

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
FACULDADE DE DIREITO**

**DIOGO ZELAK AGOTTANI**

**PRECATÓRIOS: A BUSCA PELA QUITAÇÃO DOS DÉBITOS JUDICIAIS DA  
FAZENDA PÚBLICA**

**CURITIBA  
2015**

**DIOGO ZELAK AGOTTANI**

**PRECATÓRIOS: A BUSCA PELA QUITAÇÃO DOS DÉBITOS JUDICIAIS DA  
FAZENDA PÚBLICA**

**Trabalho de conclusão de curso  
apresentado como requisito para a  
obtenção do título de Bacharel em Direito  
pela Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Paraná.  
Professor Orientador: Dr. Rodrigo Luís  
Kanayama**

**CURITIBA**

**2015**

## RESUMO

O presente estudo tem por objeto a análise da busca pelo pagamento dos precatórios no direito brasileiro, com a inquirição sobre medidas aptas a aprimorar o sistema. Para tanto, inicia a análise com uma breve referência à origem da impenhorabilidade dos bens da Fazenda Pública e do posterior surgimento do instituto do precatório. Passa então a tratar do desenvolvimento e da constitucionalização desse, até o advento da Emenda Constitucional nº 62/09. Para traçar adequadamente o regime atual dos precatórios, aborda a atuação do judiciário nesse âmbito, com breve exposição sobre a atuação do Conselho Nacional de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, esse último notadamente por meio da Súmula Vinculante nº17 e de Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Traçado o quadro geral do atual sistema de precatórios, passa-se a uma sucinta abordagem do montante atual da dívida e das suas perspectivas de quitação, segundo projeções de pagamentos conforme os débitos e orçamentos atuais dos entes devedores, concluindo-se pela ausência de reais perspectivas de integral pagamento em prazos minimamente razoáveis. A partir disso, passa-se então a buscar alternativas a solucionar a questão, acelerando o ritmo de pagamentos sem comprometer o desempenho das atividades do Estado.

**LISTA DE ABREVEATURAS**

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
ANSJ	Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário
ASSETJ	Associação dos Servidores do Tribunal de Justiça de São Paulo
BACEN	Banco Central
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNSP	Confederação Nacional dos Servidores Públicos
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
EC	Emenda Constitucional
FESPESP	Federação das Entidades de Servidores Públicos do Estado de São Paulo
NCPC	Novo Código de Processo Civil (2015)
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
RCL	Receita Corrente Líquida
RPV	Requisição de Pequeno Valor
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SV	Súmula Vinculante
TJ	Tribunal de Justiça
UDEMOP	Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2.</b>	<b>A EXECUÇÃO EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.....</b>	<b>10</b>
2.1.	A IMPENHORABILIDADE DOS BENS DA FAZENDA PÚBLICA.....	10
2.2.	AS ORIGENS DO INSTITUTO DE PRECATÓRIO.....	14
2.3.	A CONSTITUCIONALIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO PRECATÓRIO.....	15
2.4.	A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUAS ALTERAÇÕES.....	21
<b>3.</b>	<b>O JUDICIÁRIO E O REGIME DOS PRECATÓRIOS.....</b>	<b>26</b>
3.1.	O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	26
3.2.	O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	28
3.2.1.	Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2356 e 2362.....	28
3.2.2.	Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4357 e 4452.....	29
3.2.3.	Súmula Vinculante nº 17.....	32
3.2.4.	Indenizações por desapropriação.....	33
<b>4.</b>	<b>DÍVIDA ATUAL E PERSPECTIVAS DE PAGAMENTO.....</b>	<b>34</b>
<b>5.</b>	<b>PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO.....</b>	<b>37</b>
5.1.	NOVA MORATÓRIA.....	37
5.2.	SIMPLIFICAÇÃO DO PROCEDIMENTO.....	39
5.3.	RECURSO ÀS CORTES INTERNACIONAIS.....	41
5.4.	SEQUESTRO DE VERBAS.....	42
5.5.	FEDERALIZAÇÃO DA DÍVIDA.....	44
5.6.	PAGAMENTO COM DEPÓSITOS JUDICIAIS.....	46
5.7.	PENHORA DE BENS DOMINICAIS.....	50
5.8.	COMPENSAÇÃO COM TRIBUTOS.....	53
5.9.	CRIAÇÃO DE UM MERCADO PARA A CIRCULAÇÃO DOS CRÉDITOS.....	60
5.10.	PAGAMENTO DE CRÉDITOS ALIMENTARES INDEPENDENTE DE PRECATÓRIO.....	62
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>64</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Não necessariamente a solução do litígio pelo juiz, por meio da sentença de mérito, implica na efetiva tutela do direito material. É o que nos ensinam Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart<sup>1</sup>. Enquanto sentenças puramente declaratórias ou constitutivas são suficientes em si mesmas (por isso, satisfativas), as com eficácia condenatória<sup>2</sup>, mandamental ou executiva *lato sensu*, dependem da técnica executiva para concretizar o direito da parte, demandando que o processo siga adiante.

Destarte, estabelece-se uma diferenciação entre duas espécies distintas de atividade jurisdicional, a cognitiva (de conhecimento) e a executória (de execução).

Enquanto na primeira a atividade é essencialmente intelectual, lógica, com a reconstrução e avaliação dos fatos do passado para se determinar a norma incidente, a segunda é eminentemente material, busca um resultado prático, fisicamente concreto<sup>3</sup>.

Ainda assim, pode ocorrer de ambas as atividades estarem concentradas em um único processo, mesmo que em fases diferentes, como é o caso, em regra, da execução de título judicial (cumprimento de sentença).

Por outro lado, é igualmente possível a separação das atividades em processos diversos.

Nesse caso, pode ocorrer de existir um processo cognitivo sem qualquer execução (sentença puramente declaratória ou constitutiva), um processo de execução sem anterior de conhecimento (execução de título extrajudicial) ou ambos os processos, em separado, dependendo um do outro (regra na execução contra a fazenda pública).

---

<sup>1</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Execução**. 4.ed. rev. e atual. [São Paulo, SP]: Revista dos Tribunais, 2012. v. 3. p.23-24

<sup>2</sup>TALAMINI, WAMBIER e ALMEIDA salientam que mesmo sentenças precipuamente declaratórias ou constitutivas podem carregar alguma eficácia condenatória, vide sucumbência, para o que será constituído título executivo judicial, sendo possível sua execução. Dessa forma os autores optam por falar em “sentenças com eficácia condenatória” ao invés de “sentenças condenatórias” como aquelas que dependem de execução (WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flavio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil**, volume 2: processo de execução. 7. ed. , rev., atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 2 v., p.70).

<sup>3</sup> Ibid. p.46

No presente estudo, centrar-se-á a análise na atividade de execução, a qual pode ser dividida, segundo Pontes de Miranda<sup>4</sup>, em cinco espécies (tomando por base a natureza e o objeto da prestação objetivada).

A primeira trata da execução de coisa certa, quando o que se quer do devedor é a entrega de coisa certa e determinada. Quando não cumprida espontaneamente, a efetivação do direito do exequente é realizada, mais comumente, mediante mandado de imissão na posse ou busca e apreensão. As mesmas consequências são atribuídas ao caso de execução de coisa incerta, segunda espécie de execução.

Na sequência, tem-se a execução de obrigação de fazer e a execução de obrigação de não fazer, ambas essencialmente fruto de sentença mandamental, que, em caso de descumprimento, podem implicar na cominação de multa ao executado ou na prática do ato pelo credor, às contas do devedor.

Por fim, Pontes de Miranda elenca como quinta espécie de execução a execução por quantia certa contra devedor solvente, que terá como principal meio de efetivação forçada a penhora, sustentada pela regra do art. 591 do Código de Processo Civil:

Art. 591. O devedor responde, para o cumprimento de suas obrigações, com todos os seus bens presentes e futuros, salvo as restrições estabelecidas em lei.

Sobre essa espécie de execução irá se ater este estudo, especificamente no que tange à execução por quantia certa em face da Fazenda Pública, questão de expressiva relevância na contemporaneidade.

Com efeito, em que pese a Fazenda Pública seja considerada sempre solvente, a maioria das regras da execução por quantia certa em face de particular a ela não se aplicam, notadamente a regra da responsabilidade material, consagrada no artigo 591 do Código de Processo Civil.

Existe, destarte, uma forma especial para a realização de tal execução, decorrente da instrumentalidade do processo<sup>5</sup>, da sua necessidade de se adequar às peculiaridades do direito material, gerando tutelas diferenciadas.

---

<sup>4</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao código de processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1974-1979. 17t, p. 9-11.

No caso da execução contra a Fazenda Pública, Leonardo José Carneiro da Cunha diz que essa diferenciação decorre do princípio da legalidade, da presunção de legitimidade dos atos administrativos e sua auto-executoriedade, bem como da supremacia do interesse público sobre o privado, a culminar na sistemática dos precatórios.

De fato, como explicita o art. 4º da Lei 4320/64<sup>6</sup>, todas as despesas da administração pública centralizada devem estar previstos em lei orçamentária (legalidade). Da mesma forma, sendo a administração prestadora de serviços públicos por excelência, resta essa revestida de evidente interesse público, a obstaculizar a penhora sobre seus bens em nome da continuidade desses serviços.

Surge então o instituto do precatório, definido por Régis Fernandes de Oliveira<sup>7</sup> como “solicitação que o juiz da execução faz ao presidente do tribunal respectivo para que ele requirite verba necessária ao pagamento de credor de pessoa jurídica de direito público, em face de decisão judicial transitada em julgado”. O conceito é complementado pelas lição de Francisco Wildo Lacerda Dantas<sup>8</sup>, que salienta que não só as pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Autarquias e Fundações Públicas) são submetidas aos precatórios, mas também o é a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), empresa pública, pessoa jurídica de direito privado.

Fato é, contudo, que o regime especial de execução hoje instituído, na busca por garantir a ordem cronológica de pagamentos e controlar débitos e gastos públicos<sup>9</sup>, tem se mostrado absolutamente ineficaz na concreção do direito dos credores, levando ao acúmulo de dívidas bilionárias pela Fazenda e à espera de décadas por aqueles que aguardam a quitação.

---

<sup>5</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2011, p.11.

<sup>6</sup> Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as despesas próprias dos órgãos do Govêrno e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. P.848

<sup>8</sup> DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. **O sistema do precatório**. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, n. 22, p. 61-102, ago./nov. 1998. p. 86-87

<sup>9</sup> ROSA, Fábio Bittencourt da. Regulamentação interna dos precatórios no âmbito da Justiça Federal. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Execução contra a fazenda pública**. Brasília, DF: CEJ/CJF, 2003. P. 165



Segundo relatório do CNJ<sup>10</sup>, apenas no âmbito da justiça estadual, a dívida da fazenda pública com precatórios já atinge a monta de R\$ 87.570.492.923,93, valor ao qual se somam R\$ 2.113.493.603,85 decorrentes de precatórios da justiça do trabalho, R\$ 11.478.544.878,00 decorrentes da justiça federal e R\$ 114.204.855,00 oriundos do STJ<sup>11</sup>, atingindo um total global que supera a cifra dos 100 bilhões de reais.

O relatório do CNJ ainda aponta para o fato de que, apenas na justiça estadual, são aproximadamente 127 mil os processos envolvendo precatórios<sup>12</sup>.

Dessa forma, a questão resta revestida de notória relevância, configurando, nos dizeres de Vincenzo Florenzano<sup>13</sup>, um problema transdisciplinar complexo, ao mesmo tempo econômico, social e jurídico. Econômico porque diz respeito ao desenvolvimento da atividade econômica e à alocação de recursos escassos; social porque envolve a distribuição e aplicação dos recursos públicos; e jurídico na medida em que, se nem mesmo o Estado cumpre as decisões judiciais, não se pode falar em Estado de Direito.

O presente estudo pretende compreender o sistema dos precatórios e propor soluções para o problema do acúmulo das dívidas por eles representadas.

Para tanto, passará por uma sucinta análise do surgimento e desenvolvimento da impenhorabilidade dos bens da Fazenda no direito brasileiro, bem como pela concomitante evolução da execução por quantia certa em face dessa, adentrando à sistemática atual e, por fim, elencando medidas a ajudar no seu aprimoramento.

---

<sup>10</sup> BRASIL. CNJ. **Precatórios: Reestruturação da gestão dos tribunais**. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/reatorio\\_precatorios\\_CNJ\\_FINAL1.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/reatorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf)>. Acesso em 20 out. 2015. p. 13

<sup>11</sup> CID, Maximillian Moraes. **A distribuição e evolução dos precatórios da União de 2010 a 2013**. Brasília, 2013 Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/409/Maximillian%20-%20V.%20Def..pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 20 out. 2015. P. 41.

<sup>12</sup> BRASIL. CNJ. Op. cit, p. 14.

<sup>13</sup> FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. A emenda constitucional n° 30/00 sob a perspectiva da análise econômica do direito. 2007. Revista da AMDE. V.2, 2009. Disponível em <<http://www.revista.amde.org.br/index.php/ramde/article/view/28>>. Acesso em 20 out. 2015.

## 2. A EXECUÇÃO EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

### 2.1.A IMPENHORABILIDADE DOS BENS DA FAZENDA PÚBLICA

Em data de 03 de junho de 1822, portanto ainda antes da independência política do Brasil para com Portugal, foi convocada Assembleia Constituinte por D. Pedro I, com a finalidade de elaborar uma Constituição para o Reino do Brasil.

A Constituinte, entretanto, apenas tomou posse cerca de um ano depois, em 03 de maio de 1823, funcionando até 12 de novembro do mesmo ano, quando foi dissolvida pelo Imperador<sup>14</sup>.

Nesse breve período, para além dos trabalhos atinentes à elaboração de uma Constituição, a Assembleia também atuou como legisladora ordinária. Todavia, como relata Pedro Eunápio da Silva Deiró<sup>15</sup>, essa função legislativa ordinária era controversa dentre os próprios membros da Constituinte.

Assim sendo, Deiró nos conta que, entendendo que fugia à competência da Assembleia criar toda a legislação ordinária do zero, o deputado Pereira da Cunha apresentou projeto que culminou na Lei de 20 de outubro de 1823, a qual determinou que prosseguissem sendo aplicadas no Império todas as ordenações, leis, decretos, alvarás e resoluções promulgadas pelos reis de Portugal até 25 de abril de 1821. *In verbis*:

Art. 1o As Ordenações, Leis, Regimentos, Alvarás, Decretos, e Resoluções promulgadas pelos Reis de Portugal, e pelas quaes o Brazil se governava até o dia 25 de Abril de 1821, em que Sua Magestade Fidelissima, actual Rei de Portugal, e Algarves, se ausentou desta Côrte; e todas as que foram promulgadas daquella data em diante pelo Senhor D. Pedro de Alcantara, como Regente do Brazil, em quanto Reino, e como Imperador Constitucional d'elle, desde que se erigiu em Imperio, ficam em inteiro vigor na pare, em que não tiverem sido revogadas, para por ellas se regularem os negocios do interior deste Imperio, emquanto se não organizar um novo Codigo, ou não forem especialmente alteradas.

---

<sup>14</sup> DEIRÓ, Eunápio. **Fragments de estudos da história da Assembléa Constituinte do Brasil**. Brasília : Senado Federal, 2006. P. 11-13.

<sup>15</sup> Ibid, p. 198-199.

Dessa forma, em que pese a independência política, o ordenamento brasileiro permaneceu regido pelas leis portuguesas, essencialmente pelas Ordenações Filipinas.

E, sob a égide de tais ordenações, a execução em face da Fazenda Pública se fazia da mesma forma com que perante o particular, inclusive com a realização de penhora, vez que, segundo a doutrina majoritária<sup>16</sup>, não havia privilégio a proteger os bens do Estado.

Existia apenas um rol determinado de bens que se consideravam impenhoráveis, estabelecido em Lei de 27 de julho de 1582 e ampliado por diplomas subsequentes<sup>17</sup>, abarcando, *v.g.*, os cavalos, as armas, os livros, os vestidos de seus corpos e as camas dos fidalgos, dos cavalheiros e dos desembargadores<sup>18</sup>.

Já após a outorga da Constituição de 1824, a doutrina diverge acerca da inalienabilidade ou não dos bens do Estado.

Para um primeiro grupo<sup>19</sup>, já com a Constituição do Império os bens nacionais se tornaram impenhoráveis, face ao disposto em seu art. 15, XV, que estabeleceu a competência da Assembleia Geral para regular a administração dos bens nacionais e decretar sua alienação:

Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral

[...]

XV. Regular a administração dos bens Nacionaes, e decretar a sua alienação.

Assim sendo, uma vez que a alienação de tais bens se faria apenas mediante autorização do Legislativo, seriam esses inalienáveis e, por conseguinte, impenhoráveis.

Já um segundo grupo de autores, dos quais se destaca Paula Chaves Cunha<sup>20</sup>, entende que a impenhorabilidade vem apenas com o Decreto 737 de 1850, que determinou a impenhorabilidade dos bens inalienáveis:

<sup>16</sup> DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. Op. cit. p. 64.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> TARDIN, Maria das Graças Verly. **O precatório judicial: um obstáculo à efetividade do processo**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VIII, n. 10 - Junho de 2007. Disponível em [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/maria\\_das\\_gracas\\_verly\\_tardin.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/maria_das_gracas_verly_tardin.pdf). Acesso em 10 out. 2015. P. 5.

<sup>19</sup> DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. Op. cit. P.65.

<sup>20</sup> CUNHA, Paula Chaves da. **A qualificação material do precatório**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 17, n. 66, p. 214-248, set./dez. 2014. Disponível em:

Art. 529. Não podem ser absolutamente penhorados os bens seguintes:  
 § 1.º Os bens inalienáveis.  
 [...]

Tal decreto, contudo, estabelecia a possibilidade de penhora dos frutos e rendimentos dos bens inalienáveis:

Art. 530. São sujeitos á penhora, não havendo absolutamente outros bens:  
 §1.º As sagradas Imagens e ornamentos de altar si forem de grande valor.  
 § 2.º O vestuario que os empregados publicos usam no exercicio das suas funcções.  
 § 3.º Os livros dos Juizes, Professores, Advogados e estudantes.  
 § 4.º As machinas e instrumentos destinados ao ensino, pratica ou exercicio das artes liberaes e das sciencias.  
 § 5.º Os fructos e rendimentos dos bens inalienáveis.

Por fim, para um terceiro e mais numeroso grupo de autores, dentre os quais se destaca José Augusto Delgado<sup>21</sup>, a impenhorabilidade dos bens nacionais somente teria sobrevivendo quando, em exercício da competência constitucional exarada do art.15, XV, o Diretório do Juízo Fiscal e Contencioso da Fazenda editou a Instrução de 10 de abril de 1851, que, em seu art. 14, determinou a impenhorabilidade dos bens da Fazenda Nacional.

Os três grupos, contudo, concordam que a impenhorabilidade à época alcançava apenas os bens Nacionais, sendo essa estendida aos bens das províncias e municípios no ano de 1863, com o Aviso do Império número 120<sup>22</sup>:

N. 120. – IMPERIO – Aviso de 24 de Março de 1863.  
 Ao Presidente da Província de S. Paulo, declarando que os bens municipaes não estão sujeitos à penhora.  
 3ª Secção – Rio de Janeiro – Ministério dos Negocios do Império em 24 de março de 1863.  
 Ilm. e Exm. Sr. – Foi ouvida a Secção dos Negocios do Império do Conselho de Estado sobre o officio de V. Ex.de 9 de Dezembro do anno passado, em que submete ao Governo Imperial a consulta que lhe foi feita pela Camara Municipal da Villa de Botucatú, se na falta de pagamento de custas, a que o seu cofre for condenado estão os bens do Conselho sujeitos à penhora.  
 E Sua Magestade o Imperador, conformando-se por Sua Immediata Resolução de 12 do corrente mez com o parecer da referida Secção,

---

<[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista66/revista66\\_214.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista66/revista66_214.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2015. P. 216.

<sup>21</sup> DELGADO, José Augusto. **Precatório judicial e evolução histórica. Advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público.** In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (Coord.). *Execução contra a Fazenda Pública*. Brasília, Centro de Estudos Judiciários, CEJ, 2003, p. 121-140. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16940>>. Acesso em: 10 abr. 2015. P. 9-10

<sup>22</sup> TARDIN, Maria das Graças Verly. Op. cit. p. 5.

exarado em consulta de 27 de Fevereiro próximo findo, houve por bem mandar declarar a V. Ex. que os referidos bens não estão sujeitos à penhora; porquanto os bens municipaes não podem ser alienados sem autorização do Governo Imperial na Côrte, e das Assembléas Provinciaes nas Provincias e nem as suas depezas feitas senão de conformidade dom as leis de orçamentos municipaes (arts. 23 e 24 da lei de 26 de Março de 1840, e §§ 4º e 5º do art. 10 do acto additional à Constituição do Império); seguindo esses bens a mesma regra dos bens nacionaes, os quais não podem ser alienados senão em virtude de autorização do poder legislativo, como é expresso no §15 do art. 15 da Constituição.  
Deus Guarde V. Ex. – Marquez de Olinda – Sr. Presidente da Província de S. Paulo.

Quanto a tal aviso, insta destacar que, ao tratar da impenhorabilidade dos bens municipais fazendo referência ao regime aplicável aos bens nacionais pela Constituição do Império, aponta para o acerto da corrente que defendia a impenhorabilidade desses últimos bens já em virtude da Constituição de 1824.

Mais tarde, veio a impenhorabilidade geral dos bens da Fazenda (Nacional, Provincial e Municipal) a ser expressamente afirmada ao art. 1277, §16 da Consolidação das Disposições Legislativas e Regulamentares Concernentes ao Processo Civil de Antonio Joaquim Ribas (1878) e definitivamente sedimentada nos artigos 66 e 67 do Código Civil de 1916<sup>23</sup>:

Art. 66. Os bens públicos são:

I. Os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças.

II. Os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal.

III. Os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever.

Atualmente, a impenhorabilidade dos bens da Fazenda Pública é incontroversa, estando expressamente consagrada nos artigos 100 e 101 do CC<sup>24</sup>, bem como no artigo 649, I do CPC<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> CARVALHO, Vladimir Souza, **Iniciação ao Estudo do Precatório**, Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 19, 76:337, out./dez. 1982. P. 326.

<sup>24</sup> Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

<sup>25</sup> Art. 649. São absolutamente impenhoráveis:

I - os bens inalienáveis e os declarados, por ato voluntário, não sujeitos à execução;

## 2.2. AS ORIGENS DO INSTITUTO DO PRECATÓRIO

Com a afirmação da impenhorabilidade dos bens da Fazenda Pública, surge o problema da execução em face dessa, vez que sobre seus bens não se podia fazer penhora, meio precípua de efetivação de decisão judicial de pagar quantia certa.

A esse respeito não havia qualquer previsão legal, de modo que coube à jurisprudência enfrentar originalmente a questão.

Tal enfrentamento se deu, como bem esclarece Vladimir Souza Carvalho<sup>26</sup>, sobretudo em processos em que figuravam como executadas Câmaras Municipais. Neles, juízes entenderam que os pagamentos apenas poderiam ser efetivados mediante autorização do presidente da Câmara para que o oficial de justiça nela adentrasse.

Dessa forma, passaram a expedir “precatória de vênua”, requerendo a entrada do Oficial de Justiça na Câmara para proceder à penhora de dinheiro nos cofres dessa.

O autor salienta que a impenhorabilidade não implicava em isenção do Estado em pagar seus débitos, de forma que, mesmo ante à impenhorabilidade dos bens da Fazenda, se entendeu pela possibilidade de penhora de dinheiro, bem fungível, ainda que condicionada à autorização do Presidente da Câmara.

Isto posto, Carvalho afirma que o uso do termo “precatória de vênua” se fez por analogia à comunicação entre juízes, por precatória, e em sinal de respeito ao poder público devedor, vez que não era expedido mandado de penhora, mas requisição.

Foi apenas em 5 de novembro de 1898, com o decreto nº 3.084, que aprovou a Consolidação das Leis Referentes à Justiça Federal, que se legislou pela primeira vez acerca daquilo que mais tarde daria origem aos precatórios. De fato, assim dispunha o art. 41, da parte quinta de tal consolidação:

Art. 41. Sendo a Fazenda condenada por sentença a algum pagamento, estão livres de penhora os bens nacionaes, os quaes não podem ser alienados sinão por acto legislativo.

---

<sup>26</sup> CARVALHO, Vladimir Souza. Op. Cit. P.330-331.

A sentença será executada, depois de haver passado em julgado e de ter sido intimado o procurador da Fazenda, si este não lhe oferecer embargos, expedindo o juiz precatória ao Thesouro para effectuar-se o pagamento<sup>27</sup>.

Salienta-se que tal sistemática apenas abrangia a execução em face da Fazenda Nacional, vez que à época, sob a égide da Constituição de 1891, era competência estadual legislar sobre processo<sup>28</sup>, o que pulverizou as formas de pagamento das dívidas dos estados.

Para além disso, Caroline Duarte Braga<sup>29</sup> salienta que não havia qualquer regra atinente à ordem de pagamento das precatórias, não existindo nenhum critério de preferência. Ademais, qualquer autoridade administrativa poderia ordenar a liberação de valores para efetuar os pagamentos, desde o presidente até ministros e tribunais de contas.

Destarte, restava o pagamento à mercê de conchavos políticos e apadrinhamentos, dependendo da boa vontade do legislativo em abrir crédito e do executivo em efetivá-lo. Foi assim cenário propício para o desenvolvimento da advocacia administrativa, que impedia qualquer eventual pretensão de isonomia.

### 2.3. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PRECATÓRIO

Após o completo silêncio das constituições de 1824 e 1891 quanto à execução contra a Fazenda Pública, a Constituição de 1934 constitucionalizou o instituto do precatório.

Na busca por impedir que o pagamento das condenações judiciais permanecesse sujeito bel-prazer do administrador, visando coibir a advocacia

<sup>27</sup> BRASIL. Decreto N. 3084, de 5 de novembro de 1898. Approva a Consolidação das Leis referentes á Justiça Federal. Disponível em <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3084&tipo\\_norma=DEC&data=18981105&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3084&tipo_norma=DEC&data=18981105&link=s)>. Acesso em 11 out. 2015.

<sup>28</sup> Art 65 - É facultado aos Estados:

1º) celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político (art. 48, nº. 16);

2º) em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição.

<sup>29</sup> BRAGA, Caroline Duarte. **Execução contra a Fazenda Pública: sistemática do precatório**. In: XVII ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UFBA, 2008, Salvador. Anais... Salvador: CONPEDI, 2008. P. 2820-2840. Disponível em <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/caroline\\_duarte\\_braga.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/caroline_duarte_braga.pdf)>. Acesso em 25 out. 2015. p.2825.

administrativa e trazer racionalidade ao sistema<sup>30</sup>, tal Constituição estabeleceu, em seu art. 182, a necessidade de se observar a ordem de apresentação dos precatórios para seu pagamento. Além disso, fez com que os vocábulos antes empregados “precatória” e “requisição” assumissem a forma de “precatório”:

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

Contudo, como bem se observa do dispositivo supra, em que pese a Constituição de 1934 tenha centralizado a competência para legislar sobre processo na União<sup>31</sup>, desenhou a sistemática constitucional dos precatórios apenas para a Fazenda Federal, deixando de fora Estados, Distrito Federal e Municípios. Esses acabaram dispensados de observar a ordem cronológica de pagamentos, podendo instituir seus próprios regimes para tanto<sup>32</sup>.

Além disso, tal Constituição centralizou no Presidente da Corte Suprema a competência para expedir as ordens de pagamento, bem como criou a possibilidade de esse determinar sequestro de valores em caso de preterição, a requerimento do credor e ouvido o Procurador-Geral da República:

Parágrafo único - Estes créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

Ocorre, entretanto, que apesar de seus avanços a Constituição de 1937 não determinou o valor a ser lançado para pagamento de precatórios, deixando esse

<sup>30</sup> LOBATO, Carla Gonçalves. **A supremacia do interesse público sobre o privado e o regime de precatórios**. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público. 2014. Disponível em < [http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1518/Monografia\\_Carla%20Gon%C3%A7alves%20Lobato.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1518/Monografia_Carla%20Gon%C3%A7alves%20Lobato.pdf?sequence=1) >. Acesso em 09 nov. 2015. P.15.

<sup>31</sup> Art 5º - Compete privativamente à União:

[...]

XIX - legislar sobre:

a) direito penal, comercial, civil, aéreo e processual, registros públicos e juntas comerciais;

<sup>32</sup> DELGADO, José Augusto. **Execução de quantia certa contra a fazenda pública: inexigibilidade de precatório requisitório quando se tratar de crédito de natureza alimentícia: art. 100 da Constituição Federal**. Revista de Processo, v. 15, n. 57, p. 13-23, jan./mar. 1990. P. 2-3.



a exclusivo alvedrio do executivo. Com isso, possibilitou a esse que procedesse ao controle do quantitativo da dívida reconhecida pelo judiciário, implicando em substancial demora nos pagamentos<sup>33</sup>.

A Constituição de 1937 não trouxe maiores alterações para o regime dos precatórios, regulando-o de forma virtualmente idêntica à CF34:

Art 95 - os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentenças judiciais, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as precatórias<sup>34</sup> e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados àquele fim.

Parágrafo único - As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença judicial, pela Fazenda federal, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente do Supremo Tribunal Federal expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

Na sequência, relevante alteração adveio com o Código de Processo Civil de 1939, que, em seu art. 918, parágrafo único, determinou a observância da ordem cronológica de apresentação para pagamento de todos os débitos da Fazenda Pública decorrentes de sentença, incluindo no regime dos precatórios Estados, Distrito Federal e Municípios. Para além disso, estendeu a competência para a expedição de ordem de pagamento para o presidente do Tribunal de Apelação:

Art. 918. Na execução por quantia certa, o devedor será citado para, em vinte e quatro (24) horas, contadas da citação, pagar, ou nomear bens a penhora, sob pena de serem penhorados os que se lhe encontrarem.

Parágrafo único. 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.

<sup>33</sup> DELGADO, José Augusto. Op. cit. Loc. cit.

<sup>34</sup> Enquanto a Constituição de 1934 utiliza o termo “precatório”, a de 1937 fala em “precatória”. Entretanto, em que pese ambos os vocábulos compartilharem uma mesma origem etimológica, derivando do latim “precatorius” (rogar, pedir), possuem significado processual diverso. Como bem explica Vladimir Souza Carvalho, a precatória como ato processual é ampla, pode ser expedida em qualquer fase processual com a finalidade de praticar quase qualquer ato, sendo dirigida de um juiz a outro, contendo um pedido e retornando à origem. O precatório, por sua vez, consiste em ato processual limitado à requisição de pagamento, expedido apenas com o trânsito em julgado da execução, de um juiz a tribunal superior, não retornando à origem (CARVALHO, Vladimir Souza, **Iniciação ao Estudo do Precatório**, Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 19, 76:337, out./dez. 1982, p.329-330)

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 fôr contra a Fazenda Nacional, expedir as ordens de pagamento, dentro das fôrças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência autorizar o sequestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador Geral.

A inclusão das demais fazendas na sistemática do precatório foi mais tarde confirmada a nível constitucional, restando expressamente disposto na Constituição de 1946 que não só a Fazenda Federal, mas também a Estadual e a Municipal deveriam observar a sistemática dos precatórios. O texto constitucional também alterou a competência para expedir ordens de pagamento, que passou aos presidentes dos Tribunais Federais de Recursos e Tribunais de Justiça:

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.

Parágrafos único - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

Adiante, a Constituição de 1967 trouxe significativo avanço ao determinar, em seu art. 112, §1º, a obrigatoriedade de inclusão no orçamento de verbas para pagamento dos débitos constantes de precatórios apresentados até primeiro de julho:

Art 112 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

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

Afora isso, o §2º do artigo supra trouxe redação muito semelhante à atual no que concerne à competência para determinar o pagamento, estabelecendo que essa cabe ao presidente do tribunal que proferiu a decisão exequenda:

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

Com a Emenda Constitucional 1/69, a matéria dos precatórios passou a ser disciplinada por seu art. 117, o qual, entretantes, não trouxe qualquer alteração substancial para o originalmente disposto na Constituição de 1967, sendo praticamente reprodução desse.

Em 1973, com base em tal texto constitucional, o Código de Processo Civil regulou, pela primeira vez de forma mais detalhada, um procedimento específico para a execução por quantia certa em face da Fazenda Pública.

De fato, em seus artigos 730 e 731, o CPC repete as disposições constitucionais acerca do pagamento por ordem cronológica e sobre a possibilidade de sequestro em caso de preterição. Afirma também que a requisição de pagamento se fará por meio do presidente do tribunal competente e determina que a execução ocorrerá em processo autônomo, sendo a Fazenda citada para opor embargos, não para pagar, vez que seus bens são impenhoráveis:

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

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

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

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

Mais tarde, o STJ sumulou o entendimento<sup>35</sup> de que a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública fundada em título extrajudicial também se faria pelo regime dos artigos 730 e 731 do CPC.

Quanto a esse procedimento, ainda, insta destacar que não foi substancialmente afetado pela reforma decorrente da Lei nº 11.232/2005.

De fato, como bem salienta Leonardo José Carneiro da Cunha<sup>36</sup>, referida lei, ao acabar com o processo autônomo de execução de título judicial, não afetou a execução contra a Fazenda, vez que a ela não são aplicáveis as disposições atinentes ao cumprimento de sentença (art. 475-I e seguintes). Assim sendo, a execução em face da Fazenda Pública persiste como única forma remanescente de execução autônoma de título judicial em nosso ordenamento (ao menos até a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil, mais adiante analisado).

O autor defende, todavia, que as regras atinentes à liquidação de sentença advindas da reforma (art. 475-A e seguintes) seriam aplicáveis à Fazenda, possibilitando a liquidação por mero requerimento, antes mesmo do trânsito em julgado.

Adiante, Cunha afirma que a retirada, pela Lei nº 11.382, do efeito suspensivo automático dos embargos à execução (art. 739-A<sup>37</sup>) não se aplica à Fazenda, vez que para a expedição de precatório é necessário o trânsito em julgado da demanda, de modo que os Embargos da Fazenda sempre terão efeito suspensivo.

Por outro lado, o autor sustenta a aplicabilidade do §3º do art. 739-A<sup>38</sup> à Fazenda, de modo que, em caso de apresentação de embargos parciais, a execução poderá prosseguir com relação ao valor incontroverso, não configurando violação à vedação de fracionamento (tal situação é expressamente prevista no Novo Código de Processo Civil, em seu art. 535, §4º<sup>39</sup>, melhor analisado na sequência deste estudo).

---

<sup>35</sup> Súmula 279/STJ: É cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública.

<sup>36</sup> CUNHA. Leonardo Carneiro da. Op. cit. p.283-289

<sup>37</sup> Art. 739-A Os embargos do executado não terão efeito suspensivo.

<sup>38</sup> § 3º Quando o efeito suspensivo atribuído aos embargos disser respeito apenas a parte do objeto da execução, essa prosseguirá quanto à parte restante.

<sup>39</sup> Art. 535. A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir:

[...]

## 2.4. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUAS ALTERAÇÕES

Quando de sua promulgação, a Constituição de 1988, em linhas gerais, manteve o regime de precatórios proveniente da Emenda 1/69. A principal novidade foi a criação da preferência no pagamento de créditos alimentares, havendo também alteração com a exclusão da necessidade de ouvida do chefe do Ministério Público para se proceder a sequestro, bem como com a expressa consignação da atualização monetária dos valores quando da apresentação desses:

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

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

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

Em suas disposições transitórias, a Constituição de 1988 estabeleceu a primeira moratória no pagamento dos precatórios, criando a possibilidade de parcelamento do débito pendente quando de sua promulgação em oito prestações anuais, iguais e sucessivas, com a possibilidade de emissão de títulos da dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento.

Art. 33. Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição. (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

---

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

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

Foi então apenas com as emendas à Constituição que ocorreram as mais substanciais alterações no sistema de precatórios.

Com efeito, essas mudanças começaram no ano de 1998, quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98, a qual criou a categoria das Requisições de Pequeno Valor (RPV), não sujeitas ao regime dos precatórios.

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Na sequência, mudanças substanciais foram inseridas pela EC nº 30/2000.

Em primeiro lugar, ela determinou que a atualização monetária dos débitos passasse a ocorrer somente quando do seu efetivo pagamento, não quando de sua apresentação (§1º).

Adiante, esmiuçou o que se considera por débitos de natureza alimentícia (§1º-A), estabelecendo rol que, mais tarde, foi reconhecido como aberto.

Para além disso, acrescentou a Fazenda Distrital na disposição acerca das RPVs (§3º), bem como estabeleceu a responsabilização por crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal que tentar frustrar ou retardar o pagamento de precatório (§4º).

Afora essas alterações, a EC 30/2000 ainda previu uma segunda mora, acrescentando o artigo 78 ao ADCT<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000)

§ 1º É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000) (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

Dessa vez, os pagamentos poderiam ocorrer em até dez prestações anuais (salvo se decorrentes de desapropriação de imóvel residencial único do credor, caso em que o prazo se reduziria a dois anos), iguais e sucessivas, abrangendo débitos pendentes de pagamento em 13 de dezembro de 1999 e oriundos de sentenças proferidas em demandas ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, excluindo créditos alimentares, RPVs ou créditos já anteriormente parcelados (*caput*).

Os créditos objeto dessa nova mora poderiam ser cedidos (*caput*) ou decompostos pelo credor (§1º), adquirindo poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora quando não pagos dentro do prazo estabelecido (§2º). A omissão do orçamento ou o não pagamento no prazo das parcelas autorizaria o sequestro de valores por parte do Presidente do Tribunal competente (§4º).

A Emenda Constitucional 37/2002, por sua vez, apenas estabeleceu a expressa vedação à expedição de precatório complementar, bem como vedou o fracionamento para incluir parte do pagamento na categoria de RPV:

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

No que tange ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT a Emenda 37/2002 incluiu seus artigos 86 e 87. O primeiro estabeleceu a possibilidade de parcelamento em duas parcelas anuais dos valores não incluídos no parcelamento a que se refere o art. 78 supra mencionado<sup>41</sup>. O segundo, de outro

---

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000)

<sup>41</sup> 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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

[...]

§ 2º Os débitos a que se refere o *caput* deste artigo, se ainda não tiverem sido objeto de pagamento parcial, nos termos do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão ser pagos em duas parcelas anuais, se assim dispuser a lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

lado, determinou os valores provisórios de quarenta e trinta salários mínimos para Estados/Distrito Federal e Municípios (respectivamente) para a definição das RPVs, criando também a possibilidade de renúncia pelo credor ao valor excedente<sup>42</sup>.

Por fim, mudanças expressivas foram observadas com o advento da Emenda 62/2009. Em primeiro lugar, a emenda corrigiu uma incorreção histórica, acrescentando ao *caput* do art.100 a Fazenda Distrital como submetida ao regime de precatórios:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Na sequência, estabeleceu outra categoria de preferência, a dos créditos de natureza alimentícia de titulares com mais de sessenta anos ou portadores de doença grave, até o valor de três vezes o estipulado para RPVs, admitindo fracionamento (§2º). Já no que tange aos RPVs, a Emenda estabeleceu como seu valor mínimo o equivalente ao maior benefício do regime geral de previdência social (§4º).

Afora isso, acrescentou às possibilidades de sequestro a não alocação orçamentária do valor necessário aos pagamentos (§6º) e estabeleceu a possibilidade de o Presidente do Tribunal que retardar ou tentar frustrar pagamento responder também perante o CNJ (§7º).

---

§ 3º Observada a ordem cronológica de sua apresentação, os débitos de natureza alimentícia previstos neste artigo terão precedência para pagamento sobre todos os demais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

<sup>42</sup> 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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)  
I - quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

II - trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)



Adiante, em uma das alterações mais relevantes da emenda foi determinado que se operasse, quando da expedição do precatório, a compensação com valores eventualmente devidos pelo credor em face do ente devedor, convalidando compensações anteriormente realizadas (§§9º e 10).

Houve também a criação da possibilidade de compra de imóveis públicos do ente devedor com a utilização de precatórios (§11º) e a determinação de que a atualização dos valores e os juros de mora se dariam, respectivamente, pelo índice oficial de remuneração e pelos juros incidentes na caderneta de poupança:

§ 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Para além disso, a Emenda nº 62/2009 generalizou a possibilidade de cessão dos créditos representados pelos precatórios, determinando, contudo, que sua transferência ocorre sem quaisquer preferências que eventualmente teria o crédito em sua origem (§13).

O §15 do art. 100, igualmente acrescido pela EC 62/2009, estabeleceu a possibilidade de criação de um regime especial para pagamento dos precatórios, com vinculações à receita corrente líquida (RCL) dos entes devedores:

Por fim, a emenda criou a possibilidade de serem os débitos de precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios assumidos pela União, a seu critério, refinanciando-os diretamente (§16).

Na busca por dar aplicabilidade ao §15 supracitado, a EC 62/2009 acrescentou o artigo 97 ao ADCT, dispondo acerca de Regime Especial até que Lei Complementar posterior o regulamentasse.

Foram então criadas duas opções de regime, uma que vincula parte da receita corrente líquida do ente devedor ao pagamento mensal dos débitos (§2º) e outra que possibilita o parcelamento da dívida em quinze prestações anuais (§1º, II).

Do valor destinado aos pagamentos, em ambos os casos, 50% seria destinado ao pagamento de precatórios pela ordem cronológica (§6º). Os outros 50% poderiam ser destinados, a critério do ente, a pagamento por leilões de deságio, por acordo direto com o credor ou pagamentos à vista (§8º).

### 3. O JUDICIÁRIO E O REGIME DOS PRECATÓRIOS

Concomitantemente a essas mudanças realizadas pela via legislativa, o judiciário também tem tido atuação de destaque nesse âmbito, especialmente com o controle concentrado de constitucionalidade e com o exercício de alguma competência reguladora, atuações nas quais se destacam o Conselho Nacional de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.

O primeiro, no exercício de sua competência de controle da atuação administrativa e financeira do judiciário (CF, art. 103-B, §4º), tem expedido resoluções a fim de regulamentar dispositivos constitucionais acerca dos precatórios e realizado estudos a esse respeito.

O segundo, por sua vez, tem desempenhado papel relevante no controle de constitucionalidade das emendas constitucionais que tratam dos precatórios, no que tem especial relevância as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.356 e 2.362, que tiveram por objeto dispositivos da EC 30/2000 e as ADIs 4.357 e 4.452, que impugnaram disposições da EC 62/2009. O STF ainda atua nessa matéria na medida em que o regula mediante súmulas, com especial destaque para a Súmula Vinculante nº 17, hoje impugnada pelas Propostas de Súmula Vinculante 59 e 111.

#### 3.1. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Tal qual acima exposto, o CNJ tem atuado na regulamentação dos dispositivos constitucionais acerca dos precatórios mediante a edição de resoluções sobre o assunto.

Nesse sentido, impende destacar que no o presente estudo será realizada apenas breve análise das resoluções que implicaram em alguma alteração no regime dos precatórios, deixando de lado os demais atos do CNJ que apenas dizem respeito a estudos e proposições nesse âmbito,

Assim sendo, tem especial relevo para a presente análise a Resolução nº 115, de 2010, que determinou a criação de contas separadas para as formas de pagamento de precatórios dos parágrafos 5º e 8º do art. 97 do ADCT<sup>43</sup> bem como

---

<sup>43</sup> Art. 8º A gestão das Contas Especiais de que trata o art. 97, § 1º, I, do ADCT compete ao Presidente do Tribunal de Justiça de cada Estado, com o auxílio de um Comitê Gestor integrado por

estabeleceu a livre cessão dos precatórios e, em seu art. 20, §2º, b, o limite máximo de 50% de deságio em leilão<sup>44</sup>.

A mesma resolução também criou o cadastro das entidades devedoras (CEDIN), impedindo entidades nele listadas de receber empréstimos e transferências voluntárias, inclusive por fundo constitucional de participação (arts. 3º e 34). Referido cadastro, todavia, teve suas consultas e emissões de certidões suspensas por decisão do Conselheiro Bruno Dantas, proferida no processo de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 0005633-70.2010.2.00.0000<sup>45</sup>.

Ainda no ano de 2010, foi a Resolução nº 115 alterada pela nº 123 que a ela acrescentou os §§1º, 2º e 3º ao art. 20, estabelecendo critérios para a fixação do valor da RCL destinado ao pagamento dos precatórios, no que, para impedir que os pagamentos pelo regime do §2º do art. 97 do ADCT levassem mais de quinze anos, determinou que os tribunais aumentassem, se necessário, os percentuais da RCL destinados aos pagamentos<sup>46</sup>.

Por fim, em 2012 a Resolução nº 115 sofreu nova alteração, mediante a edição da Resolução nº 145, que a ela adicionou o art. 44-A<sup>47</sup>, que determina a

um magistrado titular e suplente de cada um dos Tribunais com jurisdição sobre o Estado da Federação respectivo e que tenham precatórios a serem pagos com os recursos das contas especiais, indicados pelos respectivos Presidentes.

[...]

§ 2º Para cada entidade devedora em Regime Especial serão abertas ao menos duas contas especiais, uma para o pagamento em ordem cronológica e outra para pagamento na forma do § 8º do art. 97 do ADCT, sendo vedada a utilização de conta única do Tribunal para a gestão dos precatórios.

<sup>44</sup> Art. 20 [...]

§ 2º. No cálculo de que cogita o § 2º do art. 97 do ADCT, o Tribunal de Justiça levará em consideração:

[...]

b) a subtração do deságio máximo tolerável, de 50% (cinquenta por cento) sobre a parcela de precatórios pagável mediante acordos diretos e leilões, de 50% (cinquenta por cento), o que resulta em 25% (vinte e cinco por cento) a ser abatido do montante global dos precatórios;

<sup>45</sup> Informação disponível em <http://www.cnj.jus.br/cedin/public/EntidadeInadimplente/certidao>

<sup>46</sup> § 1º. Os Tribunais de Justiça promoverão o levantamento das dívidas públicas de precatórios de todas as entidades devedoras sob sua jurisdição e, no caso daquelas em que, pela projeção da aplicação dos percentuais mínimos previstos constitucionalmente, se verificar que os precatórios vencidos e vincendos não serão satisfeitos no prazo de 15 anos, fixarão percentual mais elevado, que garanta a quitação efetiva dos precatórios atrasados no prazo constitucional.

§ 2º. No cálculo de que cogita o § 2º do art. 97 do ADCT, o Tribunal de Justiça levará em consideração:

[...]

d) comparação percentual desse valor com a projeção em 15 anos da receita corrente líquida da entidade devedora, fixando o percentual obtido como valor a ser depositado mensalmente pelo ente devedor.

<sup>47</sup> Art. 44-A. O pagamento do saldo remanescente decorrente de

incidência de juros de mora em 6% ao ano para os precatórios parcelados. O marco inicial para esses juros foi fixado como sendo janeiro do ano seguinte ao pagamento *da primeira prestação, salvo se essa não tiver sido adimplida no prazo constitucional*, quando os juros incidirão desde a expedição do precatório.

### 3.2. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Face às inúmeras alterações realizadas no sistema de precatórios por meio de Emendas à Constituição, tem sido especialmente relevante a atuação do Supremo Tribunal Federal no que tange ao controle de constitucionalidade dessas mudanças.

De fato, substanciais foram as modificações promovidas pelo Tribunal por ocasião do julgamento das ADIs 2356 e 2362, ajuizadas em face da Emenda Constitucional 30/2000 e das ADIs 4357 e 4452, ajuizadas em face da Emenda 62/2009, sem prejuízo ainda das implicações decorrentes da edição da Súmula Vinculante nº 17, que trata dos juros de mora incidentes sobre precatórios.

Destarte, passa-se a uma breve e pontual análise dessa atuação do STF, centrada nas ADIs e Súmula Vinculante acima mencionadas, a fim de completar o desenho da sistemática atual dos precatórios.

#### 3.2.1 Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2356 e 2362

Propostas (respectivamente) pela Confederação Nacional da Indústria e pelo Conselho Federal da OAB, as ADIs 2356 e 2362 tramitam em conjunto, ainda estando pendentes de julgamento definitivo. Contudo, seu estudo é relevante na medida em que, em 25 de novembro de 2010, tiveram liminar concedida pelo STF, pela qual foi suspensa a aplicação do art. 78 do ADCT.

---

precatórios anteriormente parcelados, na forma do então vigente art. 78 do ADCT, originários das propostas orçamentárias anteriores a 2011 e que não estejam submetidas ao regime especial de parcelamento do art. 97 do ADCT, será feito acrescido de juros de mora à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano), tendo como termo inicial o mês de janeiro do ano subsequente ao do pagamento da primeira parcela, quando esta tiver sido adimplida no prazo constitucional.

Parágrafo Único. Não tendo sido adimplidas as parcelas previstas no art. 78 do ADCT, no prazo constitucional, os juros de mora incidem a partir da data da expedição do precatório, à taxa de 6% a.a. (seis por cento ao ano).

Na fundamentação do acórdão, o STF entendeu que o parcelamento em dez prestações iguais e sucessivas dos precatórios pendentes de pagamento quando da promulgação da Emenda violaria o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, bem como a independência do Judiciário. Quanto aos precatórios decorrentes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, o parcelamento violaria a igualdade, eis que não há razão a justificar o tratamento desigual<sup>48</sup>.

À decisão, nos autos da ADI nº 2356, foram opostos embargos de declaração pelo Advogado-Geral da União. Neles, alega existir obscuridade no acórdão embargado, pugnando por sua correção com a determinação de que os efeitos da liminar concedida apenas surtam efeitos *ex nunc*, não afetando os precatórios já emitidos sob o regime do art. 78 do ADCT.

O recurso pende de julgamento, estando os autos conclusos com o relator, Ministro Celso de Mello, desde 02 de fevereiro de 2015 (ADI 2356) e 05 de março de 2015 (ADI 2362).

### 3.2.2. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4357 e 4452

As ADIs 4357 e 4452, também foram propostas, respectivamente pelo Conselho Federal da OAB (agora em litisconsórcio com outras associações e confederação) e pela Confederação Nacional da Indústria.

---

<sup>48</sup> [...] 4. O art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 30/2000, ao admitir a liquidação em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos” dos precatórios pendentes na data de promulgação” da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Atentou ainda contra a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada, máxime no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões, inclusive contra a Fazenda Pública, na forma prevista na Constituição e na lei. Pelo que a alteração constitucional pretendida encontra óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição, pois afronta a separação dos Poderes” e os direitos e garantias individuais. 5. Quanto aos precatórios que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, sua liquidação parcelada não se compatibiliza com o caput do art. 5º da Constituição Federal. Não respeita o princípio da igualdade a admissão de que um certo número de precatórios, oriundos de ações ajuizadas até 31.12.1999, fique sujeito ao regime especial do art. 78 do ADCT, com o pagamento a ser efetuado em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, enquanto os demais créditos sejam beneficiados com o tratamento mais favorável do § 1º do art. 100 da Constituição. [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2356/DF. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 25 de janeiro de 2010. Brasília, 19 maio 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623127>>. Acesso em: 19 out. 2015).

Essas, contudo, já tiveram seu mérito julgado pelo STF, em julgamento ultimado em 14 de março de 2013, no qual foi dado parcial provimento às demandas, conhecendo da inconstitucionalidade material de diversos dispositivos da EC 62/2009.

O primeiro vício de inconstitucionalidade reconhecido foi no §2º do art. 100 da CF, no que tange à expressão “na data de expedição do precatório”. Entenderam os Ministros do STF que a limitação da preferência criada pelo artigo apenas a quem já fosse maior de sessenta anos quando da expedição do precatório violaria a igualdade, devendo ser aplicada também a quem completa tal idade na pendência do pagamento.

Na sequência, foram declarados integralmente inconstitucionais os §§ 9º e 10 do art. 100, vez que entendeu-se que a compensação obrigatória com débitos do exequente em face da Fazenda Pública estabelecia uma vantagem excessiva a essa, violando o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a isonomia, a coisa julgada e a separação de poderes.

Afora isso, também foi declarada inconstitucional a expressão “índice de remuneração da caderneta de poupança”, presente no §12 do art. 100. Para tanto, argumentou-se que tal índice não se presta à correção monetária, pois é definido *ex ante*, não sendo capaz de refletir a efetiva inflação do período, de modo a violar o direito à propriedade.

No mesmo parágrafo, foi declarada inconstitucional a expressão “independente de sua natureza”, a fim de que sobre os precatórios de natureza tributária sejam aplicados os mesmos juros de mora aplicáveis às obrigações tributárias.

Por fim, também foi declarada a inconstitucionalidade do § 15 do art. 100 e da integralidade do art. 97 do ADCT, que dispunham acerca do regime especial de pagamentos. Para o Supremo, ao ampliar em quinze anos o prazo para cumprimento das sentenças, o regime especial viola o Estado de Direito, o devido processo legal, o livre e eficaz acesso ao judiciário, a razoável duração do processo e a moralidade administrativa, sendo atentado à razoabilidade e à proporcionalidade.

O acórdão foi publicado em 26 de setembro de 2014.

Em 25 de março de 2015, o STF modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, com o que foi atribuído vigência ao regime especial por mais

cinco exercícios financeiros, contados a partir de 01 de janeiro de 2016, período ao final do qual as dívidas devem estar quitadas.

Além disso, manteve-se a remuneração da caderneta de poupança como índice de correção monetária até 25 de março de 2015, aplicando-se o IPCA-E a partir de tal data, ou os índices para créditos tributários, no caso de precatórios dessa natureza. Consideraram-se válidas as compensações, leilões e pagamentos à vista realizados até 25 de março de 2015, bem como acordos realizados com redução máxima de 40% do valor do crédito.

A decisão ainda delegou ao CNJ competência para que apresente proposta normativa a disciplinar a possibilidade de compensação de precatórios com créditos inscritos em dívida ativa, por opção do credor do precatório, assim como a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios.

### 3.2.3. Súmula Vinculante nº 17

Por fim, a atuação do STF no âmbito dos precatórios ainda tem por relevante marco a Súmula Vinculante nº 17. Aprovada em sessão plenária em 29 de outubro de 2009, ela determina a não incidência de juros de mora sobre os precatórios pagos no exercício seguinte ao de sua apresentação, se essa tiver ocorrido até a data de 1º de julho:

Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos.

Tal entendimento teve por base concepção de que a Constituição teria fixado prazo para o pagamento dos precatórios, durante o qual não poderia ser a Fazenda Pública considerada em atraso, não havendo que incidir juros de mora.

A questão, todavia, jamais ficou a salvo de controvérsia, seja antes, durante ou depois da aprovação da Súmula Vinculante nº 17.

Anteriormente a ela, a jurisprudência pátria se encontrava dividida, existindo precedentes do STJ<sup>49</sup> nos quais se entendia que os juros de mora deveriam incidir ininterruptamente até o efetivo pagamento.

Quando da aprovação da Súmula, por sua vez, foi dissidente o voto do Ministro Marco Aurélio, que defendeu o entendimento de que a mora é documentada pela citação inicial e confirmada pela sentença, persistindo até a liquidação do débito. O Ministro também argumentou que a Constituição estabeleceu outros prazos para pagamento de precatórios, vide o parcelamento anual previsto no art. 78 do ADCT, caso no qual, contudo, incidem juros de mora mesmo que o pagamento se efetive no prazo.

Posteriormente, em 25 de maio de 2011, a discussão foi novamente suscitada no STF, por meio da Proposta de Súmula Vinculante n° 59, apresentada pelo Estado de São Paulo. Nela, se sustenta, em síntese, que a Súmula Vinculante n° 17 deveria ser alterada para que nela conste que, em caso de não pagamento do precatório no prazo constitucional, os juros de mora correriam apenas após o esgotamento desse prazo. Foi proposta a seguinte redação:

Durante o período previsto no parágrafo primeiro do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora, voltando a correr a partir do vencimento do precatório, caso não pago dentro daquele período.

O Conselho Federal da OAB, por sua vez, entendeu que a Emenda Constitucional n° 62/2009, ao acrescentar o §12 ao art. 100 da CF<sup>50</sup>, sanou qualquer dúvida acerca da matéria, estipulando a incidência de juros de mora desde a expedição do precatório até o seu efetivo pagamento pela Fazenda Pública.

Destarte, apresentou, em 17 de fevereiro de 2014, a Proposta de Súmula Vinculante n° 111, na qual requereu a alteração da redação da Súmula Vinculante n° 17, sugerindo o seguinte enunciado:

---

<sup>49</sup> V.g., REsp 403.442/SP, REsp 123.068/PR, AGA 270.252/RS

<sup>50</sup> § 12. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, ficando excluída a incidência de juros compensatórios.



Após o advento da Emenda Constitucional nº 62/2009 incidem juros de mora e correção monetária sobre os débitos da fazenda pública, desde sua expedição até seu efetivo pagamento.

Sucessivamente, pleiteou o cancelamento da súmula, afirmando, ainda, a perda do objeto da proposta apresentada pelo Estado de São Paulo.

Ambas as propostas estão conclusas com a presidência do Tribunal desde abril de 2015, para análise de manifestação do Ministro Dias Toffoli no sentido de que fossem sobrestadas até o julgamento do Recurso Extraordinário nº 579.431/RS, que trata da incidência ou não de juros de mora no período entre o cálculo de liquidação e a expedição do precatório.

Referido recurso, por sua vez, foi recentemente julgado pelo STF (acórdão ainda não publicado), sendo que o tribunal entendeu pela incidência de juros no período entre a elaboração do cálculo e a efetiva requisição de pequeno valor<sup>51</sup>.

#### 3.2.4. Indenizações por desapropriação

Por fim, outro tema em matéria de precatórios que em breve será objeto de análise pelo STF diz respeito à compatibilidade ou não desses com casos de desapropriação.

A discussão chegou ao tribunal por meio do Recurso Extraordinário nº 922.144/MG, cuja repercussão geral foi reconhecida em 30 de outubro de 2015, com acórdão publicado em 16 de novembro seguinte<sup>52</sup>.

À decisão, o Ministro Luís Roberto Barroso destacou que a discussão implica em embate entre o direito à propriedade, à justa e prévia indenização para caso de desapropriação e o regime de precatórios, fundamental para a organização financeira do Estado.

A repercussão geral foi reconhecida à unanimidade, estando os autos aguardando julgamento.

---

<sup>51</sup> GALLI, Marcelo. Para seis ministros do STF, incidem juros de mora no pagamento de precatórios. **Revista Consultor Jurídico**. 2015. Disponível em < [http://www.conjur.com.br/2015-out-29/seis-ministros-stf-incidem-juros-mora-precatórios?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=facebook](http://www.conjur.com.br/2015-out-29/seis-ministros-stf-incidem-juros-mora-precatórios?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook)>. Acesso em 09 nov. 2015.

<sup>52</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rg no Re nº 922.144. Recorrente: Anna Elisa Sererus. Recorrido: Município de Juiz de Fora. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 30 de janeiro de 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Diogo/Downloads/texto\_308159558.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2015.

#### 4. DÍVIDA ATUAL E PERSPECTIVAS DE PAGAMENTO

Em que pese todas as alterações efetivadas no sistema dos precatórios ao longo das últimas décadas, fato é que não se conseguiu evitar um acúmulo significativo de dívidas por parte da Fazenda Pública, notoriamente pelos estados.

Com efeito, em um dos estudos mais abrangentes já realizados no país, o CNJ<sup>53</sup> apontou que, no ano de 2012, a dívida da fazenda pública com precatórios já atingia a monta de R\$ 87.570.492.923,93 apenas no âmbito da justiça estadual, valor ao qual se somavam R\$ 6.750.074.868,60 decorrentes de precatórios da justiça do trabalho. À justiça federal, a dívida era de R\$ 11.478.544.878,00, a ser somados ainda a R\$ 114.204.855,00 oriundos do STJ<sup>54</sup>, em um total global que supera a cifra dos cem bilhões de reais.

O estudo do CNJ ainda apontou que, desse valor, R\$ 48.130.428.721,92 são devidos pelos Estados (equivalente a 55% da dívida oriunda da justiça estadual), R\$ 32.558.603.051,74 pelos municípios (37% da dívida na justiça estadual) e R\$ 6.881.461.150,27 pelas autarquias e demais entidades da administração indireta (8% da dívida na justiça estadual)<sup>55</sup>.

Na sequência, no ano de 2013, relatório interno do Tesouro Nacional explicitou o valor devido por cada um dos municípios e estados da federação, bem como pelo Distrito Federal, sendo tal montante comparado à Receita Corrente Líquida (RCL) dos entes.

Em que pese os dados não tenham sido oficialmente divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, foram obtidos pela imprensa, que os divulgou parcialmente.

Nesse sentido, segundo o G1.COM<sup>56</sup>, excluindo-se os municípios, o Distrito Federal foi o ente que obteve o resultado mais preocupante, perfazendo suas dívidas com precatórios montante equivalente a 28% de sua RCL. Outros estados

---

<sup>53</sup> BRASIL. CNJ. Op. cit.. P. 13

<sup>54</sup> CID, Maximillian Moraes. **A distribuição e evolução dos precatórios da União de 2010 a 2013**. Brasília, 2013 Disponível em < <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/409/Maximillian%20-%20V.%20Def..pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 20 out. 2015. P. 41.

<sup>55</sup> BRASIL. CNJ. Op. cit. P.13

<sup>56</sup> OLIVEIRA, Mariana. DF e 9 estados têm maior dificuldade para pagar precatório, aponta Tesouro. **G1.com**. Brasília, 2013. Disponível em < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/df-e-9-estados-tem-maior-dificuldade-para-pagar-precatorio-aponta-tesouro.html>>. Acesso em 10 out. 2015.

também apresentaram números expressivos, tais como o Paraná (20,9%), Piauí (22,2%), Rondônia (22,9%), Rio Grande do Sul (18,9%) e São Paulo (14,3%).

Quanto aos municípios, o estudo apontou situação ainda mais delicada para alguns deles, tendo em vista que cinco possuem endividamento com precatórios superior a 50% de suas Receitas Correntes Líquidas. São eles: Porecatu-PR (131,5%), Peixoto de Azevedo-MT (72,5%), Santo André-SP (68,8%), São Paulo-SP (52,1%) e Riversul-SP (51,5%).

Partindo de tais números, o estudo ainda teria realizado uma projeção para o pagamento das dívidas, com a vinculação de 3% da RCL de cada ente ao pagamento.

Nesse cenário, o Distrito Federal apenas quitaria seus débitos em 2021, Piauí, Paraná e Rondônia em 2019, Paraíba e Rio Grande do Sul em 2019. Já Porecatu-PR levaria vinte e nove anos para pagar suas dívidas, Peixoto de Azevedo-MT dezoito, Santo André-SP dezoito, São Paulo-SP e Riversul-SP quinze.

Ocorre que a projeção é bastante distante da realidade, servindo apenas como um estudo bastante abstrato a dar uma grosseira dimensão ao problema.

De fato, os valores das dívidas considerados o foram sem correção monetária (a ser realizada quando do efetivo pagamento, vide CF, art. 100, §12), cujo acréscimo na conta certamente implicará em significativa elevação do débito. Afora isso, a vinculação do percentual de 3% da RCL aos pagamentos é considerada inviável para alguns dos entes da federação, tal qual afirmaram Paulo Ziulkoski, presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Jorge Luis Tonetto, coordenador executivo do Gefin, à entrevista do G1.

Por fim, o estudo também não levou em conta condenações posteriores da Fazenda Pública, que certamente aumentarão o montante da dívida.

Destarte, tem-se que o quadro, já preocupante segundo tais dados, seguramente se faz ainda mais delicado, não sendo possível no presente momento realizar qualquer projeção com maior segurança acerca da perspectiva de quitação dos débitos.

A esse respeito, inclusive, impende destacar que, se de 2012 para cá alguns entes da federação avançaram significativamente no pagamento dos precatórios, outros regrediram dramaticamente.

O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, devia em 2012 a importância de R\$ 4.855.083.095,72<sup>57</sup> e a quitou integralmente em 2014<sup>58</sup>, utilizando-se para tanto de parcela de depósitos judiciais<sup>59</sup>. Na via oposta, contudo, o estado do Rio Grande do Sul viu seu débito saltar de cerca de R\$ 4,95 bilhões em 2010 para mais de R\$ 8 bilhões em 2014<sup>60</sup>.

Afora isso, insta destacar que o prazo de cinco anos para pagamento estabelecido pelo STF na modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade realizada às ADIs 4357 e 4452, foi fixado com base na realidade dos municípios, estados e Distrito Federal em 2013, eis que foi nesse ano que os entes manifestaram a possibilidade de quitação em tal prazo<sup>61</sup>. Ocorre que a realidade desses hoje é bastante diversa, passados já mais de dois anos e em plena crise econômica, sendo virtualmente impossível que esses venham a cumprir referido prazo<sup>62</sup>.

Isto posto, resta evidente a inexistência de uma perspectiva segura para a quitação dos precatórios, bem como que as medidas até agora adotadas em âmbito nacional não foram capazes de encaminhar o problema a uma solução, em manifesta violação a direitos fundamentais do cidadão, v.g., ao acesso à justiça (CF, art. 5º, XXXV) e à razoável duração do processo (CF, art. 5º, LXXVIII), sendo imperativa a busca de novas medidas a aprimorar o sistema.

---

<sup>57</sup> BRASIL. CNJ. **Precatórios: Reestruturação da gestão dos tribunais**. Op. cit.. P. 13

<sup>58</sup>ASSESSORIA DE IMPRENSA DO TJ-RJ. **Desembargadora Leila Mariano faz balanço da gestão à frente do TJRJ**. 2015. Disponível em < [http://www.tjrj.jus.br/ca\\_ES/web/guest/home/-/noticias/visualizar/2175632?p\\_p\\_state=maximized](http://www.tjrj.jus.br/ca_ES/web/guest/home/-/noticias/visualizar/2175632?p_p_state=maximized)>. Acesso em 11 out. 2015.

<sup>59</sup> TJ-RJ inicia pagamentos que irão quitar precatórios. **Revista Consultor Jurídico**. 2014. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2014-jan-10/tj-rj-inicia-pagamentos-irao-quitar-precatorios-estado>>. Acesso em 11 out. 2015.

<sup>60</sup> Dívida do governo do RS com precatórios chega a R\$ 8,3 bilhões. **G1.com**. Porto Alegre, 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/03/divida-do-governo-do-rs-com-precatorios-chega-r-83-bilhoes.html>>. Acesso em 10 out. 2015.

<sup>61</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. ADI nº 4357. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, DF, 14 de janeiro de 2013. Brasília, 26 set. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=307365265&tipoApp;=.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2015. p.145

<sup>62</sup> BRANDO, Flávio. Títulos federais podem ser alternativa a problema dos precatórios. **Revista Consultor Jurídico**. 2014. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2015-mai-05/flavio-brando-titulos-federais-podem-alternativa-problema-precatorios>>. Acesso em 11 out. 2015.

## 5. PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

Afora todas as alterações acima expostas, efetuadas pela via legislativa (sobretudo no texto constitucional) ou promovidas pelo judiciário no regime dos precatórios, impende destacar que a doutrina também tem exercido relevante papel nesse sentido, fomentando a discussão e propondo as mais diversas medidas para o aprimoramento do sistema.

De fato, ao longo dos anos a doutrina tem constantemente se lançado exaustivamente à análise da disciplina dos precatórios, na busca por medidas a proporcionar a efetiva quitação dos débitos judiciais da fazenda pública e o fim dos suplícios daqueles que há anos aguardam na fila para receber o que lhes é devido.

Dessa forma várias foram as medidas sugeridas, sendo as principais adiante brevemente delineadas e analisadas, na busca por aquela que melhor concilie interesse público e privado.

Salienta-se que a maioria dos doutrinadores não defende a adoção de medidas isoladas, mas sim de forma conjunta, de duas ou mais. A exposição, todavia, se fará de forma precipuamente isolada, a fim de melhor destacar os aspectos de cada proposição.

### 5.1. NOVA MORATÓRIA

Face ao significativo montante da dívida com precatórios, alguns autores defendem uma nova moratória, com novo parcelamento, para que se pague a integralidade dos débitos.

É o caso de Kiyoshi Harada<sup>63</sup>, para quem a solução passa pela decretação de uma nova moratória. Essa, todavia, necessariamente teria indicação prévia de fontes de custeio, para o que o autor sugere a utilização de transferências voluntárias da União e recursos depositados em juízo, alienação de bens dominicais, privatização de estatais e vinculação de 1% da receita corrente líquida dos entes devedores.

---

<sup>63</sup> HARADA, Kiyoshi. Precatório judicial. **Revista Jus Vigilantibus**, 2007. Disponível em: <[http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art\\_srt\\_arquivo20090329184726.pdf](http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art_srt_arquivo20090329184726.pdf)>. acesso em 20 out. 2015. P. 14-16

Afora isso, Harada sustenta que o regime de parcelamento deveria ter periodicidade inferior a doze meses, sendo estabelecido um prazo para precatórios comuns e outro inferior para os alimentares, ao final dos quais restariam as dívidas adimplidas.

Nesse sentido, inclusive, foi protocolada pelo prefeito de São Paulo, Fernando Haddad e pelo governador Gerado Alckmin nova PEC relativa aos precatórios, na qual resta expressamente prevista a ausência de quaisquer sanções, em especial de sequestro de verbas, para o ente que não proceder ao pagamento integral dos precatórios até 31 de dezembro de 2020, prazo fixado pelo STF.

A disposição foi por muitos equiparada a uma nova moratória, como é o caso da Confederação Nacional dos Servidores Públicos (CNSP), da Associação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário (ANSJ), da Federação das Entidades de Servidores Públicos do Estado de SP (FESPESP), da Associação dos Servidores do Tribunal de Justiça de São Paulo (ASSETJ) e do Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo (UDEMOMO), que divulgaram nota conjunta nesse sentido, repudiando a proposta<sup>64</sup>.

De fato, qualquer medida que envolva nova moratória tende a repugnar ao cidadão e à doutrina em geral, sobretudo tendo em vista que, como acima exposto, já foram anteriormente concedidas três moratórias constitucionais, sem êxito. A primeira veio já com a promulgação da Constituição, quando se estabeleceu prazo de oito anos para pagamento; a segunda decorreu da Emenda 30/2000, que ampliou o prazo em mais dez anos; por fim, a Emenda 62/2009 concedeu outros quinze anos para pagamento.

Nenhuma das moratórias, entretanto, levou ao adimplemento das obrigações, mas apenas representaram alívios momentâneos para o caixa dos entes beneficiados e constantes violações a direitos fundamentais dos jurisdicionados<sup>65</sup>. Com efeito, mesmo Kiyoshi Harada, autor que defende uma nova moratória, considera que as anteriormente concedidas (nos moldes como foram estabelecidas)

---

<sup>64</sup>Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo. O congresso nacional não tem competência para apreciar nova pec após a modulação dos efeitos pelo supremo tribunal federal. 2015. Disponível em: <<http://www.udemo.org.br/2015/Anexos/Manifesto-PEC-II.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.

<sup>65</sup>MENEGUIN, Fernando Boarato; BUGARIN, Maurício Soares. Uma análise econômica para o problema dos precatórios. Textos para discussão – Consultoria Legislativa do Senado Federal, nº 46, p. 1-28; Brasília. 2008. Disponível em <<http://www.conamp.org.br>>. Acesso em 15 out. 2015.

apenas geraram círculos viciosos, conferindo às decisões judiciais transitadas em julgado o mesmo tratamento dispensado à rolagem de títulos públicos, em manifesta violação à segurança jurídica e ao Estado de Direito<sup>66</sup>

Ademais, tendo a última moratória sido declarada inconstitucional pelo STF, entende-se que um novo parcelamento também padeceria do mesmo vício.

Ainda assim, a possibilidade tende a ser ventilada nos próximos anos, sobretudo em virtude da crise econômica pela qual passa o Brasil, em que alguns entes têm tido dificuldades até mesmo para pagar seus servidores públicos<sup>67</sup>, quanto mais para adimplir com débitos cujo inadimplemento é politicamente muito menos oneroso e que já está há décadas consolidado em nossa realidade.

## 5.2.SIMPLIFICAÇÃO DO PROCEDIMENTO

Para além de medidas atinentes aos débitos já constituídos, diversos autores defendem a necessidade de simplificação do processo anterior à inscrição do precatório, a fim de agilizar não só o pagamento, mas também a constituição do crédito.

A esse respeito, insta destacar que algumas alterações já foram efetuadas pelo Novo Código de Processo Civil, em seus artigos 534 e 535.

A primeira delas diz respeito à execução de título judicial, que passa a ocorrer nos mesmos autos em que proferida sentença, com a consequente intimação (não citação) da fazenda para apresentar impugnação (não embargos), a qual terá efeito suspensivo automático.

Além disso, o NCPC estabelece expressamente a possibilidade de execução da parte incontroversa quando a Fazenda apresentar embargos parciais (art. 535, §4º).

Tais inovações consistem, sem sombra de dúvida, algum avanço no sentido de tornar a tramitação dos processos em face da Fazenda pública mais célere, com

---

<sup>66</sup> HARADA, Kiyoshi. Precatório judicial. **Revista Jus Vigilantibus**, 2007. Disponível em: <[http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art\\_srt\\_arquivo20090329184726.pdf](http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art_srt_arquivo20090329184726.pdf)> acesso em 20 out. 2015. P. 14-16 P.8-9

<sup>67</sup> CAMPOS, Jonas. Salários de servidores do RS é parcelado e categoria entra em greve. **G1.com**. Porto Alegre-RS, 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/hora1/noticia/2015/09/salarios-de-servidores-do-rs-e-parcelado-e-categoria-entra-em-greve.html>>. Acesso em 15 out. 2015.

a redução na demora para constituição do precatório e, conseqüentemente, para seu pagamento.

No entanto, a doutrina ainda nos apresenta algumas outras possibilidades de aprimoramento do procedimento. É o caso, por exemplo, de Caroline Duarte Braga<sup>68</sup>.

Analisando a matéria sob a ótica do CPC 1973, a autora fala na desnecessidade de se citar a Fazenda Pública para opor embargos à execução quando já tenha expressamente concordado com a conta do exequente.

Para ela, não só a oposição de embargos deve ser faculdade da administração, como nem sequer deve ser cogitada quando houver anterior concordância para com os valores da execução.

Propõe, dessa forma, que seja estabelecido um breve procedimento prévio, no qual a Fazenda se manifestaria acerca do cálculo do exequente. Em concordando, desde logo poderia ser realizada a requisição de pagamento; em discordando, apresentaria cálculo ao exequente. Se esse concordar, de imediato seria feita a requisição de pagamento. Se discordar, só então seria a Fazenda citada para opor embargos.

Em nosso entender, contudo, a solução não é a mais adequada e geraria, em verdade, maior demora na tramitação dos processos.

É bem verdade que, como explicita José Augusto Delgado<sup>69</sup>, a possibilidade de a Fazenda Pública expressamente concordar com os cálculos e ainda assim ter a oportunidade de embargar o valor executado é absurda. Contudo, o procedimento acima exposto apenas agravaria a lentidão do trâmite da execução.

Ainda que se proceda à intimação online da Fazenda, o prazo para sua manifestação teria de ser semelhante ao dos embargos, vez que teria de proceder à conferência dos cálculos apresentados pelo credor, por vezes dotados de alguma complexidade, a demandar maior tempo para análise.

Afora isso, a autora não esclarece as implicações do sistema que propõe para os casos em que os embargos da Fazenda Pública não tiverem por base o

---

<sup>68</sup> BRAGA, Caroline Duarte. Op. cit. P.2835-2840.

<sup>69</sup> DELGADO, José Augusto. **Precatório judicial e evolução histórica. Advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público.** In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (Coord.). Execução contra a Fazenda Pública. Brasília, Centro de Estudos Judiciários, CEJ, 2003, p. 121-140. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16940>>. Acesso em: 20 out. 2015. P.5



excesso de execução, mas outros dos pontos elencados aos incisos do art. 741 do CPC, tais como nulidade de citação e ilegitimidade de parte.

Destarte, temos que, ao invés da criação de mais um procedimento, bastaria que se estipulasse que, em havendo prévia e expressa concordância da Fazenda para com os cálculos apresentados, não poderia ela impugná-los em sede de embargos (impugnação, no novo CPC), podendo nesses apenas suscitar as outras matérias dispostas ao art. 741 do CPC (no NCP, art. 535).

### 5.3. RECURSO ÀS CORTES INTERNACIONAIS

Ainda que não configure uma efetiva alteração do sistema, impende aqui analisar a proposta formulada à doutrina de que se utilize de recursos às cortes internacionais na busca pelo adimplemento dos precatórios.

A possibilidade é defendida por Maria das Graças Verly Tardin<sup>70</sup>, para quem o inadimplemento configura violação à dignidade da pessoa humana. Para ela, quando esse inadimplemento gerar “dano excessivo à parte”, a demanda pode ser levada ao âmbito internacional, através da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Inclusive, o Brasil já foi mais de uma vez denunciado à CIDH pelo inadimplemento dos precatórios, tendo até hoje, três denúncias a esse respeito sido admitidas pela CIDH.

As duas primeiras o foram em 31 de outubro de 2011 (relatórios 144/11<sup>71</sup> e 145/11<sup>72</sup>) e a última em 20 de março de 2012 (relatório 10/12<sup>73</sup>), todas ainda pendentes de análise de mérito. Em comum, a alegação de que o ordenamento brasileiro não garantiria o cumprimento das decisões judiciais relativas a precatórios,

<sup>70</sup> TARDIN, Maria das Graças Verly. Op. cit. P.12.

<sup>71</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório nº 144/11. Requerente: Pedro Stábile Neto e outros. Relator: Presidente Dinah Shelton. Washington, DC, 31 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/annualrep/2011port/BRAD1050-06PO.doc>>. Acesso em: 15 out. 2015.

<sup>72</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório nº 145/11. Requerente: Célia de Lourdes Goldberg e outra. Relator: Presidente Dinah Shelton. Washington, DC, 31 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/annualrep/2011port/BRAD1140-04PO.doc>>. Acesso em: 15 out. 2015.

<sup>73</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório nº 10/12. Requerente: Márcio Manoel Fraga e outro. Relator: Presidente José de Jesús Orozco Henríquez. Washington, DC, 20 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/annualrep/2012port/BRADP341-01PO.DOC>>. Acesso em: 15 out. 2015.

vide exposto à denúncia efetuada por Pedro Stábile Neto (Petição 1050-06<sup>74</sup>, recebida ao relatório 144/11):

Conclui-se, portanto, que não há no Brasil, nenhuma garantia judicial para que os precatórios alimentares das vítimas sejam pagos algum dia, nem mesmo qualquer proteção que impeça a violação desse direito.

Nesse contexto, por evidente, tem-se que o recurso a cortes internacionais, por si só, não tem idoneidade para promover a quitação dos precatórios. Contudo, pode ser meio valioso de pressão política, levando à adoção pelo Estado de medidas tendentes a adimplir referidos débitos.

De fato, caso se entenda, como defende Kiyoshi Harada<sup>75</sup>, que o problema do acúmulo de precatórios não pagos não é financeiro, mas essencialmente político, pode uma decisão de corte internacional representar instrumento de constrangimento determinante para a quitação das dívidas.

#### 5.4. SEQUESTRO DE VERBAS

Como já exposto, a Constituição Federal permite o sequestro de verbas públicas em caso de violação da ordem cronológica de pagamentos ou de não alocação de valores suficientes para adimplemento dos débitos (art. 100, §6º).

Além disso, há previsão de sequestro no ADCT, em seus artigos 78, §4º (para o caso de inadimplemento de prestação do parcelamento) e 97, §10 I (para a não liberação tempestiva de valores). O primeiro, contudo, teve sua aplicação suspensa pelo STF (ADIs 2356 e 2362) e o segundo foi pelo tribunal declarado inconstitucional (ADIs 4357 e 4452), como aqui já anteriormente exposto.

Assim sendo, restam apenas as duas hipóteses do art. 100, §6º, as quais, como bem se observa do próprio texto constitucional, configuram medidas de caráter excepcional, com aplicabilidade bastante restrita. Na primeira hipótese, apenas se resguarda a ordem cronológica de pagamentos; na segunda, se afirma a

---

<sup>74</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Petição nº 1050-06. Requerente: Pedro Stábile Neto e outros. Relator: Pedro Stábile Neto e outros. Washington, DC, 02 de janeiro de 2006. Santo André, 02 out. 2006. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/pdf/Geral/denuncia.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015. p.7.

<sup>75</sup> HARADA, Kiyoshi. Op. cit. P.8.

necessidade de alocação orçamentária de valores para adimplemento de precatórios, o que não necessariamente implica no efetivo pagamento.

Destarte, o sequestro como hoje previsto tem efeito deveras limitado na garantia do adimplemento dos precatórios e da sua celeridade, motivo que leva a doutrina a sustentar a necessidade de ampliação da utilização do instituto.

Caroline Duarte Braga<sup>76</sup>, por exemplo, defende a ampliação da possibilidade de sequestro de recursos a fim de abarcar também as hipóteses de pagamento inidôneo, em valor menor que o devido. Outra possibilidade, mais drástica, diz com o sequestro quando do vencimento do prazo de pagamento do precatório, ou seja, realização de sequestro para os precatórios não pagos no exercício seguinte a sua inscrição.

A tese foi bastante defendida em alguns tribunais pátrios, notadamente entre os anos 1990 e 2000, sendo especialmente adotada no âmbito da justiça do trabalho.

É o que se observa, v.g., da análise da reclamação constitucional nº 1.892-0, em que foi reclamante o governador do estado do Rio Grande do Norte e reclamado o presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região.

Julgada pelo STF em 29 de novembro de 2001, ela dizia respeito exatamente ao sequestro de verbas determinado pelo reclamado em virtude do não cumprimento pelo reclamante do prazo para pagamento de precatórios, não tendo ocorrido no caso qualquer preterição da ordem cronológica (g.n.):

RECLAMAÇÃO. ADI 1662/SP. PRECATÓRIO. **VENCIMENTO DO PRAZO PARA PAGAMENTO. SEQUESTRO. IMPOSSIBILIDADE.** ENTREGA DO DINHEIRO AOS CREDORES. PREJUDICIALIDADE. 1. O vencimento do prazo para pagamento de precatório não se equipara à hipótese de preterição de ordem. A previsão de que trata o § 4º do artigo 78 do ADCT-CF/88, na redação dada pela Emenda Constitucional 30/00, refere-se exclusivamente à situação de parcelamento de que cuida o caput, sendo inaplicável aos débitos trabalhistas de natureza alimentícia. Exegese consagrada quando do julgamento da ADI 1662/SP (30.08.01). Ilegitimidade da ordem de seqüestro. 2. Constatada a entrega dos valores bloqueados a alguns dos credores e não sendo possível, por esta via, a recomposição do erário, resta parcialmente prejudicada a reclamação por perda superveniente de objeto. Reclamação procedente na parte remanescente <sup>77</sup>.

<sup>76</sup>BRAGA, Caroline Duarte. Op. cit. P. 2837-2838.

<sup>77</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 1892. Reclamante: Governador do Estado do Rio Grande do Norte. Relator: Ministro Maurício Correa. Brasília, DF, 29 de janeiro de 2001. Brasília, 01 mar. 2002. Disponível em:

Como se observa, o STF entendeu pela inconstitucionalidade dessa forma de sequestro, vez que não abarcada pela CF, entendimento o qual veio a ser amplamente consolidado na jurisprudência nacional. Com isso, tem-se que, atualmente, a ampliação das possibilidades de sequestro dependeria de nova emenda constitucional a dispor sobre o assunto.

De toda forma, há de se reconhecer que, no que tange ao pagamento dos débitos, a ampliação das possibilidades de sequestro certamente seria de grande valia. Ainda, seria uma medida legítima do ponto de vista do credor, que tendo crédito vencido em seu favor, tem direito a recebê-lo de imediato.

Todavia, dada a sua onerosidade para a Fazenda Pública, a medida mostra-se inadequada, pois potencialmente levaria a lesão do efetivo e real interesse público.

Uma vez que se permita o sequestro para qualquer débito vencido, restaria em risco a continuidade da atividade administrativa, com uma supremacia quase que absoluta do interesse privado sobre o público. É o que afirma Vincenzo Demetrio Florenzano<sup>78</sup>, para quem medidas de força como o sequestro podem ocasionar a paralisação de atividades fundamentais da administração pública.

Além disso, existem outras medidas também dotadas de potencial eficácia para proporcionar o adimplemento dos precatórios, mas que importariam em ônus significativamente menor à Fazenda, equacionando melhor interesse público e privado (vide analisado na continuidade deste estudo). Deve, destarte, a proposta de ampliação das possibilidades de sequestro ser preterida em favor dessas outras.

## 5.5. FEDERALIZAÇÃO DA DÍVIDA

Outra possível solução para os precatórios aventada na doutrina diz respeito à federalização da dívida. É o que defendem Flavio Brando e Marcus Coêlho<sup>79</sup>.

---

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=87245>>. Acesso em: 11 out. 2015.

<sup>78</sup> FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. A emenda constitucional nº 30/00 sob a perspectiva da análise econômica do direito. 2007. **Revista da AMDE**. V.2, 2009. Disponível em <<http://www.revista.amde.org.br/index.php/ramde/article/view/28>> Acesso em 20 out. 2015. P.24.

<sup>79</sup> COELHO, Marcus Vinicius Furtado; BRANDO, Flávio. Federalização da dívida de precatórios é a melhor solução. 2013. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em <

Com base no §16º do art. 100 da CF, os autores afirmam que a solução da questão passa pela assunção, pela União, dos débitos oriundos de precatórios de todos os demais entes públicos. Tal ocorreria por meio da emissão de títulos públicos federais com prazo de 15 anos e remuneração igual à da poupança.

Os credores, de posse de tais títulos, poderiam retê-los até seu vencimento ou vendê-los, de modo a gerar mercado secundário para sua circulação.

Os entes que tiverem suas dívidas assumidas pela União, por sua vez, passariam a realizar seus pagamentos para essa, a qual possui poderes muito mais amplos que os particulares para obter seu crédito, podendo ajustar percentuais mínimos da receita corrente líquida a ser destinados à quitação, negociando os juros diretamente com os devedores e até retendo repasses dos Fundos de Participação para garantir os pagamentos.

Ainda, a União experimentaria aumento na arrecadação com a retenção de imposto de renda referente aos rendimentos dos títulos emitidos para a dívida, bem como haveria uniformização dos títulos, sistemas e cálculos relativos à atualização dos créditos, a favorecer a criação de um mercado para circulação dos valores (mais detidamente analisado na sequência).

A proposta, entretanto, é objeto de crítica por Leonardo José Carneiro da Cunha<sup>80</sup>, para quem a federalização violaria a impessoalidade e a ordem cronológica, pois permitiria à União escolher um débito específico para assumir. Da mesma forma, violaria a isonomia na medida em que seria possível a escolha de dívidas de um ente específico para a federalização.

Por fim, também configuraria violação à moralidade, sendo conduta sem quaisquer parâmetros objetivos, mas baseada unicamente na vontade individual do agente.

Gláucio Maciel-Gonçalves e Ângelo Emílio de Carvalho Fonseca<sup>81</sup>, contudo, defendem que o dispositivo constitucional não permitiria a concessão de benefícios direcionados a apenas alguns entes e citam a renegociação da dívida pública nos

---

<http://www.conjur.com.br/2013-fev-19/federalizacao-divida-precatorios-melhor-emenda-calote> >. Acesso em 20 out. 2015.

<sup>80</sup> CUNHA. Leonardo Carneiro da. Op. cit. P. 371-373

<sup>81</sup> MACIEL-GONÇALVES, Gláucio; DE CARVALHO FONSECA, Ângelo Emílio. Do Cumprimento das Sentenças Judiciais contra a Fazenda Pública no Brasil: O Instituto dos Precatórios. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Disponível em: <[http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012\\_05\\_2659\\_2739.pdf](http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_05_2659_2739.pdf)>. Acesso em 15 out. 2015. P.2711-2713

anos 1990 para defender a possibilidade de federalização dos débitos de precatórios.

Por derradeiro, também salientam que essa renegociação dependeria de prévia e específica autorização legislativa, a ser concedida pelo Senado nos termos do art. 52, VII da CF o qual, espera-se, realizaria controle a resguardar a isonomia e a impessoalidade.

Isto posto, tem-se que a federalização da dívida pode ser medida de interesse na busca pelo adimplemento dos precatórios. Contudo, essa necessariamente precisaria abarcar a integralidade dos débitos ou estabelecer critérios bastante claros, gerias e abstratos para selecionar os créditos a ser assumidos pela União, sob pena de violação às regras e princípios constitucionais suscitados por Leonardo da Cunha, nos termos acima expostos.

Afora isso, também se faria necessário prévio estudo acerca da capacidade da própria União em arcar com a dívida assumida, a fim de que a medida possua real eficácia, não persistindo o inadimplemento com a mera alteração do ente devedor.

## 5.6. PAGAMENTO COM DEPÓSITOS JUDICIAIS

Dentre as medidas ora analisadas para o pagamento dos precatórios, talvez a que melhor já foi testada (no sentido dos resultados positivos que obteve), seja aquela que propõe a utilização dos valores de depósitos judiciais em bancos oficiais para efetuar o adimplemento dos débitos.

De fato, a medida foi colocada em prática no Estado do Rio de Janeiro, que em 27 de junho de 2013 aprovou a Lei Complementar nº 147, cujo artigo 1º assim dispôs<sup>82</sup>:

---

<sup>82</sup> Referido artigo foi alterado no ano de 2015, pela Lei Complementar nº 163, que acrescentou a possibilidade de capitalização do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro mediante utilização de verbas de depósitos judiciais. *In verbis*: “Art. 1º Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro, existentes no Banco do Brasil, na data da publicação desta Lei Complementar, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos, até a proporção total de 62,5% (sessenta e dois inteiros e cinco décimos por cento) de seu valor atualizado, para os fins abaixo elencados, nas seguintes proporções:  
I – até o limite de 25 % (vinte e cinco por cento) para conta vinculada destinada ao pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem prevista na Constituição Federal;

Artigo 1º Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro, existentes no Banco do Brasil, na data da publicação desta lei, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos para conta vinculada de pagamento de precatórios, até a proporção de 25% (vinte e cinco por cento) de seu valor atualizado, para fins de pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor, observada a ordem prevista na Constituição Federal.

Em que pese ainda seja cedo para analisar o impacto da utilização de referidas verbas no que tange à sua futura devolução ao jurisdicionado, mister se faz reconhecer que a medida foi inegavelmente bem sucedida quanto ao pagamento dos precatórios: ao longo do ano de 2014, foi paga a integralidade dos valores em atraso pela Fazenda Estadual<sup>83</sup>, valor esse estimado ao início daquele ano em R\$3.295.945.682,52<sup>84</sup>.

Tamanho sucesso logo chamou a atenção do Legislativo Federal, que neste ano de 2015 aprovou a Lei Complementar nº151, autorizando aos Estados, Distrito Federal e Municípios que utilizem 70% dos depósitos relativos a processos judiciais e administrativos em que esses forem parte para proceder ao pagamento, dentre outros, de precatórios:

Art. 2º Os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial federal, estadual ou distrital.

Art. 3º A instituição financeira oficial transferirá para a conta única do Tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos referentes aos processos judiciais e administrativos de que trata o art. 2º, bem como os respectivos acessórios.

[...]

Art. 7º Os recursos repassados na forma desta Lei Complementar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 3º do art. 3º, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:

I – precatórios judiciais de qualquer natureza;

---

II – até o limite de 37,5% (trinta e sete inteiros e cinco décimos por cento) exclusivamente para a capitalização, pelo Estado, do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA”.

<sup>83</sup> DESEMBARGADORA Leila Mariano faz balanço da gestão à frente do TJRJ.02 fev. 2015. Disponível em <[http://www.tjrj.jus.br/ca\\_ES/web/guest/home/-/noticias/visualizar/2175632?p\\_p\\_state=maximized](http://www.tjrj.jus.br/ca_ES/web/guest/home/-/noticias/visualizar/2175632?p_p_state=maximized)> Acesso em 19 out. 2015.

<sup>84</sup> TJRJ pagou quase R\$1,5 bilhão em precatórios atrasados do Estado. 09 abril 2014. Disponível em <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/161502>> Acesso em 19 out. 2015.

Referida lei, no entanto, já é objeto de arguição de inconstitucionalidade junto ao STF: trata-se da ADI 5361, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB).

Nela, argumenta-se que a lei restaria inconstitucional em virtude de seu art. 8º e parágrafos<sup>85</sup>, que, ao invés de determinar a imediata restituição dos valores ao jurisdicionado, estabelece prazo de três dias para tanto (*caput*), prevendo ainda a possibilidade de insuficiência de saldo para restituição (§2º).

Dessa forma, a AMB afirma que a não devolução imediata dos valores ao jurisdicionado violaria o devido processo legal e, no caso de depósitos judiciais, a separação dos poderes (a determinação de levantamento acabaria não sendo cumprida). Por fim, também configuraria a criação de empréstimo compulsório sem a observância dos requisitos constitucionais para tanto (CF, art. 158).

Nesse sentido, a AMB ainda afirma ser certo o futuro inadimplemento pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, sobretudo dado o percentual de 70% dos valores que serão utilizados pelos entes, restando apenas 30% em fundo de reserva.

Isto posto, tem-se que a Associação traz a lume questão de grande relevância, que necessariamente deve ser objeto de amplo debate e estudo, vez que o inadimplemento da restituição de valores ao jurisdicionado não só aponta para a inconstitucionalidade, como também tende a agravar a situação de inadimplemento dos precatórios.

---

<sup>85</sup> Art. 8º Encerrado o processo litigioso com ganho de causa para o depositante, mediante ordem judicial ou administrativa, o valor do depósito efetuado nos termos desta Lei Complementar acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída será colocado à disposição do depositante pela instituição financeira responsável, no prazo de 3 (três) dias úteis, observada a seguinte composição:

[...]

§ 1º Na hipótese de o saldo do fundo de reserva após o débito referido no inciso II ser inferior ao valor mínimo estabelecido no § 3º do art. 3º, o ente federado será notificado para recompô-lo na forma do inciso IV do art. 4º.

§ 2º Na hipótese de insuficiência de saldo no fundo de reserva para o débito do montante devido nos termos do inciso II, a instituição financeira restituirá ao depositante o valor disponível no fundo acrescido do valor referido no inciso I.

§ 3º Na hipótese referida no § 2º deste artigo, a instituição financeira notificará a autoridade expedidora da ordem de liberação do depósito, informando a composição detalhada dos valores liberados, sua atualização monetária, a parcela efetivamente disponibilizada em favor do depositante e o saldo a ser pago depois de efetuada a recomposição prevista no § 1º deste artigo.



Contudo, o entendimento ora adotado dá conta de que, ao menos em juízo de aparência, a Lei Complementar nº 151/2015 não padece de inconstitucionalidade, vez que não há suficiente clareza acerca do inadimplemento previsto pela AMB.

De fato, é de se destacar que os depósitos compulsórios estipulados para as instituições financeiras relativos a recursos a prazo é de apenas 25% (Circular nº 3.569, de 22 de dezembro de 2011 do BACEN), montante esse até mesmo inferior ao fixado pela Lei Complementar em questão.

É certo que se tratam de operações distintas e com de depósitos e retiradas atrelados a fatores absolutamente diversos. Ainda assim, persiste a utilidade da comparação na medida em que demonstra que a probabilidade de inadimplemento, ao menos *a priori*, não é tão evidente quanto suscitado à ADI 5361.

De toda forma, a discussão é necessária, sendo imprescindível a realização de estudos aprofundados acerca do fluxo de recursos nos depósitos em questão, para que seja possível a aferição de um montante cuja utilização não implique em ainda mais danos ao jurisdicionado. A esse respeito, inclusive, são os ensinamentos do professor Rodrigo Luís Kanayama<sup>86</sup>:

A despeito de dilema sobre a legitimidade ou não da Lei Complementar, trata-se de medida legislativa que, caso seja bem utilizada, auxiliará o Estado a pagar suas dívidas judiciais. O receio ao bom uso, contudo, perdura, em razão dos constantes descumprimentos de pagamento de precatórios. Correta, então, a opinião da OAB/PR, que está preocupada com o descumprimento das obrigações do Estado (a devolução do dinheiro no momento certo) e, conseqüentemente, pela falta de sanções ao agente político. Fiquemos atentos.

Tem-se, destarte, que a proposta de pagamento de precatórios com valores decorrentes de depósitos judiciais apresenta-se como sugestão bastante interessante, sobretudo dada a experiência do Estado do Rio de Janeiro, acima mencionada. Todavia, deve ser adotada com absoluta cautela, a fim de que não acabe apenas por maximizar as dívidas da Fazenda Pública e prejudicar ainda mais os jurisdicionados.

---

<sup>86</sup> KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Depósitos judiciais serão utilizados para pagar precatórios**. Curitiba, 04 set. 2015. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/dinheiro-publico/depositos-judiciais-serao-utilizados-para-pagar-precatorios/>>. Acesso em 15 out. 2015.

## 5.7. PENHORA DE BENS DOMINICAIS

Vide adrede exposto, o regime de precatórios existe, dentre outros, em virtude da impenhorabilidade dos bens da Fazenda Pública, que decorre essencialmente da supremacia do interesse público sobre o privado.

Ocorre, porém, que nem todos os bens públicos possuem as mesmas características ou realizam imperativos de interesse público, de modo que a alguns não haveria razão a proteção contra a penhora.

É o que defende Petrônio Calmon Filho<sup>87</sup>, que afirma existir numerosos bens da Fazenda meramente patrimoniais (bens dominicais, vide art. 99, Código Civil – CC<sup>88</sup>), não vinculados a nenhuma função pública, mas apenas a uma maior intervenção do Estado na economia.

Diz ele que os únicos mandamentos brasileiros expressos sobre a impenhorabilidade dos bens públicos são as constantes no art. 101 do CC<sup>89</sup> e no art. 649, I do CPC<sup>90</sup>: enquanto o primeiro determina a inalienabilidade dos bens públicos de uso comum e de uso especial, o segundo determina a impenhorabilidade dos bens inalienáveis. A Constituição, por sua vez, seria silente na matéria.

Isto posto, sendo a inalienabilidade reservada aos bens afetos a finalidades públicas, não haveria que se falar em impenhorabilidade dos bens dominicais.

Da mesma forma, Calmon fundamenta a possibilidade de penhora desses bens a partir de uma interpretação sistemática da CF, pela qual não haveria que se falar em impenhorabilidade de bens dominicais, restando impenhoráveis apenas os de uso comum e de uso especial.

---

<sup>87</sup> FILHO, Petrônio Calmon. Execução contra a Fazenda Pública e penhora de bens públicos. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Execução contra a fazenda pública**. Brasília, DF: CEJ/CJF, 2003. P.152-158

<sup>88</sup> Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

<sup>89</sup> Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

<sup>90</sup> Art. 649. São absolutamente impenhoráveis:

I - os bens inalienáveis e os declarados, por ato voluntário, não sujeitos à execução;

[...]

Essa penhorabilidade seria ainda mais evidente quando se tratar de créditos alimentares, não havendo que se negar a penhora para seu adimplemento.

A esse respeito, o autor traz a lume exemplo de bens cuja penhora entende ser possível para o pagamento dos precatórios: os valores decorrentes da venda do Banespa, que rendeu R\$ 7,1 bilhões à União. Diz ele que o montante foi utilizado para o pagamento da dívida pública com credores estrangeiros, de modo que poderia perfeitamente ter sido penhorado para pagamento de precatórios, em especial alimentares.

Esse posicionamento, contudo, não é pacífico na doutrina.

De fato, outros autores entendem pela impossibilidade de penhora também dos bens dominicais. É o caso de Rafael Menna Barreto Von Gehlen<sup>91</sup>, para quem a Constituição, ao fixar o regime especial de execução contra a Fazenda Pública por meio de precatórios, estabeleceria implicitamente a impenhorabilidade de todo e qualquer bem público.

O argumento é relevante, sendo apto a colocar em dúvida o raciocínio anteriormente exposto e trazer maior complexidade à questão. Se de um lado temos uma possível nova forma de obtenção de recursos para reduzir o passivo da Fazenda Pública, que a princípio não traria maiores consequências para o orçamento público ou prejuízos para o desempenho da atividade administrativa, de outro temos uma disposição constitucional que aponta para a impossibilidade da penhora de quaisquer bens da União.

A solução, por evidente, irá perpassar por uma análise sistemática da Constituição, com o cotejo dos fundamentos da execução por precatórios com a medida proposta.

Para tanto, socorremo-nos da lição de Fábio Bittencourt da Rosa<sup>92</sup>, que assim delinea as finalidades dos pagamentos via precatórios:

O pagamento dos débitos da Fazenda Pública, via precatório, visa ao controle administrativo sobre as importâncias devidas como forma de moralizar o serviço público, mantendo a ordem cronológica de preferência nos pagamentos e o controle do gasto da verba pública.

---

<sup>91</sup> GEHLEN, Rafael Menna Barreto Von. **Terrenos de Marinha: caracterização e problemática envolvendo a sua demarcação**. Porto Alegre-RS, 2011. Disponível em <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/35827/000816617.pdf?sequence=1>>. Acesso em 15 out. 2015. P.16

<sup>92</sup> ROSA, Fábio Bittencourt Op. cit. P. 165.

Em adição, são os ensinamentos do Professor Rodrigo Luís Kanayama<sup>93</sup>:

Dizia Pontes de Miranda que o regime de pagamentos devidos pela Fazenda Pública era medida constitucional moralizadora, contra a advocacia administrativa, diante da necessidade de fazê-los na ordem de apresentação dos precatórios. Tem com função primordial o atendimento a princípios constitucionais: impessoalidade e isonomia. Sua existência também pode ser justificada pelo seguinte: todos os anos o Estado elabora seu orçamento público e somente pode despender recursos se o dispêndio estiver fixado em lei do orçamento anual.

Procedendo-se então à confrontação dessas finalidades e da proposta de penhora de bens dominicais, impende reconhecer que não há qualquer incompatibilidade da penhora no que tange ao controle dos débitos e dos gastos da verba pública.

Com efeito, a penhora não excluiria a inscrição do precatório, de modo que ambas as finalidades restariam resguardadas. Afora isso, ela também não afetaria o desenvolvimento da atividade administrativa, vez que recairia sobre bens sem afetação a qualquer finalidade pública, não havendo assim embaraços para com o controle do gasto de verbas e a regular prestação de serviços públicos.

A questão da manutenção da ordem cronológica, todavia, apresenta maior complexidade.

De fato, caso as penhoras sejam efetuadas em processos isolados, individuais, há evidente tendência de quebra dessa ordem (ainda que se possibilite a habilitação de outros credores na penhora), absolutamente inadmissível à luz do art.100 da CF.

Poder-se-ia então atribuir ao Presidente do Tribunal a competência para a penhora, tal qual já se faz com relação ao sequestro.

Contudo, a penhora é procedimento significativamente mais complexo que o sequestro de verbas, envolvendo fatores como a localização dos bens, sua avaliação e alienação judicial, os quais poderiam resultar em submissão da medida a interesses políticos, algo que o precatório tenta veementemente evitar. Seria necessária uma vinculação quase absoluta da medida, a afastar qualquer discricionariedade do agente público, o que não se acredita ser possível.

---

<sup>93</sup> KANAYAMA, Rodrigo Luís. Empresas estatais e o regime de precatórios. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 10, n. 37, p. 251-262, jan./mar. 2012. P. 258.

Destarte, com fulcro no art. 100 da CF, conclui-se pela inconstitucionalidade da penhora de bens dominicais para adimplemento de precatórios, devendo a iniciativa de sua alienação e destinação de verbas partir do próprio executivo, o qual pode eventualmente ser coagido a tanto por meio de intervenção, nos termos dos artigos 34, VI e 35, IV da CF.

## 5.8. COMPENSAÇÃO COM TRIBUTOS

Dentre as propostas para aprimoramento do sistema de precatórios, talvez a mais discutida seja a que diz respeito à compensação desses com tributos, discussão que já ganhou os tribunais e ainda é objeto de grande controvérsia.

A compensação é definida, segundo Paulo Lobo, como “modo de extinguir a obrigação quando uma pessoa for devedora e, ao mesmo tempo, credora de outra, até o limite do que esta lhe dever”<sup>94</sup>.

No que tange aos precatórios, a possibilidade de sua compensação com débitos de seus credores junto à administração pública foi primeiramente albergada à EC 30/2000. Como já adrede exposto, essa emenda acrescentou ao ADCT seu art. 78, no qual restou expressamente prevista a atribuição de poder liberatório do pagamento de tributos aos precatórios abarcados pela moratória vencidos e não pagos<sup>95</sup>.

Na sequência, a EC 62/2009, em seus arts. 5º e 6º, convalidou as cessões de precatórios a ela anteriores, bem como suas compensações com tributos. Ao acrescentar o §13º ao art. 100 da CF, também determinou que a cessão de precatórios independesse de concordância do devedor<sup>96</sup>.

A mesma emenda estabeleceu a possibilidade de compensação unilateral por parte da Fazenda dos precatórios com débitos de seus credores junto à administração (CF, art.100, §§9º e 10), bem como a possibilidade de constituição de direito líquido e certo à compensação com tributos, independente de qualquer

---

<sup>94</sup> LÔBO, Paulo. **Direito Civil: obrigações**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013. P.213

<sup>95</sup> § 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.

<sup>96</sup> § 13. O credor poderá ceder, total ou parcialmente, seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor, não se aplicando ao cessionário o disposto nos §§ 2º e 3º.

regulamentação (ADCT, art. 97, §10, II<sup>97</sup>). Essas últimas disposições, no entanto, foram declaradas inconstitucionais pelo STF no julgamento das ADIs 4357 e 4452, vide exposição supra.

Nesse contexto, passou a ser comum a tentativa do credor de precatórios de proceder a sua compensação com tributos. Contudo, houve resistência por diversos entes da federação em aceitar essa compensação.

A Receita Federal, por exemplo, manifestou entendimento na Solução de Consulta nº 101 – Cosit de que a compensação permitida pela CF seria apenas aquela realizada nos próprios autos da execução do precatório, de ofício, afastando sua realização administrativa ou com créditos tributários de outra pessoa jurídica que não a própria devedora do precatório.

A principal discussão, contudo, se dá com fulcro no art. 170 do CTN, a partir do qual a administração tem sustentado que a compensação dependeria de lei anterior do respectivo ente federativo que a regulamentasse.

A discussão ingressou no judiciário, o qual, como bem salienta Rafael Soares Albaneze, inicialmente entendeu pela auto-aplicabilidade do art. 78, §2º do ADCT, no que é emblemática a decisão do STJ no Recurso em Mandado de Segurança nº 26.500 (g.n.):

CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRECATÓRIO. ART. 78, § 2º, DO ADCT. COMPENSAÇÃO COM DÉBITOS TRIBUTÁRIOS. POSSIBILIDADE. 1. O art. 78 do ADCT, incluído pela EC 30/2000, estabeleceu, para as situações nele previstas, regime especial de pagamento, outorgando-se ao ente público a faculdade de parcelar o débito do precatório em prestações anuais, iguais e sucessivas pelo prazo de até dez anos. Em contrapartida, foram conferidos ao credor meios especiais e maiores garantias de pagamento do crédito assim parcelado, a saber: (a) a permissão para "a decomposição de parcelas, a critério do credor" (§ 1º), o "poder liberatório de pagamento de tributos da entidade devedora" (§ 2º) e (c) a permissão de seqüestro da verba necessária à sua satisfação não apenas na hipótese de preterição do direito de precedência, mas também nos casos de não ser pago no vencimento ou de haver omissão na previsão orçamentária (§ 4º). Precedente do STF: RCL 2.899/SP, Tribunal Pleno, Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 02.12.2005. 2. Salvo quando atendidos no prazo e na forma do art. 100 da Constituição, os débitos fazendários de que trata o art. 78 do ADCT devem ser considerados submetidos ao regime ali previsto

---

<sup>97</sup> II - constituir-se-á, alternativamente, por ordem do Presidente do Tribunal requerido, em favor dos credores de precatórios, contra Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, direito líquido e certo, autoaplicável e independentemente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem;

(Precedente: RMS 22.685/RJ, 1ª T., Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 18.03.2008). Em caso tal, não havendo ato específico da Fazenda Pública devedora a respeito, considera-se o débito dividido em dez parcelas, número máximo previsto no dispositivo constitucional. 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.** 4. Todavia, não se afasta a competência do fisco estadual de fiscalizar a correção da compensação a ser efetuada pelo contribuinte, e, quanto ao montante utilizado nesta operação, deverão ser informados, no momento oportuno, os órgãos responsáveis pelo controle do pagamento do precatório em questão, a fim de se prevenir equívocos em seu processamento. 5. Recurso ordinário a que se dá provimento<sup>98</sup>.

Como se observa, a norma constitucional foi tida como de eficácia plena, auto-aplicável, a afastar a necessidade de lei infraconstitucional a regulá-la.

Todavia, referido entendimento jurisprudencial foi posteriormente radicalmente alterado, passando a corrente dominante da jurisprudência nacional a condicionar a compensação de precatórios com débitos tributários à prévia autorização pelo ente federativo envolvido, mediante a edição de lei específica<sup>99</sup>.

Inclusive, o próprio STJ alterou seu posicionamento, passando a entender pela necessidade de lei regulamentadora, bem como entendendo que a compensação implicaria em quebra da ordem cronológica e poderia trazer graves consequências à economia estatal. É o que foi exposto ao julgamento do agravo regimental no agravo de instrumento nº 1.207.543/PR (g.n.):

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA COM CRÉDITO DE PRECATÓRIO REQUISITÓRIO. ARTIGO 78, § 2º, DO ADCT. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. RESTRIÇÃO IMPOSTA PELO DECRETO ESTADUAL N. 5.154/2001. INSCRIÇÃO NA DÍVIDA ATIVA. INEXISTÊNCIA. 1. Caso em que se discute a compensação de débitos tributários de ICMS com precatório judicial vencido e não pago (art. 78, § 2º, do ADCT). 2. A Corte a quo apreciou a lide sob enfoque eminentemente constitucional, matéria cuja análise está reservada ao Supremo Tribunal Federal, conforme disposto no art. 102 da CF/88. 3. **É pacífico o**

<sup>98</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS nº 26.500/GO. Recorrente: Fabiantex Comércio de Roupas e Aviamentos Ltda. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, DF, 04 de janeiro de 2009. Brasília, 15 jun. 2009. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200800518738&dt\\_publicacao=15/06/2009](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200800518738&dt_publicacao=15/06/2009)>. Acesso em: 11 out. 2015.

<sup>99</sup> ALBANEZE, Rafael Soares. **Compensação de débitos tributários através de precatórios: a existência do direito subjetivo.** Escola da Magistratura do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro-RJ, 2014. Disponível em <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/curso-de-especializacao-em-direito-tributario/edicoes/1\\_2014/pdf/RafaelSoaresAlbaneze.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/curso-de-especializacao-em-direito-tributario/edicoes/1_2014/pdf/RafaelSoaresAlbaneze.pdf)>. Último acesso em 10 out. 2015. p. 7.

**entendimento do STJ no sentido de que a compensação tributária, prevista no art. 170 do CTN, só poderá ser autorizada por lei que atribua à administração fazendária a prerrogativa de deferir ou não a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra Fazenda Pública.** 4. No Estado do Paraná o Decreto Estadual n. 5.154/2001 exige a inscrição na dívida ativa para a compensação de crédito. 5. **Cabe à Administração, por meio de lei, determinar as condições para compensação, não cabendo ao Poder Judiciário invadir a esfera da Administração Pública e declarar se existe ou não a possibilidade de compensação.** 6. Agravo regimental não provido<sup>100</sup>.

No STF, a discussão já esteve presente por duas vezes, no âmbito da ADI 2.099/ES e do Recurso Extraordinário nº 566.349/MG.

A primeira, ajuizada pelo Governador do Espírito Santo em face da Lei Estadual nº 5.742/98, que permitia a cessão e compensação de precatórios com tributos, teve cautelar concedida em 17 de dezembro de 1999<sup>101</sup>. À decisão, o STF entendeu que a compensação reduziria as receitas do estado e prejudicaria os demais credores, violando a ordem cronológica de pagamentos.

Entretantes, antes mesmo da publicação do acórdão, a lei impugnada foi revogada e o Tribunal entendeu pela perda do objeto da demanda, em decisão proferida em 21 de fevereiro de 2002<sup>102</sup>.

Da mesma forma, o RE 566.349/MG também não teve seu mérito analisado. Após o reconhecimento da repercussão geral da matéria pelo STF<sup>103</sup>, o precatório que se pretendia compensar foi quitado pelo Estado de Minas Gerais, sendo o

<sup>100</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag nº 1.207.543/PR. Agravante: Sociedade Brasileira de Embalagens e Descartáveis Ltda. - SBDE. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 08 de janeiro de 2010. Brasília, 17 jun. 2010. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200901377676&dt\\_publicacao=17/06/2010](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200901377676&dt_publicacao=17/06/2010)>. Acesso em: 11 out. 2015.

<sup>101</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2099. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 17 de janeiro de 1999. Brasília, 19 set. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347427>>. Acesso em: 11 out. 2015.

<sup>102</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2099. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 21 de janeiro de 2002. Brasília, 05 mar. 2002. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.+E+2099.NUMER.\)+NAO+S.PRES.&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/bgpqr5t](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.+E+2099.NUMER.)+NAO+S.PRES.&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/bgpqr5t)>. Acesso em: 11 out. 2015.

<sup>103</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 566.349. Recorrente: Rodoviário Ramos Ltda.. Relator: Ministra Carmen Lúcia. Brasília, DF, 02 de janeiro de 2008. Brasília, 31 out. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558899>>. Acesso em: 11 out. 2015.



recurso julgado prejudicado em 22 de setembro de 2014<sup>104</sup>, de modo que remanesceu a questão sem uma palavra final pelo judiciário.

Paralelamente à discussão nos tribunais, a doutrina tem discorrido longamente sobre o assunto, sendo que nessa, à oposição do que vem ocorrendo no judiciário, o entendimento predominante dá conta da possibilidade de compensação entre precatórios e tributos independente de lei infraconstitucional a autorizando.

Rafael Soares Albaneze<sup>105</sup>, por exemplo, afirma que as emendas 30/2000 e 62/2009 trouxeram embasamento constitucional para que se sustente a existência de verdadeiro direito subjetivo do jurisdicionado à compensação tributária, independente de qualquer lei infraconstitucional.

Outro autor que defende a possibilidade de compensação é Kiyoshi Harada<sup>106</sup>, para quem o §3º do art. 16 da lei nº 6.830/80, que veda a compensação em sede de execução fiscal, não teria sido recepcionado pela EC 62/2009.

Vicenzo Demetrio Florenzano<sup>107</sup>, por sua vez, sustenta que a compensação efetivamente levaria a uma redução da arrecadação do Estado, mas que, de outro lado, essa seria ampliada com o crescimento que o instituto proporcionaria na renda e emprego do setor privado, ocasionando ainda grande benefício para a credibilidade interna e externa do Estado.

A seu turno, Eduardo Salamacha<sup>108</sup> diz que não só a compensação entre precatórios e tributos é auto-aplicável, como também possui evidente base

---

<sup>104</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 566.349. Recorrente: Rodoviário Ramos Ltda.. Relator: Ministra Carmen Lúcia. Brasília, DF, 22 de janeiro de 2014. Brasília, 25 set. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=3656366&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 11 out. 2015.

<sup>105</sup> ALBANEZE, Rafael Soares. **Compensação de débitos tributários através de precatórios**: a existência do direito subjetivo. Escola da Magistratura do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro-RJ, 2014. Disponível em <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/curso-de-especializacao-em-direito-tributario/edicoes/1\\_2014/pdf/RafaelSoaresAlbaneze.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/curso-de-especializacao-em-direito-tributario/edicoes/1_2014/pdf/RafaelSoaresAlbaneze.pdf)>. Último acesso em 10 out. 2015. P. 12.

<sup>106</sup> HARADA, Kiyoshi. **Compensação de precatório com tributos da entidade devedora**. Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento. 2011. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/compensa%C3%A7%C3%A3o-de-precat%C3%B3rio-com-tributos-da-entidade-devedora>>. Acesso em 10 out. 2015.

<sup>107</sup> FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. Op. cit. P.19

<sup>108</sup> SALAMACHA, Eduardo. A possibilidade de compensação irrestrita de créditos de precatórios, ainda que de terceiros, com débitos tributários, à luz da CF. **Boletim Jurídico**. Edição 1113, 2013. Disponível em <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2851>>. Acesso em 10 out. 2015.

constitucional, sendo desnecessária a edição ou alteração de qualquer lei para tanto.

De fato, o autor sustenta que a compensação possibilitaria a empresas pagar suas dívidas tributárias com menor custo, reduzindo a quantidade de falências em virtude desses débitos, gerando riqueza e empregos, o que, em última análise, se reverteria no pagamento de mais tributos ao Fisco, incrementando sua arrecadação.

Dessa forma, o autor afirma que a compensação realizaria os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF, art. 3º), assim como a livre iniciativa e a dignidade da pessoa humana, sem qualquer prejuízo para o Fisco.

Também aduz que a compensação realizaria o próprio interesse público, para que se socorre à distinção que Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>109</sup> faz entre interesse público primário e secundário: o primeiro seria o que se reporta à sociedade, ao passo que o segundo diria respeito tão somente ao aparelho estatal, ao Estado como pessoa jurídica com interesses que lhe são individuais:

Uma vez reconhecido que os interesses públicos correspondem à dimensão pública dos interesses individuais, ou seja que consistem no plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto incluído o depósito intertemporal destes mesmos interesses, põe-se a nu a circunstância de que não existe coincidência necessária entre interesse público e interesse do Estado e demais pessoas de Direito Público.

É que, além de subjetivar estes interesses, o Estado, tal como os demais particulares, é, também, ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que l'ao particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer outro sujeito.(p.65-66)

A não compensação de precatórios e tributos atenderia a um interesse meramente secundário, da Fazenda, ao passo que a compensação realizaria o interesse público propriamente dito (primário), gerando desenvolvimento para o país e salvaguardando a dignidade da pessoa humana.

---

<sup>109</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 65-66.

Outro autor de relevo a defender que a compensação em tela ocorra independente de lei infraconstitucional é o professor Sacha Calmon Navarro Coelho, que nos ensina<sup>110</sup>:

A CR/88, em nenhum momento, remete à lei a competência para disciplinar ou delimitar o direito à compensação de precatório segundo a conveniência dos entes estatais tributantes, devendo a matéria estar estritamente adstrita ao comando constitucional.

A dita “compensação” de precatórios vencidos com tributos tem o seu conteúdo bem delimitado pela norma constitucional e contem todos os elementos e prescrições necessários ao seu exercício, sendo despicienda a edição de lei para cumprir tal função. Ou seja, não há previsão, nem necessidade de lei, para regular, complementar ou viabilizar a aplicação do comando constitucional.

O professor diz ainda que a compensação prevista ao texto constitucional é diferente daquela prevista ao art. 170 do CTN, dispensando a edição de lei autorizativa.

Formalmente, tal decorreria da sede constitucional do instituto. Materialmente, decorreria da atribuição de curso forçado ao precatório, oponível às Fazendas como se moeda fosse, com a específica finalidade de extinguir obrigações tributárias. Ademais, enquanto a finalidade da compensação prevista ao CTN seria proteger a esfera jurídica dos entes estatais, a constitucional buscaria proteger os credores, lhes assegurando “forma alternativa de satisfação de seus direitos líquidos, certos e exigíveis<sup>111</sup>”.

Também sobre a matéria, a professora Betina Treiger Grupenmacher<sup>112</sup>, em artigo de indispensável leitura para compreensão do tema, sustenta que o art. 78 do ADCT possui “eficácia plena e aplicabilidade imediata, independendo, portanto, de lei que o regulamente”<sup>113</sup>. A autora também afirma que o art. 170 do CTN confere ao Poder Público apenas a faculdade de editar lei regulamentando a compensação,

<sup>110</sup> COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Precatórios: o estado da arte. **Revista Eletrônica de Direito Tributário da ABDF**. N.01, Número 03, 2011. Disponível em <<http://www.abdf.com.br/pt/revista/artigo/186-precatorios-o-estado-da-arte>>. Acesso em 10 out. 2015. P.7.

<sup>111</sup> COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Op.cit. p.8.

<sup>112</sup> GRUPENMACHER, Betina Treiger . Uso de Precatórios para o pagamento de Tributos. In: Valdir de Oliveira Rocha. (Org.). **Questões Atuais do Direito Tributário**. 1ed.São Paulo: Editora Dialética, 2009, v. 13, p. 34-55.

<sup>113</sup> Ibid. p. 41.

sendo que sua falta não impediria a aplicação do instituto, bem como que a imposição de limitações à compensação viola a eficácia e a moralidade pública<sup>114</sup>.

Por fim, Leonardo José Carneiro da Cunha<sup>115</sup> defende a possibilidade de compensação, definindo essa como “louvável” mesmo a partir do interesse da administração pública, vez que seria um meio eficaz dessa satisfazer os seus créditos.

Isto posto, observa-se que a compensação é um dos temas mais profícuos no que tange aos precatórios, sendo que a discussão a seu respeito extrapola em muito as estreitas margens ora analisadas, dando conta ainda, *v.g.*, de questionamentos sobre quais precatórios e quais tributos comportariam compensação e quais devem ser os titulares desses créditos e débitos.

Todavia, para os modestos objetivos do presente estudo, satisfaz-se com o reconhecimento da constitucionalidade da compensação independente de lei infraconstitucional, bem como com o reconhecimento das potenciais vantagens que o instituto traria tanto ao jurisdicionado quanto à Fazenda Pública, a apontar para sua adoção como um meio de interesse para o aprimoramento do sistema. Deve, no entanto, ser precedida de detalhado estudo a antever suas consequências para os cofres públicos, na busca por viabilizar sua realização sem prejuízo da prestação das atividades estatais.

## 5.9. CRIAÇÃO DE UM MERCADO PARA CIRCULAÇÃO DOS CRÉDITOS

Outra proposta com bastante repercussão na doutrina é a que diz respeito à criação de um mercado para possibilitar a circulação dos créditos representados pelos precatórios, medida essa sustentada por Vincenzo Demetrio Florenzano<sup>116</sup>.

Com base nas previsões constitucionais acerca da cessão de precatórios e do poder liberatório desses, o autor propõe a criação de um mercado ágil e dinâmico, capaz de dar liquidez aos precatórios por meio de títulos a eles referentes, inclusive com a possibilidade de decomposição dos créditos a critério do credor (vide art. 78, §1 do ADCT).

---

<sup>114</sup> Ibid. p.46-51

<sup>115</sup> CUNHA. Leonardo Carneiro da. Op. cit. p.362.

<sup>116</sup> FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. Op. cit. p.15-17.

Para tanto, seria necessário transformar os precatórios em produto capaz de desempenhar as funções de uma mercadoria, capaz de induzir oferta pública e demanda, de modo que, mais que títulos de crédito, os precatórios precisariam ser transformados em valores mobiliários, a permitir a oferta ao público.

O desenvolvimento do mercado também dependeria da criação de um sistema eficiente de representação dos créditos, com absoluta transparência e disponibilidade de informações sobre eles.

O credor arcaria com os custos de transação e sofreria com algum deságio (o valor dos precatórios oscilaria conforme a oferta e a demanda), mas seria beneficiado com a liquidez do título e a possibilidade de oferecê-lo em garantia de empréstimos bancários.

A criação desse mercado ainda traria benefícios para a economia nacional, pois possibilitaria a transformação de ativos mortos, sem liquidez, em ativos vivos e líquidos, proporcionando ao setor privado mais recursos para investir, poupar ou consumir, gerando empregos, renda e, em última análise, o próprio crescimento do país.

Já do ponto de vista dos credores, Florenzano<sup>117</sup> diz que a análise das consequências da criação desse mercado seria mais complexa.

De fato, se de um lado a Fazenda tende a experimentar redução da arrecadação com a compensação de precatórios comercializados com tributos, de outro terá essa ampliada com o crescimento da renda e emprego do setor privado, bem como também veria sua credibilidade interna e externa bastante melhoradas.

Isto posto, mister se faz reconhecer que a criação do referido mercado, em que pese deva ser vista com cautela e precedida de detidos estudos sobre o impacto que poderia gerar nas receitas da Fazenda, tende a ser medida bastante positiva para o aprimoramento do sistema dos precatórios.

Com efeito, melhoraria significativamente a situação dos credores, que passariam a ter alternativa para obter seus créditos com maior celeridade (em que pese com algum deságio), sem acarretar maiores prejuízos à Fazenda, contribuindo, em última análise, para a consecução do próprio interesse público.

---

<sup>117</sup> FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. Op. cit. P.19.

## 5.10. PAGAMENTO DE CRÉDITOS ALIMENTARES INDEPENDENTE DE PRECATÓRIO

Petrônio Calmon Filho<sup>118</sup>, em publicação do Conselho da Justiça Federal, apresenta proposta do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP) de que o pagamento de créditos alimentares se faça independente de precatório.

Sugere que as entidades pagadoras prevejam dotações orçamentárias específicas para pagamento desses créditos, dotações as quais, todavia, seriam realizada antes da formação do título judicial.

Haveria, destarte, uma previsão orçamentária genérica para pagamento de precatórios alimentares, a possibilitar seu imediato adimplemento.

Para tanto, em um primeiro ano, seriam objeto de dotação os valores relativos aos precatórios alimentares em atraso, acrescida de montante igual para pagamento dos que forem constituídos. Com isso, restariam adimplidos todos os créditos alimentares em atraso e, para os anos subseqüentes, ao invés de precatórios, teríamos dotações orçamentárias suficientes para o pagamento dessas verbas.

O autor propõe que sejam então realizados estudos do crescimento vegetativo das verbas alimentares, a partir do estudo da média dos últimos cinco anos, obtendo-se assim o valor adequado para a dotação orçamentária antes mesmo da efetiva constituição dos débitos.

Para Calmon, ademais, nem sequer se faria necessária alteração do texto constitucional para possibilitar a exclusão dos créditos alimentares da sistemática dos precatórios, vez que a redação original do art. 100 da CF já o teria feito.

Segundo ele, quando o *caput* do art. 100 da CF falava em “à exceção dos créditos de natureza alimentícia [...]”, o que pretendeu não foi a criação de duas categorias diferentes de precatórios, de duas filas de pagamento, mas sim que os créditos alimentares não fossem submetidos aos precatórios.

Nesse sentido, também sustenta que o §3º do referido artigo indicaria na mesma direção, eis que afirma que “o disposto no *caput* deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica [...]”. Ao falar em disposição do *caput* sobre precatórios, o parágrafo estaria a indicar que lá há mais alguma matéria para

---

<sup>118</sup> FILHO, Petrônio Calmon. Op. cit. P.151.

além de precatórios, a qual seria, precisamente, a relativa ao pagamento das obrigações alimentares, que independeriam de precatório.

Não bastasse isso, Calmon argumenta que a falta de detalhamento do funcionamento da fila de precatórios alimentares ao texto constitucional demonstraria que, em verdade, não era intenção do constituinte a criação dessa outra fila. De fato, nada indica como funcionaria o pagamento dos débitos das duas filas, se uma precisaria ser integralmente paga antes de se iniciar a outra ou se os pagamentos obedeceriam alguma proporção a privilegiar os créditos alimentares.

O STF, contudo, consolidou entendimento de que também se faziam necessários precatórios para o pagamento de créditos alimentares, entendimento o qual foi mais tarde consagrado na CF, tendo em vista que a EC 62/2009 alterou o texto do *caput* do art. 100 e de seu parágrafo primeiro, indicando claramente para a necessidade de expedição de precatório para o pagamento de débitos alimentares.

Entretanto, a discussão persiste. Ora, se é de verbas alimentares que se trata, essas entendidas, conforme lição de J.M. Carvalho Santos<sup>119</sup>, como “[...] tudo que é necessário para satisfazer as necessidades da vida, isto é, para o sustento, tratamento de moléstias, vestuário e habitação, e, se o alimentário é menor, também para as despesas de criação e educação”, cuja urgência e imediata necessidade podem até mesmo levar, em relações privadas, à prisão o devedor inadimplente (CPC, art. 733, §1º<sup>120</sup>), imperativo reconhecer sua incompatibilidade com o pagamento por meio de precatórios, cuja demora para adimplemento chega a superar a marca de uma década.

A exclusão das verbas alimentares dessa sistemática acaba por configurar premente necessidade não apenas em respeito à separação dos poderes ou à celeridade processual, mas principalmente como consectário da proteção da dignidade da pessoa humana, vez que o pagamento tardio dessas verbas tende a prejudicar o próprio sustento do jurisdicionado, que receberá os valores que precisaria para sua subsistência atual apenas em um futuro bastante longínquo.

---

<sup>119</sup> SANTOS, J. M. de Carvalho. **Código civil brasileiro interpretado**: principalmente do ponto de vista prático. 7a ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961, vol. VI, p. 157.

<sup>120</sup> Art. 733. Na execução de sentença ou de decisão, que fixa os alimentos provisionais, o juiz mandará citar o devedor para, em 3 (três) dias, efetuar o pagamento, provar que o fez ou justificar a impossibilidade de efetuá-lo.

§ 1º Se o devedor não pagar, nem se escusar, o juiz decretar-lhe-á a prisão pelo prazo de 1 (um) a 3 (três) meses.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O precatório, se bem usado, pode ser um instituto de grande valia na realização do interesse público, proporcionando controle dos gastos do Estado, mantendo a ordem cronológica de pagamentos e preservando a realização das atividades estatais.

Contudo, fato é que os precatórios usualmente têm sido utilizados de forma absolutamente irresponsável por administradores, que fazem deles meio de financiamento do Estado, postergando o pagamento para as administrações subsequentes ou confiando na concessão de novas moratórias e outros benefícios pelo legislativo.

A situação é notadamente insustentável, configurando frontal violação aos direitos dos credores, à dignidade da pessoa humana, ao Estado de Direito e, em última análise, ao próprio interesse público, esse caracterizado como o interesse da sociedade como um todo, não podendo ser confundido com um mero interesse fazendário, um interesse do agente público<sup>121</sup>.

Necessário, destarte, que se efetue desde logo radical mudança na mentalidade não só do administrador público, mas também do legislador e dos tribunais, a fim de que deixem de tomar desse interesse meramente fazendário como se verdadeiro interesse público fosse e, na busca pela realização plena da dignidade da pessoa humana, do Estado de Direito e do efetivo interesse público, tomem medidas significativas para o mais célere possível adimplemento dos precatórios.

Tais medidas, em nosso entender, passariam bastante distante da decretação de quaisquer novas moratórias, que nada fazem pela a quitação da dívida, mas apenas prejudicam o credor, premiam o mau administrador que deixou os débitos se acumularem e geram a esse expectativas a fundamentar sua escolha por fugir aos pagamentos.

A solução também evitaria opções mais radicais, tais como a ampliação do das possibilidades de sequestro de verbas públicas e a admissão de penhora de bens dominicais, vez que essas, em que pese provavelmente de grande eficácia para proporcionar pagamentos, prejudicariam a realização das finalidades do

---

<sup>121</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit. Loc. Cit..



precatório, seja pelo prejuízo causado à realização da atividade administrativa e ao controle de seus gastos, seja por prejuízo à ordem cronológica de pagamentos e à moralidade pública.

O mais adequado seria, em nosso ver, a conjugação de iniciativas a conciliar interesse público e privado, com a utilização de diversos expedientes de forma responsável, balanceando-os para que propiciem a quitação dos débitos sem gerar ônus demasiado ao Estado.

Destarte, entende-se pela utilização moderada dos depósitos judiciais para pagamento dos precatórios, a ser realizado com absoluta prioridade para com os créditos alimentares.

De fato, referidos depósitos poderiam ser utilizados de forma a quitar a integralidade dos precatórios dessa natureza para, na sequência, excluir as verbas alimentares do regime dos precatórios, determinando que seu adimplemento ocorra sempre de imediato, em homenagem à dignidade da pessoa humana.

Já no que tange aos precatórios comuns, a resolução do problema passa, a nosso entender, pela admissão da sua ampla compensação com tributos, bem como de sua utilização como garantia para empréstimos, execuções, etc.

Com isso, precatórios passariam a constituir verdadeira mercadoria, gerando demanda a possibilitar a criação de um mercado bastante dinâmico para sua circulação.

A medida beneficiaria substancialmente o credor, eis que traria liquidez para os precatórios, possibilitando o recebimento mais célere do valor devido (mesmo que com algum deságio). Ainda, melhoraria a imagem do Estado no âmbito nacional e internacional, incentivando investimentos, aquecendo a economia, gerando desenvolvimento para o país e, em última análise, incrementando a própria arrecadação do Estado, em consequência direta do aumento da renda e emprego no país.

Essas iniciativas, todavia, apenas podem ser adotadas após o desenvolvimento de estudos prévios bastante sérios, isentos e detalhados acerca do impacto que gerariam para os cofres públicos, de forma a possibilitar que se estabeleça a dosagem correta de cada uma das iniciativas a ser adotadas, impedindo que onerem o Estado de forma excessiva, que lhe impossibilitem realizar adequadamente suas funções, ou que gerem novas dívidas desse frente ao cidadão.

## REFERÊNCIAS

ALBANEZE, Rafael Soares. **Compensação de débitos tributários através de precatórios**: a existência do direito subjetivo. Escola da Magistratura do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro-RJ, 2014. Disponível em <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/curso-de-especializacao-em-direito-tributario/edicoes/1\\_2014/pdf/RafaelSoaresAlbaneze.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/curso-de-especializacao-em-direito-tributario/edicoes/1_2014/pdf/RafaelSoaresAlbaneze.pdf)>. Último acesso em 10 out. 2015.

ASSESSORIA DE IMPRENSA DO TJ-RJ. **Desembargadora Leila Mariano faz balanço da gestão à frente do TJRJ**. 2015. Disponível em <[http://www.tjrj.jus.br/ca\\_ES/web/guest/home/-/noticias/visualizar/2175632?p\\_p\\_state=maximized](http://www.tjrj.jus.br/ca_ES/web/guest/home/-/noticias/visualizar/2175632?p_p_state=maximized)>. Acesso em 11 out. 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRAGA, Caroline Duarte. **Execução contra a Fazenda Pública: sistemática do precatório**. In: XVII ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UFBA, 2008, Salvador. Anais... Salvador: CONPEDI, 2008. P. 2820-2840. Disponível em <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/caroline\\_duarte\\_braga.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/caroline_duarte_braga.pdf)>. Acesso em 25 out. 2015.

BRANDO, Flávio. Títulos federais podem ser alternativa a problema dos precatórios. **Revista Consultor Jurídico**. 2014. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2015-mai-05/flavio-brando-titulos-federais-podem-alternativa-problema-precatorios>>. Acesso em 11 out. 2015.

BRASIL. CNJ. **Precatórios: Reestruturação da gestão dos tribunais**. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/reatorio\\_precatorios\\_CNJ\\_FINAL1.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/reatorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf)> Acesso em 20 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Coordenação-Geral de Tributação da Receita Federal. **Solução de Consulta nº 101 – Cosit**. 2014. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/Legislacao/SolucoesConsultaCosit/2014/SCCosit1012014.pdf>>. Acesso em 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto N. 3084, de 5 de novembro de 1898. Aprova a Consolidação das Leis referentes à Justiça Federal. Disponível em <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3084&tipo\\_norma=DEC&data=18981105&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3084&tipo_norma=DEC&data=18981105&link=s)>. Acesso em 11 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. ADI nº 4357. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, DF, 14 de janeiro de 2013. Brasília, 26 set. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=307365265&tipoApp;=.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2015.

\_\_\_\_ Superior Tribunal de Justiça. Agrg no Ag nº 1.207.543, /pr. Agravante: Sociedade Brasileira de Embalagens e Descartáveis Ltda. - SBDE. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 08 de janeiro de 2010. Brasília, 17 jun. 2010. Disponível em:  
<[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200901377676&dt\\_publicacao=17/06/2010](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200901377676&dt_publicacao=17/06/2010)>. Acesso em: 11 out. 2015.

\_\_\_\_ Supremo Tribunal Federal. Rg no Re nº 922.144. Recorrente: Anna Elisa Sererus. Recorrido: Município de Juiz de Fora. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 30 de janeiro de 2015. Disponível em:  
<[file:///C:/Users/Diogo/Downloads/texto\\_308159558.pdf](file:///C:/Users/Diogo/Downloads/texto_308159558.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2015.

\_\_\_\_ Superior Tribunal de Justiça. RMS nº 26.500/GO. Recorrente: Fabiantex Comércio de Roupas e Aviamentos Ltda. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, DF, 04 de janeiro de 2009. Brasília, 15 jun. 2009. Disponível em:  
<[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200800518738&dt\\_publicacao=15/06/2009](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200800518738&dt_publicacao=15/06/2009)>. Acesso em: 11 out. 2015.

\_\_\_\_ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2099. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 17 de janeiro de 1999. Brasília, 19 set. 2003. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347427>>. Acesso em: 11 out. 2015.

\_\_\_\_ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2099. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 21 de janeiro de 2002. Brasília, 05 mar. 2002. Disponível em:  
<[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.+E+2099.NUME.\)+NAO+S.PRES.&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/bgpqr5t](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.+E+2099.NUME.)+NAO+S.PRES.&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/bgpqr5t)>. Acesso em: 11 out. 2015.

\_\_\_\_ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2356//DF. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 25 de janeiro de 2010. Brasília, 19 maio 2011. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623127>>. Acesso em: 19 out. 2015

\_\_\_\_ Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 1892. Reclamante: Governador do Estado do Rio Grande do Norte. Relator: Ministro Maurício Correa. Brasília, DF, 29 de janeiro de 2001. Brasília, 01 mar. 2002. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=87245>>. Acesso em: 11 out. 2015.

\_\_\_\_ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 566.349. Recorrente: Rodoviário Ramos Ltda.. Relator: Ministra Carmen Lúcia. Brasília, DF, 02 de janeiro de 2008. Brasília, 31 out. 2008. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558899>>. Acesso em: 11 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 566.349. Recorrente: Rodoviário Ramos Ltda.. Relator: Ministra Carmen Lúcia. Brasília, DF, 22 de janeiro de 2014. Brasília, 25 set. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=3656366&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 11 out. 2015.

CARVALHO, Vladimir Souza, **Iniciação ao Estudo do Precatório**, Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 19, 76:337, out./dez. 1982

CID, Maximillian Moraes. **A distribuição e evolução dos precatórios da União de 2010 a 2013**. Brasília, 2013 Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/409/Maximillian%20-%20V.%20Def..pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 20 out. 2015.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado; BRANDO, Flávio. Federalização da dívida de precatórios é a melhor solução. **Revista Consultor Jurídico**. 2013. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2013-fev-19/federalizacao-divida-precatorios-melhor-emenda-calote>>. Acesso em 20 out. 2015.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. Precatórios: o estado da arte. Revista Eletrônica de Direito Tributário da ABDF. N.01, Número 03, 2011. Disponível em <<http://www.abdf.com.br/pt/revista/artigo/186-precatorios-o-estado-da-arte>>. Acesso em 10 out. 2015.

Conselho da Justiça Federal (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. **Execução contra a fazenda pública - razões políticas do descumprimento rs ordens judiciais**. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, Rita Helena dos Anjos. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2002.

CUNHA. Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2011.

CUNHA, Paula Chaves da. A qualificação material do precatório. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 66, p. 214-248, set./dez. 2014. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista66/revista66\\_214.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista66/revista66_214.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2015.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. **O sistema do precatório**. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, n. 22, p. 61-102, ago./nov. 1998.

DESEMBARGADORA Leila Mariano faz balanço da gestão à frente do TJRJ.02 fev. 2015. Disponível em <[http://www.tjrj.jus.br/ca\\_ES/web/guest/home/-/noticias/visualizar/2175632?p\\_p\\_state=maximized](http://www.tjrj.jus.br/ca_ES/web/guest/home/-/noticias/visualizar/2175632?p_p_state=maximized)> Acesso em 19 out. 2015.

DELGADO, José Augusto. **Precatório judicial e evolução histórica. Advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público.** /n: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (Coord.). Execução contra a Fazenda Pública. Brasília, Centro de

Estudos Judiciários, CEJ, 2003, p. 121-140. Disponível em:  
<<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16940>>. Acesso em: 20 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Execução de quantia certa contra a fazenda pública: inexigibilidade de precatório requisitório quando se tratar de crédito de natureza alimentícia: art. 100 da Constituição Federal.** Revista de Processo, v. 15, n. 57, p. 13-23, jan./mar. 1990.

DEIRÓ, Eunápio. **Fragmentos de estudos da história da Assembléia Constituinte do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em  
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1117>>. Acesso em 09 nov. 2015.

Dívida do governo do RS com precatórios chega a R\$ 8,3 bilhões. **G1.com.** Porto Alegre, 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/03/divida-do-governo-do-rs-com-precatorios-chega-r-83-bilhoes.html>>. Acesso em 10 out. 2015.

EXECUÇÃO contra a fazenda pública. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva. Brasília, DF: CEJ/CJF, 2003. 507p. (Cadernos do CEJ, 23).

FILHO, Petrônio Calmon. Execução contra a Fazenda Pública e penhora de bens públicos. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Execução contra a fazenda pública.** Brasília, DF: CEJ/CJF, 2003. P. 141-160.

FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. A emenda constitucional nº 30/00 sob a perspectiva da análise econômica do direito. 2007. **Revista da AMDE.** V.2, 2009. Disponível em <<http://www.revista.amde.org.br/index.php/ramde/article/view/28>>. Acesso em 20 out. 2015.

GALLI, Marcelo. Para seis ministros do STF, incidem juros de mora no pagamento de precatórios. **Revista Consultor Jurídico.** 2015. Disponível em <[http://www.conjur.com.br/2015-out-29/seis-ministros-stf-incidem-juros-mora-precatorios?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=facebook](http://www.conjur.com.br/2015-out-29/seis-ministros-stf-incidem-juros-mora-precatorios?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook)>. Acesso em 09 nov. 2015.

GEHLEN, Rafael Menna Barreto Von. **Terrenos de Marinha: caracterização e problemática envolvendo a sua demarcação.** Porto Alegre-RS, 2011. Disponível em  
<<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/35827/000816617.pdf?sequence=1>>. Acesso em 15 out. 2015.

GRUPENMACHER, Betina Treiger . Uso de Precatórios para o pagamento de Tributos. In: Valdir de Oliveira Rocha. (Org.). **Questões Atuais do Direito Tributário.** 1ed.São Paulo: Editora Dialética, 2009, v. 13, p. 34-55.

HARADA, Kiyoshi. Precatório judicial. **Revista Jus Vigilantibus,** 2007. Disponível em: <  
[http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art\\_srt\\_arquivo20090329184726.pdf](http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art_srt_arquivo20090329184726.pdf)>. acesso em 20 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Compensação de precatório com tributos da entidade devedora.** Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento. 2011. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/compensa%C3%A7%C3%A3o-de-precat%C3%B3rio-com-tributos-da-entidade-devedora>>. Acesso em 10 out. 2015.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Depósitos judiciais serão utilizados para pagar precatórios.** Curitiba, 04 set. 2015. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/dinheiro-publico/depositos-judiciais-serao-utilizados-para-pagar-precatorios/>>. Acesso em 15 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Empresas estatais e o regime de precatórios.** *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 37, p. 251-262, jan./mar. 2012.

LOBATO, Carla Gonçalves. **A supremacia do interesse público sobre o privado e o regime de precatórios.** Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público. 2014. Disponível em <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1518/Monografia\\_Carla%20Gon%C3%A7alves%20Lobato.pdf?sequence=1](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1518/Monografia_Carla%20Gon%C3%A7alves%20Lobato.pdf?sequence=1)>. Acesso em 09 nov. 2015.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil: obrigações.** 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACIEL-GONÇALVES, Gláucio; DE CARVALHO FONSECA, Ângelo Emílio. Do Cumprimento das Sentenças Judiciais contra a Fazenda Pública no Brasil: O Instituto dos Precatórios. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro.* Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Disponível em: <[http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012\\_05\\_2659\\_2739.pdf](http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_05_2659_2739.pdf)>. Acesso em 15 out. 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Execução.** 4.ed. rev. e atual. [São Paulo, SP]: Revista dos Tribunais, 2012. v. 3.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENEGUIN, Fernando Boarato; BUGARIN, Maurício Soares. **Uma análise econômica para o problema dos precatórios.** Textos para discussão – Consultoria Legislativa do Senado Federal, nº 46, p. 1-28; Brasília. 2008. Disponível em <<http://www.conamp.org.br>>. Acesso em 15 out. 2015.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao código de processo civil.** Rio de Janeiro: Forense, 1974-1979.

OLIVEIRA, Mariana. DF e 9 estados têm maior dificuldade para pagar precatório, aponta Tesouro. **G1.com.** Brasília, 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/df-e-9-estados-tem-maior-dificuldade-para-pagar-precatorio-aponta-tesouro.html>>. Acesso em 10 out. 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro.** 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Petição nº 1050-06. Requerente: Pedro Stábile Neto e outros. Relator: Pedro Stábile Neto e outros. Washington, DC, 02 de janeiro de 2006. Santo André, 02 out. 2006. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/pdf/Geral/denuncia.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório nº 144/11. Requerente: Pedro Stábile Neto e outros. Relator: Presidente Dinah Shelton. Washington, DC, 31 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/annualrep/2011port/BRAD1050-06PO.doc>>. Acesso em: 15 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório nº 145/11. Requerente: Célia de Lourdes Goldberg e outra. Relator: Presidente Dinah Shelton. Washington, DC, 31 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/annualrep/2011port/BRAD1140-04PO.doc>>. Acesso em: 15 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório nº 10/12. Requerente: Márcio Manoel Fraga e outro. Relator: Presidente José de Jesús Orozco Henríquez. Washington, DC, 20 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://cidh.oas.org/annualrep/2012port/BRADP341-01PO.DOC>>. Acesso em: 15 out. 2015.

ROSA, Fábio Bittencourt da. Regulamentação interna dos precatórios no âmbito da Justiça Federal. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. **Execução contra a fazenda pública**. Brasília, DF: CEJ/CJF, 2003. P. 161-176.

SALAMACHA, Eduardo. A possibilidade de compensação irrestrita de créditos de precatórios, ainda que de terceiros, com débitos tributários, à luz da CF. **Boletim Jurídico**. Edição 1113, 2013. Disponível em <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2851>>. Acesso em 10 out. 2015.

SANTOS, Rui Barbosa de Carvalho. Precatório: natureza jurídica e evolução histórica. *In* **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 18ª região**. v 15, dez. 2012. Disponível em <<http://www.trt18.jus.br/portal/arquivos/2012/03/revista2012-Atual-digital1.pdf>> Acesso em 20 out. 2015.

SILVA, Marcos Luiz da. Execução por quantia contra a fazenda pública nos juizados especiais federais. **Revista Virtual da AGU**. Ano V nº 36, de janeiro de 2005 p.3. Disponível em <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/680234](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/680234)>. Acesso em 20 out. 2015

Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo. O congresso nacional não tem competência para apreciar nova pec após a modulação dos efeitos pelo supremo tribunal federal. 2015. Disponível em: <<http://www.udemo.org.br/2015/Anexos/Manifesto-PEC-II.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.

TARDIN, Maria das Graças Verly. **O precatório judicial: um obstáculo à efetividade do processo**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VIII, n. 10 - Junho de 2007. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista10/Discente/MariaGracas.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2015

TJ-RJ inicia pagamentos que irão quitar precatórios. **Revista Consultor Jurídico**. 2014. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2014-jan-10/tj-rj-inicia-pagamentos-irao-quitar-precatorios-estado>>. Acesso em 11 out. 2015.

TJ-RJ pagou quase R\$1,5 bilhão em precatórios atrasados do Estado. 09 abril 2014. Disponível em <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/161502>>. Acesso em 19 out. 2015.

VIANA, Juvencio Vasconcelos. **Execução contra a fazenda pública**. São Paulo: Dialética, 1998. 175 p. Bibliografia: p.163-175.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flavio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil, volume 2: processo de execução**. 7. ed. , rev., atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 2 v.