

Precatórios

Apontamentos para
compreensão e fiscalização
das dívidas públicas judiciais

MPSC
MINISTÉRIO PÚBLICO
Santa Catarina

CMA

Centro de Apoio Operacional
da Moralidade Administrativa

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA

Precatórios

Apontamentos para
compreensão e fiscalização
das dívidas públicas judiciais

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA
MORALIDADE ADMINISTRATIVA

2019

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
1 NOÇÕES GERAIS SOBRE PRECATÓRIOS.....	5
1.1 FUNDAMENTOS	6
1.2 CONCEITO	12
1.3 PROCEDIMENTO.....	17
1.4 ALCANCE DO REGIME.....	29
1.4.1 Administração Pública Direta	29
1.4.2 Autarquias	30
1.4.3 Empresas públicas	31
1.4.4 Sociedades de economia mista.....	33
2 ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS	35
2.1 FUNDAMENTOS	36
2.2 SITUAÇÕES ESPECIAIS.....	40
2.2.1 Créditos de natureza alimentar	40
2.2.2 Requisições de pequeno valor	44
2.3 CONTROLE.....	48
3 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	50
3.1 CRIMES E INFRAÇÕES	51
3.2 TRANSPARÊNCIA E CONSULTAS	57
4 BIBLIOGRAFIA	62

APRESENTAÇÃO

Ensina a Teoria Geral das Obrigações que, como regra, o vínculo obrigacional tende à extinção natural pelo adimplemento, por parte do devedor, do objeto pactuado. Esta máxima, contudo, soa deveras estranha quando se trata do regime constitucional de precatórios, o mecanismo jurídico para adimplemento das dívidas judiciais da Fazenda Pública.

Além do injustificável atraso nos pagamentos e do recorrente desrespeito à ordem de apresentação dos títulos, a insegurança jurídica é um dos principais problemas nesta seara, visto que poucos artigos sofreram tantas modificações na Constituição Federal como o art. 100, que baliza o regime de pagamentos. O crescente estoque judicial de débitos aflige, por um lado, o Erário, ao materializar riscos fiscais de difícil superação; e, por outro, frustra os credores pela mora e confronta toda sociedade com a indevida perspectiva do “calote público”, em prejuízo da própria legitimidade da atuação estatal.

Estes apontamentos tem por objetivo incentivar a atuação dos colegas Promotores de Justiça na fiscalização dos pagamentos das dívidas judiciais da Fazenda Pública. Para além do combate aos ilícitos próprios nesta área, importa compreender as nuances do regime de precatórios, com implicações diretas sobre a saúde fiscal dos entes públicos catarinenses. Ao lado da apresentação de conceitos gerais, este guia apresenta mecanismos de consulta e transparência para acompanhamento dos precatórios (Portal do Promotor; TJSC); e instrumentos alternativos para quitação dos débitos, como as modernas Câmaras de Conciliação.

Agradeço a toda equipe do CMA pelo apoio na consecução de mais este objetivo, em especial, ao analista Roberto Di Sena Júnior, autor da pesquisa-base e da organização dos apontamentos. A qualificação e a dedicação dos servidores do Ministério Público tem sido decisivas para que nossa Instituição enfrente, com crescente sucesso, desafios cada vez mais complexos – como ora se apresenta a fiscalização dos precatórios.

Boa Leitura!

SAMUEL DAL-FARRA NASPOLINI

Coordenador do CMA

1 NOÇÕES GERAIS SOBRE PRECATÓRIOS



1.1 FUNDAMENTOS

Em primeira aproximação, precatório judicial é a carta de sentença remetida pelo Juiz da Comarca ao Presidente do Tribunal respectivo para que este requisite o pagamento de quantia certa, executando condenação em desfavor da Administração Direta, das autarquias e das fundações regidas pelo Direito Público.

Compete ao Magistrado responsável pelo processo requisitar, por intermédio do Presidente do Tribunal, ao ente público devedor o valor constante da condenação, devendo o obrigado, após a recepção do precatório, incluí-lo em seu orçamento anual. O precatório aprovado e apresentado ao Tribunal até o dia 1º de julho é expedido pelo Presidente do Tribunal, que requisita à entidade devedora a inclusão do valor na sua proposta orçamentária. De acordo com o art. 7º da Resolução n. 115/2010/CNJ¹, que dispõe sobre a gestão de precatórios no âmbito do Poder Judiciário, a comunicação da requisição ao ente devedor deve ser feita pelo Poder Judiciário até o dia 20 de julho.

A data limite de 1º de julho tem relação com os prazos legais referentes ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), que deve ser apresentado por cada um dos entes federativos até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até 31 de agosto (ADCT, art. 35, §2º, III). A obediência a esse prazo permite, por conseguinte, que os elaboradores do orçamento tenham tempo hábil para incluir os precatórios na LOA que terá vigência no exercício financeiro subsequente.

O Quadro 1, a seguir, ilustra as datas mais importantes no processo de elaboração das leis orçamentárias:

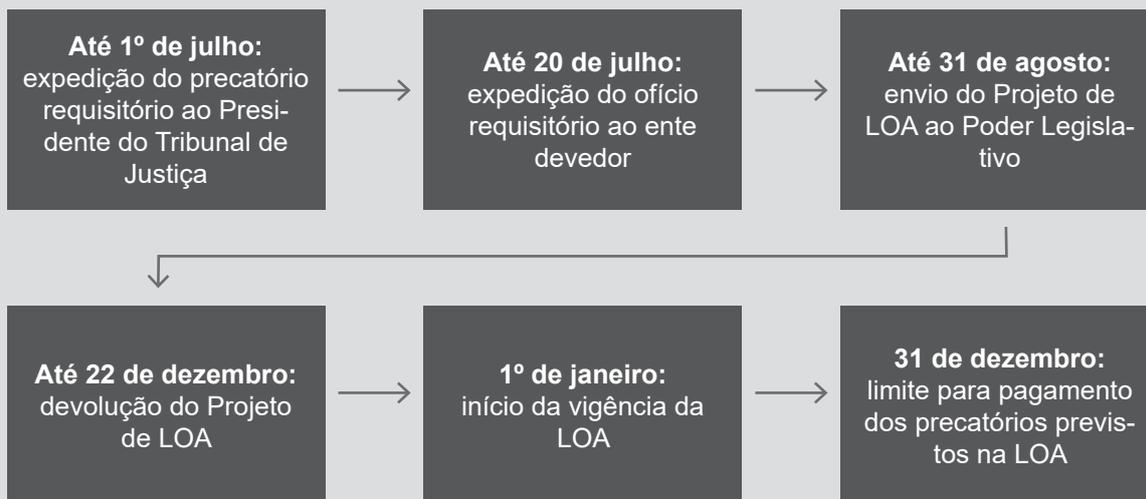
¹ Disponível para consulta em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2594>.

Quadro 1 – Datas a serem observadas no processo de elaboração das leis orçamentárias

	Envio pelo Executivo	Devolução pelo Legislativo
Plano Plurianual (PPA)	Até 31/08 (do primeiro ano de mandato)	Até 22/12 (do primeiro ano de mandato)
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Até 15/04	Até 17/07
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Até 31/08	Até 22/12

Para que os precatórios apresentados ao Presidente do Tribunal de Justiça sejam previstos na lei orçamentária que terá vigência no ano subsequente e sejam pagos até o final do respectivo exercício financeiro, é importante observar essas datas, que podem ser assim resumidas:

Figura 1 – Datas importantes para previsão de pagamentos de precatórios na lei orçamentária



Uma vez expedidos os precatórios, a entidade devedora envia ao Poder Judiciário o recurso incluído em seu orçamento para o pagamento da dívida. O depósito dos

recursos segue o regime adotado pela entidade devedora, que tanto pode ser **geral** quanto **especial**.

O regime **geral** é aquele que alcança os entes federativos que não estavam em mora no pagamento de seus precatórios vencidos, relativos à sua Administração Direta e Indireta, em 10 de dezembro de 2009, data da publicação da Emenda Constitucional n. 62/2009, a que faz referência o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Já o regime **especial** é aquele que permite que a dívida de precatórios seja paga em 15 (quinze) anos, tanto pela divisão do seu estoque em parcelas anuais quanto pela destinação de percentuais, entre 1% e 2% da receita corrente líquida do ente devedor. No regime especial de pagamento, devem os Tribunais de Justiça estimar a dívida de precatórios vencidos e a vencer, exigindo, quando necessário, repasse maior que o percentual mínimo, de forma que a dívida inteira esteja quitada até março de 2025. Quanto à União e seus entes, eles integram o regime geral independentemente da situação de seus precatórios, haja vista o dispositivo em tela referir-se taxativamente a Estados, Distrito Federal e Municípios.

A razão de ser dos regimes de precatórios é legatária das características especiais dos bens públicos, em especial, seu caráter *impenhorável*. Em síntese, o precatório existe porque a Fazenda Pública foi parte e foi vencida em demanda judicial. Se o litígio envolvesse unicamente particulares, a decisão condenatória seria cumprida mediante adstrição forçada do patrimônio do devedor, até final expropriação e satisfação do crédito do vencedor da ação. Todavia, tal procedimento é inviável quando se trata do acervo patrimonial da Administração Pública.

A *impenhorabilidade* e a *inalienabilidade* são duas características normalmente atribuídas pela doutrina aos bens públicos, ao lado da *não onerabilidade* e da *imprescritibilidade*.

A inalienabilidade decorre do fato de que os bens públicos se destinam à satisfação de necessidades coletivas. A doutrina contemporânea prefere a expressão alienabilidade condicionada, pois bens públicos podem ser alienados desde que preenchidos alguns requisitos, a saber: 1) desafetação promovida por lei específica (bens afetados são inalienáveis); 2) autorização legislativa prévia, quando se tratar de bens imóveis; 3)

demonstração do interesse público em sua alienação; 4) prévia avaliação; e 5) licitação (Lei 8.666/93, art. 17). Em reforço, dispõe o Código Civil:

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.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no tocante à inalienabilidade dos bens públicos:

Em razão de sua destinação ou afetação a fins públicos, os bens de uso comum do povo e os de uso especial estão fora do comércio jurídico de direito privado; vale dizer que, enquanto mantiverem essa afetação, não podem ser objeto de qualquer relação jurídica regida pelo direito privado, como compra e venda, doação, permuta, hipoteca, penhor, comodato, locação, posse *ad usucapionem* etc. Se isto já não decorresse da própria afetação desses bens, a conclusão seria a mesma pela análise dos artigos 100, 102 e 1.420 do Código Civil. O primeiro estabelece a inalienabilidade dos bens de uso comum do povo e dos bens de uso especial, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. O segundo determina que os bens públicos não estão sujeitos a usucapião; e o terceiro estabelece que só os bens que se podem alienar poderão ser dados em penhor, anticrese ou hipoteca. A tudo isso, acrescenta-se o artigo 100 da Constituição Federal, que exclui a possibilidade de penhora de bens públicos, ao estabelecer processo especial de execução contra a Fazenda Pública.

São, portanto, características dos bens das duas modalidades integrantes do domínio público do Estado a inalienabilidade e, como decorrência desta, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração.²

Na mesma linha, o escólio de Carvalho Filho:

O novo Código Civil disciplinou a matéria com maior precisão e exatamente nos termos que deduzimos acima. No art. 100, dispõe o novo diploma: “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”. O art. 101, a seu turno, consigna: “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”. Emanam de tais preceitos que a regra é a alienabilidade na forma em que a lei dispuser a respeito, atribuindo-se a inalienabilidade somente nos casos do art. 100, e assim mesmo enquanto perdurar a situação específica que envolve os bens. [...]

Outra razão decorre da própria lei civil. Segundo esta, só aquele que pode alienar poderá hipotecar, dar em anticrese ou empenhar. Ora, os bens de uso comum e os de uso especial são inalienáveis enquanto destinados a seus fins. Em relação aos dominicais, é certo que o administrador público, como vi-

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 749.

mos, não pode livremente alienar; ao contrário, a alienação só é possível nos casos e na forma que a lei prescrever. Fica, portanto, inviável a onerabilidade dos bens públicos. Inviável e incompatível com as garantias que defluem dos direitos reais sobre a coisa alheia.

Temos, pois, que o credor do Poder Público não pode ajustar garantia real sobre bens públicos. Se, por desvio jurídico, as partes assim ajustarem, a estipulação é nula e não pode ensejar os efeitos normalmente extraídos desse tipo de garantia. O credor terá que se sujeitar ao regime previsto no mandamento do art. 100 da Carta em vigor, isto é, o regime de precatórios.³

A impenhorabilidade, por sua vez, denota que os bens públicos não se sujeitam à constrição judicial, pelo que não podem ser vendidos para que o valor arrecadado seja utilizado na satisfação do crédito de terceiros (pessoas físicas ou jurídicas). A impenhorabilidade está intimamente relacionada ao princípio da continuidade dos serviços públicos, o qual emana do regime administrativo aplicável à atividade pública, uma vez que seria inconcebível que a prestação de serviços públicos fosse obstada ou interrompida pela alienação forçada de bem público essencial à organização dos serviços, independentemente da pendência de dívidas com o Poder Público. O princípio da continuidade é expressamente reconhecido no §1º do art. 6º da Lei n. 8.987/95:

Art. 6º. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§1º. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, **continuidade**, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Novamente, recorre-se a Carvalho Filho, desta feita, sobre o atributo da impenhorabilidade dos bens públicos:

A penhora é ato de natureza constritiva que, no processo, recai sobre bens do devedor para propiciar a satisfação do credor no caso do não cumprimento da obrigação. O bem sob penhora pode ser alienado a terceiros para que o produto da alienação satisfaça o interesse do credor.

Os bens públicos, porém, não se sujeitam ao regime da penhora, e por esse motivo são caracterizados como impenhoráveis. A impenhorabilidade tem lastro constitucional. Dispõe o art. 100 da Constituição Federal que os créditos de terceiros contra a Fazenda Pública, em virtude de sentença judicial, são pagos através do sistema de precatórios, em que o Judiciário recomenda

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 1169-1173.

ao Executivo que introduza o crédito, em ordem cronológica, na relação de credores para ulterior pagamento.⁴

Na lição de Toshio Mukai:

A impenhorabilidade dos bens públicos decorre do art. 100 da Constituição da República, o qual determina que os pagamentos devidos a terceiros pela Fazenda Pública, em execução de decisão judicial, sejam feitos por meio do sistema de precatórios. Ou seja, o Judiciário encaminha ao executivo expediente contendo o valor do crédito e seu titular, e afim de que seja colocado, em ordem cronológica, para subsequente pagamento.⁵

Segundo Odete Medauar:

Consistente na impossibilidade de incidir execução forçada, ou seja, penhora sobre os bens públicos. Essa característica emerge clara do modo como a Constituição Federal disciplina os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judicial, no art. 100 e parágrafos, sem prever penhora de bens. Admite o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito caso haja preterição do credor no seu direito de precedência na ordem cronológica dos precatórios.⁶

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

b) *Impenhorabilidade* – bens públicos não podem ser penhorados. Isto é uma consequência do disposto no art. 100 da Constituição. Com efeito, de acordo com ele, há uma forma específica para satisfação de créditos contra o Poder Público inadimplente. Ou seja, os bens públicos não podem ser penhorados para que o credor neles se sacie. Assim, bem se vê que também não podem ser gravados com direitos reais de garantia, pois seria inconsequente qualquer oneração com tal fim.⁷

Em virtude das características dos bens públicos e do princípio da continuidade dos serviços públicos, criou-se o sistema especial de pagamento no qual a Fazenda Pública figura como parte sucumbente, conhecido como “regime de precatórios”. Trata-se, a bem da verdade, de privilégio concedido ao Estado que, se, por um lado, assegura ao credor o recebimento de seu crédito, resguarda também a sociedade da ameaça de interrupção de serviços públicos essenciais.

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 1170.

5 MUKAI, Toshio. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 193.

6 MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 11 ed. São Paulo: RT, 2007, p. 242-243.

7 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 879.

O mecanismo de adimplemento dessas dívidas judiciais é regulado no art. 100 da Constituição, norma que, entre vários comandos, prescreve algumas diretrizes fundamentais ao sistema de precatórios:

- a) a observância estrita da ordem temporal dos desembolsos;
- b) a proibição da designação, no crédito orçamentário, de situações ou pessoas;
- c) o estabelecimento da inclusão orçamentária dos precatórios apresentados até 1º de julho, com o pagamento aprazado para, no máximo, o término do exercício seguinte (31 de dezembro).

O regime de precatório busca, assim, moralizar o pagamento de débitos judiciais do Poder Público, garantindo que não haja preferências ou privilégios indevidos entre os credores. Portanto, uma vez vencida a demanda contra a Fazenda Pública, suas autarquias ou fundações públicas, o credor possui o direito de exigir do Estado o objeto do litígio, ou seja, a quantia devida pelo Erário, o que se dará mediante a emissão de um “precatório”, consistente na ordem judicial expedida contra a Fazenda Pública, obrigando-a a incluir no orçamento valor suficiente para quitar a dívida.

Contudo, devido à morosidade no pagamento de dívidas pelo regime de precatórios, a sociedade, não raro, compreende o sistema especial como mecanismo ilegítimo de que a Fazenda Pública se vale para postergar a quitação de suas dívidas e o cumprimento de suas obrigações. Por essa razão, o sistema inicialmente previsto pela Constituição de 1934 e dotado de nítida inspiração democrática, pois visava assegurar o pagamento na ordem cronológica a fim de que nenhum credor fosse preterido, transformou-se em mecanismo ineficiente, tísido pela não inclusão de verbas suficientes nos orçamentos e pela acumulação de crescentes passivos que podem se tornar impagáveis a curto ou médio prazo.

1.2 CONCEITO

O *caput* do art. 100 da Constituição Federal não apenas institui o regime de precatórios, mas dispõe também sobre suas principais características, dentre as quais, como já destacado, o estrito respeito à ordem cronológica de apresentação:

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.

Harrison Leite define precatório nos seguintes termos:

Consiste numa requisição forma de pagamento em que o Poder Público é condenado judicialmente a realizar. Dito de outro modo, o precatório é um ato do Judiciário, de cunho mandamental, decorrente de decisão judicial transitada em julgado contra a Fazenda Pública, por intermédio do qual o Estado-Poder Judiciário comunica-se com o Estado-Poder Executivo, dando-lhe notícia da condenação, a fim de que, ao elaborar o orçamento para o próximo exercício, aludido valor seja incluído na fixação da despesa.⁸

Na mesma toada, Regis Fernandes de Oliveira preceitua:

Precatório ou ofício precatório é a solicitação que o juiz da execução faz ao presidente do tribunal respectivo para que ele requisite verba necessária ao pagamento de credor pessoa jurídica de direito público, em face de decisão judicial transitada em julgado.⁹

O Código de Processo Civil (CPC) contém dispositivos sobre a matéria, cumprindo destacar dois deles:

Art. 910. Na execução fundada em título extrajudicial, a Fazenda Pública será citada para opor embargos em 30 (trinta) dias.

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

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

Art. 535. *Omissis*

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

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

II – por ordem do juiz, dirigida à autoridade na pessoa de quem o ente público foi citado para o processo, o pagamento de obrigação de pequeno valor será realizado no prazo de 2 (dois) meses contado da entrega da requisição,

8 LEITE, Harrison. Manual de direito financeiro. 5 ed. Salvador: JusPodium, 2016, p. 291.

9 OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de direito financeiro. 3 ed. São Paulo: RT, 2010, p. 579.

mediante depósito na agência de banco oficial mais próxima da residência do exequente.

Com o trânsito em julgado da sentença condenatória, o processo judicial retorna para a primeira instância, onde ocorre a liquidação do julgado. Identificado o montante devido, o Juiz de Direito oficia ao Presidente do Tribunal requerendo o pagamento. O processamento dos precatórios, elencado como atividade administrativa exercida pelo Presidente do Tribunal, consiste, como já referido, na requisição do Magistrado de montante financeiro correspondente ao valor da condenação contra a Fazenda Pública.

A requisição, destinada ao ente devedor, pretende a inclusão do numerário suficiente ao adimplemento do precatório na LOA. Os entes públicos possuem a obrigação de efetuar a inclusão no orçamento dos recursos para pagamento dos débitos decorrentes de condenações judiciais, sob pena do gestor público incidir em infração político-administrativa, além de responder por ato de improbidade. A obrigação exsurge da própria Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que dispõe:

Art. 100. *Omissis*

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

Com a formalização do ofício requisitório pelo Magistrado da execução e remessa ao Presidente do Tribunal respectivo, tem início a constituição do precatório e a subsequente realização de atos de natureza administrativa, para fins de unificação, nesse órgão, do protocolo de recebimento das referidas requisições.

O procedimento do Presidente do Tribunal ao noticiar o Poder Público sobre a existência do precatório e determinar sua inclusão no orçamento, bem como o pagamento do crédito, é nitidamente administrativo e não judicial, conforme consagrado pela Súmula 311 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que dispõe: “**os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional**”. Em reforço do entendimento sumulado, tem-se:

É firme a jurisprudência desta Corte de que cabe a impetração de Mandado de Segurança contra ato da Presidência de Tribunal, porquanto os atos do

Presidente que disponham sobre o processamento dos precatórios possuem caráter administrativo. Aplicação da Súmula 311/STJ. Precedentes: RMS 45.731/RR, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 8.10.2015; RMS 32.294/SP, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 13.10.2010.¹⁰

Nos termos da Súmula 311 do Superior Tribunal de Justiça, “os atos do presidente do tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional”. Nessa mesma linha de percepção, o Supremo Tribunal Federal tem, reiteradamente, assentado a natureza administrativa da atividade desempenhada pelos Presidentes de Tribunais de Justiça no âmbito do processamento de precatórios. Precedentes.¹¹

Os precatórios possuem por fundamento créditos líquidos e certos, devidamente constituídos perante o Poder Judiciário por decisão transitada em julgado, e que digam respeito, em geral, a débitos do Poder Público em virtude do descumprimento ou da revisão de contratos firmados com terceiros, oriundos de pensões, aposentadorias, salários de servidores públicos, ou devidos a título de ressarcimento por dano, desapropriação etc. Verifica-se, de plano, a existência de duas espécies de débitos que devem ser adimplidos pelo Poder Público: os débitos *alimentares* e os *não alimentares*.

A própria Constituição distingue os créditos de natureza não alimentar e os créditos de natureza alimentar cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais, sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência:

Art. 100. *Omissis*

§1º. Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

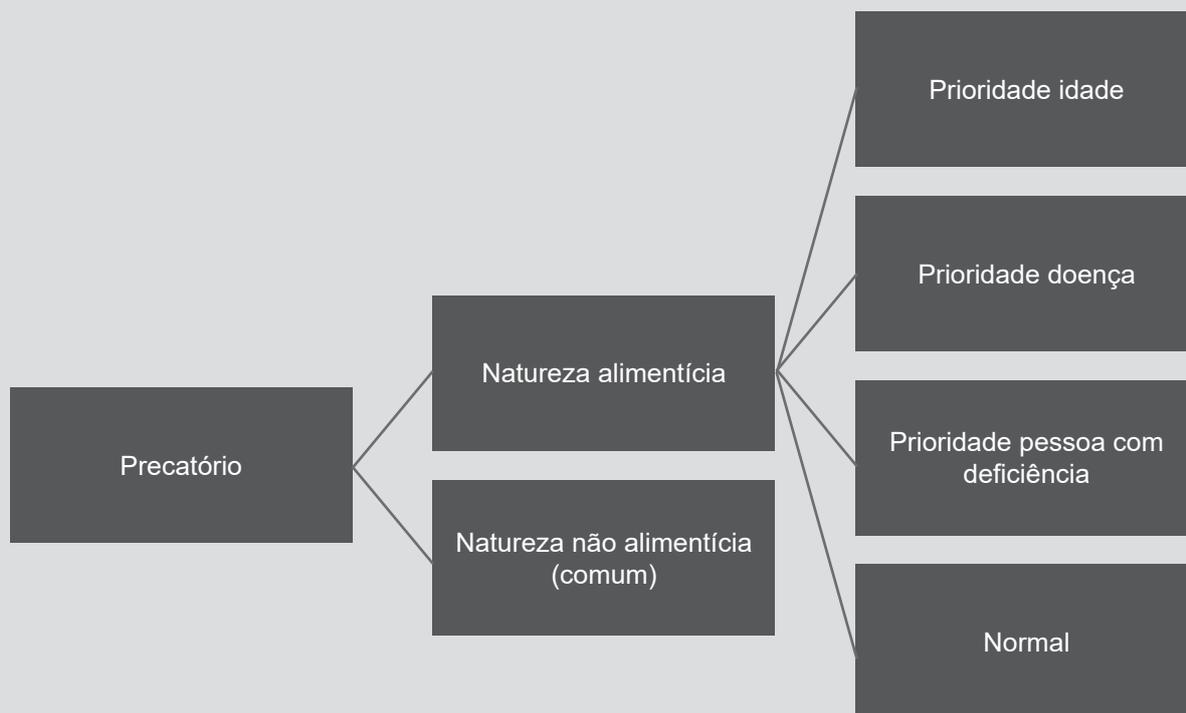
§2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor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

A partir dessas informações, é possível classificar os precatórios da seguinte forma:

10 STJ, AgRg no REsp 1288572/AM, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/10/2016, DJe 26/10/2016.

11 STJ, RMS 45.336/RN, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe

Figura 2 – Classificação dos precatórios



O regime de precatórios tem sido objeto de inúmeras alterações legislativas. Além da previsão contida no art. 100 da CRFB, que atualmente possui vinte parágrafos, é importante ainda conhecer as normas contidas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que se referem aos precatórios em diversas ocasiões (arts. 33, 78, 86, 87, 97, 101, 102, 103, 104 e 105). O ADCT, por sua vez, foi sucessivamente alterado pelas EC n. 30/2000, EC n. 37/2002, EC n. 62/2009, EC n. 94/2016 e EC n. 99/2017. Isso demonstra o quão volátil é a matéria em estudo e o quanto sua sistemática tem sido alterada desde a promulgação da Carta Política.

Essas frequentes modificações demandam atualização constante dos profissionais que lidam com a matéria. A doutrina é bastante crítica em relação às sucessivas postergações nos pagamentos autorizadas pela legislação e alerta para o acúmulo de débitos que se torna, a cada dia, mais difícil de quitar. É importante, por conseguinte, que se atue no sentido de obrigar os gestores a cumprir a legislação referente aos precatórios, velando pelo respeito à ordem cronológica de pagamentos, bem como pela efetividade na previsão de verbas suficientes para o adimplemento dos precatórios apresentados tempestivamente.

1.3 PROCEDIMENTO

No plano teleológico, o sistema de precatórios, instituído inicialmente apenas em âmbito federal, prestigiava a moralidade administrativa, pois impunha o respeito à ordem cronológica de pagamento de débitos judiciais que a Fazenda Pública Federal detinha. O modelo foi informado pela noção de impessoalidade no processamento das dívidas, buscando conferir isonomia aos credores. Ademais, ao alocar verbas orçamentárias específicas sob responsabilidade dos Presidentes dos Tribunais, o regime tentava assegurar a efetividade da prestação jurisdicional, evitando que a autoridade administrativa frustrasse o recebimento do crédito pelo particular.

Ao contrário do que ocorre na execução pecuniária por quantia certa promovida contra devedor solvente, regida pelos artigos 771 a 909 do CPC, os entes públicos, após o trânsito em julgado da sentença condenatória, são intimados para oferecer embargos à execução e não para pagar em 15 (quinze) dias, como ocorre no regime comum, aplicável aos particulares. O Quadro 2 abaixo sintetiza a diferença entre os procedimentos:

Quadro 2 – Diferença entre procedimentos de execução

	Particular	Fazenda Pública
Título judicial	Art. 523. No caso de condenação em quantia certa, ou já fixada em liquidação, e no caso de decisão sobre parcela incontroversa, o cumprimento definitivo da sentença far-se-á a requerimento do exequente, sendo o executado <u>intimado</u> para pagar o débito, no prazo de 15 (quinze) dias, acrescido de custas, se houver.	Art. 535. A Fazenda Pública será <u>intimada</u> na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de <u>30 (trinta) dias</u> e nos próprios autos, impugnar a execução.
Título extrajudicial	Art. 829. O executado será <u>citado</u> para pagar a dívida no prazo de 3 (três) dias, contado da citação.	Art. 910. Na execução fundada em título extrajudicial, a Fazenda Pública será <u>citada</u> para opor embargos em <u>30 (trinta) dias</u> .

Não impugnado o cumprimento de sentença ou não embargada a execução fundada em título extrajudicial contra a Fazenda Pública — ou, em havendo impugnação ou

embargos, sendo estes rejeitados —, expede-se em favor do exequente, o precatório ou a **requisição de pequeno valor (RPV)**, a depender do montante exequendo.

As RPVs consistem em débitos fazendários de menor monta que, por determinação expressa da CF (art. 100, §3º), não obedecem ao rito constitucional dos precatórios, devendo ser pagos diretamente pela Fazenda Pública ao respectivo credor. Consideram-se RPV os créditos de até 60 (sessenta) salários mínimos para a União. No caso dos Estados e dos Municípios, os limites impostos pelo art. 87 do ADCT são respectivamente de 40 (quarenta) e 30 (trinta) salários-mínimos, muito embora esses entes possam legislar em sentido distinto, como será explicado adiante.

No caso dos precatórios, o Juiz da execução solicita ao Presidente do Tribunal respectivo que este requisite verba necessária ao pagamento do credor, também chamado de **precatório requisitório**. Por sua vez, o Tribunal comunica à Fazenda Pública, mediante **ofício requisitório**, a existência da obrigação, para que ela seja contabilizada no orçamento como despesa pública a ser paga no exercício financeiro subsequente.

A Resolução n. 115/2010/CNJ, que dispõe sobre a gestão de precatórios no âmbito do Poder Judiciário, estabelece uma série de requisitos para que os precatórios sejam processados:

Art. 5º. O juiz da execução informará no precatório os seguintes dados, constantes do processo:

I – número do processo de execução e data do ajuizamento do processo de conhecimento;

II – natureza da obrigação (assunto) a que se refere o pagamento; (Redação dada pela Resolução n. 145, de 02.03.12)

III – nomes das partes, nome e número de seu procurador no CPF ou no CNPJ;

IV – nomes e números dos beneficiários no CPF ou no CNPJ, inclusive quando se tratar de advogados, peritos, incapazes, espólios, massas falidas, menores e outros;

V – natureza do crédito (comum ou alimentar);

VI – o valor individualizado por beneficiário, contendo o valor e a natureza dos débitos compensados, bem como o valor remanescente a ser pago, se houver, e o valor total da requisição;

VII – data-base considerada para efeito de atualização monetária dos valores;

VIII – data do trânsito em julgado da sentença ou acórdão no processo de conhecimento;

IX – data do trânsito em julgado dos embargos à execução ou impugnação, se houver, ou data do decurso de prazo para sua oposição;

X – data em que se tornou definitiva a decisão que determinou a compensação dos débitos apresentados pela Fazenda Pública na forma dos art. 100, §§ 9º e 10, da Constituição Federal;

XI – em se tratando de requisição de pagamento parcial, complementar, suplementar ou correspondente a parcela da condenação comprometida com honorários de advogado por força de ajuste contratual, o valor total, por beneficiário, do crédito executado;

XII – em se tratando de precatório de natureza alimentícia, indicação da data de nascimento do beneficiário e se portador de doença grave, na forma da lei.

XIII – data de intimação da entidade de Direito Público devedora para fins do disposto no art. 100, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, ou, nos casos em que tal intimação for feita no âmbito do Tribunal, data da decisão judicial que dispensou a intimação em 1ª instância.

XIV – em relação a processos de competência da Justiça Federal, o órgão a que estiver vinculado o servidor público civil ou militar da administração direta federal, quando se tratar de ação de natureza salarial, com a indicação da condição de ativo, inativo ou pensionista, e;

XV – em relação a processos de competência da Justiça Federal e do Trabalho, o valor das contribuições previdenciárias, quando couber.

Por sua vez, o Regimento Interno do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC)¹² determina que o precatório requisitório seja acompanhado pelos seguintes documentos:

Art. 245. O instrumento deverá conter, por traslado, as seguintes peças, além de outras julgadas indispensáveis à instrução do processo de requisição:

I – sentença condenatória e acórdão que a tiver confirmado, total ou parcialmente;

II – conta de liquidação;

III – sentença que julgou essa conta e acórdão a respeito, se houver;

IV – procuração com poderes expressos para receber e dar quitação, no caso de pedido de pagamento e procurador.

Parágrafo único – Do precatório constarão expressamente:

I – certidão de que a sentença da liquidação, ou ato correspondente, transitou em julgado;

II – certidão de citação da Fazenda Pública para opor embargos;

¹² O regimento Interno do TJSC se encontra disponível para consulta em: <https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/16140/Regimento+Interno+do+Tribunal+de+Justi%C3%A7a+do+Estado+de+Santa+Catarina/39fd97fe-af-62-479e-8b8b-25f2f5cc36e9>

III – certidão de decurso do prazo legal sem que tenham sido opostos embargos, ou de que estes foram rejeitados;

IV – certidão do parecer do representante da Fazenda a respeito das custas acrescidas, posteriores à liquidação;

V – indicação da pessoa ou pessoas a quem deve ser paga a importância requisitada.

Dispõe ainda que o precatório obedecerá ao trâmite a seguir:

Art. 246. Recebido o precatório, será protocolado e atuado pela Secretaria, que informará sobre a existência de crédito. Em seguida, abrir-se-á vista do processo ao Procurador-Geral de Justiça, para dizer sobre a requisição, no prazo de dez (10) dias.

Art. 247. Com o parecer, será o processo concluso ao presidente, que decidirá ordenando o cumprimento do precatório, ou determinando as providências que tenha por indispensáveis para o esclarecimento da matéria.

Parágrafo único. Do despacho do presidente, que em definitivo resolver o pedido, caberá agravo para o Tribunal Pleno, no prazo de cinco dias, contado da publicação no “Diário da Justiça”.

Art. 248. Os pagamentos serão feitos dentro das dotações orçamentárias e créditos consignados ao Poder Judiciário, observada rigorosamente a ordem cronológica da entrada dos precatórios.

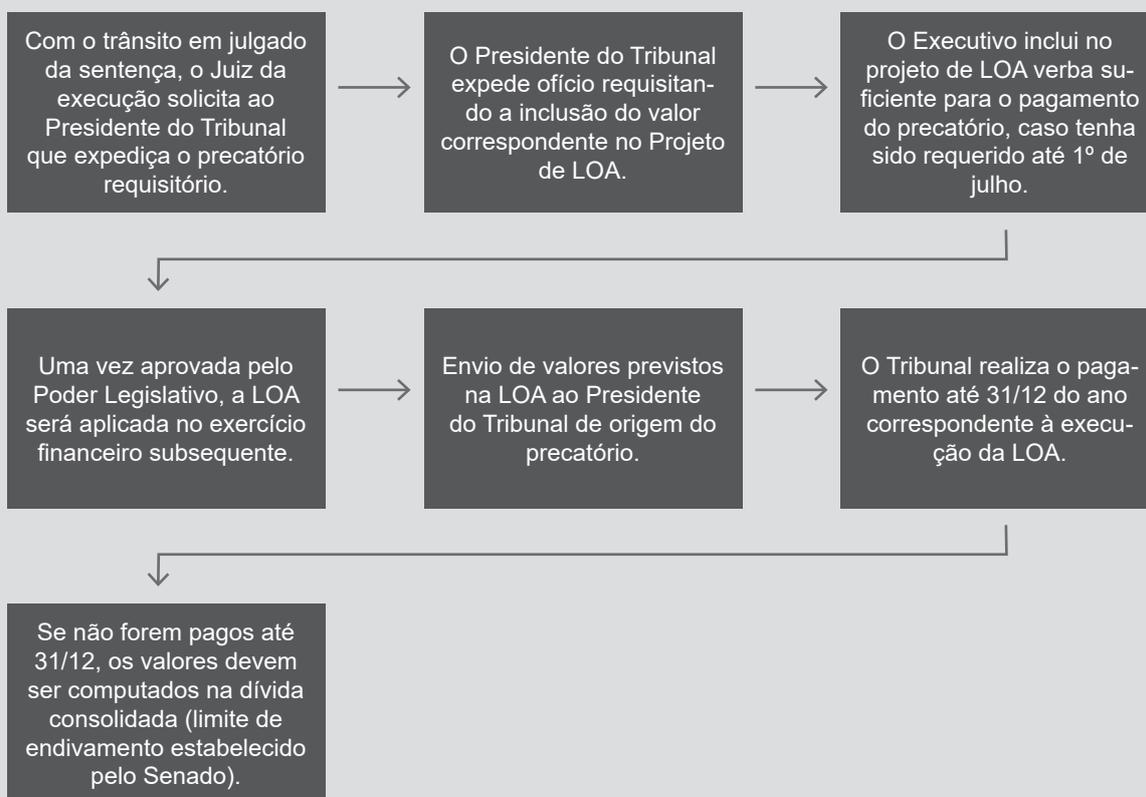
§1º. Não havendo depósito à disposição do presidente, ou sendo este insuficiente, será feita a requisição ao secretário da Fazenda ou ao prefeito municipal.

§2º. No caso de estar esgotada a verba, será a dívida relacionada para oportuna abertura de crédito.

Cabe à Presidência do Tribunal o exame dos requisitos formais do precatório. Ao Juízo da execução compete a solução de outros incidentes, por exemplo, quanto à forma de reajustamento do montante devido (*quantum debeatur*), ao índice a ser aplicado, à complementação do depósito e à própria extinção da execução.

Em princípio, o regime de precatório é bastante simples e o procedimento-padrão previsto pelo art. 100 da CRFB pode ser sintetizado conforme a Figura 3, a seguir:

Figura 3 – Síntese do procedimento-padrão previsto pelo artigo 100 da Constituição Federal



De acordo com os elementos de despesa definidos no Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF n. 163/2001¹³, os precatórios são identificados pelo código **3.3.90.91**, conforme detalhado abaixo:

Figura 4 – Códigos de identificação de precatórios



Na prática, contudo, a situação é bem menos alvissareira, porque, apesar de inserir na LOA a verba para quitação dos precatórios, o pagamento em si tem sido frequentemente contingenciado e o credor não necessariamente recebe a quantia no exercício subsequente. Ademais, com a introdução do art. 97 no ADCT pela EC n. 62/2009, a

¹³ A Portaria Interministerial STN/SOF n. 163/2001 se encontra disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-2016-2.docx/@@download/file/Portaria%20Interm%20163_2001_Atualizada_2015_04jul2016_ULTIMA%20ALTERACAO%202016%20\(2\).docx](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-2016-2.docx/@@download/file/Portaria%20Interm%20163_2001_Atualizada_2015_04jul2016_ULTIMA%20ALTERACAO%202016%20(2).docx)

sistemática sofreu grandes modificações, pois condicionou o pagamento dos precatórios já vencidos a um percentual do orçamento ou ao parcelamento do saldo em até 15 (quinze) anos:

A alternativa ao pagamento do saldo de precatórios nos 15 (quinze) anos previstos pela EC n. 62/2009 é o estabelecimento de um percentual da receita corrente líquida do ente federativo para sua quitação, que varia de no mínimo 1% para os Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a 2% para os Estados das regiões Sul e Sudeste, conforme se depreende da Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Percentuais da receita corrente líquida dos entes federativos para quitação

Região	Ente federativo	Percentual mínimo da RCL
Norte, Nordeste e Centro-Oeste	Estados e DF	1,5%
	Municípios	1%
Sul e Sudeste	Estados e DF	2%
	Municípios	1,5%

Essas condições e percentuais foram estipulados pelo art. 97 do ADCT, cujo texto prevê:

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o §15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

§1º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo:

- I – pelo depósito em conta especial do valor referido pelo §2º deste artigo; ou
- II – pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o §2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios

devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

§2º. Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o §14 deste artigo, será:

I – para os Estados e para o Distrito Federal:

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, 2% (dois por cento), para os Estados das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

II – para Municípios:

a) de, no mínimo, 1% (um por cento), para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida.

Sobre a matéria, Régis Fernandes de Oliveira apresenta crítica contumaz:

Antes da Emenda Constitucional n. 62, o chefe do tribunal, ao receber o ofício denominado “precatório”, atuava-o, numerava-o e comunicava à Fazenda Pública respectiva para que efetuasse o pagamento.

A partir da emenda, há mudança substancial em relação ao texto constitucional anterior. É que, até então, o que valia era a mera *comunicação feita ao Chefe do Executivo do montante* que deveria ser alocado no orçamento para pagamento integral dos precatórios. O Chefe do Executivo o colocava só que, em verdade, não cumpria a obrigação de pagamento.

Agora, dá-se atribuição ao Presidente do Tribunal de conferir a alocação de recursos para saber se ela corresponde, efetivamente, ao montante que de-

verá ser pago. Só que agora, o comprometimento dos recursos orçamentários corresponderá a um percentual sobre a receita corrente líquida.

Em verdade, os credores não receberão no exercício seguinte, como era previsto. Somente receberão até o limite do comprometimento orçamentário.¹⁴

A redação original da Constituição previa, no art. 33 do ADCT, que os precatórios então pendentes seriam quitados em prestações anuais, iguais e sucessivas no prazo máximo de oito anos a partir de 1º de julho de 1989:

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.

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.

Esse preceito, identificado como a primeira moratória, apontou como fonte de custeio do pagamento dos precatórios a emissão de títulos da dívida pública. A moratória pretendia oferecer ao Poder Público um prazo razoável para pagamento dos débitos até então acumulados, mas, devido a sua falta de efetividade, foi seguida de nova moratória autorizada pela EC n. 30/2000.

Ao acrescentar o artigo 78 no ADCT, a EC n. 30/2000 concedeu o prazo de 10 (dez) anos para pagamento dos precatórios, excluindo apenas as requisições de pequeno valor (RPVs) e as parcelas de natureza alimentar:

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.

14 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 3 ed. São Paulo: RT, 2010, p. 580.

Em seguida, com a EC n. 62/2009, o Poder Público reconheceu o descumprimento, durante anos, das ordens judiciais de pagamento em desfavor do Erário. Admitiu, ainda, que existiam inúmeras dívidas pendentes, que seriam pagas com a fixação de percentuais vinculados sobre sua receita. De acordo com essa regra, os devedores optariam por um regime especial de 15 (quinze) anos ou pelo pagamento vinculado a um percentual de sua receita corrente líquida.¹⁵ O texto também introduziu a figura do pagamento por meio de leilão, por ordem crescente de valores, além de permitir a criação de Câmaras de Conciliação, para negociação, balizada pelos ditames da Lei, acerca de prazo e condições de pagamento dos precatórios.

O dispositivo foi declarado parcialmente inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de cuja ementa se extrai o excerto seguinte:

8. O regime “especial” de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC 62/2009, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, *caput*), o princípio da separação de Poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI).¹⁶

O STF concluiu que a EC n. 62/2009, ao prever essa nova moratória, feriu os valores do Estado de Direito, do devido processo legal, do livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário e da razoável duração do processo. Além disso, afirmou ter havido violação ao princípio da moralidade administrativa, da impessoalidade e da igualdade. Frisou também que, para a maioria dos entes federados, não faltaria dinheiro para o adimplemento dos precatórios, mas sim compromisso dos governantes quanto ao cumprimento de decisões judiciais. Nesse contexto, observou-se que o pagamento de precatórios não se contraporía, de forma inconciliável, à prestação de serviços públicos. Além disso, arrematou que as sucessivas moratórias configuravam atentado à razoabilidade e à proporcionalidade, impondo aos credores a sobrecarga de novo alongamento temporal do perfil das dívidas estatais, inclusive mediante leilões, deságios e outros embaraços.

15 A receita corrente líquida é o somatório das receitas correntes deduzindo-se transferências legais e constitucionais, receitas de anulação de restos a pagar, contribuições ao plano de seguridade social dos servidores (RGPS ou RPPS), valores de compensação financeira entre regimes de Previdência; receitas provenientes da compensação financeira citada no §9º do art. 201 da CRFB e os recursos reservados ao cumprimento do art. 60 do ADCT (FUNDEB).

16 STF, ADI 4.425, rel. min. Luiz Fux, j. 25-3-2015, P, DJE de 4-8-2015.

Apesar de o art. 100 do ADCT ter sido declarado parcialmente inconstitucional pelo STF (ADI n. 4.425/DF), é importante detalhar algumas de suas previsões, visto que diversos de seus efeitos foram mantidos em razão da **modulação de efeitos da decisão**. No Quadro 3, a seguir, é possível entender como a modulação dos efeitos do acórdão foi entabulada no caso:

Quadro 3 – Modulação de efeitos do artigo 100 na ADI n. 4.425/DF

DISPOSITIVO LEGAL	MODULAÇÃO ADOTADA PELO STF
Emenda Constitucional n. 62/2009	Não acatou o pedido de inconstitucionalidade formal consistente na inobservância do interstício dos turnos de votação.
Art. 100, §2º, da CRFB, expressão “na data de expedição do precatório”.	Declarou inconstitucional. Eficácia ex nunc, a partir da data de conclusão do julgamento da questão de ordem, que se deu em 25/3/2015. Assim, todo credor que tinha mais de 60 anos na data de conclusão do julgamento da questão de ordem possuía o direito de ingressar na fila de preferência.
Art.100, §§9º e 10 da CRFB e o art. 97, II do ADCT, que fixam regime unilateral de compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatório.	Declarou inconstitucional, sem modulação dos seus efeitos.
Art. 100, §12 da CRFB, expressão “índice oficial de remuneração básica da cader-neta de poupança”.	Declarou inconstitucional. Efeitos ex nunc, a partir da data de conclusão do julgamento da questão de ordem, que se deu em 25/3/2015, ressalvando-se os requisitórios expedidos pela União, com base nos arts. 27 das Leis de Diretrizes Orçamentárias da União de 2014 e 2015 (Lei n. 12.919/2013 e Lei n. 13.080/2015), que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária. O STF ponderou que eventual decisão com efeito retroativo teria como consequência o direito à percepção, pelos antigos credores, das diferenças resultantes da incidência do novo índice de correção a ser definido pelo respectivo ente federado, com a necessidade de reabertura de precatórios já extintos, o que causaria evidente tumulto.

<p>Art. 100, §12 da CRFB, expressão “independentemente de sua natureza”.</p>	<p>Declarou inconstitucional sem redução de texto. Efeitos ex nunc, a partir da data de conclusão do julgamento da questão de ordem, que se deu em 25/3/2015. Para o STF, a consequência prática de uma decisão com eficácia retroativa seria muito semelhante à aventada no caso da correção monetária. Igualmente surgiria, para os antigos credores, o direito à percepção das diferenças, resultantes da incidência de novos juros de mora, com a necessidade de reabertura dos precatórios já extintos, e, em consequência, uma avalanche de questionamentos de processos judiciais quanto aos precatórios já pagos durante o período de aplicação do referido dispositivo constitucional.</p>
<p>Art. 100, §15 e todo o art. 97 do ADCT</p>	<p>Declarou inconstitucional, porém modulou os seus efeitos para que se desse sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela EC 62/2009, por cinco exercícios financeiros a contar de 1º/1/2016.</p> <p>Foram consideradas válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na EC 62/2009, desde que realizados até 25/3/2015, data a partir da qual não seria possível a quitação de precatórios por essas modalidades.</p> <p>Igualmente, ficou mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.</p> <p>Por fim, até 31/12/2020, o STF manteve a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (ADCT, art. 97, §10), bem como as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (ADCT, art.97, § 10).</p>

Fonte: LEITE, Harrison. Manual de direito financeiro. 5 ed. Salvador: JusPodium, 2016, p. 316-317.

Cumprindo ainda ressaltar que uma das mudanças estipuladas no julgamento, consistente na obrigação de que os precatórios pendentes de pagamento até 25 de março de 2015 fossem quitados até **31 de dezembro de 2020**, foi posteriormente incorporada à CRFB pela EC n. 94/2016. Essa regra foi, contudo, alterada posteriormente pela EC n. 99/2017, que estendeu ainda mais o prazo de pagamento e fixou **31 de dezembro de 2024** como data limite para quitação dos precatórios vencidos:

ADCT

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitados, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor cal-

culado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

A EC n. 94/2016 também determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apresentassem ao Presidente do Tribunal de Justiça respectivo um **plano anual** de pagamento dos precatórios pendentes. Idêntica disposição foi reproduzida pela EC n. 99/2017, sendo que a ausência do plano pode resultar no sequestro de valores do ente devedor e na responsabilização do Chefe do Poder Executivo dos entes obrigados por ato de improbidade administrativa:

ADCT

Art. 104. Se os recursos referidos no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o pagamento de precatórios não forem tempestivamente liberados, no todo ou em parte:

I – o Presidente do Tribunal de Justiça local determinará o sequestro, até o limite do valor não liberado, das contas do ente federado inadimplente;

II – o chefe do Poder Executivo do ente federado inadimplente responderá, na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa;

III – a União reterá os recursos referentes aos repasses ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios e os depositará na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto;

IV – os Estados reterão os repasses previstos no parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e os depositarão na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto.

Parágrafo único. Enquanto perdurar a omissão, o ente federado não poderá contrair empréstimo externo ou interno, exceto para os fins previstos no §2º do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ficará impedido de receber transferências voluntárias.

Ademais, em determinadas situações, é possível responsabilizar o próprio Presidente do Tribunal, caso se logre demonstrar que, de algum modo, ele atuou para retardar ou frustrar o regular pagamento dos precatórios:

Art. 100 *Omissis*

§7º. O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça.

Em Santa Catarina, a maioria dos Municípios que optou pelo regime especial de pagamento da EC n. 99/2017 não apresentou plano de pagamento previsto no art. 101 do ADCT. As únicas exceções, de acordo com informações do próprio TJSC, são os Municípios de Araranguá e Criciúma, além do Estado de Santa Catarina. De qualquer modo, os planos de pagamento apresentados pelos referidos entes foram todos rejeitados.¹⁷

Do exposto, visualiza-se o descaso com que tanto legisladores quanto gestores públicos têm tratado a questão dos precatórios. Enquanto sucessivas Emendas Constitucionais postergam ainda mais o prazo de pagamento de precatórios já vencidos, Municípios e Estados descumprem a legislação tanto porque não elaboram plano de pagamento, quanto porque, ao não disponibilizarem numerário suficiente para o pagamento dos precatórios, contribuem para o agravamento de situação, por si só, já bastante preocupante.

1.4 ALCANCE DO REGIME

Matéria digna de nota e que foi objeto de pronunciamento por parte dos Tribunais Superiores é a abrangência do regime de precatório. A celeuma exsurge da própria redação do art. 100 da CRFB, que remete exclusivamente às “Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais”. Por essa razão, os Tribunais enfrentaram a questão da aplicabilidade do regime de precatórios aos demais entes, sobretudo da Administração Pública Indireta, como empresas públicas e sociedades de economia mista.

1.4.1 Administração Pública Direta

O regime de precatórios foi concebido essencialmente para a Administração Pública direta, ou seja, para União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Ocorre que o De-

¹⁷ A listagem com a situação dos planos de pagamento dos devedores em regime especial em Santa Catarina pode ser consultada em: <https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/1734328/Planos+de+Pagamento+Entidades+Regime+Especial/a795ef61-bebb-409b-88d2-fc7c6515fc46>.

creto-Lei n. 200/67, que dispôs sobre a organização da Administração Federal, previu uma série de entes autônomos, cujo texto designou coletivamente como Administração Pública Indireta (art. 4º, II).

A aplicação do regime de precatórios à Administração Pública Direta decorre de expressa previsão constitucional. A doutrina discute, contudo, sua abrangência a outros entes, a exemplo de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

1.4.2 Autarquias

Em princípio, o regime de precatórios aplica-se às autarquias. Contudo, ao julgar recurso manejado contra decisão proferida pelo TRF da 3ª Região, que determinava a aplicação da sistemática do art. 100 da CRFB aos créditos obtidos contra o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo (CREA/SP), o **STF entendeu que o regime de precatórios não se estende aos conselhos profissionais.**

A partir da decisão proferida na ADI n. 1.717/DF, pacificou-se o entendimento de que os conselhos profissionais, por exercerem atividade típica de Estado, não delegável a um ente privado, são pessoas jurídicas de direito público e, dadas algumas de suas características, a essas pessoas aplicar-se-ia o regime jurídico das autarquias federais.

Endossando a natureza autárquica dos conselhos profissionais, o STJ já havia admitido sua submissão ao regime de precatórios:

ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA FEDERAL. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. ART. 475-J DO CPC. INAPLICABILIDADE. 1. O STJ tem entendimento consolidado de que os Conselhos de Fiscalização Profissionais possuem natureza jurídica de autarquia, sujeitando-se, portanto, ao regime jurídico de direito público 2. As Execuções contra a Fazenda Pública são submetidas às regras dos artigos 730 do CPC e 100 da Constituição Federal, que preveem a expedição de ofício requisitório ou precatório. O mesmo rito é aplicado aos Conselhos. 3. Agravo Interno não provido.¹⁸

18 STJ, AgInt no REsp 1574059/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 05.09.2016.

Porém, ao julgar o RE n. 938.837/SP, com repercussão geral, o STF firmou tese no sentido de que o regime de precatórios previsto no art. 100 da CRFB não se aplica aos conselhos de fiscalização profissional. Sobre o tema, o Ministro Marco Aurélio registrou:

Pela primeira vez, estamos a nos defrontar com essa situação: saber se débito de conselho fiscalizador – e fiscalizador, no caso, profissional –, em si, é executável como débito em geral ou como débito da Fazenda. Se não posso incluir os conselhos no grande todo representado por Fazenda Pública, não tenho como dizer aplicável o art. 100 da CF. Por isso, penso sinalizar bem a PGR quando conclui pelo afastamento desse sistema especialíssimo, o de precatório, quanto a pagamentos devidos não pela Fazenda, mas, especificamente, por cada qual dos conselhos corporativistas, como disse, pelos conselhos que consubstanciam – reconheço – autarquias especiais. **Numa interpretação sistemática dos dispositivos da Carta da República, concluo que o art. 100 é inaplicável em se tratando de débito de conselho.**¹⁹

Por sua vez, o Ministro Roberto Barroso afirmou:

A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da natureza autárquica dos conselhos profissionais. Ainda que se discorde da conclusão dos precedentes desta Corte, a discussão acerca da natureza jurídica não é tão relevante para o deslinde do presente recurso extraordinário. Isso porque a submissão ao regime de precatório não deve derivar, direta e necessariamente, da natureza autárquica dos conselhos profissionais. Isso ocorre por três motivos: dois jurídicos e um pragmático.

[...]

Recurso extraordinário a que se dá provimento, com a fixação da seguinte tese: **“Os conselhos profissionais não estão submetidos ao regime de precatórios no pagamento de suas dívidas decorrentes de decisão judicial”**.²⁰

Em suma, o RE n. 938.837/SP reconheceu que os conselhos profissionais gozam de natureza de autarquia federal, recolhem contribuições de caráter tributário, submetem-se à fiscalização externa dos Tribunais de Contas, mas não se submetem ao regime de precatórios. Quanto às demais autarquias, entende-se aplicável o regime de precatórios.

1.4.3 Empresas públicas

19 STF, RE 938.837, voto do Rel. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, j. 19-4-2017, P, DJE de 25-9-2017, Tema 877.

20 STF, RE 938.837, voto do Min. Roberto Barroso, j. 19-4-2017, P, DJE de 25-9-2017, Tema 877.

Igual controvérsia paira sobre as empresas públicas. De acordo com o Decreto-Lei n. 200/67, empresa pública é “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, **criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito**” (art. 5º, II). Nessa situação mais típica, entende o STF que o regime de precatórios não se lhes aplica:

Incabível aplicar à empresa pública a regra da execução pela via do precatório.²¹

EXECUÇÃO – EMPRESA PÚBLICA – REGIME DE PRECATÓRIOS – INADEQUAÇÃO. Incabível aplicar à empresa pública a regra excepcional de execução prevista no artigo 100 da Carta da República.²²

Ocorre que, a exemplo da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), algumas empresas públicas são prestadoras de serviços públicos. Em vários precedentes, os Tribunais pátrios reconheceram a impenhorabilidade dos bens da ECT e a aplicação do regime de execução por precatório, o que denota prestígio à doutrina da continuidade e da preservação dos serviços públicos – e do arcabouço material indispensável para prestá-los:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. IMPENHORABILIDADE DE SEUS BENS, RENDAS E SERVIÇOS. RECEPÇÃO DO ARTIGO 12 DO DECRETO-LEI N. 509/69. EXECUÇÃO. OBSERVÂNCIA DO REGIME DE PRECATÓRIO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. À empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, é aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Recepção do artigo 12 do Decreto-lei n. 509/69 e não-incidência da restrição contida no artigo 173, §1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.

2. **Empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido. Execução. Observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição Federal.** Recurso extraordinário conhecido e provido.²³

21 STF, [RE 1.028.771 AgR](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 1º-12-2017, 2ª T, DJE de 14-12-2017.

22 STF, AI 473.310 AgR-segundo, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 2.6.2016.

23 STF, RE 220.906, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 17.11.2000.

Dito de outra forma, as empresas públicas que exploram atividade econômica não se submetem ao regime de precatório; por sua vez, as entidades que prestam serviços públicos não podem ter seus bens penhorados e, por conseguinte, submetem-se à sistemática do art. 100 da CRFB.

1.4.4 Sociedades de economia mista

A sociedade de economia mista, a exemplo do que ocorre com a empresa pública, regra geral, não se submete ao regime de precatório. Contudo, a jurisprudência excepciona algumas hipóteses nas quais o ente empresarial presta serviço público e não atua no mercado de forma concorrencial:

Os privilégios da Fazenda Pública são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas. Portanto, a empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (ELETRONORTE) não pode se beneficiar do sistema de pagamento por precatório de dívidas decorrentes de decisões judiciais (art. 100 da Constituição).²⁴

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. COMPANHIA ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. EXECUÇÃO PELO REGIME DE PRECATÓRIOS. 1. Embora, em regra, as empresas estatais estejam submetidas ao regime das pessoas jurídicas de direito privado, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que “entidade que presta serviços públicos essenciais de saneamento básico, sem que tenha ficado demonstrado nos autos se tratar de sociedade de economia mista ou empresa pública que competiria com pessoas jurídicas privadas ou que teria por objetivo primordial acumular patrimônio e distribuir lucros. Nessa hipótese, aplica-se o regime de precatórios” (RE 592.004, Rel. Min. Joaquim Barbosa). 2. É aplicável às companhias estaduais de saneamento básico o regime de pagamento por precatório (art. 100 da Constituição), nas hipóteses em que o capital social seja majoritariamente público e o serviço seja prestado em regime de exclusividade e sem intuito de lucro. 3. Provimento do agravo regimental e do recurso extraordinário.²⁵

Em arremate, cumpre transcrever excerto que sintetiza a matéria:

Importante para o alcance do regime de precatórios não é a forma jurídica eleita para a constituição da pessoa jurídica, se empresa pública, sociedade de economia mista ou autarquia. Valem, sim, o exercício da atividade econô-

24 STF, RE 599.628, rel. p/ o ac. min. Joaquim Barbosa, j. 25-5-2011, P, DJE de 17-10-2011, Tema 253.

25 STF, RE 627242 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 02/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-110 DIVULG 24-05-2017 PUBLIC 25-05-2017.

mica, o intuito lucrativo (público ou privado, com a distribuição dos resultados sociais) e a necessidade de submissão ao mercado concorrencial. Logo, para a extensão do regime dos precatórios às empresas públicas, sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica, deve ficar provado que a pessoa jurídica (i) é dependente (controlada pelo Estado); (ii) não pratica atividade econômica em regime de livre concorrência; e (iii) eventual auferimento de lucro deve ter o Estado como perspectiva e não o particular.²⁶

Em breve síntese, o regime de precatório aplica-se à Administração Direta, às autarquias e às fundações regidas pelo Direito Público. Por interpretação jurisprudencial, as empresas públicas que exploram atividade econômica não se submetem ao regime de precatório, porém aquelas que prestam serviços públicos e não podem ter seus bens penhorados estão sob a sistemática do art. 100 da CRFB.

26 LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 5 ed. Salvador: JusPodium, 2016, p. 293.

2 ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS



2.1 FUNDAMENTOS

O art. 100 da CRFB estabelece de forma clara o necessário respeito à ordem cronológica de apresentação dos precatórios. De sua redação, é possível inferir que a regra estabelecida pelo Texto Constitucional é a de que todos os débitos contra a Fazenda Pública oriundos de sentença transitada em julgado devem obedecer à ordem cronológica dos precatórios. Assim, pouco importa a fase processual em que se encontra o processo de execução contra a Fazenda Pública, porquanto havendo o título líquido e certo oriundo de sentença judicial o regime a ser observado é o de precatórios. Colhe-se da Constituição Estadual de Santa Catarina (CESC):

Art. 81. *Omissis*

§2º. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Estadual ou Municipal, em virtude de condenação judicial, serão feitos exclusivamente na ordem cronológica da apresentação dos precatórios e à conta dos respectivos créditos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê:

Art. 10. A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.

No mesmo sentido, a Lei dos Orçamentos (Lei n. 4.320/64) estabelece:

Art. 67. Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, 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 adicionais abertos para esse fim.

A ordem cronológica de pagamento dos precatórios reforça o princípio da impessoalidade, inserto no caput do art. 37 da Carta Política. Com efeito, esse princípio traduz a ideia de que a Administração deve tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas, sem favoritismo ou perseguições. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administra-

tiva e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie²⁷, sobretudo quanto tais influxos personalísticos do gestor colocam-se contra a implementação de direitos e interesses judicialmente reconhecidos.

No que tange à ordem de pagamento dos precatórios, José Afonso da Silva ensina:

Os pagamentos se fazem atendendo à ordem cronológica da apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos. Portanto, a ordem não é outra senão a das datas em que os ofícios requisitórios dão entrada na repartição fazendária competente. Agora, contudo, são duas ordens para os precatórios judiciais: uma ordem cronológica especial, para os pagamentos de créditos de natureza alimentícia, e uma ordem geral e ordinária, referente aos demais pagamentos devidos pela Fazenda Pública respectiva em virtude de sentença judiciária. Foi a Constituição de 1934 que criou esse sistema de pagamento dos débitos da Fazenda Pública segundo a ordem cronológica dos precatórios, dando-lhe um sentido ético, porque afastou a protecionismo. Com a separação dos débitos, pela natureza alimentícia ou não, aperfeiçoou-se o sistema ético, possibilitando o pagamento de pequenos créditos de quem supostamente mais precisa, com preferência aos demais. Desse modo, têm-se duas formas de preferência: a que se manifesta na ordem de apresentação dos precatórios em qualquer das classes de créditos alimentícios e os demais.²⁸

Como se observa das lições do doutrinador paulista, fora os casos previstos na própria Constituição, não há possibilidade de se alterar a ordem de pagamento dos precatórios, e antes disso, sequer existe qualquer possibilidade de pagamento de dívidas de entes públicos que não seja por tal sistema. Pagar um precatório à frente de outro previamente inscrito é ilegal e pode suscitar a responsabilidade pessoal da autoridade envolvida.

Para evitar favorecimento de credores, **a sequência temporal é requisito essencial no exame da despesa decorrente de sentenças judiciais**. Nesse sentido, reitera o TCE/SC:

Prejulgado 713

Os pagamentos devidos pela Fazenda Municipal em razão de sentença judiciária sujeitam-se ao previsto no art. 100 da CF, combinado com o art. 67 da Lei Federal n. 4.320/64, e far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios (requisições judiciais) e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extraorçamentários (adicionais) abertos para esse fim. O orçamento deverá

²⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 110.

²⁸ SILVA, José Afonso da. Comentários contextual à constituição. 4. ed. de acordo com a Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 523.

incluir obrigatoriamente a verba necessária ao pagamento de débitos constantes dos precatórios apresentados até 1º de julho (CF, art. 100, parágrafo 1º), pagando-se os demais mediante abertura de créditos adicionais.

Registra-se também passagem lavrada em decisão do STF:

O pagamento antecipado de credor mais recente, em detrimento daquele que dispõe de precedência cronológica, não se legitima em face da Constituição, pois representa comportamento estatal infringente da ordem de prioridade temporal, assegurada, de maneira objetiva e impessoal, pela Carta Política, em favor de todos os credores do Estado. O legislador constituinte, ao editar a norma inscrita no art. 100 da Carta Federal, teve por objetivo evitar a escolha de credores pelo Poder Público. Eventual vantagem concedida ao erário público, por credor mais recente, não justifica, para efeito de pagamento antecipado de seu crédito, a quebra da ordem constitucional de precedência cronológica. O pagamento antecipado que daí resulte – exatamente por caracterizar escolha ilegítima de credor – transgride o postulado constitucional que tutela a prioridade cronológica na satisfação dos débitos estatais, autorizando, em consequência - sem prejuízo de outros efeitos de natureza jurídica e de caráter político-administrativo -, a efetivação do ato de sequestro (RTJ 159/943-945), não obstante o caráter excepcional de que se reveste essa medida de constrição patrimonial. Legitimidade do ato de que ora se reclama. Inocorrência de desrespeito à decisão plenária do Supremo Tribunal Federal proferida na ADI 1.662/SP.²⁹

Ademais, **ainda que a dívida tenha sido reduzida por acordo entabulado com os credores, não é lícito ao Administrador burlar a ordem cronológica.** Nesse sentido, cumpre destacar excerto da decisão proferida na Ação Penal 503/PR e relatada pelo Ministro Celso de Melo:

AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA – DENÚNCIA FORMULADA CONTRA DEPUTADO FEDERAL POR FATOS PRATICADOS NO EXERCÍCIO DE MANDATO DE PREFEITO MUNICIPAL – IMPUTAÇÕES PENAIS FUNDADAS NOS INCISOS IV, V E XIV DO ART. 1º DO DECRETO-LEI N. 201/67 [...] EFETIVAÇÃO DE DESPESAS NÃO AUTORIZADAS POR LEI E EM DESACORDO COM NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO (DL N. 201/67, ART. 1º, INCISO V) – PAGAMENTO DE ACORDO JUDICIAL MOTIVADO POR PRECATÓRIO EXPEDIDO EM PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO URBANA – AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – PAGAMENTO QUE IMPLICOU PREFERÊNCIA DE CREDORES MAIS ANTIGOS – IRRELEVÂNCIA DE QUESTIONADO ACORDO COM CREDOR MAIS RECENTE TRADUZIR-SE EM BASES FINANCEIRAS MAIS VANTAJOSAS – OFENSA À DISCIPLINA FUNDADA NO ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – CONFIGURAÇÃO DE PRÁTICA DELITUOSA (DL N. 201/67, ART. 1º, V). – O processo de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública rege-se, nos termos do que pres-

²⁹ STF, Rcl 2143 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 12/03/2003, DJ 06-06-2003 PP-00037 EMENT VOL-02113-02 PP-00224.

creve a própria Lei Fundamental, por normas especiais, que, ao instituírem o regime constitucional dos precatórios, estendem-se a todas as pessoas jurídicas de direito público interno, inclusive às entidades autárquicas. A disciplina constitucional desse processo de execução, na redação anterior à promulgação das Emendas Constitucionais ns. 30/2000, 37/2002 e 62/2009, tornava imprescindível a expedição do requisitório, independentemente da natureza e do valor do crédito exequendo. - A exigência constitucional de expedição do precatório, com a consequente obrigação imposta ao Estado de estrita observância da ordem cronológica de apresentação daquele instrumento de requisição judicial de pagamento, tinha (e ainda tem) por finalidade impedir favorecimentos pessoais indevidos e frustrar injustas perseguições ditadas por razões de caráter político-administrativo. - A regra inscrita no art. 100 da Constituição Federal – cuja gênese reside, em seus aspectos essenciais, na Constituição de 1934 (art. 182) – tinha por objetivo precípuo viabilizar, na concreção de seu alcance normativo, a submissão incondicional do Poder Público ao dever de respeitar o princípio que conferia preferência jurídica a quem dispusesse de precedência cronológica (*prior in tempore, potior in jure*). – **O comportamento da pessoa jurídica de direito público, que desrespeita a ordem de precedência cronológica de apresentação dos precatórios, deve expor-se às graves sanções definidas pelo ordenamento positivo, inclusive ao próprio sequestro de quantias necessárias à satisfação do credor injustamente preterido. – Nem mesmo a celebração de transação com o Poder Público, ainda que em bases vantajosas para o erário, teria, na época em que ocorridos os fatos expostos na denúncia, o condão de autorizar a inobservância da ordem de precedência cronológica dos precatórios, pois semelhante comportamento – por envolver efetivação de despesa não autorizada por lei e por implicar frustração do direito de credores mais antigos, com evidente prejuízo para eles - enquadra-se no preceito incriminador constante do inciso V do art. 1º do Decreto-lei n. 201/67. Doutrina. Precedentes [...].³⁰**

No mesmo sentido:

O pagamento antecipado de credor mais recente, em detrimento daquele que dispõe de precedência cronológica, não se legitima em face da Constituição, pois representa comportamento estatal infringente da ordem de prioridade temporal, assegurada, de maneira objetiva e impessoal, pela Carta Política, em favor de todos os credores do Estado. O legislador constituinte, ao editar a norma inscrita no art. 100 da Carta Federal, teve por objetivo evitar a escolha de credores pelo Poder Público.

Eventual vantagem concedida ao erário público, por credor mais recente, não justifica, para efeito de pagamento antecipado de seu crédito, a quebra da ordem constitucional de precedência cronológica. O pagamento antecipado que daí resulte – exatamente por caracterizar escolha ilegítima de credor – transgride o postulado constitucional que tutela a prioridade cronológica na satisfação dos débitos estatais, autorizando, em consequência – sem prejuízo de outros efeitos de natureza jurídica e

30 STF, Ação Penal n. 503, Rel. Min. Celso de Mello, j. 20/05/2010.

de caráter político-administrativo -, a efetivação do ato de sequestro (RTJ 159/943-945), não obstante o caráter excepcional de que se reveste essa medida de constrição excepcional.³¹

O desrespeito à ordem cronológica de pagamento de precatórios sujeita o respectivo ente público ao sequestro de valores, que consiste no instrumento assecuratório de preferência do credor contra a Fazenda Pública. O sequestro é medida extrema, porém disponível nas hipóteses previstas no art. 78, §4º, do ADCT, a saber:

1. Preterição do direito de precedência;
2. Não-inserção, no orçamento, do precatório parcelado pela EC n. 30/2000;
3. Não-pagamento da parcela decenal relativa à EC n. 30/2000.

É importante destacar também que, não obstante o STF ter declarado a inconstitucionalidade de parte da EC n. 62/2009, a decisão modulou os efeitos do acórdão para reconhecer como válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos, desde que realizados até 25/03/2015, data a partir da qual não seria mais possível a quitação de precatórios por essas modalidades. Também se manteve a possibilidade de realização de **acordos diretos**, observada a **ordem de preferência** dos credores e de acordo com **lei própria da entidade devedora**, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

2.2 SITUAÇÕES ESPECIAIS

2.2.1 Créditos de natureza alimentar

O pagamento dos precatórios far-se-á exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos ofícios requisitórios emitidos pelo Juiz da execução. Como bem assinalou o Ministro Celso de Mello, “*o sentido teleológico dessa norma constitucional – cuja gênese reside, no que concerne aos seus aspectos essenciais, na Constituição Federal de 1934 (art. 182) – objetiva viabilizar, na concreção do seu alcance, a submissão in-*

³¹ STF, Rcl-AgR 2143/SP, relator: Celso de Mello, data do julgamento: 12/03/2003, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 06-06-2003 PP-00030 EMENT VOL-02113-02 PP-00224.

condicional do Poder Público ao dever de respeitar o princípio que confere preferência jurídica a quem dispuser de precedência cronológica (prior in tempore, potior in jure)".³²

A regra que impõe ao Estado a estrita obediência à ordem cronológica de chegada como critério para pagamento dos precatórios tem o efeito de obstar descabidos favorecimentos pessoais e injustas perseguições motivadas por razões de caráter político-administrativo. Desse modo, se o credor for preterido no seu direito de preferência, ou seja, se o Poder Executivo encaminhar dinheiro para pagamento de determinado precatório com quebra da ordem, o Presidente do Tribunal competente poderá, depois de ouvido o Chefe do Ministério Público, aproveitar esse numerário para satisfazer o débito referente ao precatório que deveria ser pago, segundo a ordem pré-estabelecida.

A Constituição Federal, contudo, confere tratamento distinto aos créditos de natureza alimentícia, que permanecem submetidos ao regime de precatórios, porém dispõem de absoluta prioridade sobre os créditos de índole comum. A jurisprudência do STF é clara no sentido de aplicar a ordem cronológica aos créditos de natureza alimentar, **ainda que estes estejam relacionados em fila distinta daquela dos créditos em geral:**

Sabe-se que foi a redação original da Constituição Federal de 1988 que inovou, no histórico constitucional brasileiro, ao estabelecer um regime diferenciado para os créditos de natureza alimentar contra a Fazenda Pública no universo dos precatórios judiciais (CF/88, art. 100, caput, primeira parte). Fundou-se tal regime na consideração da premência a que se sujeitam os titulares de créditos alimentares não adimplidos, já que intimamente ligados a necessidades essenciais, assim merecedores de um tratamento privilegiado em face dos demais débitos judiciais da Fazenda. Discutiu-se muito, após a entrada em vigor da Carta, se tal inovação teria o condão de simplesmente retirar os créditos alimentares do sistema de precatórios, para que com isso fosse devido o pagamento imediato pela Fazenda Pública (...). Referida tese restou vencida nesta Suprema Corte a partir do julgamento da ADIn n. 47/SP, Rel. Min. Octavio Galloti, assentando-se o entendimento de que os créditos alimentares estão submetidos a uma ordem cronológica preferencial para satisfação dos respectivos precatórios, em sequenciamento paralelo à ordem cronológica dos demais credores da Fazenda, conforme hoje afirma a Súmula 655 deste Tribunal (...). Sob este pano de fundo, o que pretendeu a EC 62/2009 foi incrementar essa diferenciação no regime de pagamentos, adicionando agora, ao referido critério objetivo da natureza do crédito alimentar, alguns parâmetros subjetivos quanto à pessoa do credor, cujo preenchimento alça o precatório de que é titular a uma segunda e mais elevada ordem de precedência, acima dos precatórios alimentares ordinários e dos precatórios sem qualquer qualificativo. Daí a denominação de "superpreferência" ao regime instituído pelo §2º do art. 100 da Constituição, que toca os

³² Manifestação constante no voto proferido no julgamento do RE 188.285-9 (RE 188.285-9 / SP, Rel. Min. Celso de Mello, 1ª Turma do STF, 28/11/1995.

créditos alimentícios cujos titulares (i) tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório ou (ii) sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, (...). Por outro lado, é evidente a inconstitucionalidade do novo §2º do art. 100 da Constituição quanto ao balizamento temporal fixado para a aplicação da preferência no que concerne aos idosos. Consoante o texto introduzido pela EC 62/2009, a preferência a idosos com 60 anos ou mais será apurada “na data de expedição do precatório”. Ora, ao assim proceder, o constituinte derivado incorreu em ultraje à isonomia entre os cidadãos credores da Fazenda Pública, na medida em que preteriu, sem qualquer fundamento, aqueles que venham a alcançar a idade de sessenta anos não no momento da expedição do precatório, mas sim posteriormente, enquanto pendente este e ainda não ocorrido o pagamento.³³

No mesmo sentido, tem-se:

3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o disposto no caput do art. 100 da Constituição da República, firmou-se no sentido de submeter, mesmo as prestações de caráter alimentar, ao regime constitucional dos precatórios, ainda que reconhecendo a possibilidade jurídica de se estabelecerem duas ordens distintas de precatórios, com preferência absoluta dos créditos de natureza alimentícia (ordem especial) sobre aqueles de caráter meramente comum (ordem geral). Precedentes.³⁴

O entendimento é pacífico e já sumulado pelo STF:

Súmula n. 655

A exceção prevista no art. 100, *caput*, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza.

Registre-se ainda que os créditos de natureza alimentícia, em princípio, não estavam sujeitos a parcelamento (ADCT, art. 78, *caput*), vale dizer, seus pagamentos deveriam ser executados de uma só vez, devidamente atualizados até a data da sua efetivação. Entretanto, disposição transitória introduzida pela EC n. 37/02 possibilitou o pagamento dos débitos de natureza alimentícia de pequeno valor, enquadrados nas condições previstas no *caput* do artigo 86 do ADCT, em duas parcelas anuais, na forma disciplinada em lei (§2º e 3º do citado artigo). Posteriormente, a EC n. 99/2017 criou nova regra ao permitir o pagamento de débitos de natureza alimentícia apenas até o valor equivalente ao triplo fixado em lei, admitindo o fracionamento para essa finalidade:

33 STF, **ADI 4.425**, rel. min. **Ayres Britto**, red. p/ o ac. min. **Luiz Fux**, P, j. 14-3-2013, *DJE* 251 de 19-12-2013.

34 STF, **STA 90 AgR**, rel. min. **Ellen Gracie**, P, j. 13-9-2007, *DJE* 131 de 26-10-2007.

Art. 100. *Omissis*

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

É importante destacar que a regra da preferência etária foi alterada pela EC n. 94/2009, em resposta à declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal que afetou parte do dispositivo. Anteriormente, o benefício se estendia apenas àqueles que tivessem 60 anos ou mais **na data da expedição do precatório**. O Pretório Excelso, entretanto, no tocante à expressão “na data da expedição do precatório”, entendeu haver transgressão ao princípio da igualdade, porquanto a preferência deveria ser estendida a todos credores que completassem 60 anos de idade na pendência de pagamento de precatório de natureza alimentícia.

O portador de doença grave também pode requerer prioridade no pagamento a qualquer tempo, cabendo a decisão ao juízo da execução, sendo consideradas doenças graves, nos termos da Resolução n. 115/2010/CNJ: moléstia profissional; tuberculose ativa; alienação mental; esclerose múltipla; neoplasia maligna – câncer; cegueira; hanseníase; paralisia irreversível e incapacitante; cardiopatia grave; doença de Parkinson; espondiloartrose anquilosante; nefropatia grave; hepatopatia grave; estados avançados da doença de Paget – osteíte deformante; contaminação por radiação; síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS), com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma.

No caso de morte do beneficiário, após a expedição do precatório, a preferência será aproveitada por seu sucessor. Sobre as preferências no pagamento dos precatórios, dispõe a Resolução GP n. 49/2013/TJSC:

Art. 11. Os débitos de **natureza alimentícia** serão pagos com **preferência** sobre os demais, respeitando-se, dentro desta classe, a prioridade devida aos **portadores de doença grave e aos que possuem 60 (sessenta) anos ou mais** de idade.

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

§2º. Portadores de doença grave são os beneficiários acometidos das moléstias listadas no inciso XIV do artigo 6º da Lei n. 7.713/1988, com a redação dada pela Lei n. 11.052, de 29 de dezembro de 2004, bem como as doenças assim consideradas com base na medicina especializada, comprovadas em laudo médico oficial, mesmo que tenham sido contraídas após o início do processo.

§3º. Serão considerados idosos os credores de precatório que possuírem 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data do requerimento expresso de sua condição.

§4º. O crédito alimentar tem preferência sobre o comum **apenas para os requisitórios do mesmo ano orçamentário**, não prevalecendo sobre os de orçamentos anteriores, independentemente de sua natureza.

§5º. A preferência em razão de doença grave ou da idade terá primazia sobre **todos os demais precatórios**, independentemente do ano de apresentação.

§6º. Em caso de insuficiência de recursos para atendimento à totalidade dos pedidos de preferência, **dar-se-á primazia aos portadores de doenças graves sobre os idosos em geral, e destes sobre os créditos de natureza alimentícia**, bem como, em cada classe de preferência, à ordem cronológica de apresentação do precatório.³⁵

Em síntese, apesar de os precatórios de natureza alimentar possuírem prioridade sobre os demais, eles devem ser pagos em ordem cronológica, como bem pontua a jurisprudência. Quanto às prioridades, como dispõe a resolução do TJSC, os credores portadores de doenças graves possuem preferência sobre os idosos em geral e estes, sobre os demais créditos de natureza alimentícia.

2.2.2 Requisições de pequeno valor

O regime dos precatórios, previsto no *caput* do art. 100 da CRFB, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor impostas à Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal em virtude de sentença judicial transitada em julgado (CRFB, art. 100, §3º), o que possibilita o pagamento imediato de tais dívidas:

Art. 100. *Omissis*

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

³⁵ Resolução disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/buscatextual/integra.do?cdSistema=1&cdDocumento=52246&cdCategoria=1&q=&frase=&excluir=&qualquer=&prox1=&prox2=&proxc=>, acesso em: 08/10/2018.

A EC n. 20/1998, que introduziu o §3º no art. 100 da CRFB, inovou ao distinguir os débitos judiciais em duas espécies: *precatórios* e *requisições de pequeno valor* (conhecidas como RPVs), e permitir que lei específica defina o que deve ser considerado “pequeno valor”.

Por seu turno, preceitua o art. 87 do ADCT que, para efeito de pagamento das RPVs e do que estabelece o artigo 78 do ADCT, serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, as obrigações ou os débitos consignados em precatório judiciário, que tenham valor *igual ou inferior a*: **a) 40 salários-mínimos**, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal; **b) 30 salários-mínimos**, perante a Fazenda dos Municípios.

Entretanto, conforme prevê o parágrafo único do art. 87 do ADCT, se a quantia executada ultrapassar o valor da RPV, é facultado à parte exequente *renunciar* ao valor excedente para que possa optar pelo pagamento do saldo na forma prevista no §3º do artigo 100 da CRFB:

Art. 87. Omissis

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.

Em Santa Catarina, enquadra-se no conceito de RPV o crédito cujo valor atualizado, por beneficiário, seja igual ou inferior a:

a) 30 (trinta) salários mínimos ou o valor estipulado pela legislação local, se a devedora for a Fazenda Pública Municipal, não podendo a lei fixar valor inferior ao do maior benefício do regime geral de previdência social; e

b) 10 (dez) salários mínimos se a devedora for a Fazenda Pública Estadual (art. 1º da Lei n. 13.120/2004, com a redação dada pela Lei n. 15.945/2013). No âmbito federal, considera-se crédito de pequeno valor, aquele que não excede o valor de 60 (sessenta) salários mínimos (art. 17, §1º, da Lei n. 10.259/2001).

Quanto aos limites estabelecidos pelos entes da Federação, é importante destacar que, em recente julgado, o Plenário do STF julgou improcedente pedido formulado em ADI ajuizada contra o art. 1º da Lei 1.788/2007 do Estado de Rondônia. O Tribunal afirmou que o art. 87 do ADCT não delimita um piso irredutível para o pagamento dos

débitos dos Estados e dos Municípios por meio de RPV, por compreender ser lícito aos entes federados fixar o valor máximo para essa modalidade de pagamento, desde que obedecido o princípio constitucional da proporcionalidade. A decisão foi assim ementada:

LEI 1.788/2007 DO ESTADO DE RONDÔNIA. ART. 1º. REDUÇÃO DO VALOR PREVISTO NO ART. 87 DO ADCT PARA O PAGAMENTO DOS DÉBITOS DA FAZENDA PÚBLICA POR MEIO DE REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR. CONSTITUCIONALIDADE. EXERCÍCIO DO PODER DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR RECONHECIDO NO JULGAMENTO DA ADI 2.868/PI.

1. Alteração no parâmetro constitucional que não implique mudança substancial do conteúdo da norma não prejudica o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade.

2. O artigo 87 do ADCT foi instituído como norma transitória pela Emenda Constitucional 37/2002, com o escopo de fixar teto provisório aos estados e municípios no que diz respeito ao pagamento de seus débitos por meio de requisição de pequeno valor.

3. No julgamento da ADI 2868/PI, esta Corte pacificou que tal dispositivo não delimita um piso, irredutível, para o pagamento dos débitos dos Estados e dos Municípios por meio de requisição de pequeno valor. Cabe a cada ente federado fixar o valor máximo para essa especial modalidade de pagamento dos débitos da Fazenda Pública em consonância com a sua capacidade financeira, como se infere do § 5º do artigo 100 da Constituição (redação anterior à EC 62/2009).

4. Inexistência de elementos concretos que demonstrem a discrepância entre o valor estipulado na lei questionada (dez salários mínimos) e a capacidade financeira do Estado de Rondônia. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.³⁶

Nela, destacou-se ainda que, ao julgar a ADI 2.868/PI, a Corte considerou constitucional lei do Estado do Piauí que fixou em cinco salários mínimos o valor máximo para pagamento por meio de RPV, decisão que foi assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.250/2002 DO ESTADO DO PIAUÍ. PRECATÓRIOS. OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR. CF, ART. 100, §3º. ADCT, ART. 87. Possibilidade de fixação, pelos estados membros, de valor referencial inferior ao do art. 87 do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional 37/2002. Ação direta julgada improcedente.³⁷

³⁶ STF, ADI 4332/RO, Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 7.2.2017.

³⁷ STF, ADI 2868, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 02/06/2004, DJ 12-11- 2004 PP-00005 EMENT VOL-02172-01 PP-00152 LEXSTF v. 26, n. 312, 2005, p. 92-105.

O ministro Alexandre de Moraes acrescentou que Rondônia é um dos estados que menos arrecada na federação, com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,69, pouco superior ao do Piauí, que é de 0,64. Observou ainda que no Piauí foi fixado o limite de cinco salários mínimos e o STF considerou constitucional, enquanto que em Rondônia o estado fixou em 10 salários mínimos.

Em Santa Catarina o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.100 contra a Lei 15.945/2013 questionando a proporcionalidade do limite estadual de 10 salários mínimos³⁸. A ADI foi recebida pelo Ministro Luiz Fux, que lhe conferiu o rito abreviado do art. 12 da Lei n. 9.868/99. Em seguida, a Procuradoria-Geral da República (PGR) proferiu parecer favorável à inconstitucionalidade da debatida Lei Estadual, assim ementado:

CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO CONTRA FAZENDA PÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º E 2º DA LEI 15.945/2013, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. REDEFINIÇÃO DE LIMITE DE OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR. POSSIBILIDADE. REGIME ESPECIAL DO ART. 97 DO ADCT. CAPACIDADE ECONÔMICA DO ENTE FEDERADO. DESPROPORCIONALIDADE E IRRAZOABILIDADE. TÍTULO EXECUTIVO DE DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. IRRETROATIVIDADE DA NORMA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. É possível alteração de limite de obrigações de pequeno valor na vigência do regime especial estabelecido pelo art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. O caput do art. 97 não suspendeu a eficácia do art. 100, § 4º, da Constituição da República.
2. Não existe limite temporal para alteração do teto das obrigações de pequeno valor pelo art. 3º da Emenda Constitucional 62, de 9 de dezembro de 2009, e do art. 97, § 12, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988.
3. É desproporcional e irrazoável a redução do limite das obrigações de pequeno valor de 40 para 10 salários mínimos, por parte do Estado de Santa Catarina, em desacordo com sua capacidade econômica. A discricionariedade legislativa não permite definição imoderada do limite dessas obrigações. Caracteriza-se afronta ao devido processo legal substantivo e violação ao art. 100, § 4º, da Constituição, e aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.
4. Viola a Constituição da República, por afronta ao art. 5º, XXXVI, aplicar a nova legislação a títulos executivos decorrentes de decisões transitadas em julgado.
5. Parecer pela procedência do pedido da ação direta.³⁹

38 STF, ADI 5100/SC, Relator(a): Min. Luiz Fux, data de protocolo: 25/3/2014, disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4549242>

39 Parecer n. 5075/2014-AsJConst/SAJ/PGR proferido nos autos da ADI n. 5.100/SC.

2.3 CONTROLE

No Tribunal de Justiça de Santa Catarina (Regimento Interno, art. 247), os precatórios são protocolados e autuados pela Secretaria da Corte, a quem compete informar sobre a existência de crédito. Em seguida, abre-se vista do processo ao Procurador-Geral de Justiça para, no prazo de 10 (dez) dias, manifestar-se sobre a requisição.

No âmbito do MPSC, é atribuição das Procuradorias Cíveis exarar manifestação nas requisições de precatórios, conforme se infere do Ato n. 80/1999/PGJ⁴⁰:

Art. 2º. As Procuradorias de Justiça são duas e atuarão perante o Tribunal de Justiça do Estado, observada a seguinte distribuição:

§1º. Serão ainda distribuídos aos Procuradores de Justiça integrantes da Procuradoria Cível, os processos cíveis afetos ao Órgão Especial e ao Conselho da Magistratura, assim como os Precatórios.

Caso ocorra o depósito insuficiente para pagamento de determinado precatório, cabe ao Presidente do Tribunal requisitar à entidade devedora a respectiva complementação, determinando vista aos interessados no caso de desobediência. Entretanto, essa requisição somente se refere a diferenças resultantes de erros materiais ou aritméticos ou de inexatidões dos cálculos dos precatórios, e não pode implicar mudança do critério adotado para elaboração do cálculo utilizado na decisão exequenda e nos provimentos relacionados à liquidação do devido, exceto quanto ao índice de atualização monetária que deixar de existir em virtude de lei.

É possível que remanesçam diferenças devidas, em face de atualização monetária, após o efetivo pagamento do valor requisitado. Nessa circunstância, os cálculos deverão ser feitos pelo Juiz da execução que, após a intimação das partes, expedirá nova requisição de pagamento e a encaminhará ao Presidente do Tribunal competente para remessa do precatório à entidade devedora.

Art. 100. *Omissis*

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

40 Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=33>

do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

No âmbito do Poder Judiciário, é necessário também o controle rigoroso na tramitação dos precatórios. Com a edição da EC n. 62/2009, o legislador constitucional determinou a responsabilidade do Presidente de Tribunal de Justiça que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios, respondendo o Magistrado tanto por crime de responsabilidade quanto, no plano disciplinar, perante o Conselho Nacional de Justiça – CNJ (CRFB, art. 100, §7º).

Ademais, cabe 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 sequestro da quantia necessária à satisfação do débito (CRFB, art. 100, §2º). Desse modo, é essa autoridade que tem a função de expedir os alvarás para pagamento dos precatórios à medida que o Poder Executivo for liberando os recursos financeiros, disponibilizando o numerário.

Destaque-se que o próprio CNJ instituiu pela Resolução n. 158/2012 o Fórum Nacional de Precatórios (FONAPREC), que tem como objetivo central contribuir para a uniformização e o aperfeiçoamento da gestão de precatórios nos Tribunais. Dentre suas atribuições, destacam-se:

I – propor atos normativos voltados à implantação e modernização de rotinas, à organização, à especialização e à estruturação dos órgãos competentes para atuação na gestão de precatórios nos tribunais de justiça;

II – o estudo e a proposição de medidas para o aprimoramento da legislação pertinente, incluindo a solução, a prevenção de problemas e a regularização das questões que envolvam o tema;

III – instituir medidas concretas e ações coordenadas com vistas à regularização do pagamento de precatórios, como garantia de efetividade da prestação jurisdicional e respeito ao Estado de Direito;

IV – congregar magistrados vinculados à matéria nos Estados e Distrito Federal;

V – aperfeiçoar o sistema de gestão de precatórios e promover a atualização de seus membros pelo intercâmbio de conhecimentos e de experiências;

VI – uniformizar métodos de trabalhos, procedimentos e editar enunciados;

VII – manter intercâmbio, dentro dos limites de sua finalidade, com entidades de natureza jurídica e social do país e do exterior.

3 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO



3.1 CRIMES E INFRAÇÕES

A inclusão de verba no orçamento para pagamento de precatório recebido até o dia 1º de julho é obrigatória, nos termos do §1º do art. 100 da Carta Política. Obrigatório, também, o pagamento do precatório até o final do exercício, conforme §2º do mesmo art. 100. A não-inclusão no orçamento de verba necessária ao pagamento de débitos tempestivamente apresentados, bem como a não-satisfação desses débitos, até o final do prazo, em virtude de desvio da respectiva dotação orçamentária, configuram crimes de responsabilidade, conforme se depreende dos diplomas legais seguintes:

Lei n. 1.079/50

Art. 4º. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

VI - A lei orçamentária.

[...]

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;

[...]

4- Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

Decreto-Lei n. 201/67

Art. 4º. São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

V – Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;

VI – Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;

VII – Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática.

Ademais, o fato pode ser também entendido como ato ímprobo, à luz do que dispõe o art. 11 da Lei n. 8.429/92:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

As três principais irregularidades verificadas na dinâmica do regime de precatórios são:

1. Não previsão na LOA de numerário necessário ao pagamento dos débitos apresentados até 1º de julho;

2. Não pagamento dos débitos consignados no orçamento até o final do exercício financeiro de vigência da LOA;

3. Descumprimento da ordem cronológica de pagamento dos precatórios.

A ausência de previsão na LOA do montante necessário ao adimplemento dos precatórios tempestivamente apresentados viola frontalmente o art. 100, §5º da Constituição. Como compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a apresentação do projeto de Lei Orçamentária Anual ao Poder Legislativo, sobre ele recai a responsabilidade de incluir no projeto de lei previsão de verba suficiente para o pagamento dos precatórios expedidos até 1º de julho. Nesse sentido, colhe-se na jurisprudência:

Conforme estatui o §1º do art. 100, da Constituição da República de 1988, “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”. Assim, inexistindo o repasse da verba orçada ao Poder Judiciário, viável se torna o manejo da ação mandamental para ver resguardado direito seu oriundo de obrigação da Administração em razão de imperativo constitucional.⁴¹

O descumprimento da obrigação sujeita o infrator à Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), como ilustram os precedentes:

RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E INADIMPLEMENTO DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS – INOBSERVÂNCIA DO ARTIGO 100, §5º, DA CF – CARACTERIZAÇÃO. 1. Matéria preliminar, afastada. 2. Inocorrência de cerceamento de defesa, pois, o conjunto probatório produzido nos autos é suficiente para o julgamento da lide e a formação do livre convencimento do Magistrado, que é o destinatário das provas, conforme o artigo 130 do CPC. 3. No mérito, a improbidade administrativa está caracterizada, ante a violação do artigo 100, §5º, da CF. 4. Ato de improbidade ad-

41 TJSC, Mandado de Segurança n. 1998.000217-6, da Capital, rel. Des. Alcides Aguiar, Órgão Especial, j. 17-05-2000.

ministrativa, caracterizado. 5. Ação Civil Pública, julgada parcialmente procedente. 6. Sentença, mantida, nos termos do artigo 252 do Regimento Interno deste E. Tribunal de Justiça. 7. Recurso de apelação, apresentado pela parte ré, desprovido.⁴²

I – Ação Civil Pública. Improbidade administrativa. Não inclusão nos orçamentos municipais de verbas necessárias ao pagamento de débitos oriundos de decisão judicial transitada em julgado, constantes de precatórios apresentados até 10 de julho, bem como deixou de pagar precatórios inscritos até o final do exercício seguinte, na gestão 2001/2004 quando era Prefeito Municipal de Paraguaçu Paulista. II – Não há qualquer tipo de ilegalidade, nem cerceamento de defesa, quando o Juiz, verificando suficientemente instruído o processo e desnecessária dilação probatória, julga o mérito de forma antecipada, a teor do art. 330, I, do Código de Processo Civil. III – A Lei de Improbidade Administrativa deve ser aplicada aos Órgãos do Poder Executivo, pois a Carta Política no artigo 37, §4º, prevê as penas administrativas, civis e políticas pertinentes à improbidade, relegando à lei infraconstitucional seu regramento. Não há dúvida de que crime de responsabilidade, crime comum, impeachment e ato de autoridade são distintos, mas com relação aos Prefeitos e seus Secretários é perfeitamente ajustável à aplicação da Lei 8.429/92. IV – A não aplicação dos recursos mínimos exigidos pela Constituição Federal, incorreu, o denunciado, seguramente em ato de improbidade administrativa, já que, através desse seu ato, foram violados os princípios da legalidade e da moralidade, causando, ainda, incomensuráveis danos à própria credibilidade da Justiça. V – A ofensa a princípios administrativos, nos termos do art. 11 da Lei n. 8.429/92, em princípio, não exige dolo na conduta do agente nem prova da lesão ao Erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. VI – Sentença de procedência. Recurso improvido.⁴³

Aliás, como acima referido, a não inclusão na LOA de verba suficiente para o pagamento de precatórios é uma das hipóteses que autoriza o sequestro judicial de verbas públicas, a pedido do credor lesado:

O sequestro da verba requisitória é permitido nos casos em que há preterição do direito de precedência, descumprimento do prazo constitucional para o pagamento do débito, omissão da inclusão da verba no orçamento, respeitando-se, em cada hipótese, as permissivas especificadas no Texto Constitucional.⁴⁴

42 TJSP, Apelação 4002326-53.2013.8.26.0568; Relator (a): Francisco Bianco; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de São João da Boa Vista - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 03/03/2016; Data de Registro: 03/03/2016.

43 TJSP, Apelação 0006372-97.2008.8.26.0417; Relator (a): Guerrieri Rezende; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Paraguaçu Paulista - 3ª Vara Judicial; Data do Julgamento: 30/01/2012; Data de Registro: 06/02/2012.

44 TJSC, Mandado de Segurança n. 2010.014056-3, da Capital, rel. Des. Sérgio Paladino, Órgão Especial, j. 02-03-2011.

Quanto ao não pagamento dos precatórios previstos na LOA, o TCE/SC entende tratar-se de infração político-administrativa, nos termos do art. art. 4º, VI, do Decreto-Lei Federal n. 201/67. Nesse sentido, cumpre transcrever o Prejulgado n. 1457:

Prejulgado n. 1457

1. Dívidas oriundas de precatórios são decorrentes de decisão judicial e, por essa razão, não se enquadram na vedação estabelecida no art. 42 da Lei Complementar Federal n. 101/2000.

2. De acordo com o §7º do art. 30 da Lei Complementar n. 101/00, os valores decorrentes de precatórios que constarem do orçamento municipal, e não forem pagos, devem ser incluídos na dívida consolidada do município. A dívida pública consolidada é considerada no limite de endividamento estabelecido pela Resolução n. 40/2001, do Senado Federal, com a redação alterada pela Resolução n. 5/2002, que se não for cumprido impede a contratação de operações de crédito pelo Município, o qual deverá readequar-se aos limites definidos na Resolução, sob pena de o Chefe do Executivo ser enquadrado em crime de responsabilidade, com julgamento pelo Poder Judiciário, previsto no art. 1º, XVI, do Decreto-Lei Federal n. 201/67, com a redação da Lei Federal n. 10.028/00.

3. O não pagamento de valores consignados no orçamento a título de despesas com precatórios implica no cometimento de infração político-administrativa por descumprimento do orçamento municipal aprovado para o exercício financeiro, que sujeita o Chefe do Executivo a julgamento pela Câmara Municipal de Vereadores, conforme prevê o art. 4º, VI, do Decreto-Lei Federal n. 201/67.

O não pagamento pode ensejar tanto a condenação do gestor público por ato de improbidade, quanto a intervenção estadual sobre o ente municipal, conforme a gravidade do caso, a teor do art. 35 da Constituição:

APELAÇÃO – Ação Civil Pública – Improbidade administrativa – Prefeito Municipal de Carapicuíba – Quebra da ordem cronológica de pagamento de precatórios – Condenação nas penas do art. 12, II ou III, da Lei n. 8.429/92 – Procedência do pedido – Pretensão de reforma – Impossibilidade – Preliminar de nulidade da sentença, por cerceamento de defesa, afastada – Análise suficiente das teses defensivas – Aprovação das contas pela Câmara Municipal, que rejeitou o parecer desfavorável do Tribunal de Contas – Irrelevância – Esferas autônomas de responsabilização – Julgamento pelo Legislativo que possui natureza político-administrativa e não impede a responsabilização do agente político por atos de improbidade – Comprovação, ademais, da prática desses atos pelo réu – Não pagamento de precatórios encaminhados pelo Poder Judiciário até julho de 2004, para quitação no exercício de 2005 – Pagamento, ademais, de outras despesas efetuadas no exercício de 2005, em detrimento dos precatórios dos anos anteriores, com flagrante inversão da ordem de pagamento dos precatórios – Dolo caracterizado – Reiteração de condutas, também praticadas pelo réu em exercícios anteriores – Prece-

dentos desta Câmara – Sentença mantida na forma do art. 252 do Regimento Interno dessa Corte – Não provimento do recurso.⁴⁵

MUNICÍPIO – Intervenção estadual – Precatório não pago – Débito não negado – Falta de recursos financeiros – Fato que não serve de escusa para a impontualidade – Art. 100, §1º, da Constituição Federal – Obrigatoriedade da inclusão no orçamento das verbas necessárias ao pagamento dos precatórios – Crédito de natureza alimentícia – Exclusão da monitoria – Expressa ressalva feita no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – Pedido deferido.⁴⁶

Quanto à desobediência da ordem cronológica de apresentação dos precatórios, a conduta desafia inúmeras consequências jurídicas, desde o sequestro de verbas públicas à condenação por ato de improbidade administrativa, caso se logre demonstrar a má-fé do agente público:

APELAÇÃO CÍVEL. Ação civil pública por atos de improbidade administrativa. Execução judicial de honorários advocatícios. Pagamento voluntário pelo município de Foz do Iguaçu em decorrência de acordo não homologado judicialmente. Violação ao princípio da isonomia. Alegação de que o acordo teria sido benéfico ao erário. Tese afastada. Valor excessivo dos honorários, diante da atividade desenvolvida pelo causídico. Mesmo que o acordo tivesse sido benéfico, a conduta ainda seria ilegal, conforme precedentes do STF e do STJ. Dolo devidamente configurado. Vontade livre e consciente dos réus na celebração de acordo para vulnerar o art. 100 da Constituição Federal. Configurada a prática de ato de improbidade administrativa, art. 11, *caput*, da Lei n. 8429/92. Penalidades aplicadas de forma razoável e proporcional na sentença. Recurso conhecido e desprovido.⁴⁷

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Martinópolis. Prefeito Municipal. Precatório. Quebra da ordem cronológica de pagamento de precatórios. 1. Precatório. Quebra de precedência. LF n. 8.429/92, art. 11, I. A quebra da ordem cronológica de precedência para pagamento de precatórios a partir de ordem expressa com conhecimento da ilicitude do ato constitui ato de improbidade administrativa. 2. Prejuízo ao erário. LF nº 8.429/92, art. 10. A quebra da ordem de precedência ou o sequestro de renda para pagamento de precatório não implica em prejuízo ao erário. Procedência. Recurso do réu provido em parte para limitar a sanção ao pagamento da multa civil.⁴⁸

45 TJSP, Apelação 0015134-94.2011.8.26.0127; Relator (a): Maria Olívia Alves; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Carapicuíba - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 21/03/2016; Data de Registro: 22/03/2016.

46 TJSP; Intervenção Estadual 9042117-14.2004.8.26.0000; Relator (a): Marino Emilio Falcão Lopes; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Criminal; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 02/09/2005.

47 TJPR, ApCiv. 1023725-1, 4ª Câmara Cível, Rel. Des. Abraham Lincoln Calixto, DJPR 16/10/2013.

48 TJSP; Apelação 0103291-36.2009.8.26.0346; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Martinópolis - 1ª Vara Judicial; Data do Julgamento: 16/12/2013; Data de Registro: 18/12/2013.

RECLAMAÇÃO – ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RESULTANTE DE JULGAMENTO PROFERIDO EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – INOCORRÊNCIA – SEQÜESTRO DE RENDAS PÚBLICAS LEGITIMAMENTE EFETIVADO – MEDIDA CONSTRITIVA EXTRAORDINÁRIA JUSTIFICADA, NO CASO, PELA INVERSÃO DA ORDEM DE PRECEDÊNCIA DE APRESENTAÇÃO E DE PAGAMENTO DE DETERMINADO PRECATÓRIO – **IRRELEVÂNCIA DE A PRETERIÇÃO DA ORDEM CRONOLÓGICA, QUE INDEVIDAMENTE BENEFICIOU CREDOR MAIS RECENTE, DECORRER DA CELEBRAÇÃO, POR ESTE, DE ACORDO MAIS FAVORÁVEL AO PODER PÚBLICO – NECESSIDADE DE A ORDEM DE PRECEDÊNCIA SER RIGIDAMENTE RESPEITADA PELO PODER PÚBLICO** – SEQÜESTRABILIDADE, NA HIPÓTESE DE INOBSERVÂNCIA DESSA ORDEM CRONOLÓGICA, DOS VALORES INDEVIDAMENTE PAGOS OU, ATÉ MESMO, DAS PRÓPRIAS RENDAS PÚBLICAS – RECURSO IMPROVIDO. A SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DA NECESSIDADE DE EXPEDIÇÃO DOS PRECATÓRIOS JUDICIÁRIOS. – O regime constitucional de execução por quantia certa contra o Poder Público, qualquer que seja a natureza do crédito exequendo (RTJ 150/337) – ressalvadas as obrigações definidas em lei como de pequeno valor –, impõe a necessária extração de precatório, cujo pagamento deve observar, em obséquio aos princípios ético-jurídicos da moralidade, da impessoalidade e da igualdade, a regra fundamental que outorga preferência apenas a quem dispuser de precedência cronológica (“*prior in tempore, potior in jure*”). A exigência constitucional pertinente à expedição de precatório – com a conseqüente obrigação imposta ao Estado de estrita observância da ordem cronológica de apresentação desse instrumento de requisição judicial de pagamento – tem por finalidade (a) assegurar a igualdade entre os credores e proclamar a inafastabilidade do dever estatal de solver os débitos judicialmente reconhecidos em decisão transitada em julgado (RTJ 108/463), (b) impedir favorecimentos pessoais indevidos e (c) frustrar tratamentos discriminatórios, evitando injustas perseguições ou preterições motivadas por razões destituídas de legitimidade jurídica. PODER PÚBLICO – PRECATÓRIO – INOBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE SUA APRESENTAÇÃO. – A Constituição da República não quer apenas que a entidade estatal pague os seus débitos judiciais. Mais do que isso, a Lei Fundamental exige que o Poder Público, ao solver a sua obrigação, respeite a ordem de precedência cronológica em que se situam os credores do Estado. – **A preterição da ordem de precedência cronológica – considerada a extrema gravidade desse gesto de insubmissão estatal às prescrições da Constituição – configura comportamento institucional que produz, no que concerne aos Prefeitos Municipais, (a) conseqüências de caráter processual (sequestro da quantia necessária à satisfação do débito, ainda que esse ato extraordinário de constrição judicial incida sobre rendas públicas), (b) efeitos de natureza penal (crime de responsabilidade, punível com pena privativa de liberdade – DL 201/67, art. 1º, XII) e (c) reflexos de índole político-administrativa (possibilidade de intervenção do Estado-membro no Município, sempre que essa medida extraordinária revelar-se essencial à execução de ordem ou decisão emanada do Poder Judiciário – CF, art. 35, IV, “in fine”).** PAGAMENTO ANTECIPADO DE CREDOR MAIS RECENTE – CELEBRAÇÃO, COM ELE, DE ACORDO FOR-

MULADO EM BASES MAIS FAVORÁVEIS AO PODER PÚBLICO – ALEGAÇÃO DE VANTAGEM PARA O ERÁRIO PÚBLICO – QUEBRA DA ORDEM CONSTITUCIONAL DE PRECEDÊNCIA CRONOLÓGICA - INADMISSIBILIDADE. – O pagamento antecipado de credor mais recente, em detrimento daquele que dispõe de precedência cronológica, não se legitima em face da Constituição, pois representa comportamento estatal infringente da ordem de prioridade temporal, assegurada, de maneira objetiva e impessoal, pela Carta Política, em favor de todos os credores do Estado. O legislador constituinte, ao editar a norma inscrita no art. 100 da Carta Federal, teve por objetivo evitar a escolha de credores pelo Poder Público. Eventual vantagem concedida ao erário público, por credor mais recente, não justifica, para efeito de pagamento antecipado de seu crédito, a quebra da ordem constitucional de precedência cronológica. O pagamento antecipado que daí resulte – exatamente por caracterizar escolha ilegítima de credor – transgride o postulado constitucional que tutela a prioridade cronológica na satisfação dos débitos estatais, autorizando, em consequência – sem prejuízo de outros efeitos de natureza jurídica e de caráter político-administrativo –, a efetivação do ato de sequestro (RTJ 159/943-945), não obstante o caráter excepcional de que se reveste essa medida de constrição patrimonial. Legitimidade do ato de que ora se reclama. Inocorrência de desrespeito à decisão plenária do Supremo Tribunal Federal proferida na ADI 1.662/SP.⁴⁹

3.2 TRANSPARÊNCIA E CONSULTAS

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina dispõe de assessoria própria, vinculada ao Gabinete da Presidência, com o objetivo de auxiliar a Corte no que tange à operacionalização e ao acompanhamento dos precatórios. Ademais, o Tribunal promoveu a “virtualização” dos precatórios e implantou sistemas de automatização para todas as fases de seu processamento e pagamento, favorecendo a transparência e o controle social sobre os precatórios judiciais. A virtualização do precatório representa a substituição integral dos autos físicos por peças digitais, o que viabiliza o acesso aos documentos em sua integralidade, por qualquer computador, tanto por advogados quanto pelos credores, estes mediante senha fornecida pela Assessoria de Precatórios.

A requisição e os documentos exigidos para tramitação do precatório requisitório são encaminhados por formulário eletrônico assinado digitalmente pelo Magistrado do processo. A lista da ordem cronológica por entidade devedora e o valor dos precatórios são atualizados mensalmente, de forma automatizada, e encontram-se **disponíveis para consulta** na página deste Tribunal, o que facilita o acompanhamento pelo

49 STF, Rcl. n. 3220 ED, Rel. Min. Celso de Mello, j. 24/04/2008.

Ministério Público e pelos interessados no pagamento, sem que estes precisem se dirigir ao Setor de Precatórios.

As entidades devedoras possuem senha específica, válida para consulta do montante atualizado de seu débito e emissão dos boletos para pagamento dos precatórios. A liberação dos valores é realizada por meio de alvará eletrônico (TED), diretamente na conta indicada pelo beneficiário. Por meio de tal ferramenta, o beneficiário não precisa se deslocar a uma agência bancária ou ao próprio Tribunal para recebimento dos valores.

A virtualização facilitou não apenas o acompanhamento dos credores, mas também a fiscalização do sistema como um todo. Dentre os mecanismos de controle que se encontram à disposição da população e dos órgãos de execução, a Lista Unificada de Precatórios (LUP) é sem dúvida o mais conhecido. A listagem é disponibilizada no sítio eletrônico <https://www.tjsc.jus.br/assessoria-de-precatorios> e permite a consulta por *entidade devedora*. Uma vez selecionada a entidade devedora, é possível indicar o número do precatório, ou ignorar o campo em questão para obter a listagem de todos os precatórios emitidos contra o ente.

Por meio deste mecanismo bastante simples de consulta, os Promotores de Justiça poderão dispor de amplo e completo panorama a respeito das dívidas judiciais dos Municípios de sua Comarca e das demais entidades públicas submetidas a sua fiscalização. Por exemplo, ao selecionar a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) como entidade devedora e clicar em “pesquisar”, são listados os precatórios pendentes de pagamento em ordem cronológica de pagamento. O resultado da pesquisa realizada em 8/11/2018 foi o seguinte, conforme a Imagem 1:

Imagem 1 – Lista de precatórios pendentes de pagamento pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento em 8/11/2018

LUP Lista Unificada de Precatórios 1.0.15

Consultar lista unificada de precatórios

Entidade devedora

Precatório

Pesquisar

*** Natureza:**
 A = Alimentar
 C = Comum

*** Tipo:**
 PI = Prioridade idade
 PD = Prioridade doença
 PNE = Prioridade PNE
 N = Normal

*** Situação:**
■ = Processando pagamento (cronológica)
■ = Processando pagamento (prioridade idade)
■ = Processando pagamento (prioridade doença)
■ = Processando pagamento (prioridade PNE)
■ = Processando pagamento (Acordo)

OBSERVAÇÃO: Após a expedição pelo juízo de origem, o precatório é analisado pela Presidência do Tribunal de Justiça. Estando regular, é determinada sua inclusão no regime comum ou especial de pagamento de precatórios, conforme o caso. Após sua inclusão, o precatório passa a integrar a relação abaixo.

Depois de incluído, o precatório pode deixar de figurar na relação abaixo por algum dos seguintes motivos:
 a) Baixa por solicitação do juízo de origem;
 b) Destinação de valores recebidos do ente devedor para o pagamento do precatório.

Destinado o valor a um precatório, inicia-se o processamento de seu pagamento. Sendo o pagamento integral, o processo será arquivado. Sendo parcial, o precatório permanecerá na lista pelo valor remanescente, podendo passar a figurar na ordem cronológica normal quando a parcela paga decorra de prioridade por idade ou doença.

Os precatórios que tenham sido excluídos da relação podem ter seu andamento consultado [aqui](#).

Resultado da consulta

Entidade devedora: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN
Ordem: Cronológica
Regime: Especial - Art. 97 ADCT
Processo de Adesão nº 0000193-78.2010.8.24.0500

Ord	Tipo	Trb	Nat	Ano Orç	Precatório	Apresentação	Processo	Valor
1º	N	TJSC	C	2019	0000907-57.2018.8.24.0500	30/04/2018	0004730-73.2008.8.24.0020/03	R\$173.288,78
Total								R\$173.288,78

Do resultado da busca é possível inferir que o próximo precatório a ser pago pela CASAN é o de número 0000907-57.2018.8.24.0500, referente ao processo 0004730-73.2008.8.24.0020/03 no valor de R\$173.288,78, apresentado em 30/4/2018. Pode-se verificar que o referido pagamento não possui qualquer tipo de prioridade quanto à idade ou doença a afligir seu credor, e, portanto, possui natureza comum, em oposição ao precatório de natureza alimentar. É interessante destacar também a menção ao regime escolhido pelo ente, *in casu*, o regime especial do art. 97 do ADCT, pelo qual os devedores podem optar por um regime especial de 15 anos para pagamento de seus débitos ou o pagamento vinculado a um percentual de sua receita corrente líquida.

Em pesquisa relativa ao Município de Nova Erechim-SC, obteve-se o seguinte resultado, conforme a Imagem 2:

Imagem 1 – Lista de precatórios pendentes de pagamento do Município de Nova Erechim-SC em 8/11/2018

Poder Judiciário de Santa Catarina Ajuda | Entrar

LUP Lista Unificada de Precatórios 1.0.15

Consultar lista unificada de precatórios

Entidade devedora

Precatório

Pesquisar

*** Natureza:**
 A = Alimentar
 C = Comum

*** Tipo:**
 PI = Prioridade idade
 PD = Prioridade doença
 PNE = Prioridade PNE
 N = Normal

*** Situação:**
■ = Processando pagamento (cronológica)
■ = Processando pagamento (prioridade idade)
■ = Processando pagamento (prioridade doença)
■ = Processando pagamento (prioridade PNE)
■ = Processando pagamento (Acordo)

OBSERVAÇÃO: Após a expedição pelo juízo de origem, o precatório é analisado pela Presidência do Tribunal de Justiça. Estando regular, é determinada sua inclusão no regime comum ou especial de pagamento de precatórios, conforme o caso. Após sua inclusão, o precatório passa a integrar a relação abaixo.

Depois de incluído, o precatório pode deixar de figurar na relação abaixo por algum dos seguintes motivos:
 a) Baixa por solicitação do juízo de origem;
 b) Destinação de valores recebidos do ente devedor para o pagamento do precatório.

Destinado o valor a um precatório, inicia-se o processamento de seu pagamento. Sendo o pagamento integral, o processo será arquivado. Sendo parcial, o precatório permanecerá na lista pelo valor remanescente, podendo passar a figurar na ordem cronológica normal quando a parcela paga decorra de prioridade por idade ou doença.

Os precatórios que tenham sido excluídos da relação podem ter seu andamento consultado [aqui](#).

Resultado da consulta

Entidade devedora: Município de Nova Erechim
Ordem: Cronológica
Regime: Geral - Art. 100 CRFB

Ord	Tipo	Trb	Nat	Ano Orç	Precatório	Apresentação	Processo	Valor
1º	N	TJSC	A	2018	0000447-07.2017.8.24.0500	03/04/2017	0500034-73.2010.8.24.0049/01	R\$6.207,13
2º	N	TJSC	C	2018	0000448-89.2017.8.24.0500	03/04/2017	0500034-73.2010.8.24.0049/01	R\$42.911,59
3º	N	TJSC	C	2018	0000712-09.2017.8.24.0500	02/05/2017	0000197-81.2008.8.24.0049/01	R\$62.343,01
4º	N	TJSC	A	2019	0000778-52.2018.8.24.0500	18/04/2018	0001287-22.2011.8.24.0049/01	R\$19.154,59
5º	N	TJSC	C	2019	0000508-28.2018.8.24.0500	16/03/2018	0500093-27.2011.8.24.0049/01	R\$33.181,88
6º	N	TJSC	C	2019	0000643-40.2018.8.24.0500	27/03/2018	0500104-85.2013.8.24.0049	R\$9.892,35
7º	N	TJSC	C	2019	0000779-37.2018.8.24.0500	18/04/2018	0001287-22.2011.8.24.0049/01	R\$127.697,29
8º	N	TJSC	C	2019	0001020-11.2018.8.24.0500	08/05/2018	0300127-10.2016.8.24.0049	R\$49.001,62
Total								R\$350.389,46

Da Imagem 2, infere-se que o próximo precatório a ser pago é o de número 0000447-07.2017.8.24.0500, relativo ao processo judicial n. 0500034-73.2010.8.24.0049/01. Trata-se de precatório de natureza alimentar apresentado em 3/4/2017. Ademais, é possível verificar que o Município adota o regime geral previsto no art. 100 da Constituição, aplicável àqueles entes que não estavam em mora no pagamento de seus precatórios vencidos em 10 de dezembro de 2009.

Recentemente, alguns entes públicos optaram pela constituição de **Câmaras de Conciliação de Precatórios**, autorizadas pelo art. 97, §8º, III, do ADCT. No Município de Criciúma, por exemplo, a Lei 7.166/18, que criou a referida Câmara, vinculada à Procuradoria-Geral do Município, permite que os precatórios sejam compensados por dívidas fiscais de seu titular (art. 5º). Os acordos celebrados são submetidos à homologação judicial (art. 6º) e podem abarcar, inclusive, os valores relativos aos honorários advocatícios, desde que com a concordância do causídico (art. 4º, §2º). A iniciativa propicia descontos no valor pago de até 40% do montante original da dívida. Os credores são convocados a negociar mediante publicação de edital e classificados de acordo com a faixa de desconto no respectivo precatório. A transparência é garantida mediante publicação do editais de convocação e da listagem dos credores aderentes na página oficial do Município na rede mundial de computadores. Há, por conseguinte, alternativas jurídicas viáveis que, preservada a observância na ordem dos precatórios, aceleram o pagamento das dívidas, em benefício do credor e, sobretudo, do Erário, e prestigiam os princípios da economicidade (CF, art. 70) e da eficiência (CF, art. 37).

4 BIBLIOGRAFIA

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 5. ed. Salvador: JusPodium, 2016.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1999.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Comentários contextual à Constituição*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.