



O INSTITUTO DO PRECATÓRIO COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA E DOS CREDORES

*Ellen Patrícia Chini**

RESUMO

O presente estudo visa a demonstrar que a sistemática estabelecida pelo ordenamento para a satisfação dos créditos resultantes de condenação judicial é compatível com as especificidades da Fazenda Pública que a impedem de dar cumprimento às obrigações judiciais de forma idêntica à estabelecida aos particulares, além de constituir instrumento de garantia aos credores da observância, pela Administração Pública, ao princípio da impessoalidade consagrado pela Constituição Federal.

Palavras-Chave: Fazenda Pública; Precatório; Constituição Federal.

ABSTRACT

The present study is meant to demonstrate that the practice established by the legal system to satisfy credits resultant from judicial sentence is compatible with the specificities of the Public Treasury that prevent it from complying with judicial obligations in the same way as it is established to individuals, besides being an instrument of guarantee to creditors that the Public Administration will follow the principle of being impersonal as celebrated by the Federal Constitution.

Key-Words: Public Treasury; Precatório; Federal Constitution.

* Docente do Curso de Direito do Centro Universitário Filadélfia – UniFil.
Especialista em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina – UEL.
Procuradora do Município de Londrina.
E-mail: ellen.chini@londrina.pr.gov.br

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Generalidades da Fazenda Pública. 2.1 A expressão Fazenda Pública; 2.2 A Fazenda Pública em juízo. 3 A Execução de título judicial contra a Fazenda Pública. 3.1 Fundamentos da execução diferenciada. 3.2 O procedimento executivo no Código de Processo Civil. 3.3 As requisições de pagamento. 4 O precatório na Constituição Federal. 4.1 Observância à ordem cronológica. 4.2 O seqüestro. 4.3 O pedido de intervenção. 4.4 Responsabilidade dos Agentes Públicos. 5 Exceções à ordem cronológica. 5.1 Os créditos alimentares. 5.2 As obrigações de pequeno valor. 6 Conclusões. Referências.

1 Introdução

Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentenças judiciais, diferem-se daqueles que envolvem apenas os particulares, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, contra os quais o ordenamento processual assegura a possibilidade de penhora de bens em garantia do cumprimento de suas obrigações.

A proteção conferida aos bens públicos, resguardados pelo timbre da impenhorabilidade e inalienabilidade, impôs a necessidade de criação de um procedimento especial e exclusivo para a execução por quantia certa contra as pessoas jurídicas de direito público, o qual foi descrito nos Arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil, que elegeu a requisição de pagamento através do precatório como instrumento de realização desses pagamentos.

O precatório constitui um procedimento administrativo destinado à quitação dos créditos reconhecidos por decisões judiciais. O pagamento é feito voluntariamente pela Fazenda Pública, estimulada pelo ofício requisitório da autoridade judiciária e em conformidade com a disciplina professada pelo Art. 100 e parágrafos da Constituição Federal.

Ao longo dos anos, a falta de seriedade por parte do Poder Executivo, na condução do tema, gerou enorme descrença por parte dos credores acerca da eficácia desse regime de pagamento. Todavia, o legislador introduziu inovações na redação original do Art. 100 da Constituição Federal, mediante a edição das Emendas nº 30, de 13 de setembro de 2000 e nº 37, de 12 de junho de 2002, que em muito contribuíram para o aperfeiçoamento do instituto.

No intuito de colaborar para a desmistificação do precatório e auxiliar na compreensão de sua utilidade e conformidade com o ordenamento vigente, o presente estudo parte de generalidades sobre a execução contra a Fazenda Pública para adentrar na disciplina de pagamento estabelecida no texto constitucional, como instrumento de garantia não só dos interesses da Fazenda Pública como de seus credores.

2 Generalidades da Fazenda Pública

2.1 A Expressão Fazenda Pública

O termo Fazenda, no que toca à Administração Pública, designa o órgão encarregado de atividades financeiras, ao qual compete a arrecadação, fiscalização e distribuição das receitas, em conformidade com o plano estabelecido pelo Poder Público.

A idéia de Fazenda Pública é intrinsecamente ligada ao erário público, ao conjunto de bens patrimoniais pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Mas o conceito de Fazenda Pública, na legislação ordinária, pode ser tomado em sua acepção ampla, abrangendo, além da União Federal, a Fazenda dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Art. 209 do Código Tributário Nacional dispõe que a expressão ‘Fazenda Pública’, quando empregada nessa Lei sem qualificação, abrange a Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Já o Art. 2º da Lei 6830, de 22 de setembro de 1980 equipara a Fazenda das Autarquias à Fazenda da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em face dessa lei reger a execução judicial para a cobrança da Dívida Ativa desses entes e respectivas Autarquias. O processo civil utiliza-se do termo de forma ainda mais ampla, como sendo “o Estado em Juízo”.

De fato, da forma como a expressão foi empregada no Art. 475, III do Código de Processo Civil, refere-se não apenas à Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), mas também às Autarquias e Fundações Públicas, quando na defesa de seus interesses em juízo.

Como salienta Juvêncio Vasconcelos Viana:

A inclusão das Autarquias no conceito em estudo dá-se por essas se constituírem pessoas jurídicas de direito público interno, verdadeiros prolongamentos do próprio Estado, *longa manus* do ente estatal. Por via reflexiva, as Fundações Públicas também são incluídas nos limites do conceito estudado, por conta de seu caráter autárquico, reconhecido em doutrina e jurisprudência¹ (destaque do autor).

¹ VIANA, J. V. *Execução contra a Fazenda Pública*, p. 15.

Constata-se que os Territórios, por não integrarem a federação, como se infere do Art. 18 da Constituição Federal, nem disporem de autonomia política, acham-se excluídos do alcance da expressão em comento, sendo totalizados na Fazenda Nacional seus débitos e créditos.

Delimitado o alcance da expressão Fazenda Pública, que há de servir na determinação do conceito e extensão do Art. 730 do Código de Processo Civil, há que se adentrar nas suas prerrogativas processuais.

2.2 A Fazenda Pública em Juízo

É indispensável que a Fazenda Pública tenha um tratamento compatível com sua realidade, que lhe dê condições de exercer em juízo um contraditório efetivo.

A organização do Estado é deveras complexa, o que ocorre, não por vontade do próprio ente, mas por conta da natureza jurídica dos interesses que lhe foram entregues para guarda e execução.

Se a Administração Pública (representada, em juízo, pela Fazenda Pública) é uma das faces do Estado, ao qual compete a consecução dos interesses qualificados da comunidade, visando ao bem comum, lícito inferir que o peso que onera a gestão da coisa pública torna bastante diferenciadas suas relações jurídicas, daquelas que envolvem apenas os particulares.

Quando se confrontam em juízo, de um lado, o Estado, e, de outro, o particular, as realidades que se manifestam são inequivocamente diversas, justificando-se a adoção de um tratamento desigual para proporcionar paridade às partes.

A busca pela igualdade material propaga numa concepção moderna que tratar desigualmente os desiguais é uma maneira de se fazer um tratamento igualitário, justamente porque a igualdade tão somente no plano da lei é insuficiente para propiciar o alcance da verdadeira igualdade.

Como assevera Viana:

Essa busca pela igualdade material também se manifesta no plano do processo. A aparente quebra da isonomia, dentro do processo, visa, exatamente, ao princípio da igualdade real, impondo tratamento desigual para os desiguais, para que, supridas as diferenças, se atinja a igualdade substancial. Portanto, se fôssemos deter-nos, como querem os negativistas, a uma acepção meramente literal do multifalado princípio (que ‘todos são iguais perante a lei’), de fato, poderíamos chegar, de forma equivocada, à inadmissibilidade do tratamento desigual em favor da Fazenda Pública.

Todavia, como dito, interpreta-se, modernamente, o conteúdo do princípio isonômico no sentido de ‘tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais’.²

Há diversos dispositivos no Código de Processo Civil Brasileiro que espelham essa situação diferenciada da Fazenda Pública em relação aos demais sujeitos de direito. Dentre eles, sobressaem-se as regras do Art. 188 do Código de Processo Civil que determina o cômputo em quádruplo do prazo para a Fazenda Pública contestar e em dobro para interpor recursos; a do Art. 27, que assegura a realização do pagamento das despesas dos atos efetuados a seu pedido ao final, pelo vencido; a dispensa de preparo dos recursos por ela apresentados (Art. 511, parágrafo primeiro), além do duplo grau de jurisdição das sentenças proferidas em seu desfavor, cujo montante exceda 60 (sessenta) salários mínimos (Art. 475).

Rito processual específico baliza também a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, disciplinando a prática de atos indispensáveis à consecução de seus fins, haja vista a impenhorabilidade dos bens públicos, decorrente de sua inalienabilidade, senão na forma da lei, como se depreende da leitura dos Arts. 100, 101 e 102 do Código Civil, combinados com o Art. 649, I do Código de Processo Civil.

A disciplina desse procedimento executivo é traçada pelos Arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil.

3A Execução de Título Judicial Contra a Fazenda Pública

3.1 Fundamentos da Execução Diferenciada

Se a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública se processasse nos moldes do Art. 646 e seguintes do Código de Processo Civil, cujo objeto é a expropriação de bens do devedor a fim de satisfazer o direito do credor, esbarraria nos óbices da impenhorabilidade e inalienabilidade dos bens públicos.

A regra estatuída no Código Civil (Arts. 100, 101 e 102) consiste na vedação da transferência de propriedade dos bens públicos, o que autoriza afirmar que se encontram submetidos a regime jurídico especial, o que não significa que, de forma absoluta, não possam passar do domínio público para o particular.

Como bem anota Hely Lopes Meirelles:

2 VIANA, 1998. Op. Cit., p.18.

Dúvida não mais existe de que os bens públicos podem passar do domínio público para o particular, resultando claro que os bens públicos são **inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou a fins especiais, isto é, enquanto tiverem afetação pública –ou seja, destinação pública**³ (grifo nosso).

Desde que observadas as exigências legais que possibilitam a desafetação da destinação originária dos bens públicos e o traspasse para a categoria de bens dominicais, isto é, do patrimônio disponível das pessoas jurídicas de direito público, possível se mostra a alienação em comento, cuja disciplina, em geral, encontra-se na legislação própria das entidades estatais. Contudo, exige o interesse público que cumpra à Administração Pública resguardar, que o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público fique a salvo de apreensões judiciais por créditos de particulares.

De fato, a Fazenda Pública não é um indivíduo, mas sim a coletividade, e esta é que suporta os ônus decorrentes das condenações judiciais. Por tudo isso, para a execução de sentenças condenatórias proferidas contra a Fazenda Pública, a Carta Magna em seu artigo 100, bem como o Código de Processo Civil (Arts. 730 e 731) instituíram modalidade menos drástica de cumprimento dessas obrigações, a de requisição de pagamentos, à conta dos créditos respectivos, preservando-se, dessa forma, o interesse público, sem se descuidar dos direitos de seus credores.

Deve-se ressaltar que só os débitos pecuniários são objeto de execução por esse regime especial, tanto que o Art. 730 do Código de Processo Civil expressamente alude a “execução por quantia certa contra a Fazenda Pública [...]”, significando, dessa forma, que as demais espécies de obrigações (execução para entrega de coisa, execução de obrigação de fazer ou não fazer) não gozam de disciplina diferenciada para a execução das condenações.

3.2 O Procedimento Executivo no Código de Processo Civil

A execução contra a Fazenda Pública é tratada no Livro II do Código de Processo Civil, consagrado ao processo de execução. Mais especificamente, os Arts. que cuidam do tema são o 730 e 731, cuja disciplina se atém às linhas traçadas pela Lei Maior.

3 MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 2003. p. 506.

Dispõe o Art. 730 que:

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

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

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

Analisando-se a redação desse dispositivo, resta claro que, diferentemente do que ocorre na execução por quantia certa contra o devedor solvente, a Fazenda Pública, ao invés de citada para pagar em 24 (vinte e quatro) horas, sob pena de penhora, é chamada ao processo de execução para, desde logo, opor embargos.

O prazo de 10 (dez) dias constante da redação original desse dispositivo foi estendido para 30 (trinta) dias, em face do Art. 1º-B, acrescentado à Lei 9494/97⁴ pela Medida Provisória 2.180-35/2001.⁵

Vale ressaltar que o prazo para a Fazenda Pública opor embargos inicia-se com a juntada aos autos do mandado de citação regularmente cumprido (Art. 241, II do Código de Processo Civil)⁶ e é “peremptório”, não se aplicando, na hipótese, o Art. 188 do Código de Processo Civil, que dispõe que “computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer, quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público”, pois os embargos não constituem recurso ou uma contestação, possuindo a natureza de ação autônoma e incidental.

Uma vez interpostos, os embargos terão eficácia suspensiva sobre o processo executivo, conforme explícito no parágrafo 1º do Art. 739 do Código de Processo Civil, e enquanto não decididos, impossibilitam a expedição de ofício requisitório para o pagamento.

4 BRASIL. Lei n. 9.494, de 10 de setembro de 1997. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública. **Lex:** Coletânea de Legislação e Jurisprudência, São Paulo, v. 61, p. 2746, set./out. 1997.

5 BRASIL. Medida Provisória n. 2.180-35, de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos das Leis 8437 de 30 de junho de 1998. **Lex:** Coletânea de Legislação e Jurisprudência, São Paulo, v. 65, p. 3546-3559, ago. 2001.

6 Na Justiça do Trabalho o prazo inicia-se da citação.

3.3 As Requisições de Pagamento

Sobre a regra inserta no inciso I do Art. 730 do Código de Processo Civil, assinala Silva⁷ que se não foram opostos embargos do devedor ou se estes foram julgados improcedentes, o juiz que deferiu o pedido de citação da Fazenda Pública na ação executiva, mediante requerimento da parte credora, determina a expedição do precatório, que deverá ser formado no Cartório ou na Secretaria da Vara, após o credor ter providenciado o traslado de peças do processo principal e remetido ao Presidente do Tribunal competente para requisitar o pagamento à pessoa jurídica de direito público executada.

A redação conferida ao dispositivo é clara ao dispor que o juízo monocrático não requisita o pagamento diretamente. Sua atuação, nessa fase, consiste em dirigir-se à Presidência do Tribunal que detém competência recursal ordinária, a quem incumbe expedir a necessária ordem, para que a Fazenda Pública proceda ao pagamento da quantia objeto de execução.

A essa requisição dirigida ao Presidente do Tribunal respectivo, pelo juiz da execução, a fim de que, por intermédio do primeiro, expeça-se a ordem de pagamento à Fazenda Pública dá-se o nome de precatório.

O termo precatório deriva da palavra *precata*, que significa requisitar algo de alguém. O verbo *precatar* significa colocar de “sobreaviso, precaver-se, acautelar-se, prevenir-se”.

Consoante esclarece Viana:

É o precatório, pois, o ato pelo qual o juiz requisita, ao Presidente do Tribunal competente – entenda-se, do Tribunal que julgou ou teria julgado o recurso cabível contra o título -, a ordem de pagamento à Fazenda Pública, para efetuá-lo em processo executivo que lhe seja movido. Assim, do Juiz para o Presidente do Tribunal temos uma requisição; do Presidente do Tribunal para a autoridade administrativa temos uma ordem de pagamento.⁸

Recebida a requisição e processada na forma do respectivo Regimento Interno, cumpre à Presidência do Tribunal competente determinar que seja oficiada a Fazenda Pública para pagar a quantia devida, nos moldes estabelecidos pelo Art. 100 da Carta Magna.

⁷ SILVA, A. L. M. da. Do precatório-requisitório na execução contra a Fazenda Pública. p.107

⁸ VIANA, 1998, op. cit., p. 116.

4. O Precatório na Constituição Federal

4.1 Observância à Ordem Cronológica

O *caput* do Art. 100 da Carta Magna vem expresso nos seguintes termos:

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

Evidencia-se, de plano, que o Texto Maior representa uma norma moralizadora, na medida em que impõe que o pagamento seja realizado em observância à ordem cronológica de apresentação dos precatórios ao Tribunal competente, assegurando-se um tratamento impessoal aos credores, adotando como critério a ordem de antigüidade das requisições.

Nesse aspecto, assevera Ricardo Seibel de Freitas Lima:

De fato, em geral, todos os credores dos entes públicos devem ser tratados de forma igual, e isto se consolida com a regra que determina que o pagamento se faça na ordem cronológica de apresentação, proibida a designação de pessoas ou casos particulares nas dotações orçamentárias. Este preceito, contudo, há que se harmonizar com a determinação constitucional de que os créditos de natureza alimentícia merecem preferência. Nesses termos, a Constituição acaba por deixar latente uma idéia de justiça no pagamento dos valores devidos, que consiste em tratar igualmente os casos iguais e desigualmente os casos desiguais.⁹

Tanto o Art. 100 da Constituição Federal quanto o inciso II do Art. 730 do Código de Processo Civil prescrevem que o pagamento das quantias requisitadas far-se-á “na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito”.

⁹ LIMA, R. S. de F. A execução contra a Fazenda Pública – questões polêmicas nos tribunais, p. 124.

Consoante adverte Silva, “a ordem cronológica é determinada pela autuação e registro dos precatórios no Tribunal”.¹⁰

Após receber a ordem de pagamento emanada da Presidência do Tribunal, cumpre à Fazenda Pública adotar todas as providências necessárias a fim de possibilitar que as dívidas regularmente inscritas, no Tribunal, sejam liquidadas.

Nos moldes do parágrafo primeiro do Art. 100 da Constituição Federal é obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos resultantes de condenações judiciais transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

A inclusão de verbas no orçamento da Fazenda Pública para pagamento desses débitos deve ser feita, conforme preleciona Silva, “pelo somatório das importâncias neles verificadas e lançadas globalmente, sem designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias (*caput*, art. 100 da Constituição Federal de 1988)”.¹¹

Quanto à incidência de juros de mora, não obstante a ausência de qualquer alusão no texto constitucional, cabe mencionar que o Supremo Tribunal Federal decidiu serem devidos em razão do inadimplemento da Fazenda Pública, entre a data do vencimento da obrigação (prazo final de pagamento estabelecido no texto constitucional) e a data do efetivo pagamento, como decidido no Recurso Extraordinário 305.186-5 – São Paulo, datado de 17 de setembro de 2002.

Assim, não são devidos juros moratórios no período compreendido entre a data de expedição do precatório até o prazo constitucional estabelecido para o pagamento, pois, até então, a Fazenda Pública não pode ser tida por inadimplente.

4.2 O Seqüestro

O descumprimento da obrigação de satisfazer os créditos em conformidade com a ordem de apresentação pode ensejar a ordenação de *seqüestro* da quantia necessária para satisfazer o débito, providência prevista na parte final do parágrafo 2º do Art. 100 da Constituição Federal e 731 do Código de Processo Civil, como instrumento assecuratório do direito de preferência do credor contra a Fazenda Pública e cujo objetivo é apreender o valor necessário à satisfação de seu crédito.

10 SILVA, 2001. Op. Cit. p. 122.

11 SILVA, 2001. Op. Cit. p. 131.

Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery¹², ao discorrerem acerca da natureza jurídica do seqüestro, sumulam a questão da seguinte forma: se o requerente for o primeiro da fila de credores, o seqüestro terá natureza jurídica satisfativa, porque a importância seqüestrada lhe será entregue para a satisfação de seu crédito. Se requerida por qualquer outro credor preterido, que não seja o que deva receber em primeiro lugar, a medida será cautelar, porque visa à recomposição da ordem cronológica e de preferência dos precatórios.

Não obstante sejam sujeitos passivos da medida, a Fazenda Pública, que pagou indevidamente, e o credor beneficiado, que preteriu os demais, desde 1979 o Supremo Tribunal Federal vem admitindo que a medida recaia sobre as rendas e depósitos da Fazenda Pública, haja vista a dificuldade de ser seqüestrada a importância nas mãos do credor que indevidamente a recebeu.

Nesse caso, professa Cunha que caberia, em tese, ação regressiva do órgão que pagou indevidamente e sofreu o seqüestro, contra o credor beneficiado, o que, todavia, na prática dificilmente se verifica¹³.

Ao se referir ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal, enfatiza Silva que somente na hipótese de o exeqüente já tiver recebido a quantia é que incidiria o seqüestro sobre as rendas da Fazenda Pública. Caso a importância ainda esteja depositada em juízo, a medida atingirá somente o dinheiro depositado.¹⁴

O óbice que se argúi é o da impenhorabilidade dos bens públicos, mas, de acordo com Viana, tal prerrogativa deixaria de existir no momento em que a Fazenda Pública agiu ao arrepio da norma.¹⁵

O seqüestro consiste, pois, em medida de força, excepcionalmente adotada, exclusivamente para o caso de preterimento do direito de precedência do credor. Mas o não pagamento dos precatórios pode ensejar também a adoção de outras medidas não referidas no texto constitucional, como o pedido de intervenção e a responsabilização penal do agente público.

4.3 O Pedido de Intervenção

Verificado que o seqüestro é cabível no caso de violação ao direito de precedência do credor, resta indagar qual seria a medida a ser adotada em face da não realização do pagamento pela Fazenda Pública, seja por ausência de inclusão orçamentária do montante destinado à quitação dos precatórios ou pelo escoamento do prazo estabelecido para a satisfação dessas obrigações.

12 SILVA, apud VIANA, 1998. Op. Cit., p. 126.

13 CUNHA, M. da. **Precatórios**: do escândalo nacional ao calote nos credores. p. 91.

14 SILVA, 2001. Op. Cit. p. 153.

15 VIANA, 1998. Op. Cit. p. 127.

O não pagamento de precatório, na opinião de Cunha, configura descumprimento de ordem ou de decisão judicial¹⁶, ensejando o pedido de intervenção diretamente ao Presidente do Tribunal que requisitou o pagamento, o qual será processado na forma Regimental.

A intervenção é medida excepcional que atinge a autonomia dos entes federados, prevista nos Arts. 34, VI e 35, IV da Constituição Federal e pelas Constituições Estaduais, que visa a afastar a autoridade do exercício de suas funções, com a incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta.

Conforme o ensinamento de Silva, “[...] por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido. Daí verifica-se que as unidades federadas são autônomas, não soberanas. Soberana é apenas a nação”.¹⁷

A intervenção nos Estados, Distrito Federal e suas autarquias e fundações, bem como nos Municípios localizados em Território Federal, compete à União. No caso dos Municípios dentro dos Estados e de suas autarquias e fundações, a intervenção é procedida pelos Estados, não havendo tal remédio se a desobediência à ordem advir da União, pois, em face de sua soberania, não há pessoa política legitimada para fazê-lo, nem se concebe que poderia intervir em si mesma.

Na opinião de Cunha, a ausência de medida a ser tomada nesses casos impõe ao Congresso Nacional determinar as providências cabíveis no caso concreto, mediante solicitação do juízo interessado, por intermédio do Supremo Tribunal Federal.¹⁸

Consoante o ensinamento de Silva:

No caso de *desobediência à ordem ou decisão judiciária*, a decretação da *intervenção* dependerá de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral, conforme o caso (inciso II, art. 36), bem como do Tribunal de Justiça, no caso de *intervenção do Estado em seus Municípios*. O *decreto de intervenção*, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas (§ 1º, art. 36).

16 CUNHA, 2000. Op. Cit. p. 83.

17 SILVA, 2001. Op. Cit. p. 61-162.

18 CUNHA. Op. Cit., 2000, p. 89.

Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal (§ 4º, art. 36), isto é, salvo se para tanto forem obstadas por *impeachment*, por condenação criminal ou por suspensão de direitos políticos, sendo que nesta última hipótese, em conformidade com o texto constitucional.¹⁹ (destaque do autor).

Resta examinar a hipótese de cabimento de medidas judiciais contra as autoridades responsáveis pela violação aos preceitos constitucionais que regem a sistemática de pagamento dos precatórios, afinal, o seqüestro e a intervenção possuem natureza meramente coercitiva para a atuação da vontade concreta da lei.

4.4 A Responsabilização dos Agentes Públicos

O seqüestro de recursos financeiros disponíveis em virtude da desobediência às prescrições constitucionais configura comportamento institucional que produz, no que concerne aos Agentes Públicos responsáveis (Chefes do Executivo) além de reflexos de índole político-administrativa (intervenção), efeitos também de natureza penal.

Descumprida a ordem judicial através da qual foi requisitado o pagamento, se o devedor for a União não haverá intervenção, mas sim o crime de responsabilidade do Presidente da República (Art. 85, VII da Constituição Federal). No mesmo crime incorrerão os Governadores dos Estados e os Prefeitos, todos sujeitos à pena privativa de liberdade, nos moldes da Lei Federal nº 1079, de 10 de janeiro de 1950 e Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Consoante preleciona Viana:

O crime de responsabilidade é espécie do gênero ‘crime funcional’, delito que apenas pode ser praticado por pessoas que exercem funções públicas. Tais delitos integram, na ciência do Direito Penal, a categoria dos chamados ‘crimes próprios’, cometidos por determinadas pessoas em face de uma condição particular.²⁰

19 SILVA. Op. Cit. p. 163-164.

20 VIANA. Op. Cit. 1998, p. 131.

Para Silva, a Autoridade responsável sujeita-se ainda às penas previstas no Art. 315 do Código Penal se, mesmo tendo incluído a verba necessária no orçamento, o precatório não vier a ser satisfeito, bem como responderá por crime de desobediência (Art. 330 do Código Penal)²¹.

Todavia, há que se ressaltar que não é fácil configurar, nessas situações, crime de desobediência, haja vista que pratica o crime em apreço quem desobedece à ordem legal emanada de autoridade competente, em regra, o particular, pois o Art. 330 do Código Penal está catalogado entre os praticados pelo particular contra a Administração em geral.

Na opinião de Cunha, a quebra da ordem de pagamento dos precatórios pode ensejar, conforme o caso, além de responsabilidade criminal por crime de responsabilidade, ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal nº 8429, de 02 de junho de 1992.²²

Como se verifica, o inadimplemento por parte da Fazenda Pública não deixa o credor à mercê da própria sorte, ainda que os instrumentos postos à disposição não surtam efeitos práticos com celeridade.

Analisadas as conseqüências advindas do descumprimento dos preceitos constitucionais que disciplinam o instituto do precatório, cumpre adentrar na ressalva constitucional concernente aos créditos de natureza alimentar e os considerados de pequeno valor.

5 Exceções à Ordem Cronológica

5.1 Os Créditos Alimentares

O parágrafo 1º-A do Art. 100, inserido no texto constitucional através da Emenda nº 30, de 13 de setembro de 2000, dirimiu a questão alusiva a quais créditos possuem preferência de pagamento sobre os demais precatórios ao considerar, como de natureza alimentícia, os débitos assim especificados:

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

21 SILVA. Op. Cit. 2001, p. 158.

22 CUNHA. Op. Cit. 2000, p. 91.

Portanto, para exemplificar, se o Juiz condena um Município ao pagamento de diferenças relativas a vencimentos ou proventos de aposentadoria de servidores, ou se a sentença condena a entidade previdenciária ao pagamento de determinado benefício, tais créditos serão preferenciais, não se sujeitando à ordem cronológica normal a ser observada pelos demais créditos.

Evidentemente, por força da definição do crédito dessa natureza ter sido elevada ao campo constitucional, muitos créditos que antes poderiam ser considerados de natureza alimentícia, hoje não podem mais ser enquadrados nessa categoria, entre eles os honorários de advogado e de perito do juízo.

Outrossim, a exceção à regra prevista no *caput* do Art. 100 da Constituição Federal não quer significar que os créditos de natureza alimentícia dispensam a formação do precatório. Pelo contrário, tais créditos têm apenas preferência sobre os demais créditos no momento do pagamento, por carregarem, segundo José dos Santos Carvalho Filho, “elementos relativos à própria sobrevivência dos credores”.²³

Bem apropriada a lição de Silva sobre o tema:

[...] deve ser respeitado o direito de precedência entre os créditos de natureza alimentícia e, também, entre os demais créditos, ou seja, os créditos de natureza alimentícia devem ser pagos, respeitando-se a ordem cronológica de apresentação dos precatórios e, após estes terem sido quitados, passa-se a pagar, também respeitando-se a ordem cronológica, os demais créditos. Em outras palavras, a cláusula expletiva inicial do art. 100, *caput*, da Constituição de 1998, ressalva os créditos de natureza alimentícia e, segundo a interpretação dominante, criou uma **ordem paralela para tais créditos, agora dotados de preferência**.²⁴ (destaque do autor)

A preferência de pagamento dos créditos de natureza alimentar resulta, portanto, na formação de duas ordens de pagamento das dívidas da Fazenda Pública: uma, de natureza alimentar, que tem prioridade na satisfação, e outra, para os demais créditos, logicamente também respeitando a ordem cronológica de apresentação. Nesse sentido, a Súmula 144 do Superior Tribunal de Justiça: “os créditos de natureza alimentar gozam de preferência, desvinculados da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa”.

23 CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*, p. 853.

24 SILVA. Op. Cit. 2001, p. 148.

5.2 As Obrigações de Pequeno Valor

A exigência constitucional de expedição de precatório, para pagamento em conformidade com a ordem cronológica de apresentação até o final do exercício seguinte, é excepcionalizada para os créditos definidos em lei como de “pequeno valor” que a Fazenda Pública tenha que pagar em virtude de condenação judicial transitada em julgado.

A redação do parágrafo 3º do Art. 100 da Constituição Federal, conferida através da Emenda nº 30, de 13 de setembro de 2000, é clara nesse sentido:

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

A alteração à regra dos precatórios foi introduzida inicialmente através da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tendo por escopo atenuar a injustiça sofrida por credores da Fazenda Pública que, mesmo não possuindo quantia de grande monta para receber, eram obrigados a sujeitar-se à longa fila de espera de pagamento dos precatórios. Todavia, tratando-se de norma de eficácia limitada, sua aplicabilidade achava-se condicionada à promulgação de lei específica que definisse o montante que seria considerado como “pequeno valor”. Exatamente porque a definição de pequeno valor, à luz do ditame constitucional em comento dependia de lei regulamentadora de iniciativa de cada uma das entidades estatais. A Emenda nº 37, de 12 de junho de 2002, acrescentou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o Art. 87, que, nos incisos I e II, definiu o que são débitos de pequeno valor para efeito do que dispõe o § 3º do Art. 100 da Constituição Federal, até que sejam editadas as respectivas leis pelos entes federados, nos seguintes termos:

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

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

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

Impende destacar que, na esfera federal, através da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, já havia sido fixada em até sessenta salários mínimos a obrigação de pequeno valor a ser satisfeita pela União sem necessidade de precatórios, o que justifica a exclusão desse ente do dispositivo acima, editado exclusivamente com o fim de evitar que os Estados, Municípios e Distrito Federal que não haviam regulamentado por lei o que deveria ser considerado como crédito de pequeno valor deixassem de aplicar a norma constitucional.

A definição de pequeno valor pela Constituição tem eficácia somente até que os respectivos entes federados publiquem suas leis regulamentadoras. De fato, em face das diferentes capacidades financeiras dos entes públicos, necessário reconhecer que somente a eles compete definir o que é pequeno valor para fins de satisfação dessa modalidade de obrigações, única que foge à regra imposta para pagamento de precatórios.

Os entes federados que já possuem lei específica, definindo o montante considerado de pequeno valor, não se acham obrigados a aplicar os valores estabelecidos pelo dispositivo em comento, sejam maiores ou menores, como também os que virem a definir no âmbito de sua competência o que é débito de pequeno valor.

Desse modo, além de preservar-se o princípio federativo, a regra reforça o previsto no parágrafo 5º do Art. 100 da Constituição Federal, que preceitua que a lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no parágrafo 3º do Art. 100 da Constituição Federal.

É de se salientar que ao prever que o pagamento dos débitos de pequeno valor não se sujeita ao preceito expresso no *caput* do Art. 100, o legislador não quis fazer vistas grossas ao procedimento de execução contra a Fazenda Pública estabelecido pelos Arts. 730 e 731 do Código de Processo Civil, mas apenas excepcionalizar a regra, no sentido de que o precatório judiciário, uma vez expedido, não necessita de prévia inclusão orçamentária para pagamento, nem dispõe de prazo para efetivação do pagamento consistente em até o final do exercício seguinte ao da apresentação em razão de não expressar valor considerável.

Em face do princípio da harmonia e independência entre os Poderes e diante da autonomia dos entes federados, compete a cada ente Estatal definir a data-limite para pagamento, sendo de todo coerente defini-lo na norma regulamentadora a que alude o parágrafo 3º do Art. 100 da Constituição Federal e em periodicidade inferior ao prazo de pagamento para os precatórios estabelecido no *caput* desse dispositivo.

Igualmente, levando-se em consideração a sujeição da Administração Pública ao princípio da impessoalidade, é mister que se estabeleça uma ordem de paga-

mento dos débitos de pequeno valor de forma que possibilite o controle não só por parte dos credores como pelo Judiciário, a qual, pelo princípio da paridade das formas, pode ser organizada de acordo com o protocolo de recebimento das requisições de pagamento.

6 Conclusões

A execução por quantia certa contra a Fazenda Pública não se perfaz por meio de constrição sobre o patrimônio, tal como ocorre com os particulares que não cumprem voluntariamente a obrigação resultante de condenação judicial.

As prerrogativas processuais da Fazenda Pública impedem que a solução da maior parte das demandas se dê com a almejada celeridade. Em consequência, o credor clama por maior efetividade do processo, não raras vezes deixando de lado os princípios de Direito Público e em especial os norteadores de toda a atividade administrativa, os quais justificam porque o Código de Processo Civil e a Carta Magna elegeram o precatório, como instrumento de relevância no tocante à forma da Fazenda Pública dar cumprimento às suas obrigações pecuniárias, afastando-se a possibilidade de pagamentos aleatórios, em detrimento da impessoalidade.

A falta de credibilidade no instituto, decorrente do descumprimento, pela Administração Pública de todas as esferas, das obrigações resultantes de condenação judicial tem levado o legislador a aperfeiçoar o mecanismo para lograr maior eficácia e diminuir a angústia dos credores.

Contudo, a dissociação entre precatório e a imagem de má pagadora da Administração Pública depende da fiel observância ao ordenamento por parte do Agente Público, atentando-se aos prazos e critérios de diferenciação entre os créditos legitimamente estabelecidos na Constituição como forma de assegurar a igualdade entre os credores e a moralização do instituto.

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2003.

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

LIMA, R. S. de F. A execução contra a Fazenda Pública – questões polêmicas nos tribunais. **Interesse Público**. São Paulo, n.21, p.122-140, out. /nov. 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros. 2003.



SILVA, A. L. M. da. **Do precatório-requisitório na execução contra a Fazenda Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2001.

VIANA, J. V. **Execução contra a Fazenda Pública**. São Paulo: Dialética. 1998.