



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Execução Contra a Fazenda Pública e o Regime de Precatórios

Carlos Henrique Mink

Rio de Janeiro  
2011

CARLOS HENRIQUE MINK

Execução Contra a Fazenda Pública e o Regime de Precatórios

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores Prof. Guilherme Sandoval

Prof<sup>ª</sup>. Katia Silva

Prof<sup>ª</sup>. Mônica Areal

Prof<sup>ª</sup>. Néli Fetzner

Prof. Nelson Tavares

Rio de Janeiro  
2011

## EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA E O REGIME DE PRECATÓRIOS

**Carlos Henrique Mink**

Graduado pela Faculdade Cândido Mendes. Advogado.

**Resumo:** O processo de execução contra a Fazenda Pública apresenta peculiaridades em relação aos processos executivos que não envolvem Entes Públicos. A satisfação do crédito quando a parte autora é vencedora não se dá em espécie, mas sim por meio do instituto do precatório na forma definida pela Constituição Federal de 1988. Tal instituto sofreu uma série de alterações por meio de Emendas à CRFB/88. A essência deste trabalho é abordar o processo executivo em que a Fazenda Pública é ré e fazer uma análise crítica do regime de precatórios, tanto do ponto de vista jurídico quanto do ponto de vista da efetividade de tal regime a nível social e econômico, como forma de satisfação de créditos devidos pelo Poder Público.

**Palavras-chave:** Execução. Fazenda Pública. Precatórios.

**Sumário:** Introdução. 1. O Processo de Execução. 2. A Fazenda Pública em Juízo. 2.1. Fazenda Pública e Capacidade Postulatória. 2.2. Prerrogativas da Fazenda Pública em Juízo. 2.3. Citação da Fazenda Pública. 2.4. Fazenda Pública e Revelia. 2.5. Fazenda Pública e Ações de Embargo. 2.6. Execução contra a Fazenda Pública. 3. O Regime Constitucional dos Precatórios. 3.1. Pagamento de Requisições de Pequeno Valor. 3.2. A EC 62/2009 e a Criação de Pagamento Preferencial a Idosos e Portadores de Doenças Graves. 3.3. Competência para o Cumprimento da Ordem dos Precatórios. 3.4. Execução Provisória contra a Fazenda Pública. 3.5. Possibilidade de Incidência de Juros de Mora no Pagamento de Precatórios. 4. Análise Jurisprudencial e Doutrinária. 4.1. Controvérsias a Respeito da Abrangência da Expressão “Fazenda Pública”. 5. Propostas de Alterações. 5.1. Tipificação da Conduta de Não Inclusão de Verbas Orçamentárias Suficientes para o Pagamento de Precatórios. 5.2. Vedação à Cessão de Créditos dos Credores de Precatórios. 5.3. Extinção Definitiva do Sistema dos Precatórios. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O trabalho, ora proposto, enfoca a temática do processo de execução no direito pátrio, em especial quando envolve a atuação da Fazenda Pública em Juízo.

Busca-se fazer uma análise crítica quanto à realidade do regime constitucional dos precatórios como forma de pagamento de créditos devidos pela Fazenda Pública quando condenada em processos judiciais. Para tanto, será feita uma análise do texto original do art. 100 da CRFB/88 e também da versão ora vigente após as reformas trazidas ao texto de tal dispositivo pelo poder constituinte derivado por meio da Emenda Constitucional 62/2009.

Objetiva-se despertar a atenção para os efeitos trazidos pela EC 62/2009, em especial por modificar de forma considerável o andamento original do pagamento dos precatórios com a introdução de novos critérios a título de ordem de preferência para recebimento.

Busca-se, também, trazer a análise jurisprudencial e doutrinária a respeito do tema, em especial quanto à efetividade das decisões judiciais que, quando envolvem a Fazenda Pública, dificilmente surtem efeitos imediatos, levando os cidadãos, na sua interpretação dos resultados no nível do senso comum, a desacreditarem o Poder Judiciário como meio para fazer valer os seus direitos.

Objetiva-se, por fim, apresentar propostas de possíveis novas alterações no texto constitucional que viabilizariam uma melhor efetivação da satisfação dos créditos dos credores da Fazenda Pública, em especial no que se refere a alterações substanciais quanto à reserva de parcela do orçamento anual especificamente para honrar o pagamento de precatórios, bem como apresentar propostas alternativas para a ordem de preferência de pagamento proposta pela EC 62/2009.

## 1. O PROCESSO DE EXECUÇÃO

A finalidade da execução, seja processo de execução ou fase executiva, é produzir na prática um resultado tanto quanto possível equivalente ao que se teria com o adimplemento de uma obrigação (como se o devedor tivesse realizado voluntariamente sua prestação). Trata-se, pois, de atividade judicial que, em caso de condenação do devedor, visa a dar efetividade a uma sentença judicial proferida no âmbito de um processo de conhecimento.

A execução se dá em etapas. Haverá uma primeira etapa postulatória, em que o exequente informará a obrigação que deseja executar e por qual motivo. Depois, haverá uma etapa instrutória/preparatória (sem produção de provas – instruir não é sinônimo de provar, significando preparar), em que se dá a apreensão de bens, avaliação de bens e a expropriação de bens. Haverá, ao final, uma etapa de satisfação do crédito, quando o Estado entregará ao credor o bem jurídico que lhe é devido.

A atividade de conhecimento busca a declaração do direito existente, o reconhecimento da existência ou da inexistência de um direito material.

Já a atividade de execução objetiva verdadeira transformação da realidade. Ela não busca reconhecer o direito, mas sim transformar em realidade prática aquilo que o direito traz como preceito. Essa atividade processual chamada de execução representa uma atividade de transformação da realidade. Daí a noção de que a execução nada mais é do que etapa posterior à fase de cognição processual, objetivando que a determinação oriunda de uma sentença judicial seja efetivamente cumprida.

Quando o autor se sai vencedor em uma demanda em face do Estado, a sentença obtida no processo de conhecimento é um título executivo judicial. Faz-se necessário, pois, dar prosseguimento a uma execução por quantia certa contra a Fazenda Pública lastreada no *quantum* fixado pela decisão judicial transitada em julgado.

O procedimento de execução por quantia certa em face da Fazenda Pública é específico, por meio do chamado precatório requisitório, pelo fato de a Administração Pública, mesmo condenada em juízo, não se submeter ao sistema executório comum, por conta da impenhorabilidade dos bens públicos, assim como ocorre com os bens de família. Nesse sentido, o entendimento de Lásaro Cândido da Cunha<sup>1</sup>, de que o bem inalienável será sempre impenhorável, salvo se perder tal característica. Tal procedimento específico de execução está consagrado no art. 100 da CRFB/88.

## **2. A FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO**

É indispensável uma análise sucinta da atuação da Fazenda Pública em Juízo, em especial em relação às suas prerrogativas, para o entendimento de como se dá a satisfação dos créditos dos credores do Poder Público quando vencedores em demandas judiciais.

Quando há menção à Fazenda Pública faz-se referência às pessoas jurídicas de direito público, que são a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal as autarquias e as fundações.

Vale observar que predomina o entendimento de que as agências reguladoras possuem a natureza de autarquias, fazendo parte, portanto, da noção de Fazenda Pública.

### **2.1. Fazenda Pública e Capacidade Postulatória**

Um dos pressupostos processuais é a capacidade para ser parte, que inclui a capacidade para ser parte em sentido estrito, a capacidade para estar em juízo e a capacidade postulatória. Segundo o art. 36 do Código de Processo Civil (CPC), “A parte será representada em juízo por advogado legalmente habilitado. Ser-lhe-á lícito, no entanto,

---

<sup>1</sup> CUNHA, Lásaro Cândido da. *Precatório: execução contra a fazenda pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 38.

postular em causa própria, quando tiver habilitação legal ou, não a tendo, no caso de falta de advogado no lugar ou recusa ou impedimento dos que houver.”

A primeira parte do art. 36 do CPC estabelece que a capacidade postulatória é conferida por advogado legalmente habilitado. Normalmente, a parte demonstra que possui um advogado legalmente habilitado através da exibição do instrumento de mandato chamado procuração.

A União é representada pelos membros da Advocacia Geral da União (AGU) e pelos Procuradores da Fazenda. O Estado, o Distrito Federal e os Municípios, por sua vez, são representados pelos seus procuradores e, de forma semelhante, as autarquias e as fundações. Esses representantes das pessoas jurídicas de direito público não precisam exhibir instrumento de mandato em juízo, pois a própria lei já lhes confere capacidade postulatória.

## **2.2. Prerrogativas da Fazenda Pública em Juízo**

A Fazenda Pública goza em juízo de uma série de prerrogativas, dada a própria natureza dos interesses que ela cuida. Segundo Norberto Bobbio<sup>2</sup>, “É vetusta a ideia de que o todo vem antes das partes, remontando a Aristóteles o primado do público, resultando na contraposição do interesse coletivo ao interesse individual e na necessária subordinação, até a eventual supressão, do segundo ao primeiro, bem como na irredutibilidade do bem comum à soma dos bens individuais”. De tal entendimento, resulta a noção de supremacia do interesse público sobre o particular como um dos alicerces de todo o direito público.

Devemos dar uma interpretação extensiva ao art. 188 do CPC, que regula: “Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.”

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*: para uma teoria geral da política. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 24-25.

Um primeiro comentário que merece ser feito refere-se ao termo “parte” presente no artigo. A princípio pode parecer que os prazos em quádruplo e em dobro previstos no artigo fazem menção apenas a hipóteses em que a Fazenda Pública é autora ou ré. Entretanto, se a Fazenda estiver na qualidade de assistente (simples ou litisconsorcial) ou de interveniente, ela também gozará da prerrogativa do art. 188 do CPC.

Quanto ao prazo em quádruplo, podemos concluir que o legislador quis se referir ao prazo para apresentação de resposta, englobando as modalidades contestação, reconvenção e exceção.

### **2.3. Citação da Fazenda Pública**

No CPC a regra é a citação se dar por correio para qualquer comarca do país. Na alínea “c” do art. 222 do CPC há uma exceção a essa regra – quando a ré for pessoa jurídica de direito público, a citação deverá ser feita por oficial de justiça e pessoalmente na pessoa do representante da Fazenda Pública (excluindo-se qualquer possibilidade de aplicação da Teoria da Aparência).

Em algumas localidades em que há um único oficial de justiça, é admissível a prática comum de os juízes fazerem acordos com os procuradores para eles tomarem ciência diretamente nos próprios autos dos processos. Até porque a partir do momento em que a defesa é apresentada, qualquer invalidade de uma citação porventura existente acabará restando sanada.

### **2.4. Fazenda Pública e Revelia**

Tecnicamente, revelia significa ausência de contestação. A revelia não gera a presunção de veracidade quando a causa versar sobre direitos indisponíveis. Se a Fazenda



Pública for validamente citada e não contestar, ela será revel. Resta discutirmos se são aplicados ou não à Fazenda os efeitos da revelia. Segundo Leonardo Carneiro da Cunha<sup>3</sup>, “O direito da Fazenda Pública é indisponível, devendo o magistrado, mesmo na hipótese de revelia, determinar a instrução do feito para que a parte autora possa se desincumbir do seu *onus probandi*”.

## **2.5. Fazenda Pública e Ações de Embargo**

Em execução movida em face da Fazenda Pública, não importa se ela é fundada em título judicial ou em título extrajudicial – o mecanismo de defesa deverá ser a ação de embargo do executado.

A ação de embargo, como o próprio nome já indica, possui a natureza jurídica de ação tramitando por processo de conhecimento (deve ser interposta petição inicial, a parte contrária deverá tomar ciência, deve ser assegurado o contraditório e o juiz deverá proferir sentença ao final). Em regra, atualmente o prazo para embargar é de 15 dias a contar da data de juntada aos autos do mandado de citação, ressalvado que caso o embargo seja apresentado pela Fazenda Pública o prazo passa a ser de 30 dias.

## **2.6. Execução contra a Fazenda Pública**

A execução de quantia contra a Fazenda Pública tem regime especial por causa da impenhorabilidade dos bens públicos e do regime constitucional dos precatórios que impedem a execução fundada em penhora que normalmente é utilizada para a satisfação de execuções de quantia. Trata-se, pois, de procedimento especial.

Tal procedimento especial está previsto nos arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil (CPC). A atividade judicial de primeiro grau é encerrada com a expedição do precatório

---

<sup>3</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 7.ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 94.

no valor da condenação. Tal procedimento só pode ser utilizado em caso de obrigação de pagar por parte da Fazenda Pública (União, Estados, Municípios, Autarquias e Fundações Autárquicas). Segundo tais dispositivos, em síntese, a Fazenda Pública deverá ser citada para a oposição de embargos no prazo de 10 (dez) dias. Ultrapassado esse prazo legal ou julgados improcedentes os embargos, o juízo da execução requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente e o pagamento deverá se dar por meio da expedição de precatório.

A atuação da Presidência do Tribunal em relação aos precatórios não tem natureza jurisdicional e sim natureza de atividade administrativa (não pode ser revisto o conteúdo da sentença, sendo possível rever apenas eventuais erros de cálculo ou erros materiais). Como não está a Presidência no desempenho de atividade jurisdicional nesses casos, não cabe a interposição de recurso extraordinário – a decisão proferida pela Presidência do Tribunal no processamento de precatórios não desafia recurso extraordinário (nesse sentido a Súmula 733 do STF<sup>4</sup>).

### **3. O REGIME CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS**

O regime de pagamentos por parte da Fazenda Pública quando vencida em juízo está previsto em âmbito constitucional, sendo diferenciado dos pagamentos de condenações por particulares. Assim sendo, cabem breves considerações a respeito de tal regime específico.

O art. 100 da CRFB/88 regula o chamado regime constitucional dos precatórios. Trata-se de regime especial de pagamento por parte da Fazenda Pública de um Ente da Federação condenado em juízo ao pagamento de quantia certa.

---

<sup>4</sup> Supremo Tribunal Federal. Súmula 733. “Não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios.” Publicada no DOU de 9.12.2003.

Segundo tal dispositivo, em regra deverá ser respeitada a ordem cronológica da apresentação dos precatórios perante a Presidência do Tribunal do ente federativo. Há, entretanto, duas ordens cronológicas distintas: uma para o pagamento de créditos de natureza alimentícia e outra para o pagamento de créditos que não têm natureza alimentar. Nesse sentido, Nelson Nery Júnior<sup>5</sup> já destacava que “De acordo com a CF 100, as dívidas de natureza alimentar estão excluídas da ordem cronológica de apresentação dos precatórios ordinários. Existe outra ordem cronológica, de precatórios extraordinários, válida apenas para os créditos de natureza alimentar”.

O art. 6º da Lei 9.469/97, que trata da atuação da Fazenda Pública em Juízo, dispõe especificamente a respeito da existência de tal distinção, em especial em seu parágrafo único onde há menção clara a respeito do direito de preferência dos credores de créditos de natureza alimentícia previstos no § 1º do art. 100 da CRFB/88.

### **3.1. Pagamento de Requisições de Pequeno Valor**

A Emenda Constitucional nº 30/2000 trouxe importante alteração na execução contra a Fazenda Pública ao excluir os pagamentos das chamadas requisições de pequeno valor (RPVs) do sistema de precatório. Como referência para a identificação do *quantum* que corresponderia ao “pequeno valor” é utilizada a previsão do art. 87 da ADCT da CRFB/88, onde está estabelecido que o limite é de 60 salários mínimos para a União, até 40 salários para Estado e até 30 salários para Município. Observa-se, assim, que no âmbito federal há a peculiaridade de o valor coincidir com o limite para o ajuizamento de demandas no Juizado Especial Federal.

---

<sup>5</sup> NERY JUNIOR *apud* DANTAS, Francisco Wildo Lacerda, *Execução Contra a Fazenda Pública*. Regime de Precatório. 2.ed. São Paulo: Método, 2010, p. 101.

Ainda a respeito do pagamento das requisições de pequeno valor, é interessante mencionar que a Fazenda Pública pode reconhecer uma dívida total ou parcialmente. Se a Fazenda Pública reconhecer parcialmente a dívida, ainda que a parte incontroversa seja inferior a 60 salários mínimos, pelo Princípio da Unidade do Precatório, o precatório não poderá ser fracionado (não será possível pagamento de parte em RPV e parte em precatório – o valor total deverá ser requisitado de acordo com o regime ditado pelo valor total da obrigação).

### **3.2. A EC 62/2009 e a Criação de Pagamento Preferencial a Idosos e Portadores de Doenças Graves**

A Emenda Constitucional nº 62/2009, por sua vez, trouxe outras mudanças de grande impacto no regime dos precatórios implementada pela Constituição Federal. A nova redação trazida por tal Emenda para o art. 100 da CRFB/88, em especial em seu parágrafo 2º, criou um segundo quesito que passou a influenciar na ordem de pagamento dos precatórios, estabelecendo uma preferência ao pagamento de débitos de natureza alimentícia para portadores de doenças graves definidas em lei, idosos, créditos alimentares e, por fim, ao pagamento de créditos não alimentares.

### **3.3. Competência para o Cumprimento da Ordem dos Precatórios**

A observância da ordem de pagamento de precatórios constitucionalmente prevista é de suma importância, porém extremamente complexa. O Código de Processo Civil (CPC) traz um mecanismo para o caso de detecção de preterição dessa ordem no seu art. 731 do CPC (prevendo sequestro a ser requerido perante a presidência do Tribunal). O STF entende que tal

medida seria uma função administrativa do Presidente do Tribunal onde os precatórios foram requisitados. Já a doutrina entende se tratar a previsão do art. 731 do CPC de processo jurisdicional de sequestro. Assim sendo, em tal processo deverá constar no pólo passivo aquele que recebeu antes da ordem correta. Outros doutrinadores, como Araken de Assis<sup>6</sup>, entendem que quem deve figurar no pólo passivo desse processo de sequestro é a própria Fazenda Pública, com o objetivo de liberar o pagamento de todos os que foram preteridos, visando ao devido reestabelecimento da ordem cronológica.

### **3.4. Execução Provisória contra a Fazenda Pública**

Uma discussão que surgiu a partir da EC nº 30/2000 está relacionada com a possibilidade de execução provisória contra a Fazenda Pública com a nova redação do antigo § 1º do art. 100 que foi reposicionado como § 5º do mesmo dispositivo atualmente vigente.

Alguns doutrinadores, como Cassio Scarpinella Bueno<sup>7</sup>, entendem que teria sido eliminada definitivamente do ordenamento jurídico pátrio a possibilidade de execução provisória contra a Fazenda Pública. O fundamento de tal entendimento seria de que a redação atual do art. 100 da CRFB/88 exige que o precatório seja lastreado em sentença transitada em julgado. Em sentido contrário, outros doutrinadores, como Francisco Wildo Lacerda Dantas<sup>8</sup>, entendem que tal dispositivo constitucional estaria se referindo à sentença do processo de conhecimento transitada em julgado e não à sentença proferida em processo executório.

### **3.5. Possibilidade de Incidência de Juros de Mora no Pagamento de Precatórios**

Outra matéria bastante controversa que merece destaque é a possibilidade de cobrança de juros de mora em pagamentos de precatórios.

---

<sup>6</sup> ASSIS, Araken de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 7.ed. São Paulo: RT, 2007, p. 412.

<sup>7</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. *Execução por Quantia Certa Contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 39-67.

<sup>8</sup> DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Execução Contra a Fazenda Pública*. Regime de Precatório. 2.ed. São Paulo: Método, 2010, p. 49-51.

Deve-se fazer a distinção entre dois aspectos que a matéria pode apresentar: a extração e o pagamento dos precatórios no prazo constitucional (até o final do exercício seguinte à sua apresentação até 1º de julho do exercício corrente) e a extração e o pagamento dos precatórios em prazo superior ao fixado na CRFB/88.

Na primeira hipótese, em que os precatórios são pagos dentro do prazo previsto no § 5º do art. 100 da CRFB/88, não há que se considerar a ocorrência de mora. O STF já pacificou entendimento nesse sentido em matéria de repercussão geral reconhecida. Segundo o § 12 introduzido pela EC nº 62/2009, os valores deverão ser monetariamente corrigidos pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança. Na segunda hipótese, em que os precatórios não são pagos no prazo constitucional, a jurisprudência dos tribunais tem reconhecido que são devidos os juros de mora.

#### **4. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E DOUTRINÁRIA**

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, muitos autores têm apresentado entendimentos divergentes a respeito da natureza jurídica do título executivo capaz de ensejar a execução contra a Fazenda Pública.

A princípio, uma execução contra a Fazenda Pública só poderia ser fundada em título judicial oriundo, portanto, de uma sentença em uma interpretação literal do disposto no § 1º do art. 100 da CRFB/88 (atual § 5º do mesmo dispositivo após a Emenda Constitucional nº 62/2009): “É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.”

Assim, seria necessário o detentor de um título extrajudicial ingressar com uma ação de conhecimento com o objetivo de obter uma sentença que geraria um título executivo judicial, quando só então poderia se dar a execução contra a Fazenda Pública.

Autores como Milton Flaks, por sua vez, entendem não haver incompatibilidade na execução de títulos executivos extrajudiciais com o texto constitucional, dando uma interpretação mais ampla ao termo “sentença” constante no § 5 do art. 100 da CRFB/88 como fazendo referência genérica a “decisão judicial”. Assim sendo, com a combinação de tal dispositivo constitucional com o que dispõem os arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil, não haveria qualquer óbice à execução de título extrajudicial contra a Fazenda Pública.

Segundo Milton Flaks,<sup>9</sup> o vocábulo “sentença” previsto no art. 100 da CRFB/88 “corresponde a uma decisão judicial – equivalente à expressão sentença judiciária – a decisão do juiz que, em execução fundada em título extrajudicial contra a Fazenda Pública, reconhece a idoneidade do título e do pedido, proclama que não houve embargos ou que os rejeitou e, como tal, força reconhecer que se atendeu ao imperativo constitucional.”

Tal divergência restou superada com a edição da Súmula de nº 279 do Superior Tribunal de Justiça, que regula que é cabível execução por título extrajudicial contra a Fazenda Pública.

#### **4.1. Controvérsias a Respeito da Abrangência da Expressão “Fazenda Pública”**

José Celso de Mello Filho<sup>10</sup>, em sua obra *Código de Processo Civil Anotado*, ao fazer menção à expressão “Fazenda Pública” referente à Constituição Federal de 1967, entende que tal expressão abrangeria as Fazendas Federal, Estaduais e Municipais e também

---

<sup>9</sup> FLAKS *apud* DANTAS, Francisco Wildo Lacerda, *Execução Contra a Fazenda Pública*. Regime de Precatório. 2.ed. São Paulo: Método, 2010, p. 140-141.

<sup>10</sup> FILHO, José Celso de Mello. *Código de Processo Civil Anotado*. 27. ed. São. Paulo: Saraiva, 1996.

as suas respectivas autarquias. Segundo tal autor, as sociedades de economia mista e empresas públicas estariam excluídas de tal conceito, sob o argumento de que seriam dotadas de personalidade de direito privado e não de direito público. Assim sendo, as entidades paraestatais de personalidade de direito privado não estariam submetidas à execução pelo regime dos precatórios na forma do art. 100 da CRFB/88 c/c arts. 730 e 731 do CPC vigente.

Celso Ribeiro Bastos<sup>11</sup>, por sua vez, destaca que “(...) embora se submetam fundamentalmente ao direito privado, as sociedades de economia mista e as empresas públicas sujeitam-se também, a regras jurídicas de caráter administrativo.” Em desdobramento de tal entendimento, o doutrinador Francisco Wildo Lacerda Dantas entende que é necessário avaliar caso a caso se uma entidade paraestatal desempenha atividades econômicas típicas do direito privado ou se desempenha serviços públicos. Na segunda hipótese, os bens de uma paraestatal afetados ao desempenho de sua atividade não seriam passíveis de penhora, o que nos levaria ao entendimento de que deveriam ser executadas na forma disposta nos arts. 730 e 731 do CPC, sendo as execuções submetidas ao regime constitucional dos precatórios. Nesse sentido, o STF, no julgamento do Recurso Especial de nº 101126/RJ publicado em 01/03/1985, já havia se pronunciado (ainda à época da vigência da Constituição Federal de 1967): “Nem toda fundação instituída pelo Poder Público é fundação de direito privado. As fundações instituídas pelo Poder Público, que assumem a gestão do serviço estatal e se submetem ao regime administrativo previsto, nos Estados-membros, por leis estaduais, são fundações de direito público. Tais fundações são espécies do gênero autarquia, aplicando-se a elas a vedação a que alude o § 20 do art. 9º da Constituição Federal”.

---

<sup>11</sup> BASTOS *apud* DANTAS, Francisco Wildo Lacerda, *Execução Contra a Fazenda Pública*. Regime de Precatório. 2.ed. São Paulo: Método, 2010, p. 145-146



## **5. PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES**

Cabe a cada Ente Federativo incluir no seu orçamento anual previsão de verbas para o pagamento de precatórios. Infelizmente, para os credores da Administração Pública, tais verbas geralmente não são suficientes muitas vezes sequer para a quitação do primeiro precatório na lista de pagamentos.

Também é comum haver dotação orçamentária prevista para o pagamento de precatórios e a sua utilização para outros fins, muitas vezes sob o argumento de necessidades prementes da coletividade que se sobrepõem aos interesses de poucos.

Não há, por sua vez, previsão de qualquer sanção para os agentes públicos que não incluem as verbas mencionadas no projeto enviado ao Legislativo referente ao orçamento e tampouco para as hipóteses em que, mesmo existindo previsão de tais verbas, elas são destinadas a outras finalidades.

### **5.1. Tipificação da Conduta de Não Inclusão de Verbas Orçamentárias Suficientes para o Pagamento de Precatórios**

Uma possível solução para o não cumprimento de ordens judiciais seria a elaboração de uma emenda à Constituição prevendo expressamente punições para os agentes públicos responsáveis pela elaboração e cumprimento dos orçamentos dos Entes Federativos. Tais sanções poderiam se desdobrar desde crime de desobediência por descumprimento de ordem judicial até a declaração de impedimento dos agentes públicos de se candidatarem a cargos eletivos.

O objetivo a ser alcançado é o respeito aos cidadãos, muitos de avançada idade, que se veem humilhados pelo descumprimento de decisões judiciais contrárias ao Erário Público

e, por que não, o respeito às decisões do Poder Judiciário transitadas em julgado que devem ser cumpridas na íntegra em um Estado Democrático de Direito.

## **5.2. Vedação à Cessão de Créditos dos Credores de Precatórios**

O § 13 do art. 100 da CRFB/88 permite ao credor de precatórios ceder o seu direito aos créditos que lhe são devidos a terceiros. Tal previsão constitucional, infelizmente, tem tido aplicação distorcida, extremamente injusta para alguns e objeto de especulação para muitos.

O art. 170 do Código Tributário Nacional prevê que “A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.”

A combinação do § 13 do art. 100 da CRFB/88 com o art. 170 do CTN gerou uma verdadeira especulação envolvendo diversos contribuintes devedores do Fisco que passaram a oferecer aos credores de precatórios a “compra” de seus direitos, mediante cessão, com deságios absurdos, muitas vezes oferecendo menos do que 20% do valor nominal. Posteriormente, esses mesmos especuladores compensariam seus débitos tributários com o Fisco utilizando o valor nominal dos precatórios “comprados”.

Merece atenção, pois, do legislador constitucional derivado, uma possível alteração, via Emenda Constitucional, de certos dispositivos do art. 100 da Carta Magna, no tocante à cessão dos precatórios. Uma possível proposta seria a extinção da possibilidade de cessão aliada à possibilidade de compensação tributária única e exclusivamente por parte do titular do crédito perante o Fisco do Ente Federativo em caso de eventuais dívidas tributárias.

### **5.3. Extinção Definitiva do Sistema dos Precatórios**

Por último, não seria de todo absurda a hipótese de considerarmos a possibilidade de alteração, via Emenda Constitucional, de grande parte do art. 100 da Carta Magna, tendo em vista não tratar tal dispositivo de cláusula pétrea. Poderia ser mantida, única e exclusivamente, a regulação quanto à ordem cronológica dos pagamentos no texto constitucional, mas extinguir-se-ia, definitivamente, o sistema dos precatórios.

Dessa forma, mesmo mantidas as principais prerrogativas da Fazenda Pública em juízo, os Entes Federativos condenados em processos de execução ao pagamento de valores seriam obrigados a fazê-lo como qualquer cidadão, em espécie (respeitada a peculiaridade da impenhorabilidade de bens públicos), porém em ordem cronológica de pagamento nos moldes da atual redação do art. 100 da CRFB/88, inclusive no que se refere à obrigatoriedade de inclusão dos valores devidos no orçamento das entidades de direito público.

## **CONCLUSÃO**

O sistema constitucional de pagamento de créditos devidos pelo Poder Público via precatórios precisa se reciclar para atender de forma justa e precisa os anseios dos credores das Fazendas Públicas federal, estadual e distrital.

É cada vez maior o número de condenações do Poder Público transitadas em julgado que resultam em listas de pagamentos via precatórios, elaboradas com fulcro no art. 100 da CRFB/88, que não chegam ao efetivo pagamento dos credores em sede de execução.

Há a necessidade de reformas constitucionais para tornar mais eficiente o sistema de pagamento dos precatórios em respeito às decisões definitivas do Poder Judiciário e em respeito aos cidadãos, muitos de já elevada idade que, no modelo atual, não têm qualquer

expectativa de receber o que lhes é devido ainda em vida, quanto mais seus filhos e netos. As propostas apresentadas de alterações no texto da Constituição Federal, apesar de ousadas, são plenamente viáveis e capazes de proporcionarem uma melhor efetivação das decisões judiciais que culminam em condenações a serem pagas na forma de precatórios.

Não se trata, entretanto, apenas de necessidade de respeito às decisões judiciais definitivas, mas também de atendimento dos preceitos constitucionalmente consagrados da dignidade da pessoa humana e do direito à vida e à saúde.

## **REFERÊNCIAS**

ASSIS, Araken de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 7.ed. São Paulo: RT, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: para uma Teoria Geral da Política*. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Execução por quantia certa contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Dialética, 2005.

CUNHA, Lásaro Cândido da. *Precatório: Execução contra a Fazenda Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CUNHA, Leonardo José Carneiro. *A Fazenda Pública em Juízo*. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Execução contra a Fazenda Pública*. 2. ed. São Paulo: Método, 2010.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELLO FILHO, José Celso. *Código de Processo Civil anotado*. 27. ed. São. Paulo: Saraiva, 1996.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Guilherme Peña. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2008.

MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. 11 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

NEVES, Daniel. *Manual de Direito Processual Civil*. São Paulo: Método, 2009.