislador pretendeu, com a inclusão do dever de eficiência dentre os princípios constitucionais aplicáveis às atividades a Administração Pública, tornar indubitoso que a atuação do administrador, além de ater-se a parâmetros de presteza, perfeição e rendimento deverá se fazer nos exatos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública e respeitados parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis.<sup>5</sup>

Destaca ainda a referida professora que: “A moralidade administrativa é princípio norteador de toda a ação administrativa, sendo defeso ao agente público agir em descompasso com os padrões de ética e justiça aceitos pela sociedade.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Grandes Questões Atuais do Direito Tributário*. 13º volume: Dialética, São Paulo, 2009, p. 50.

<sup>6</sup> Idem.

Ainda, além do princípio da moralidade, o precatório pauta-se pelos princípios da igualdade e da impessoalidade, de modo a não se admitir favorecimentos políticos ou outras condutas imorais, como quebrar a sua ordem cronológica de apresentação. Assim, consoante entendimento da jurista **CRISTINA MOURÃO**, “o precatório é uma garantia à observância do princípio da impessoalidade e à observância da ordem de entrada dos ofícios nos Tribunais.”<sup>7</sup>

Segundo ainda pontua **CRISTINA MOURÃO**, o objetivo do precatório é a criação de um mecanismo que viabilize o pagamento das dívidas fazendárias, porém sem deixar de observar os princípios constitucionais, como os da igualdade e o da moralidade. No qual o primeiro procura impedir a ocorrência de favores pessoais ao preservar a ordem cronológica de pagamento, enquanto que o segundo, por exemplo, é percebido quando a Constituição Federal autoriza o seqüestro da quantia necessária ao pagamento dos créditos inadimplidos em face de preterimento da ordem constitucional de pagamento.<sup>8</sup>

É conveniente vermos o tratamento dado ao tema na ADIMC-584/PR, Relator, Min. **CELSO DE MELLO**, citado no trabalho da doutrinadora **CRISTINA MOURÃO**, pág. 50, e seus comentários:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Paraná (art. 245). Retenção, pelo Poder Judiciário local, das quantias pagas pela União Federal ao Estado, a título de indenização ou adimplemento de obrigações federais. Pagamento preferencial de determinados créditos. Aparente ofensa ao princípio da igualdade e a regra consubstanciada no art. 100 da Constituição Federal. Possível comprometimento da administração executiva das finanças públicas do Estado. Suspensão cautelar deferida.

A regra inscrita no art. 245 da Constituição do Paraná prescreve que os créditos estaduais decorrentes do recebimento de indenizações ou de pagamento de débitos federais deverão custear, respectivamente, o pagamento de indenizações ou de débitos do Estado para com terceiros, sempre que oriundos de

---

<sup>7</sup> MOURÃO, Cristina Maria Brito de Oliveira. **O sistema de precatórios no âmbito da justiça federal e as emendas constitucionais 30 e 37**, p. 49.

<sup>8</sup> Idem.

condenações judiciais. *A norma consubstanciada no art. 100 da Carta Política traduz um dos mais expressivos postulados realizadores do princípio da igualdade, pois busca conferir, na concreção do seu alcance, efetividade à exigência constitucional de tratamento isonômico dos credores do Estado. A vinculação exclusiva das importâncias federais recebidas pelo Estado-Membro, para o efeito específico referido na regra normativa questionada, parece acarretar o descumprimento de quanto dispõe do art. 100 da Constituição Federal, pois, independentemente da ordem de precedência cronológica de apresentação dos precatórios, institui, com aparente desprezo ao princípio da igualdade, uma preferência absoluta em favor do pagamento de determinadas condenações judiciais. Deferida por maioria.*<sup>9</sup>

A falta de idoneidade que rodeia o precatório chegou a provocar a seguinte crítica do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, **JOÃO OTÁVIO DE NORONHA**, ao conceituar o instituto:

Se eu tivesse que definir, com a maior honestidade do mundo, o que é precatório, eu diria: é um ofício antiético do Estado-juiz para o Estado fazendário, emitindo uma ordem para não ser cumprida, ou, se cumprida, somente em longo prazo, se se tratar de Estado ou de Município. Essa é a melhor definição, se quisermos visualizar a realidade. (...). Num Estado idôneo não há precatório; na França, se condenado o Estado, este deve pagar. (...). Ele só está a espelhar a inidoneidade do Estado.<sup>10</sup>

O precatório, portanto, deve observar os princípios da igualdade e o da impessoalidade, descartando o favorecimento pessoal e primar pela existência da ordem de entrada dos precatórios no Tribunal, bem como se pautar pelos princípios da legalidade e da publicidade, determinando que o administrador vincule esses valores à proposta orçamentária e, ainda, exigir a atualização monetária desses

---

<sup>9</sup> MOURÃO, Cristina Maria Brito de Oliveira. **O sistema de precatórios no âmbito da justiça federal e as emendas constitucionais 30 e 37**, p. 50.

<sup>10</sup> NORONHA, João Otávio. **O direito do contribuinte de oferecer precatórios em garantia da execução fiscal e a sua equiparação a dinheiro, na visão do STJ**. BDJur, Brasília, DF, 13 mar. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/20200>>. Acesso em: 13/08/2009.

valores, bem como que o precatório observe o princípio da moralidade na Administração, honrando suas dívidas de modo ético e moral, pagando o que deve na forma e no tempo estipulados pela Constituição Federal e determinado pelo Poder Judiciário.

### 2.3 Evolução histórica do precatório na legislação brasileira

#### 2.3.1 Constituições de 1824, 1891 e 1934 – A origem.

Primeiramente, cabe salientar que o precatório não é tão velho na legislação constitucional brasileira<sup>11</sup>, tanto que os professores **CELSO RIBEIRO BASTOS** e **IVES GANDRA MARTINS**, chamam a atenção para as Constituições de 1824 e 1891, a primeira do Império e a primeira da República, respectivamente, no sentido de revelar que não dispunham da matéria dos precatórios – com a ressalva de que tratavam apenas das indenizações prévias, nos casos de desapropriações.<sup>12</sup>

Para **MANOEL DA CUNHA**, diante da omissão quanto à regulamentação e forma dos pagamentos, o credor da Fazenda Pública ficava à mercê da vontade do administrador, que geralmente dava o calote, não pagando o devido, sem que aquele pudesse dispor de qualquer mecanismo legal para obrigar o Poder Público a

---

<sup>11</sup> Segundo artigo do Ministro do STJ, José Augusto Delgado, nas ordenações Manuelinas e Filipinas não havia a figura do precatório, assim, quando era necessário a execução contra a Fazenda Pública, ela se processava da mesma forma como contra qualquer pessoa, inclusive com a penhora, o que, diante desse quadro em comparação com o atual, o magistrado ironizou chamando de “involução” histórica pela qual passou a execução contra a Fazenda Pública, alias relata que naquela época a execução seria mais rigorosa contra a Fazenda Pública do que contra o particular. (DELGADO, José Augusto. **Precatório judicial e evolução histórica. Advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público.** In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (Coord.). Execução contra a Fazenda Pública. Brasília, Centro de Estudos Judiciários, CEJ, 2003, p. 130).

<sup>12</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva. 1998, 4º volume, tomo III, p. 112.

satisfazer a sua dívida. Entretanto, com a evolução natural da sociedade, houve o aumento das relações entre os particulares e o Poder Público, o que aumentou também a pressão daqueles sobre este quanto à exigência da garantia de seus direitos. Com isso, a Constituição Federal de 1934, em seu art. 182, foi a primeira a tratar do assunto, nos seguintes termos:<sup>13</sup>

“Art. 182 – Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas legais.

Parágrafo único - Esses créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias no cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição de sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador Geral da República”.

Esse foi o primeiro passo importante sobre o assunto, embora, conforme a redação do próprio dispositivo constitucional, a matéria só se referisse à Fazenda Federal, não amparando os credores das fazendas estaduais e municipais.

Sobre o assunto, o tributarista **MANOEL DA CUNHA** cita **PONTES DE MIRANDA**, *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 1934, Editora Guanabara, RJ, tomo II, págs. 556-557, por realizar as seguintes considerações<sup>14</sup>:

Executado que seja o art. 182, ter-se-á concorrido, enormemente, para a moralização da administração pública no Brasil. É o preceito constitucional contra a advocacia administrativa. A infração dele é suficiente para o processo de crime de responsabilidade e, talvez,

---

<sup>13</sup> CUNHA, Manoel da. **Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores**, p. 21.

<sup>14</sup> CUNHA, Manoel da. **Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores**, p. 22-23.

comum, do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos altos funcionários federais. Somente concerne à Fazenda Federal. As Constituições estaduais andariam acertadamente reproduzindo-o. Não digamos que seja perfeito. Reconhecemos-lhe a juridicidade e a eticidade dos seus propósitos. Desde que é condenada, por sentença judiciária, a Fazenda Federal (aliás, só por sentença judiciária, federal, pode a Fazenda Federal ser condenada), a parte pede o precatório e o apresenta. O texto constitucional é explícito: o Tesouro federal não pode efetuar pagamento sem que obedeça, inexcepcionalmente, a ordem de apresentação dos precatórios, um a um, por todo o crédito respectivo. Não há sofisma nenhum que se possa insinuar em letra tão clara; e o art. 182 não se dirige só ao Poder Executivo, não é uma norma dirigida somente as autoridades administrativas – é, também, uma limitação ao poder da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, quando esse tenha de funcionar: veda-se-lhes a designação de caso ou de pessoas nas verbas legais.

Só o Presidente da Corte Suprema é constitucionalmente autorizado a expedir ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, responsável pela execução dessa parte, importantíssima do art. 182 e do seu parágrafo. Nenhuma atribuição de ordenar pagamento possuem, em se tratando de sentenças judiciais, o Presidente da República, os Ministros de Estado, o Tribunal de Contas, ou qualquer autoridade administrativa. O parágrafo único previu a preterição da precedência, autorizando o Presidente da Corte Suprema a medida inédita no Direito Constitucional: o seqüestro da quantia no cofre dos depósitos públicos. Votada verba legal para pagamento de sentenças judiciais, o que só se faz em globo, o depósito público é que guarda quantias. A permanência noutras repartições, quaisquer que sejam, implica figura penal.

Portanto, foi assim a origem do instituto do precatório na Constituição brasileira, vindo como um passo em direção à moralização da Administração Pública e como uma garantia para os credores da Fazenda Pública.

### 2.3.2 Constituição de 1937 e Código de Processo Civil de 1939

A seguir, no regime de exceção instalado no governo de Getúlio Vargas, que em 10.11.1937 instituiu o chamado “Estado Novo”, outorgou uma Carta Constitucional, apelada de “polaca”, a qual trouxe em seu art. 95 e respectivo

parágrafo único uma repetição dos dispositivos da Carta de 1934<sup>15</sup>. Mas o importante a ser destacado do período final da década de 30, é que, em seguida, veio a lume o Decreto-Lei federal nº 1608, de 18.09.1939, que instituiu o Código de Processo Civil, tratando do precatório no parágrafo único do art. 918, o qual dizia:

“Art. 918. Os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as requisições e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados àquele fim. As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Caberá ao presidente do Tribunal de Apelação ou do Supremo Tribunal Federal, se a execução for contra a Fazenda Nacional, expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral”.

Conforme o entendimento de **MANOEL DA CUNHA**, observamos que no parágrafo citado, em suas linhas iniciais, o referido código usou a palavra “requisições”, e a sua interpretação nos possibilita compreendermos, já naquela época, o que hoje entendemos por precatório, demonstrando a evolução paulatina pela qual o instituto passou com o decorrer do tempo, bem como o antigo Código de Processo Civil de 1939 foi o primeiro a mencionar, genericamente, a expressão

---

<sup>15</sup> A Constituição de 1937 repetiu o dispositivo da Constituição de 1934, somente utilizando, descuidadamente, a expressão “precatórias”, em vez de “precatórios”. Conforme Vladimir Souza Carvalho as mesmas diferem-se da seguinte maneira: “A precatória, como ato processual, é ampla, podendo servir para citar, intimar, penhorar, alienar bens, efetuar perícia, ouvir testemunha, enfim uma série interminável de atos processuais que o juiz deprecante faria ao Juízo deprecado, se a área do Juízo deprecado pertencesse a sua jurisdição. O precatório, ao contrário, é limitado ao seu escopo de requisitar pagamento. Só serve para esse ato, porque para esse ato é que foi criado. Além do mais, a precatória pode ser expedida em qualquer fase processual, enquanto o precatório tem seu momento exato e certo, sob pena de não surtir efeito como ato jurídico.” (CARVALHO, Vladimir Souza. **Indicação ao Estudo do Precatório**. Revista de Informação Legislativa do Senado Federal n.º 76, p. 327).

“Fazenda Pública”, incluindo em seu bojo, implicitamente, as demais “fazendas”, isto é, a estadual e a municipal, embora ainda de maneira tímida<sup>16</sup>.

### 2.3.3 Constituição de 1946

A Constituição democrática de 18.09.1946, também dispôs, no seu art. 204 e parágrafo único, sobre o instituto do precatório, *in verbis*:

“Art. 204. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

Parágrafo único. As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido do seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito”.

Desse modo, ainda utilizando o conhecimento do estudioso **MANOEL DA CUNHA**, como pode ser observado logo na primeira linha do *caput* do dispositivo, a Constituição dispôs expressamente sobre as fazendas estaduais e municipais, sanando as omissões das anteriores, que tratavam apenas dos pagamentos aos credores da Fazenda Federal<sup>17</sup>. Assim, deste ponto em diante, quando se fala em

---

<sup>16</sup> CUNHA, Manoel da. **Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores**. p. 26.

<sup>17</sup> CUNHA, Manoel da. **Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores**, p. 27.



precatórios, tem-se associada à idéia de Fazenda Pública, pois somente está goza do privilégio de pagar seus débitos através do precatório.

Dessa maneira, segundo **DE PLÁCIDO E SILVA**, temos o significado da expressão Fazenda Pública:

é denominação genérica a qualquer espécie de fazenda, atribuída às pessoas de direito público. Nela, assim, se computam as Fazendas Federal, Estadual e Municipal. E, desta forma, Fazenda Pública é sempre tomada em amplo sentido [!], significando toda soma de interesse de ordem patrimonial da União, dos Estados federados ou do Município, pois que, sem distinção, todas se compreendem na expressão.<sup>18</sup>

A respeito da expressão Fazenda Pública<sup>19</sup>, destacamos também os ensinamentos do professor **LEONARDO JOSÉ CARNEIRO DA CUNHA**:

A expressão Fazenda Pública identifica-se tradicionalmente como a área da Administração Pública que trata da gestão das finanças, bem como da fixação e implementação de políticas econômicas. Em outras palavras, Fazenda Pública é expressão que se relaciona com as finanças estatais, estando imbricada com o termo Erário, representando o aspecto financeiro do ente público.

O uso freqüente do termo Fazenda Pública fez com que se passasse a adotá-lo num sentido mais lato, traduzindo a atuação do Estado em juízo; em Direito Processual, a expressão Fazenda Pública contém o significado de Estado em juízo. Daí por que, quando se alude à Fazenda Pública em juízo, a expressão apresenta-se como sinônimo do Estado em juízo ou do ente público em juízo, ou, ainda, da pessoa jurídica de direito público em juízo.

Na verdade, a expressão Fazenda Pública representa a personificação do Estado, abrangendo as pessoas jurídicas de direito público. No processo em que haja a presença de uma pessoa jurídica de direito público, esta pode ser designada, genericamente, de Fazenda Pública.

---

<sup>18</sup> DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico**, p. 351.

<sup>19</sup> As empresas públicas e a sociedade de economia mista não se englobam no vocábulo Fazenda Pública, conforme art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal de 1988, pois, embora criadas por lei e com recursos públicos, são enquadradas como personalidades jurídicas de direito privado, acarretando que a execução contra elas será pela via comum.

(...)

Quando a legislação processual utiliza-se do termo Fazenda Pública está a referir-se à União, aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal e a suas respectivas autarquias e fundações.<sup>20</sup>

#### 2.3.4 Constituição de 1967 e Emenda Constitucional n.º 01/1969

Com o golpe militar de 31.03.1964, foi outorgada a Constituição de 24.01.1967, que, com a Emenda n.º 01, de 17.10.1969, assim dispôs sobre o precatório:

“Art. 117 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

§ 1º - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciários, apresentados até primeiro de julho.

§ 2º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Caberá ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito”.

De acordo com os estudos do tributarista **MANOEL DA CUNHA**, o parágrafo primeiro do dispositivo citado inovou salutarmente ao obrigar a inclusão do débito na previsão orçamentária da entidade devedora, desde que a requisição

---

<sup>20</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Fazenda Pública em Juízo**. SP: Dialética, 2007. p. 15.

dê entrada até primeiro de julho, isto é, seja apresentada até a referida data, no tribunal respectivo, o que não era mencionado pelas Cartas anteriores e nem pelo Código de Processo Civil de 1939, que até então vigorava<sup>21</sup>. Assim, verificou-se o aperfeiçoamento da sistemática do precatório em face das Constituições anteriores, uma vez que se tornou obrigatória à inclusão no orçamento de verba destinada ao pagamento de precatórios apresentados até primeiro de julho do ano de elaboração da proposta orçamentária, sob pena de crime de responsabilidade, bem como a competência da expedição do precatório passou a ser do Presidente do Tribunal que proferiu a sentença exeqüenda.

Esclarecendo determinados pontos na redação dos últimos dispositivos citados, os quais trazem em seu teor algumas expressões, como, “verbas orçamentárias”, “créditos votados para pagamentos devidos” e “créditos extra-orçamentários”, em consonância com os ensinamentos de **MANOEL DA CUNHA**, significa dizer que os precatórios, além da obrigatoriedade constitucional de serem incluídos na lei orçamentária ordinária (anual) do Órgão Público devedor, como obrigação inadiável a ser satisfeita, poderão ser pagos, ainda, se por qualquer motivo aquela se tornar insuficiente ou se não houver a devida previsão, através de créditos adicionais ou extra-orçamentários autorizados pelo Poder Legislativo respectivo, a serem abertos para esse fim, não havendo assim desculpa aceitável para o seu inadimplemento nas épocas devidas.<sup>22</sup>

### 2.3.5 Código de Processo Civil de 1973

Na seqüência, veio a lume o atual Código de Processo Civil – Lei n.º 5.869, de 11.01.1973, ainda durante a ditadura militar, o qual dispõe sobre o precatório na rubrica: *Da Execução contra a Fazenda Pública*, nos artigos 730 e 731, *in verbis*:

---

<sup>21</sup> CUNHA, Manoel da. **Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores**, p. 27.

<sup>22</sup> CUNHA, Manoel da. **Precatórios: do escândalo nacional ao calote nos credores**, p. 28.

“Art. 730 – Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:

I – o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

II – far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.

Art. 731 – Se o credor for preterido no seu direito de preferência o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito”.

Comentando os artigos do Código de Processo Civil acima transcritos, **THEOTONIO NEGRÃO** e **JOSÉ ROBERTO FERREIRA GOUVÊA**, passam a idéia de que é peculiar aos bens públicos a condição de inalienabilidade, da qual decorre a impenhorabilidade, assim a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública possui um procedimento diferente, com medidas especiais, uma vez que a expropriação de bens não é possível, asseverando que a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública deve obedecer ao disposto nos arts. 730 e 731.<sup>23</sup>

Sobre o assunto, pontua relevante comentário o tributarista paraibano, **OCINO BATISTA SANTOS**:

Quando alguém do povo, um mortal comum, é devedor, a justiça dispõe de meios próprios para executá-lo, consignando-lhe prazo para saldar o débito ou apresentar bens a serem penhorados (art. 652 do CPC e art. 882 da CLT). Entretanto, em se tratando da Fazenda Pública Nacional, Estadual ou Municipal, este procedimento não pode ser levado a efeito, uma vez que os bens públicos são, em regra, imprescritíveis, impenhoráveis e não sujeitos a oneração.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> NEGRÃO, Theotônio, e GOUVÊA, José Roberto Ferreira. **Código de Processo Civil e legislação processual em vigor**, 39ª ed. Atual. Até 16.01.2007. SP: Saraiva, 2007, p. 878.

<sup>24</sup> SANTOS, Ocino Batista. **Precatórios**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho do 13ª Região, João Pessoa, v. 5, 1997, p. 52. Disponível em: <[http://www.trt13.jus.br/jud/images/revistasdigitais/revista05\\_trt13.pdf](http://www.trt13.jus.br/jud/images/revistasdigitais/revista05_trt13.pdf)>. Acesso em: 24/08/2009.

Nessa visão, com mestria o professor **HELLY LOPES MEIRELLES**, de saudosa memória, relata:

(...) até do ponto de vista político, seria desaconselhável, por vexatória e embaraçosa para a Administração, a execução pignoratícia ou hipotecária de bens do seu patrimônio. Exige o interesse público - e, por isso mesmo, a Constituição da República o resguardou - que o patrimônio das pessoas públicas fique a salvo de apreensões judiciais por créditos de particulares. Para execução de sentenças condenatórias da Fazenda Pública, a Lei Maior e o Código de Processo Civil instituíram modalidade menos drástica que a penhora, à conta dos créditos respectivos, e o subsequente seqüestro do dinheiro, se desatendida a requisição.<sup>25</sup>

Assim, devido à impossibilidade do Poder Judiciário utilizar o instituto da penhora em relação aos bens públicos, para satisfação de débitos da Fazenda Pública, o legislador disciplinou a forma como os créditos desta natureza deveriam se adimplir, regulamentando-a nos artigos 730 e 731 do CPC.

Conforme o entendimento de **CRISTINA MOURÃO**, vale salientar que ao falarmos da relação jurídica envolvendo o precatório, subentendemos que haverá obrigatoriamente a figura da Fazenda Pública no pólo passivo desta relação, ou seja, a Fazenda sempre será titular de uma obrigação jurídica, por ser ela a parte devedora. Hipótese diversa ocorre quando a execução é proposta pela Fazenda Pública, situação na qual aplica-se a Lei 6.830 de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal), quando então a Fazenda Pública figurará no pólo ativo da relação; será a titular de um direito subjetivo.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª ed.: Malheiros Editores, São Paulo, 1993, p. 452.

<sup>26</sup> MOURÃO, Cristina Maria Brito de Oliveira. **O sistema de precatórios no âmbito da justiça federal e as emendas constitucionais 30 e 37**, p. 51.

### 2.3.6 Constituição Federal de 1988

Finalmente, com a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil, em 05.10.1988, o precatório foi tratado com mais clareza, em seu artigo 100 e parágrafos 1º e 2º, inclusive distinguindo os de natureza alimentícia dos de natureza diversa, assim dispondo em seu teor original:

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

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

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

Conforme leciona **MILTON FLAKS**, a Constituição de 1988, com a expressão “A exceção dos créditos de natureza alimentícia...”, logo no início do artigo 100, trouxe a possibilidade de interpretarmos<sup>27</sup> a sistemática do precatório da seguinte forma:

---

<sup>27</sup> Há outra possibilidade de interpretação, como a do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, José Augusto Delgado, que entende, conforme trecho exposto: “No referente ao crédito de natureza alimentícia, continuo, não obstante respeitáveis posições em sentido contrário, a defender que o seu pagamento independe da expedição do precatório requisitório.” Para saber mais sobre esse

(...) o objetivo foi o de se estabelecer duas classes de precatórios, cada qual com sua dotação orçamentária própria: a dos vinculados à obrigações de natureza alimentícia e a dos vinculados à obrigações de outra natureza. Na medida em que forem sendo liberadas as quantias correspondentes, o credor receberá consoante a ordem de precedência na sua respectiva classe.<sup>28</sup>

Sob a aguda observação de **JOÃO DA COSTA FAGUNDES**, outro apontamento que fazemos é que, desde a Constituição de 1967, permaneceram diversos problemas na quitação do débito judicial do Estado que ainda ficavam pendentes, pois o crédito não era integralmente pago, por não haver previsão de correção monetária na ocasião do pagamento. O sistema não conduzia à satisfação final do crédito, obrigando o credor a requerer judicialmente nova atualização monetária do saldo devido, em virtude do processo inflacionário presente na vida econômica brasileira, com a expedição de sucessivos precatórios complementares, ao longo dos anos, o que configurava o pagamento do débito em varias prestações. Dessa maneira, o legislador constituinte de 1988 houve por bem fixar um prazo para quitação do precatório, com a determinação de se fazer o pagamento tendo como limite o final do exercício seguinte àquele em que foi apresentado o precatório no Tribunal, respeitada a data de 1º de julho, quando o débito deveria ser corrigido para inclusão em orçamento.<sup>29</sup> Essa iniciativa amenizou o problema da correção monetária dos valores, porém como veremos logo a frente, não o solucionou definitivamente.

---

posicionamento: DELGADO, José Augusto. Crédito Alimentício na Execução contra a Fazenda Pública. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16940>>. Acesso em: 26/08/2009

<sup>28</sup> FLAKS, Milton. **Precatório Judiciário na Constituição de 1988**. Rev. de Processo, RT, n° 58, p. 85.

<sup>29</sup> FAGUNDES, João da Costa. **O regime diferenciado para pagamento dos débitos judiciais da fazenda pública**. Monografia (Especialização em Direito) - Sui Juris; Uniplac. Brasília, 2007, p. 24.

O art. 100 da Constituição também acabou com a necessidade de se ouvir o chefe do Ministério Público, em caso de quebra do direito de procedência, para que haja a efetividade do seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

Essas foram as novidades que o art. 100 e seus dois parágrafos, em sua redação original na Carta Magna de 1988 trouxeram. Mais tarde, o referido artigo e seus § 1º e § 2º passaram por três transformações e complementações, desde a sua publicação, através das Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 30/2000 e nº 37/2002.

### 2.3.7 Emenda Constitucional nº 20/1998

EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, acrescentou o terceiro parágrafo ao art. 100, retirando das regras dos precatórios os créditos definidos em lei como de pequeno valor:

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

### 2.3.8 Emenda Constitucional nº 30/2000

A EC nº 30, de 13 de setembro de 2000, alterou a redação dos parágrafos 1º a 3º, do art. 100, e inseriu o § 1º-A, o § 4º e o § 5º:



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

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

§ 2º - 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 segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

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

§ 4º - A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público.

§ 5º - O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade.”

Na lição do jurista **JOÃO DA COSTA FAGUNDES**, nas linhas finais do § 1º, voltou-se a tratar do problema da atualização monetária, permitindo-se o pagamento corrigido monetariamente até o efetivo pagamento. Anteriormente, no texto original do § 1º da CF/88, a redação mandava atualizar o débito somente até 1º de julho, quando o valor do precatório era inscrito para o exercício seguinte. Assim, ocorria que a inflação notória no país, principalmente nas décadas de 80 e 90, fazia com que o crédito inscrito naquela data fosse corroído pela inflação existente até o pagamento, ocasião em que a importância devida estava defasada, o que levava ao requerimento de expedições de precatórios complementares. Já

com a nova disposição do § 1º, o débito deverá ter correção monetária até quando for pago, quando, então, estará definitivamente liquidado.<sup>30</sup>

Continuando a análise dos demais parágrafos do art. 100 da Constituição Federal de 1988, tanto a dos modificados como a dos incluídos pela EC nº 30/2000, temos que:

O § 1º-A veio a explicitar, taxativamente, e não de modo exemplificativo, quais são os créditos de natureza alimentar, ou seja, os que devem integrar lista separada dos demais créditos de natureza comum, possuindo preferência de pagamento em relação a estes. Desse modo, são precatórios de natureza alimentícia aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado.

O § 2º do art. 100 da Constituição sofreu uma sutil modificação na sua redação, porém importante, determinando que as dotações orçamentárias e os créditos abertos devem ser consignados diretamente ao Poder Judiciário, sendo retirada a expressão alusiva “à repartição competente” que podia gerar dúvida em relação a quem ficaria com a administração dos valores recolhidos.

Foi incluída, no § 3º do art. 100 da Constituição, a Fazenda Distrital, permitindo que ela, assim como as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, pudesse editar lei que retirasse das regras dos precatórios os débitos considerados de pequeno valor.

O art. 100 da Constituição Federal, em seu § 4º, incluído pela EC nº 30/2000, trouxe regra permissiva aos diferentes entes da Federação, para que fixem por lei valores distintos para os débitos que devem ser dispensados da regra do precatório, conforme suas capacidades financeiras.

A EC nº 30/2000 também inseriu, no art. 100 da Constituição, o § 5º como regra de reforço ao cumprimento final do débito da Fazenda, cominando crime de

---

<sup>30</sup> FAGUNDES, João da Costa. **O regime diferenciado para pagamento dos débitos judiciais da fazenda pública.** p. 24.

responsabilidade ao Presidente do Tribunal que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou frustrar seu pagamento.

De acordo com os ensinamentos da doutrinadora **CRISTINA MOURÃO**, a EC nº 30/2000 autorizou o parcelamento dos precatórios pendentes na data de promulgação da referida Emenda, conforme art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), permitindo o parcelamento, em até dez anos, dos créditos pendentes de pagamento até setembro de 2000 e aqueles referentes às ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, excetuados os créditos de natureza alimentar, os de pequeno valor, os tratados no art. 33 do ADCT<sup>31</sup>, e os depositados em juízo ou liberados à época. Valendo destacar que esse dispositivo, que prevê as condições do parcelamento em dez anos, não alcança os precatórios advindos da desapropriação de imóvel único de caráter residencial, pois, nesse caso, a dívida deverá possuir parcelamento em, no máximo, até dois anos.<sup>32</sup>

### 2.3.9 Emenda Constitucional nº 37/2002

A última alteração constitucional no âmbito dos precatórios foi a realizada pela EC nº 37, de 12 de junho de 2002, com a introdução do § 4º ao art. 100, e a renumeração do que era o § 4º e o § 5º para os atuais § 5º e § 6º, respectivamente. A redação do novo § 4º, art. 100 da Constituição, assim dispõe:

---

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

<sup>32</sup> MOURÃO, Cristina Maria Brito de Oliveira. **O sistema de precatórios no âmbito da justiça federal e as emendas constitucionais 30 e 37**. p. 57-58.

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

Consoante o pensamento de **JOÃO DA COSTA FAGUNDES**, A regra introduzida veio como barreira à eventuais desvios ou à fraudes ao sistema de precatórios, vedando que um crédito sujeito ao sistema do precatório seja em parte quitado como obrigação de pequeno valor, e o que exceder ao limite relativo àquela obrigação seja requisitado por precatório,<sup>33</sup> como veremos logo a frente com o art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A EC nº 37/2002, acrescentou novas disposições ao ADCT, com os artigos 86 e 87, vejamos:

“Art. 86 – Serão pagos conforme disposto no art. 100 da Constituição Federal, não se lhes aplicando a regra de parcelamento estabelecida no caput do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os débitos da Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal oriundos de sentenças transitadas em julgado, que preencham, cumulativamente, as seguintes condições:

I - ter sido objeto de emissão de precatórios judiciais;

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

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

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

§ 2º - Os débitos a que se refere o caput deste artigo, se ainda não tiverem sido objeto de pagamento parcial, nos termos do art. 78

---

<sup>33</sup> FAGUNDES, João da Costa. **O regime diferenciado para pagamento dos débitos judiciais da fazenda pública.** p. 26.

deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão ser pagos em duas parcelas anuais, se assim dispuser a lei.

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

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

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

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

Parágrafo único – Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultada à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no § 3º do art. 100.”

Os créditos definidos em lei como de pequeno valor não são alcançados pelas regras constitucionais que disciplinam o pagamento de precatórios, conforme a regra do § 3º, art. 100 da CF. No âmbito Federal, houve a definição do limite pela Lei nº 10.259 de 12.07.2001, lei esta que instituiu os Juizados Especiais Federais, os quais, por sua vez, passaram a julgar causas até o valor de 60 (sessenta) salários-mínimos. Esta lei, em seu § 1º, art. 17,<sup>34</sup> regulamentou o § 3º do art. 100 da

---

<sup>34</sup> “Art. 17 da Lei 10.259/2001: Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório.

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

§ 2º - Desatendida a requisição judicial, o Juiz determinará o seqüestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão.

§ 3º - São vedados o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, de modo que o pagamento se faça, em parte, na forma estabelecida no § 1º deste artigo, e, em parte, mediante expedição do precatório, e a expedição de precatório complementar ou suplementar do valor pago.

§ 4º. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido no § 1º, o pagamento far-se-á, sempre,

CF, definindo como obrigação de pequeno valor aquela devida pela Fazenda Pública Federal de até 60 (sessenta) salários-mínimos. Ainda, em suas disposições o art. 17 da referida Lei, determinou que a obrigação de pequeno valor imposta à Fazenda Federal deve ser atendida no prazo de até 60 dias, contados da entrega da requisição judicial à autoridade citada para a causa, sob pena de seqüestro da quantia necessária, caso ultrapassado o prazo estipulado.

No caso das Fazendas Estadual, Distrital e Municipal, a EC nº 37/2002 inseriu o art. 87, no ADCT, dispondo que, até que ocorra a publicação de lei definidora da obrigação a que alude o § 3º, do Art. 100, o limite para os Estados e o Distrito Federal é de até 40 (quarenta) salários mínimos, e para os municípios de até 30 (trinta) salários mínimos.

Sobre o assunto, nos dizeres do jurista **JOÃO DA COSTA FAGUNDES**:

A fixação desses limites no ADCT conduziu, inicialmente, à idéia de que aqueles limites funcionariam como patamares mínimos, proibida a opção por valor inferior e sendo livre a fixação de valor superior. O STF afastou esse entendimento e esclareceu que aqueles limites são provisórios, podendo cada ente fixar em lei valor diverso, até mesmo inferior àqueles do art. 87, com vista à adequação de sua capacidade econômica, nos termos da outorga do § 5º, do Art. 100.<sup>35</sup>

Chegamos então ao final do primeiro capítulo constatando que a evolução histórica do precatório na legislação brasileira, em especial nas Constituições, foi contínua, como observamos. Contudo, embora esse instituto possua mais de 75 anos, em face da sua criação na Constituição de 1934 até as últimas alterações trazidas pelas EC nº 30/2000 e EC nº 37/2002 na Constituição de 1988, nem todas as questões que envolvem o precatório estão pacificadas na doutrina e na

---

por meio do precatório, sendo facultado à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma lá prevista.”

<sup>35</sup> FAGUNDES, João da Costa. **O regime diferenciado para pagamento dos débitos judiciais da fazenda pública**. p. 44.

jurisprudência, isto é, em outras palavras, alguns aspectos do precatório ainda suscitam discussões no meio jurídico doutrinário e nos tribunais, como veremos a seguir no segundo capítulo deste trabalho, de modo específico, a questão envolvendo o uso de precatórios no pagamento de tributos.

### **3 COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS COM O PRECATÓRIO**

Neste capítulo, com as novidades trazidas pela EC nº 30/2000, em especial com o acréscimo do art. 78 nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como devido à existência de numerosas demandas contra o Poder Público e a inadimplência deste com uma parte significativa de seus credores, trataremos, através de posicionamentos da doutrina e da jurisprudência, do tema da compensação de débitos tributários utilizando os precatórios, discutindo os aspectos da aplicabilidade do art. 78 do ADCT, da cessão de crédito, do poder liberatório, da quebra da ordem cronológica do art. 100 da Constituição e, ainda, da compensação, de modo específico, nos caso dos precatórios de natureza alimentícia.

#### **3.1 Artigo 78 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**

A compensação de débitos tributários utilizando os precatórios possui relevância no campo econômico e do direito, uma vez que alcança um número significativo de relações jurídicas, envoltas na questão, havendo de um lado uma quantidade considerável de credores titulares de precatórios e, do outro, a Fazenda Pública, cujo impacto provocado pelas compensações pode ocasionar alterações na arrecadação tributária.

A Emenda Constitucional nº 30 estabeleceu – ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 da ADCT e suas complementações e os que já tiveram os seus recursos liberados ou depositados em juízo – que os precatórios pendentes na data de promulgação desta emenda (13.09.2000) e os decorrentes de ações judiciais iniciadas até 31 de dezembro de 1999 fossem liquidados, no máximo, em dez prestações anuais, iguais e sucessivas. Vejamos:

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

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

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

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

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

Do art. 78 do ADCT, extraímos conclusões a propósito da liquidação de precatórios:



- a) No final do seu *caput* vemos que é permitida a cessão de crédito.
- b) O precatório poderá ser pago em, no máximo, dez parcelas anuais e sucessivas – a exceção do § 3º, no qual o prazo do precatório originado da desapropriação de imóvel residencial único do credor fica reduzido para dois anos –, respeitando a ordem cronológica de apresentação.
- c) Do § 2º observamos que o inadimplemento das prestações confere a elas o poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.
- d) Do § 4º temos que o Presidente do Tribunal, a pedido do credor, poderá ordenar o seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, nos casos de omissão no orçamento, inadimplemento, ou preterição do direito de preferência.

O aludido artigo causa ainda grande discussão, em face da existência de inúmeros interessados, de modo que o STF reconheceu, no RE 566.349 RG/MG<sup>36</sup>, de relatoria da Min. **CÁRMEN LÚCIA**, em 02.10.2008, a repercussão geral em duas questões: i) a aplicação imediata do art. 78, § 2º do ADCT; ii) e a possibilidade de compensação de tributos com o precatório alimentar. Temas que serão tratados logo à frente.

### 3.1.1 Da cessão de crédito com os precatórios.

Após o trânsito em julgado da decisão, superada a fase de liquidação, o juiz encaminha ao Presidente do Tribunal competente a requisição para pagamento que, por sua vez, expede o respectivo precatório requisitório ao ente fazendário devedor para incluir em seu orçamento o crédito correspondente, com isso aquele que ajuizou tal ação contra a Fazenda Pública torna-se o titular de um direito creditório, que deverá ter seu crédito pago consoante a ordem cronológica de

---

<sup>36</sup> “EMENTA: PRECATÓRIO. ART. 78, § 2º, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS COM DÉBITOS TRIBUTÁRIOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. Reconhecida a repercussão geral dos temas relativos à aplicabilidade imediata do art. 78, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e à possibilidade de se compensar precatórios de natureza alimentar com débitos tributários.”

apresentação, em no máximo dez prestações anuais e sucessivas – a exceção do crédito de natureza alimentar, pois este deverá ser liquidado em uma única parcela já no exercício subsequente, ou seja, não pode ocorrer o parcelamento da dívida fazendária para o crédito alimentar, conforme o art. 100 da CF.

Depreende-se, desse modo, nas bem postas palavras da professora **BETINA TREIGER GRUPENMACHER**, que “o precatório requisitório é, portanto, um título de natureza creditícia e, em assim sendo, pode ser exercido pelo seu titular ou transferido mediante instrumento público a terceiro.”<sup>37</sup>

Como se não bastasse a possibilidade de ser realizada a cessão de crédito precatório por simplesmente possuir essa natureza creditícia, o art. 78 do ADCT permitiu expressamente a cessão em seu *caput*, assim, afirma a professora **BETINA T. GRUPENMACHER** que “inexistindo interesse em aguardar a liquidação do seu crédito, na forma prevista no art. 100 da CF, o titular do precatório poderá cedê-lo a terceiro”.<sup>38</sup>

No tocante ao precatório alimentar, o art. 78 do ADCT também autorizou, expressamente, a cessão de crédito, conforme decorre do final de seu *caput*.

Por fim, é profícuo destacarmos que a polêmica em volta da possibilidade da utilização de precatórios para pagamento de tributos apareceu a partir da inadimplência, em especial, dos Estados-membros, na liquidação dos respectivos créditos, ocasionando que os titulares de direitos creditórios decorrentes de precatórios passassem a alienar esses créditos com um considerável deságio, o que tornou vantajosa a aquisição por inúmeros empresários como forma de estratégia fiscal.

Nesse sentido, destacamos as argumentações da professora **BETINA TREIGER GRUPENMACHER**:

---

<sup>37</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 47.

<sup>38</sup> Idem.

Merece ressalva o fato de que aquele que adquirir precatório de terceiro utilizando-o para a compensação, poderá fazê-lo pelo valor de 'face' e não por aquele pelo qual o adquiriu, como pretendem fazer crer as autoridades fazendárias, que, quando admitem a compensação, entendem que deverá se limitar ao valor da aquisição, o qual, não raramente, dado o reiterado inadimplemento da Fazenda Pública na quitação de suas dívidas, é feito com deságio.<sup>39</sup>

E continua:

Ressalta-se que este é um tema em que há de se separar o 'joio do trigo'. Muito embora a conduta moralmente correta seja esperada tanto no comportamento do cidadão como no da autoridade pública, o argumento em questão é de todo insólito. Uma porque a alienação do precatório por preço inferior ao preço de 'face' não ofende a moralidade, é, como afirmado, uma decorrência de sua aceitação no mercado, além de ser ínsita ao direito de propriedade. Duas porque a moralidade é sim, de observância obrigatória, mas pelo Estado por imposição dos princípios da moralidade e de eficiência.<sup>40</sup>

Portanto, por tudo que vimos, não há que se vedar à cessão de crédito precatório à terceiro, pelo contrário, permitir a sua realização se coaduna com os princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, podendo, dessa forma, ser concretizada nos termos que preceitua o art. 286 do Código Civil<sup>41</sup>.

### 3.1.2 Da aplicabilidade imediata do art. 78 do ADCT

---

<sup>39</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 49.

<sup>40</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 49-50.

<sup>41</sup> "Art. 286. O credor pode ceder o seu crédito, se a isso não se opuser a natureza da obrigação, a lei, ou a convenção com o devedor; a cláusula proibitiva da cessão não poderá ser oposta ao cessionário de boa-fé, se não constar do instrumento da obrigação."

Ao tratarmos do poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora, decorrente do inadimplemento parcial ou total do precatório, cabe, primeiramente, elucidarmos se o art. 78 do ADCT é auto-aplicável ou se precisa de norma regulamentadora ordinária para ter eficácia, nos termos do que preceitua o art. 170 do Código Tributário Nacional<sup>42</sup>.

O primeiro ponto a se destacar é o da hierarquia, no qual o § 2º do art. 78 do ADCT, nos moldes a que veio, não poderia sofrer restrição de qualquer natureza, nem se submeter à lei infraconstitucional.

Nesse sentido, encontramos novamente os ensinamentos da professora **BETINA TREIGER GRUPENMACHER**:

(...) a autorização para compensação contida no art. 170 do Código Tributário Nacional independe de lei, pois se assim não fosse, estar-se-ia diante de uma antinomia normativa passível de solução pela aplicação do critério hierárquico, prevalecendo então o disposto no art. 78 do ADCT que, como afirmado, elevou à categoria constitucional o poder liberatório do precatório não liquidado.<sup>43</sup>

Conforme as palavras do professor **KIYOSHI HARADA**, Ex-Procurador Chefe da consultoria jurídica do Município de São Paulo, que também defende a auto-aplicabilidade do referido dispositivo constitucional, temos que: “O legislador constituinte não deixou qualquer margem de liberdade ao legislador ordinário para

---

<sup>42</sup> “Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda Pública.”

<sup>43</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 46.

restringir ou introduzir novos requisitos para a deflagração do poder liberatório do pagamento de tributos da entidade política devedora.”<sup>44</sup>

O § 2º do art. 78 do ADCT possui densidade normativa e autonomia suficientes para deflagrar os efeitos nele previstos, de forma imediata e direta. Pontua ainda o especialista em Direito Tributário **KIYOSHI HARADA** que “o § 2º, do art. 78, do ADCT configura uma norma constitucional enunciativa de direitos: de um lado, assegura à Fazenda Pública o direito de pagamento parcelado dos precatórios; de outro lado, garante o poder liberatório do pagamento de tributos da Fazenda Pública devedora nas condições aí previstas.”<sup>45</sup>

Nesse sentido, invocamos o pensamento da professora **BETINA TREIGER GRUPENMACHER**, que combate, com o devido respeito, o argumento daqueles que crêem ser necessário a regulamentação do § 2º, art. 78 do ADCT, conforme os preceitos do art. 170 do CTN, para ser possível a compensação: “É possível afirmar que o art. 170 do CTN apenas atribuiu a faculdade ao Poder Público de editar norma regulando a compensação, razão pela qual a ausência de tal regulamentação não pode impedir a compensação.”<sup>46</sup>

Em outras palavras, o art. 170 do CTN apenas atribuiu a faculdade ao Poder Público de editar norma regulando a compensação, porém no caso de haver regulamentação, esta não pode impedir àquela, sob pena de restringir garantia constitucional.

Sobre essa questão, conforme lições da professora **BETINA TREIGER GRUPENMACHER**, cabe destacarmos que há legislações a atos administrativos editados pelos Estados da Federação tendentes a regulamentar o pagamento dos precatórios a que se refere o art. 78 do ADCT, a exemplo do Estado do Paraná que editou no exercício de 2001 os Decretos nº 5.003 e nº 5.154, cujo propósito foi, consoante consta de suas súmulas, “Disciplinar o pagamento dos precatórios a que

---

<sup>44</sup> HARADA, Kiyoshi. **Precatório Judiciais e compensação tributária**. disponível em: <<http://jusvi.com/pecas/40713>>. Acesso em: 24/08/2009.

<sup>45</sup> HARADA, Kiyoshi. **Precatório Judiciais e compensação tributária**. disponível em: <<http://jusvi.com/pecas/40713>>. Acesso em: 24/08/2009.

<sup>46</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 46.

se refere o art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional, de 13 de setembro de 2000.<sup>47</sup>

Sobre isso, assevera a professora **BETINA TREIGER GRUPENMACHER**:

Não bastasse a absoluta desnecessidade de regulamentação da garantia introduzida pelo art. 78 do ADCT, a sua disciplina por ato do Executivo, e, o que é pior, estabelecendo limitações inexistentes no texto constitucional – tal como a necessidade de homologação judicial da cessão de crédito – agride frontalmente o princípio da legalidade e, com ele, o da segurança jurídica.<sup>48</sup>

E prossegue em suas observações, a doutrinadora, nos dizendo:

Não bastasse a pretensão de regulamentar garantia constitucional, o Poder Executivo do Estado do Paraná atribuiu ao Decreto nº 5.154/2001 a natureza de norma interpretativa do art. 78 do ADCT, e o fez nos seguintes termos: ‘considerando a necessidade de interpretação dessa norma com as demais normas e princípios constitucionais (...)’.

Majoritariamente, a doutrina e a jurisprudência nacionais não admitem as leis – e aqui, ressalte-se, as leis em sentido orgânico-formal – de natureza interpretativa [!], sobretudo aquelas que, a pretexto de interpretar a norma, criam deveres ou restringem direitos, e se assim é com relação às leis, com muito mais razão são inadmissíveis os decretos que pretendam alcançar tal desiderato.<sup>49</sup>

Assim, o art. 78 do ADCT, conforme vimos, independe de regulamentação, seja por lei ou decreto, possuindo eficácia plena e aplicabilidade imediata. Nesse

---

<sup>47</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 41.

<sup>48</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 41-42.

<sup>49</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 42.

sentido, destacamos a seguinte jurisprudência, do Rel. Desembargador **HENRIQUE OSVALDO POETA ROENICK**:

“Apelação Cível – Tributário – Mandado de Segurança – Cessão de Crédito Relativo a Precatório.

Compensação com débito tributário. Possibilidade. Presença dos requisitos necessários para, em sede de Mandado de Segurança, deferir-se o pedido de compensação. (...). O simples fato de o Estado se furtar a regulamentação, no plano infraconstitucional, a matéria relativa à compensação não pode importar em violação a direito constitucionalmente garantido ao contribuinte. Inteligência do art. 170 do CTN. Possibilidade de compensação admitida pelo art. 78, § 2º, do ADCT, da CF/1988. (...). Presença de direito líquido e certo. (...).”<sup>50</sup>

Desse modo, podemos enquadrar o art. 78 do ADCT naquilo que **CELSO RIBEIRO BASTOS** chamou de normas cheias: “(...) são as normas ‘cheias’, que não demandam complementação, e, muito pelo contrário, se forem complementadas, deverão sê-lo com muita cautela, já que sua estrutura basta a si mesma, e qualquer regulamentação posterior poderá extrapolar os limites da constitucionalidade.”<sup>51</sup>

Desta feita, concluímos que o art. 78 do ADCT não necessita de complementação para ter eficácia no tocante a compensação e que o art. 170 do CTN apenas facultou a regulamentação aos entes públicos, de maneira que, caso queiram regular a matéria, não a poderão fazer interpretando a Constituição ou ainda restringindo direitos nela assegurados.

3.1.3 Poder Liberatório: a compensação não quebra a ordem cronológica do art. 100 da Constituição Federal.

---

<sup>50</sup> TJRS – 1ª Câmara Cível, ACI nº 70019585231. Rel. Des. Henrique Osvaldo Poeta Roenick, j. 22.08.2007, m.v.)

<sup>51</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 91.

A possibilidade da compensação de débitos tributários próprios ou de terceiros com precatórios surge com o poder liberatório que as parcelas vencidas e pendentes de pagamento adquirem, nos termos do § 2º do art. 78 do ADCT.

Nesta óptica, o Superior Tribunal de Justiça- STJ, através de sua 1ª Turma, com relatoria do Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**, em 04.06.2009, deu provimento ao recurso em Mandado de Segurança, RMS 26.500 – GO, autorizando uma empresa a compensar precatório com débitos tributários, conforme ementa a seguir e comentários:

“STJ. EMENTA: CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRECATÓRIO. ART. 78, § 2º, DO ADCT. COMPENSAÇÃO COM DÉBITOS TRIBUTÁRIOS. POSSIBILIDADE.

(...)

3. A revogação, pela Lei Estadual nº 15.316/2005, da legislação local que regulamentava a compensação de débito tributário com créditos decorrentes de precatórios judiciais (Lei Estadual nº 13.646/2000) não pode servir de obstáculo à compensação pleiteada com base no art. 78, § 2º, do ADCT, referente a parcelas de precatório já vencidas e não pagas, sob pena de negar a força normativa do referido preceito constitucional.”

Ainda nessa linha de pensamento, foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal a ADI 2.851/RO, em 28.10.2004, Rel. Min. **CARLOS VELLOSO**, que corrobora com a aplicação do art. 78 do ADCT ao permitir a compensação de tributos com os precatórios vencidos e não pagos. A referida ADI foi proposta pelo governador de Rondônia e teve como finalidade declarar inconstitucional a Lei Estadual 1.142/2002, que concedia maior eficácia ao artigo 78 do ADCT, sob o



argumento de que a compensação de tributos com precatórios levaria à quebra da ordem cronológica prevista no art. 100 da Constituição Federal, tendo sido julgada, unanimemente, improcedente. Nesta decisão se estabeleceu que a compensação do precatório, pendente de pagamento no limite das parcelas vencidas, pode ser realizada, conforme o art. 78, § 2º, do ADCT, vejamos a ementa:

“STF. EMENTA: CONSTITUCIONAL. PRECATÓRIO. COMPENSAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO COM DÉBITO DO ESTADO DECORRENTE DE PRECATÓRIO. C.F., art. 100, art. 78, ADCT, introduzido pela EC 30, de 2000. I. - Constitucionalidade da Lei 1.142, de 2002, do Estado de Rondônia, que autoriza a compensação de crédito tributário com débito da Fazenda do Estado, decorrente de precatório judicial pendente de pagamento, no limite das parcelas vencidas a que se refere o art. 78, ADCT/CF, introduzido pela EC 30, de 2000. II. - ADI julgada improcedente.”

Sobre a questão, vale destacarmos que o Ministro **MARCO AURÉLIO**, Relator da ADI 2.099 – 4 / ES, que é citada na ADI 2.851 de Rondônia (RO), em seu voto, reconheceu que o art. 78 do ADCT não leva à quebra da ordem cronológica do pagamento de precatórios, conforme o trecho a seguir:

Senhora presidenta, fui relator de uma ação direta de inconstitucionalidade a versar sobre legislação do Estado do Espírito Santo que previa o caráter liberatório quanto aos débitos fiscais de uma forma linear, conseqüentemente com prejuízo para credores mais bem colocados na ordem cronológica de satisfação dos precatórios. Aqui, não. Neste caso, conforme ressaltado pelo Ministro Carlos Velloso, deu-se cumprimento ao previsto no § 2º do artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou seja, a lei é específica e está restrita àquelas parcelas vencidas que, segundo teor do § 2º do artigo 78, têm poder liberatório.

Com isso, da decisão do STF na referida ADI 2.851/RO, extraímos que o art. 78, § 2º do ADCT concede poder liberatório aos precatórios pendentes de

pagamento, no limite das parcelas vencidas, bem como que a compensação de débitos tributários com precatórios vencidos e não pagos não fere a ordem cronológica.

Sobre o assunto, destacamos que **PRISCILA CURY**, em seu artigo, cita o professor da faculdade de direito da USP, **PAULO DE BARROS CARVALHO**, dizendo que ele compartilha da idéia de ser constitucional a compensação de débitos com valores de precatórios, segundo a autora, as palavras do professor seriam as seguintes: "Não há impedimento à adoção de tal prática. Medida dessa natureza não implica qualquer afronta ao princípio da tipicidade tributária e da indisponibilidade do interesse público. O montante devido a título de tributo é integralmente preservado. A inovação resume-se à instituição de nova modalidade de pagamento, nada mais."<sup>52</sup>

Na esteira da observação do ilustre tributarista, podemos dizer que a compensação pode ser utilizada normalmente para extinguir o crédito tributário, como nova modalidade de pagamento, consoante a disposição do art. 156, II, do CTN<sup>53</sup>.

Por fim, vale salientarmos o parecer da professora **BETINA TREIGER GRUPENMACHER** sobre o assunto:

O disposto no art. 100 da Constituição Federal, no que se refere à ordem cronológica para pagamentos de tributos, tem sido argumento invocado de forma recorrente pelas autoridades fazendárias, sobretudo as estaduais contra a utilização de precatórios para compensação com tributos. Segundo entendem, o uso de precatórios na compensação infringe a ordem cronológica para pagamento prevista o citado dispositivo, pois, aceitos os precatórios na compensação de tributos, estes estariam preferindo àqueles incluídos na ordem para pagamento.

---

<sup>52</sup> CURY, Priscila. **Compensação tributária de precatórios alimentares será discutida no STF**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/666256/compensacao-tributaria-de-precatórios-alimentares-sera-discutida-no-stf>>. Acesso em: 02/09/2009.

<sup>53</sup> "Art. 156 - Extinguem o crédito tributário:  
(...)  
II - a compensação;"

O argumento é insubsistente, posto que a regra constitucional em comento é expressa no sentido de que a observância da ordem cronológica refere-se ao pagamento, que pressupõe desembolso em moeda por parte da autoridade pública. A compensação não está sujeita a tal disciplina.<sup>54</sup>

Ainda, lembramos que a compensação não fere a ordem cronológica, uma vez que a ela recai sobre precatórios que já deveriam ter sido pagos. Assim, se pudéssemos falar em quebra da ordem cronológica no pagamento dos precatórios, esta ordem teria sido quebrada pelo ente fazendário, por não ter honrado sua dívida na forma e no tempo estipulados pela Constituição Federal e determinado pelo Poder Judiciário, ou seja, quem deu origem à existência daquele precatório foi o próprio ente federativo, que se tivesse honrado pontualmente sua obrigação, cumprindo a decisão judicial, o contribuinte já possuiria o dinheiro para adimplir sua obrigação.

Outro argumento utilizado pelos contrários à compensação de tributos com os precatórios, em especial pelas autoridades fazendárias do Estado, reside no eventual prejuízo sofrido pelos Municípios com a redução de seu percentual na participação das receitas dos Estados, em face da disposição do art. 158, III, IV, da CF<sup>55</sup>.

Não prospera esse arrazoado, conforme refuta a professora **BETINA TREIGER GRUPENMACHER** em seus dizeres:

Conforme se depreende da interpretação meramente gramatical do dispositivo constitucional em questão, pertence aos Municípios 25%(vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS.

---

<sup>54</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 36-37.

<sup>55</sup> “Pertencem aos Municípios:  
(...)  
III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;  
IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.”

Destaca-se, que tal regra trata do ‘produto da arrecadação’, ou seja, do que for certamente arrecadado e não do que ‘poderia ser arrecadado’, como pretendem fazer crer as autoridades fazendárias estaduais.<sup>56</sup>

Desta forma, a compensação, sendo uma forma de extinção da obrigação tributária, equivale à arrecadação, devendo, portanto, ser repassado aos Municípios os 25% do produto da arrecadação. Continuando em seu argumento, relata a professora: “Assim, havendo quitação do tributo – seja mediante pagamento em espécie ou mediante compensação –, não há que se falar em prejuízo para os Municípios.”<sup>57</sup>

Ainda, sobre o assunto, arremata a professora **BETINA TREIGER GRUPENMACHER**: “Não por outro motivo que jamais os Estados e Municípios se insurgiram contra as compensações autorizadas pela União relativamente a tributos federais.”<sup>58</sup>

#### 3.1.4 Aplicação do art. 78 do ADCT aos precatórios de natureza alimentícia

O art. 78 do ADCT não menciona o caráter liberatório dos precatórios de natureza alimentícia explicitamente, abrindo margem para discussão na doutrina. Uma parte dela e da jurisprudência defende inexistir direito líquido e certo ao contribuinte em proceder à compensação de débitos tributários, por considerar inserta norma no § 2º do art. 78 do ADCT sem que haja regras contidas em lei estadual. Ainda, consideram impossível a compensação de tributos via precatório

---

<sup>56</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 37.

<sup>57</sup> Idem.

<sup>58</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 38.

de natureza alimentar, por estarem excluídos do parcelamento autorizado pelo mencionado artigo.<sup>59</sup>

Com a devida vênia aos que seguem esses posicionamentos, não compartilhamos deles, recorrendo às sábias observações da professora **BETINA TREIGER GRUPENMACHER** sobre a questão:

Há de se destacar que, não obstante o dispositivo constitucional em questão tenha sido silente quanto ao inadimplemento dos precatórios de natureza alimentícia, especificamente no que diz respeito ao seu poder liberatório para pagamento de tributos, por certo que se o não pagamento atribui poder liberatório aos precatórios de natureza não alimentícia, com muito mais razão tal regra é aplicável aos créditos alimentares, o que se dá em estrita observância ao princípio da dignidade da pessoa humana, conforme dispõe o art. 1º, inciso III, da Constituição Federal.<sup>60</sup>

E continua a nos esclarecer:

É de hialina clareza que se no *caput* do referido artigo o legislador constituinte vedou o parcelamento de créditos de natureza alimentícia diante de sua imprescindibilidade para garantia de uma vida digna, o seu entendimento é pela preferência dos mesmos diante de sua extrema relevância para a realização do princípio da dignidade da pessoa humana. E se assim o é, conclui-se que também os precatórios alimentares não liquidados têm efeito liberatório para pagamento de tributos.<sup>61</sup>

Os benefícios que atingem os precatórios de natureza não alimentar, embora omissos na Constituição, devem vigorar, também e até mesmo com maior força, para os precatórios alimentares, em face da sua natureza guardar

---

<sup>59</sup> STF. RE 566349. Argumentos contidos no relatório do voto da Ministra Cármen Lúcia.

<sup>60</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 39.

<sup>61</sup> Idem.

correspondência direta com o princípio da dignidade da pessoa humana. O mínimo que se pode esperar, mediante o inadimplemento do precatório alimentar, é que ele adquira poder liberatório, permitindo-se não somente a cessão de crédito, mas também a compensação tributária.

Dessa maneira, leciona mais uma vez **BETINA TREIGER GRUPENMACHER**:

A Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000, que introduziu o art. 78 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a par de autorizar o parcelamento em dez anos permitindo a cessão dos mesmos, estabeleceu uma ressalva em relação aos precatórios de natureza alimentar. Ela consiste na exclusão dos créditos alimentares deste regramento, isto é, estes devem ser imediatamente liquidados até o final do exercício, pois caso contrário, assim como os precatórios de natureza não alimentar, passam a ter 'poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora'.<sup>62</sup>

De acordo com o pensamento do autor **HUGO DE BRITO MACHADO**, não é concebível na ordem jurídica admitir que a Fazenda Pública tenha o privilégio de cobrar por diversos meios os seus tributos, como, por exemplo, impondo multas aos que não o fazem na data e forma estipulada, e que ela, quando devedora, além de não pagar o que deve, algo que por si só fere brutalmente a moralidade, ainda não permita que o titular de um crédito líquido e certo – como é o precatório alimentar – possa fazer a compensação entre este crédito com os tributos que ele deva a Fazenda.<sup>63</sup>

Ainda, **PRISCILA CURY** cita em seu artigo a doutrinadora **DANIELLA ZAGARI**, dizendo que esta também concorda com o uso do precatório na compensação como sendo uma forma de reduzir ou até mesmo extinguir o débito tributário, bem como ressalta a natureza preferencial do precatório alimentar nessa operação, vejamos os comentários de **DANIELLA ZAGARI** a respeito do tema:

---

<sup>62</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. p. 41.

<sup>63</sup> MACHADO. Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 26ª ed. SP: Malheiros, 2005, p. 214.

Deve-se aplicar a estes precatórios o mesmo regime dos precatórios não alimentares, na hipótese de sua não liquidação na data prevista. Aliás, não faz o menor sentido entendimento restritivo, considerando que os precatórios alimentares têm natureza preferencial. Não admitir a compensação nesta hipótese é conferir tratamento mais benéfico aos precatórios não alimentares, contrariando o espírito da Constituição.<sup>64</sup>

Assim, chegamos ao final deste segundo capítulo, lembrando, conforme mencionamos, que essa matéria está sendo analisada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 566.349 RG/MG, de relatoria da Min. **CÁRMEN LÚCIA**, por entenderem os Ministros daquela Corte Constitucional serem causa de repercussão geral, especificamente, os temas da aplicação imediata do art. 78, § 2º do ADCT e da possibilidade de compensação de tributos com precatório alimentar, em face do significativo número de envolvidos na relação. Desse modo, ficamos aguardando o julgamento do Supremo Tribunal Federal a respeito dessas duas questões.

---

<sup>64</sup> CURY, Priscila. **Compensação tributária de precatórios alimentares será discutida no STF**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/666256/compensacao-tributaria-de-precatorios-alimentares-sera-discutida-no-stf>>. Acesso em: 02/09/2009.

## 4 CONCLUSÃO

No presente trabalho estudamos determinados temas relacionados com o precatório em dois capítulos. No primeiro, vimos que esse instituto é, propriamente, o instrumento através do qual os juízes de Direito requisitam aos Tribunais o pagamento de condenações judiciais já transitadas em julgado, isto é, entendemos o precatório como sendo o pedido feito por um juiz de um processo findo, transitado em julgado, para o Presidente de um Tribunal a fim de que este determine ao ente público devedor que reserve em seu orçamento a quantia necessária à satisfação da dívida fazendária, bem como, ainda, realçamos o precatório como sendo uma técnica de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública e como um sistema que, por sua vez, é utilizado em substituição da penhora, permitindo que o Estado se programe para pagar suas dívidas e, concomitantemente, conceda previsão e segurança para os seus credores no recebimento de seus créditos. A seguir, elencamos os princípios constitucionais aplicáveis aos precatórios, concluindo que são os seus norteadores aqueles princípios que regem a Administração Pública, como os princípios da igualdade, da legalidade, da impessoalidade, da eficiência, da publicidade e, em especial, demos destaque ao princípio da moralidade pública. Finalizando o primeiro capítulo foi possível perceber a dinamicidade do Direito na sociedade, no tocante ao precatório, ao mostrarmos a sua evolução histórica, desde a sua origem na Constituição de 1934 até as últimas alterações introduzidas na Constituição Federal de 1988 com as Emendas Constitucionais nº 30/2000 e 37/2002, concluindo que, embora o precatório possua mais de 75 anos de existência em nossa legislação, ele ainda apresenta aspectos que suscitam discussões na doutrina e na jurisprudência, como no caso de seu uso na compensação de débitos tributários.

No segundo capítulo desenvolvemos mais profundamente o tema da compensação tributária com o uso de precatórios. Diante do número significativo de credores da Fazenda Pública, bem como devido à inadimplência desta com uma parte considerável daqueles, em especial o inadimplemento dos Estados-membros



e Municípios, analisamos o art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, acrescido pela EC nº 30/2000. Dessa análise, tendo como norte o princípio da moralidade, defendemos a possibilidade de realização da cessão de crédito com o precatório vencido e não pago, uma vez que ele adquire poder liberatório, nos termos preceituados no § 2º, art. 78 do ADCT, podendo ser utilizado para pagamento de tributos através da compensação, sem com isso quebrar a ordem cronológica normatizada no art. 100 da Constituição Federal. Concluímos ainda que o art. 78 do ADCT possui densidade normativa para ser aplicado de forma direta; que não é necessário leis ou decretos autorizando a compensação; que o mercado paralelo do precatório – aquele mercado que trabalha com o deságio nas negociações com os precatórios – é fomentado diretamente pela inadimplência da Fazenda Pública, uma vez que ele só existe devido à inadimplência do Estado que não honra suas dívidas; que o precatório vencido e não pago pode ser compensado, visto se tratar de um crédito líquido, certo e vencido, onde existem sujeitos determinados na relação – de um lado, há o detentor de um crédito que já deveria ter sido pago pelo Estado (precatório) e, concomitantemente, devedor de tributos para esse mesmo Estado, do outro lado da relação há um ente fazendário devedor de um crédito líquido, certo e vencido (precatório) e ao mesmo tempo credor de tributos –, assim nada impede o uso de precatórios no pagamento de débitos tributários, ou seja, nada impossibilita a compensação entre eles. Entendemos ainda que quando o Poder Judiciário nega a compensação de tributos com o uso de um precatório, seja de natureza alimentícia ou não, decorrente de sentença transitada em julgado, na qual já foi discutida a dívida e, sobretudo, foi ordenado que o Estado pagasse conforme a Constituição determina, o próprio Poder Judiciário acaba não se afirmando em sua decisão e ainda fere a Constituição Federal, indo na contra-mão do princípio da moralidade.

Por fim, embora compreendamos que o art. 78 do ADCT possui densidade normativa suficiente para ser aplicado de forma direta e imediata, bem como ser possível a compensação de débitos tributários com o uso de precatório, seja ele de natureza alimentícia ou não, alertamos em nossa monografia que entenderam os Ministros do Supremo Tribunal Federal serem causa de repercussão geral os temas

da aplicação imediata do art. 78, § 2º do ADCT e da possibilidade de compensação de tributos com o precatório alimentar, uma vez que há um significativo número de envolvidos nesta relação.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva. 1998, 4º volume, tomo III.

CARVALHO, Vladimir Souza. **Indicação ao Estudo do Precatório**. Revista de informação Legislativa do Senado Federal n.º 76.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Fazenda Pública em Juízo**. São Paulo: Dialética, 2007.

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

CURY, Priscila. **Compensação tributária de precatórios alimentares será discutida no STF**. 2009. Disponível em:  
<<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/666256/compensacao-tributaria-de-recatorios-alimentares-sera-discutida-no-stf>>. Acesso em: 02/09/2009.

DELGADO, José Augusto. **Precatório judicial e evolução histórica. Advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público**. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (Coord.). **Execução contra a Fazenda Pública**. Brasília, Centro de Estudos Judiciários, CEJ, 2003, p. 121-140.

\_\_\_\_\_. **Crédito alimentício na execução contra a fazenda pública**. BDJur, Brasília, DF. Disponível em:  
<<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9470>>. Acesso em: 26/08/2009.

FAGUNDES, João da Costa. **O regime diferenciado para pagamento dos débitos judiciais da fazenda pública**. Monografia (Especialização em Direito) - Sui Juris; Uniplac. Brasília, 2007.

FLAKS, Milton. **Precatório Judiciário na Constituição de 1988**. Rev. de Processo, RT, nº 58.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. **O uso de Precatórios para pagamento de tributos**. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Grandes Questões Atuais do Direito Tributário**. 13º volume: Dialética, São Paulo, 2009.

MACHADO. Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 26ª ed. SP: Malheiros, 2005, p. 214.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª ed.: Malheiros Editores, São Paulo, 1993.

MOURÃO, Cristina Maria Brito de Oliveira. **O sistema de precatórios no âmbito da justiça federal e as emendas constitucionais 30 e 37**. Revista do Tribunal Federal da 1ª Região, Brasília, v. 15, n. 4, abr. 2003, p. 49-67.

NEGRÃO, Theotonio, e GOUVÊA, José Roberto Ferreira. **Código de Processo Civil e legislação processual em vigor**, 39ª ed. Atual. Até 16.01.2007: Saraiva. São Paulo. 2007.

NORONHA, João Otávio. **O direito do contribuinte de oferecer precatórios em garantia da execução fiscal e a sua equiparação a dinheiro, na visão do STJ**. BDJur, Brasília, DF, 13 mar. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/20200>>. Acesso em: 13/08/2009.

SANTOS, Ocino Batista. **Precatórios**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho do 13ª Região, João Pessoa, v. 5, 1997. Disponível em: [http://www.trt13.jus.br/jud/images/revistasdigitais/revista05\\_trt13.pdf](http://www.trt13.jus.br/jud/images/revistasdigitais/revista05_trt13.pdf)>. Acesso em: 24/08/2009.

SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. 15ª ed.: Forense, Rio de Janeiro, 1998.