

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**PAULO EMÍLIO DANTAS NAZARÉ**

**O SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS E O USO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS  
PARA A SATISFAÇÃO DE PRECATÓRIOS**

**BRASÍLIA/DF  
NOVEMBRO 2015**

**PAULO EMÍLIO DANTAS NAZARÉ**

**O SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS E O USO DE DEPÓSITOS JUDICIAIS  
PARA A SATISFAÇÃO DE PRECATÓRIOS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Programa de Pós-  
Graduação em Direito do IDP como  
requisito parcial para obtenção do título de  
Especialista em Direito Processual Civil.

Orientador: Guilherme Pupe da Nóbrega

**BRASÍLIA/DF  
NOVEMBRO 2015**

**Paulo Emílio Dantas Nazaré**

**O sequestro de verbas públicas e o uso de depósitos judiciais para a satisfação de precatórios**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito do IDP como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Processual Civil.

Brasília-DF, 10 de novembro de 2015.

---

Prof. Me. Guilherme Pupe da Nóbrega  
Professor Orientador

---

Prof. Ma. Janete Barros  
Membro da Banca Examinadora

---

Prof. Ma. Lara Morais  
Membro da Banca Examinadora

## RESUMO

Este trabalho analisa as possibilidades de sequestro de verbas públicas para o pagamento de precatórios, tendo como eixo condutor da abordagem a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Enfrenta-se a problemática sobre a aplicação pelo STF do sequestro de verbas públicas enquanto instrumento concretizador do direito fundamental à execução das decisões judiciais. Para tanto, adota-se a premissa de que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as possibilidades de aplicação do sequestro de verbas públicas vêm sendo alargadas. Essa tendência, somada a soluções alternativas como o uso de depósitos judiciais e extrajudiciais para a quitação de precatórios, gera a expectativa de superação definitiva tanto da realidade atual de precatórios impagáveis quanto da nossa herança cultural de reiteradas emendas constitucionais editadas, única e exclusivamente, para oficializarem o calote público.

**Palavras-chave:** Precatório. Parcelamento de precatório. Sequestro de verbas públicas.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the possibility of using public money to pay the plaintiff in case of judicial success against the government, having in mind Supreme Court jurisprudence evolution. It's about the Supreme Court understanding that public money usage for paying the plaintiff is a way to confirm the fundamental right to receive from the government when it is proved a debtor. The premise adopted is that, since the enactment of the 1988 Federal Constitution, the usage of public money in situations like that has increased. This tendency in addition to alternative solutions, such as judicial and extrajudicial deposits to settle these government debts, generates the expectation to overcome the problem of plaintiff not receiving money from the government and congressmen approving constitutional amendments one after another, as an expression of our cultural heritage, in order to make the government default on its debt legal.

**Keywords:** Court-ordered debt payment. Parceling for payment the public debt.

## SUMÁRIO

Introdução .....	6
1. Conceitos e disposições constitucionais sobre a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública.....	9
2. Evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o sequestro de verbas públicas para pagamento de precatórios .....	23
3. Uso de depósitos judiciais para a satisfação de precatórios.....	37
Conclusão .....	48

## Introdução

O presente artigo se propõe a fazer um estudo crítico a respeito do sequestro de verbas públicas para o pagamento de precatórios, tendo como eixo condutor a análise da evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Além disso, busca analisar o uso de depósitos judiciais como meio alternativo para a satisfação de precatórios.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o regime constitucional dos precatórios — garantia do cumprimento de decisão judicial contra a Fazenda Pública frente à impenhorabilidade dos bens públicos (CF, art. 100; CPC, art. 730) — sofreu significativas mudanças com repercussões na aplicação da medida de sequestro de verbas públicas. Nessa senda, passados quase 27 anos da entrada em vigor da Constituição Cidadã, os tribunais superiores ainda não consolidaram seu entendimento sobre as hipóteses de cabimento, a legitimidade ativa e passiva e a natureza jurídica do sequestro de verbas públicas.

Diante dessas indefinições, o objetivo deste artigo será a sistematização da jurisprudência do STF sobre o instituto do sequestro com base nas decisões proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 1.662, 2.356, 2.362, 4.357 e 4.425.

Tão logo apresentada a evolução jurisprudencial do STF, almeja-se a realização de uma abordagem crítica em torno da problemática proposta — em que medida o sequestro de verbas públicas e o uso de depósitos judiciais podem ser instrumentalizados para a efetivação das decisões judiciais que condenam a Fazenda Pública?

Em relação à estrutura deste trabalho, iniciaremos o primeiro capítulo com uma breve delimitação do conceito de *sequestro* de verbas públicas e um delineamento do regime dos precatórios no texto originário da Constituição Federal de 1988, sem descurarmos de uma abordagem específica sobre como se aplicava a medida do sequestro de verbas públicas para o pagamento dos precatórios antes das emendas constitucionais vindouras. Abordaremos, ainda, as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n<sup>o</sup>s 20, de 1998; 30, de 2000; e 62, de 2009.

No segundo capítulo, analisaremos a jurisprudência do STF sobre o sequestro de verbas públicas para o pagamento de precatórios, abordando questões interligadas, tais como a inconstitucionalidade do parcelamento de precatórios introduzido no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pela Emenda Constitucional 30, de 2000, e a inconstitucionalidade de boa parte das alterações realizadas pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009, conforme recente julgado do Supremo Tribunal Federal.

No terceiro capítulo, abordaremos o uso dos depósitos judiciais para a satisfação de precatórios a partir de um levantamento das leis editadas em plano estadual e nacional para, ao fim, realizarmos uma análise crítica sobre esse meio alternativo de pagamento da dívida pública.

Partimos da premissa de que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as possibilidades de aplicação do sequestro de verbas públicas foram alargadas em homenagem aos direitos fundamentais à execução das decisões judiciais e à razoável duração do processo. Entretanto, isso não foi nem será suficiente para fazer frente à contínua escalada de precatórios vencidos. Essa hipótese será validada, ou não, no decorrer deste trabalho.

Cabe ressaltar que o tema possui relevância política, econômica e social. Para se ter uma ideia do avassalador volume do débito acumulado em precatórios na Justiça Estadual, as dívidas de Estados, Municípios e sua administração indireta chegavam a R\$ 87,6 bilhões em julho de 2012, conforme o último levantamento feito pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. O maior devedor era o Estado de São Paulo, que respondia sozinho por R\$ 24,5 bilhões (com o acréscimo dos Municípios paulistas o valor sobe para R\$ 51,9 bilhões (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012).

Mas, o drama com precatórios tem alcance nacional. O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, deve mais de 49.860 precatórios em montante total correspondente a mais de R\$ 9,4 bilhões em 2015 (PORTAL..., 2015). De todo esse débito bilionário, a expectativa de pagamento neste ano gira em torno de 440 milhões, apenas. E a situação só se agrava, tanto é que em 2010 a dívida com precatórios era de quase metade do valor atual, R\$ 4,95 bilhões (QUAL..., 2015).

Diante das impagáveis somas devidas pela Fazenda Pública em decorrência de condenações judiciais, o debate público em torno das possibilidades de sequestro de verbas públicas passa a ocupar um papel privilegiado na agenda política nacional.

## **1. Conceitos e disposições constitucionais sobre a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública**

Tradicionalmente a expressão Fazenda Pública guarda identidade com o Erário, na medida em que se relaciona com as finanças estatais, tanto é assim que a nomenclatura Ministério da Fazenda ou Secretaria da Fazenda representa o órgão despersonalizado da União ou dos demais entes políticos a quem cabe a condução da política econômica dos governos.

Com o tempo a referência à Fazenda Pública passou a alcançar todas as pessoas jurídicas de direito público em juízo, independentemente de figurarem em relações processuais que discutam matéria fiscal ou financeira. Desse modo, compõem o conceito de Fazenda Pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios, suas respectivas autarquias, fundações públicas, agências executivas e agências reguladoras, bem como associações públicas constituídas em razão de consórcios públicos (Lei 11.107/05). Nesse sentido, leciona Hely Lopes Meirelles (1998, p. 590):

A Administração Pública, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de Fazenda Pública, porque seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda.

O Estado em juízo detém uma série de prerrogativas processuais, que decorrem da combinação entre os princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse particular e da indisponibilidade do interesse público. Logo, a Fazenda Pública goza de condições diferenciadas que lhe são atribuídas para o adequado desempenho da sua função de guardião do interesse de todos.

Fala-se de prerrogativas – não de privilégios – estampadas em vantagens com fundamento razoável, na medida em que concretizam a máxima aristotélica de dispensar tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais. Assim entende Leonardo Carneiro da Cunha na sua obra-prima *A Fazenda Pública em Juízo* (2014, p. 40):

Não se pode negar que, no mundo todo, a Fazenda Pública é bem diferente dos particulares, razão por que recebe tratamento diferenciado. Por isso mesmo, a doutrina já nega a existência de igualdade entre a Fazenda Pública e os particulares.

A desigualdade entre os particulares e a Fazenda Pública sobressai não apenas em virtude de essa ter o dever de agir em conformidade com o interesse público, mas também pela própria burocracia que é inerente ao funcionamento da máquina estatal jungida à legalidade administrativa.

Daí os prazos processuais que correm contra a Fazenda Pública serem quadruplicados para a apresentação de resposta e duplicados para a interposição de recursos. E não poderia ser diferente, tendo em vista a ampla teia de comunicações formais que deve ser desenvolvida entre os órgãos da Administração Pública até que se consiga reunir todas as informações necessárias para o esclarecimento dos fatos e elementos da causa.

Exatamente porque o Estado não é titular da coisa pública, mas sim seu guardião, não lhe é conferida a faculdade de livremente dispor dos bens públicos. Por isso, os bens públicos caracterizam-se por serem inalienáveis, imprescritíveis e indisponíveis.

Nesse contexto, a execução das condenações judiciais contra a Fazenda Pública, quando fundadas em obrigação de pagar quantia certa, seguem um rito próprio. Isso acontece porque os bens públicos são impenhoráveis devido a sua indisponibilidade.

Com efeito, a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública recebeu uma regulamentação específica nos termos da seção específica encabeçada pelo art. 730 do Código de Processo Civil. Cabe ressaltar que a própria Constituição Federal, em sua redação original, já previa o regime de precatórios para o pagamento de condenações judiciais impostas às Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, senão vejamos:

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem

cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

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

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

Como se vê, a Fazenda Pública paga seus débitos judiciais mediante o regime dos precatórios, devendo sempre observar a ordem cronológica de apresentação dos precatórios sob pena de sequestro da quantia necessária para a satisfação do crédito preterido.

De início, cumpre ressaltar que há uma imprecisão terminológica no emprego constitucional da expressão *sequestro* de verba pública. Mesmo assim, opta-se por mantê-la neste trabalho devido ao uso corriqueiro e indiscriminado desse vocábulo para a designação do ato preparatório para a satisfação dos créditos contra a Fazenda Pública, mediante a transferência forçada de recursos financeiros para o beneficiário do precatório.

Em reforço da opção pela expressão *sequestro* — tecnicamente imprecisa, pois sequestro não se confunde com arresto<sup>1</sup> —, vale salientar que o legislador constituinte de 1934 já falava em *sequestro* de verba pública, senão vejamos:

---

<sup>1</sup> Ao diferenciar sequestro e arresto, Medina, Araújo e Gajardoni (2012, p.161) pontuam: “embora ambos sejam procedimentos cautelares específicos e não incidam sobre pessoas, o primeiro recai sobre bens determinados e certos do devedor e objetiva garantir execução para entrega de coisa. O arresto, por sua vez, recai sobre quaisquer bens, objetivando a garantia de execução por quantia em dinheiro”.

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

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

Cabe lembrar que, entre o período imperial e o início da República sob a égide da Constituição de 1891, o pagamento da dívida passiva da Fazenda Pública era marcado por práticas de favorecimento pessoal e quebra do direito de precedência, haja vista que a advocacia administrativa não encontrava limites (SILVA, 2001, p. 271).

Antes da Carta de 1934, pois, não se cogitava do sequestro de verbas públicas enquanto medida reparadora da violação do direito de precedência.

Na Constituição vigente, o *sequestro* encontra abrigo no § 6º do art. 100, *ipsis litteris*:

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

A despeito do desbragado uso e abuso da expressão *sequestro* de verba pública, deve ficar registrado que, de fato, o que se tem é a medida jurisdicional e satisfativa do arresto. Isso porque o sequestro incide sobre um bem determinado, cuja propriedade ou posse é duvidosa, sendo, pois, adequado à execução para entrega de coisa certa. Por sua vez, o arresto incide sobre quaisquer bens do patrimônio do arrestado, adequando-se, assim, para execução monetária ou

sobre coisa fungível – como é o caso do sequestro de verba pública para o pagamento de precatórios.

Nesse sentido, Leonardo Carneiro da Cunha (2010, p. 318) afirma que “o referido sequestro nada mais é do que um arresto, sendo, imprópria a designação de sequestro”.

De igual modo, Araken de Assis (2009, p. 1.049) sustenta que:

Em primeiro lugar, o Presidente do Tribunal não decreta o ‘seqüestro’ para subtrair um bem fungível por excelência do litígio entre os credores, e sim porque o executado preteriu o credor mais antigo, beneficiando o mais recente; ademais, o ato executivo tutela o descumprimento de obrigação pecuniária, caso em que, tivesse natureza cautelar, se cuidaria de arresto.

Com amparo na doutrina processual, verifica-se, ainda, que o *sequestro/arresto* de verba pública para o pagamento de precatórios não se reveste de natureza de medida cautelar, uma vez que não se destina a assegurar uma futura execução monetária ou sobre coisa fungível. Ele constitui ato preparatório para a satisfação – que só ocorrerá com o levantamento de valores –, na medida em que representa uma etapa para a posterior entrega da quantia apreendida ao credor preterido em seu direito de precedência. Ademais, o caráter satisfativo do *sequestro/arresto* resulta nítido na parte final do art. 100, § 6º, da CF/1988, em que se autoriza o sequestro do “valor necessário à satisfação do seu débito”.

O Poder Constituinte originário de 1988 manteve a mesma sistemática das constituições anteriores a respeito do pagamento dos precatórios, acrescentando um tratamento especial aos créditos de natureza alimentícia, que passaram a integrar uma ordem cronologicamente privilegiada em relação aos créditos em geral.

Interessante notar que o próprio Constituinte originário de 1988 previu, de forma inédita em nossa evolução constitucional, o pagamento parcelado em até oito anos dos precatórios não alimentares pendentes na data de promulgação da Constituição, na forma do art. 33 e seu parágrafo único do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias.<sup>2</sup> Na visão de Ives Gandra Martins (1998, pp. 305-306), esse calote oficial foi um dos “mais contraditórios e infelizes dispositivos da Lei Maior, libelo de defesa da má gestão do interesse público”.

Como se vê, a Carta Federal, desde seu texto original, tem sido abrigo de pródigas moratórias concedidas à Fazenda Pública em detrimento da satisfação, em tempo razoável, dos créditos daqueles que obtiveram em seu favor sentenças condenatórias dos entes públicos em obrigação de pagar quantia certa.

Sobre o sequestro de verbas públicas, extrai-se do comando constitucional do § 2º do art. 100 que o Presidente do Tribunal em que a Fazenda Pública foi condenada está autorizado a determinar essa medida satisfativa, a pedido do credor que foi preterido em seu direito de precedência. Como já salientado, isso não era novidade no sistema constitucional pátrio, haja vista que a Constituição de 1934 continha disposição semelhante.

Destarte, em sua redação primeira, a Constituição Cidadã abarcou tão somente uma única possibilidade para a aplicação do instituto do sequestro de verba pública, qual seja, a desobediência da ordem cronológica para o pagamento do precatório.

Nenhuma interpretação mais extensiva poderia ser construída diante da carga valorativa carregada pela palavra exclusivamente, que consta no trecho do artigo que trata sobre a autorização do sequestro: “autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito”.

Aliás, percebe-se perfeita sintonia entre o § 2º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 731 do Código de Processo Civil de 1973, evidenciando a plena recepção deste pela nova ordem constitucional, na medida em

---

<sup>2</sup> Art. 33. Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho 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.

que também prevê uma única hipótese de sequestro de verbas públicas para o pagamento de precatórios, *in verbis*: “Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito”.

Vale enfatizar que o art. 33 do ADCT não pode ser aplicado nos casos de sequestro de verbas públicas motivado pela preterição da ordem cronológica de apresentação dos precatórios, de modo que o credor mais antigo — e preterido — tem a garantia de que as verbas sequestradas em seu favor não serão objeto de parcelamento. Esse foi o entendimento do STF no julgamento do RE 132.031-SP.

Além do sequestro aplicável exclusivamente para o caso de preterição – favorecimento do credor menos antigo em detrimento do mais antigo –, a CF/88 trouxe a intervenção federal como medida punitiva ao inadimplemento da dívida pela Fazenda Pública nas hipóteses de cessação dos pagamentos, de falta de destinação de verbas orçamentárias suficientes ou de recusa em liberá-las no exercício (art. 34, V e VI, da CF).

No entanto, essa sanção constitucional foi totalmente neutralizada a partir da interpretação dada pelo STF sobre a situação fática ensejadora da sua incidência, como demonstram os indeferimentos dos pedidos de intervenção: IF 2.915 (São Paulo), IF 3.124 (Espírito Santo), IF 3.225 (Rio Grande do Sul) e IF 2.790 (Mato Grosso).

No que toca à atual imprestabilidade da intervenção federal como medida punitiva à Fazenda Pública em face do inadimplemento dos precatórios, vale reproduzir a opinião de Araken de Assis (2009, p. 1.047):

A descomunal dívida pública de alguns Estados, provocando a flagrante impossibilidade de solver a dívida consolidada sem prejuízo da continuidade da prestação de serviços públicos, desmoralizou a sanção constitucional. O STF reconheceu, no caso sintomático do Estado de São Paulo, a falta de atuação dolosa e deliberada de seus agentes políticos, retendo as verbas orçamentárias, e negou o pedido de intervenção federal. Em consequência, os seus desventurados credores dificilmente receberão seu crédito, postergados para um

eventual momento futuro de maiores e abundantes disponibilidades financeiras.

Assim, dado que a intervenção federal se apresenta como sanção política complexa, improvável e demorada, ganha ainda mais relevância o estudo das hipóteses de cabimento do instituto do sequestro enquanto medida satisfativa dos precatórios judiciais. Merece destaque a constatação de Bugarin e Meneguín (2012, p. 676):

Existem algumas conseqüências pelo descumprimento dos precatórios judiciais, como intervenção federal nos estados, responsabilização dos governantes ou rejeição das contas do Poder Executivo. No entanto, todos esses institutos, por nunca terem sido utilizados, não produziram efeito algum, nem mesmo como ameaça em potencial. A penalidade que mais tem assustado os administradores públicos é o seqüestro de renda, possível somente no caso de preterição do direito de precedência do credor no caso dos precatórios não-alimentares [decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI no 1662-SP].

Nesse relato histórico, dez anos após a promulgação da Carta Cidadã, por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o poder constituinte derivado reformador excluiu da sistemática de pagamento por precatórios as obrigações de pequeno valor, assim definidas em lei, decorrentes de condenações judiciais da Fazenda Pública.

Diante do descontrole da dívida pública oriunda de condenações judiciais, não tardou muito para que o Congresso Nacional fizesse mais uma reforma à Carta Magna com a Emenda Constitucional nº 30, de 2000, a fim de criar uma modalidade especial para o pagamento de precatórios, nos termos do art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

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

Tal reforma – batizada como emenda do calote dos precatórios – permitiu o parcelamento desses em até dez anos, por meio do pagamento de prestações anuais, iguais e sucessivas.

O constituinte reformador teve a precaução de fixar prazo reduzido de até dois anos para o parcelamento de precatórios decorrentes da desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que ficasse comprovado que era seu único imóvel à época da imissão na posse.

Ademais, ficaram à margem do novel regime especial de pagamento de precatórios mediante parcelamento aqueles que correspondiam a: obrigações de pequeno valor, créditos de natureza alimentícia, precatórios pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição que já foram parcelados em até oito anos e os precatórios com recursos liberados ou depositados em juízo.

Com relação ao sequestro de verbas públicas, a Emenda Constitucional n. 30, de 2000, manteve a possibilidade de apreensão de recursos financeiros da Fazenda Pública para a satisfação do credor preterido no seu direito de precedência.

Contudo, elencou duas novas possibilidades no § 4º do art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a também permitir o sequestro quando: (i) vencido o prazo para pagamento dos precatórios ou (ii) inexistente a dotação orçamentária para o pagamento das prestações anuais.

Dando sequência à tradição de reforma da Constituição para alongar o prazo para pagamento das dívidas públicas, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 62, de 2009, resultante da Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2006, que seus opositores no Congresso e na sociedade civil batizaram como *PEC do Calote dos Precatórios*. Tal proposta foi elaborada por

---

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

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

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

Nelson Jobim, então presidente do STF, mas coube ao senador Renan Calheiros protocolar a PEC no Senado.

Com efeito, desde a promulgação da Constituição de 1988, o parcelamento dos débitos tem sido a solução preferencial para lidar com as restrições financeiras dos entes públicos, de modo que a dívida referente a precatórios só aumenta com o decurso tempo. Nesse sentido, observam Bugarin e Meneguín (2012, pp. 672-673):

Os constituintes de 1988 facultaram aos governos parcelar os precatórios então pendentes de pagamento em até oito anos. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 30, de 2000, autorizou outro parcelamento, dessa vez por dez anos. Tais parcelamentos, embora tenham aliviado o fluxo de caixa das entidades públicas devedoras, contribuíram para o acúmulo da dívida, uma vez que novos precatórios continuavam a entrar na fila de pagamento. Ademais, a expectativa de que novos parcelamentos viessem a ser decretados estimulava os administradores públicos a não honrar a tempo suas dívidas, para gozar, no futuro, do benefício do parcelamento.

Em sua obra *Manual da Execução* (2009), Araken de Assis já previa que, passados dez anos da promulgação da Emenda Constitucional nº 30, de 2000, o prazo para pagamento das dívidas públicas seria novamente alongado<sup>4</sup>. Seu mau presságio foi confirmado e nova moratória veio confirmar a tradição constitucional brasileira de reiterados prolongamentos no tempo dos prazos para pagamento dos precatórios.

Na justificativa da retromencionada PEC, verifica-se a preocupação do poder constituinte derivado com o enorme estoque de dívidas da Fazenda Pública estadual e municipal oriundas de condenações judiciais não satisfeitas. As cifras são monumentais: “o total pendente de pagamento a preços de junho de 2004 era de 61 bilhões, dos quais 73% se referiam a débitos dos Estados”.

---

<sup>4</sup> [...] mister aguardar dez anos ou, tratando-se de imóvel residencial único, dois anos (art. 78, § 3º, do ADCT). Nada assegura, ou melhor, tudo indica que, findo tal prazo, outro alongamento da dívida pública acabará aprovado pelo Congresso Nacional, deixando os credores desamparados e o pagamento diferido para algum futuro remoto (p. 1048).

Na tentativa de solver essa equação sem abalar o já combalido quadro fiscal dos Estados e Municípios, a proposta propugnou por instituir regime especial de pagamento dos precatórios nos moldes do art. 97 no ADCT. As duas principais modificações em relação ao regime geral do art. 100, da CF/1988, foram a vinculação dos recursos aplicados na satisfação de precatórios a um percentual fixo da receita corrente líquida de Estados, Distrito Federal e Municípios; e a previsão de que apenas cinquenta por cento da dotação orçamentária destinada ao pagamento de precatórios precisa obedecer a ordem cronológica de apresentação dos requisitórios (com os temperamentos<sup>5</sup> do art. 100, §§ 1º e 2º), restando a outra metade para a quitação dos débitos com credores que oferecerem maior deságio.

As inovações trazidas pela EC 62/2009 receberam imediata e contundente crítica doutrinária na medida em que a Fazenda Pública, com sua reputação de má pagadora dos seus débitos, estaria se beneficiando com a celebração de acordos extrajudiciais com seus credores para pagamento dos precatórios com deságio.

Não se pode dizer que os credores, ao concederem deságio, estariam em pleno exercício da autonomia privada, pois salta aos olhos que não há uma multiplicidade de escolhas válidas à disposição deles. Veja bem, se o titular de um precatório quiser satisfazer seu crédito, não lhe restará outra opção a não ser a tentativa de figurar entre aqueles que oferecem o maior deságio.

Caso contrário, ao insistir em receber a integralidade do crédito que lhe foi reconhecido em sentença judicial transitada em julgado, o credor terá que se

---

<sup>5</sup> 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.

§ 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 tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do 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.

sujeitar a uma longa espera. Se o andamento da fila de pagamento dos precatórios já era demorado antes da EC 62/2009, depois a procrastinação se tornou ainda maior, pois apenas metade das dotações orçamentárias destinadas ao pagamento dos débitos judiciais seguirá a ordem cronológica do art. 100, da CF – a outra metade será alocada para os credores que “aceitarem” conceder os maiores deságios.

Não bastasse essa problemática, a celebração de acordos extrajudiciais com deságio entre os entes públicos e seus credores tem a lógica perversa de prejudicar mais aqueles que estão em situação de maior vulnerabilidade econômica ou social, já que premidos pela necessidade de disponibilidades financeiras eles aceitarão qualquer mau negócio em troca do imediato recebimento dos seus créditos com desconto.

Na tentativa de minorar os efeitos resultantes da corrida desenfreada por maiores deságios, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução 123/2010 para acrescentar à Res. CNJ 115/2010 um deságio máximo tolerável de 50% para o pagamento dos precatórios mediante acordos diretos e leilões.<sup>6</sup>

A propósito, a realização de acordos judiciais e extrajudiciais entre credores e entes públicos já foi objeto de advertências em relevantes estudos (*vide* o artigo *Against Settlement*, de Owen Fiss, professor da Universidade de Yale).

Na mesma trilha, Boaventura de Sousa Santos defende que os métodos alternativos de resolução de conflitos podem promover a democratização da justiça nos litígios em que há similitude de poder socioeconômico entre cidadãos ou grupos. Diferentemente, nos conflitos em que há disparidade de posições de poder entre cidadãos ou grupos – como é o caso dos processos judiciais entre os entes públicos e seus credores –, a informalização da justiça acarreta a deterioração da posição jurídica da parte mais vulnerável.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> A alínea *b* do parágrafo § 2º do art. 20 da Res. CNJ 115/2010 dispõe: “a subtração do deságio máximo tolerável, de 50% (cinquenta por cento) sobre a parcela de precatórios pagável mediante acordos diretos e leilões, de 50% (cinquenta por cento), o que resulta em 25% (vinte e cinco por cento) a ser abatido do montante global dos precatórios.

<sup>7</sup> Boaventura de Sousa Santos (1986, pp. 31-32) cita, ainda, a criação do tribunal de habitação de Nova Iorque como exemplo de um mecanismo informal, célere e desprofissionalizado de resolução de conflitos que levou à consolidação das desigualdades sociais já existentes, e resultou no aumento

De igual modo, a doutrina brasileira recebeu com reservas a EC 62/2009 no que se refere, especialmente, ao pagamento dos precatórios com deságio mediante acordos judiciais e leilões. Nesse sentido, José Afonso da Silva pontuou:

É inacreditável que tenhamos chegado a uma tal situação, ou seja: as Fazendas Públicas Estaduais, Distritais e Municipais são condenadas a pagar seus credores, mediante decisões transitadas em julgado – feita, pois coisa julgada, que é uma garantia constitucional (CF, art. 5º, XXXVI) -, e, em vez de liquidar o débito, como é dever de todo devedor, o que se faz? Vem uma Emenda Constitucional e submete o pagamento a longo prazo e a processo do tipo deste caracterizado, aqui, como leilão (2010, p. 537).

Sobre a inconstitucionalidade da EC 62/2009, vale mencionar DIDIER (2010, pp.739-741), para quem o regime especial de pagamento dos precatórios abriga diversas incompatibilidades com a ordem constitucional vigente sob a perspectiva de ofensa à cláusula pétrea da separação dos poderes e da coisa julgada. No seu entender:

A instituição de tal regime especial tem por finalidade permitir o pagamento de precatórios vencidos há anos e até o momento não pagos. Funciona, *mutatis mutandis*, como uma espécie de “moratória”, ou “concordata”, tentando criar condições para o pagamento de valores que, atualmente, são vultosos. Realmente, o Distrito Federal e vários Estados e Municípios acumulam dívidas de altos valores, decorrentes de condenações judiciais já transitadas em julgado. Na tentativa de viabilizar o pagamento de tais dívidas, criou-se esse regime especial, o qual é, contudo, inconstitucional (DIDIER, 2010, p. 739).

Segundo DIDIER (2010), ao estabelecer uma vinculação percentual entre o montante alocado para o pagamento dos precatórios e as receitas correntes líquidas do ente público, o poder constituinte derivado restou indiferente a uma eventual elevação dos valores das condenações judiciais contra a Fazenda Pública – realidade presente diante das ondas de ampliação do acesso à justiça.

Com isso, permite-se que o Estado-administrador desconsidere a efetividade das decisões do Poder Judiciário e não proceda à liquidação integral das

---

do número de despejos de inquilinos. Na sua visão, “os inquilinos tinham deixado de contar com os expedientes processuais utilizados pelos advogados para sustentar ou desencorajar o despejo”.

decisões judiciais transitadas em julgado, na medida em que são priorizados o pagamento dos credores que oferecem os maiores deságios.

Com efeito, a EC 62/2009 gera desconfiança e descrença social sobre a efetividade da atividade jurisdicional monopolizada pelo Estado nas situações em que condenações judiciais são impostas à Fazenda Pública. Nesses casos, difunde-se o adágio popular: *ganhou, mas não levou*.

## **2. Evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o sequestro de verbas públicas para pagamento de precatórios**

Historicamente os tribunais eram reticentes na adoção do sequestro de verbas públicas para a satisfação de precatórios inadimplidos, restringindo seu campo de aplicação tão somente ao preterimento da ordem cronológica de pagamento. O fundamento para tanto repousava na potencialidade dessa medida satisfativa ocasionar perturbações nas finanças estatais, que, limitadas por natureza, não conseguem fazer frente a todas as necessidades públicas.

Caminhando em sentido contrário, o Tribunal Superior do Trabalho editou a Instrução Normativa 11/97, que uniformizou os procedimentos para expedição de precatórios nas execuções movidas contra as Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal, no âmbito da Justiça do Trabalho.

Essa norma permitiu que o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho expedisse ordem de sequestro de recursos financeiros contra a Fazenda Pública condenada em obrigação de pagar quantia certa na eventualidade da não-inclusão, no respectivo orçamento, da verba necessária para o pagamento dos precatórios apresentados até 1º de julho do exercício financeiro anterior.

A norma supracitada também autorizava o Juiz da Execução requisitasse ao Presidente do TRT o sequestro dos valores necessários à satisfação dos créditos de natureza alimentícia quando não fossem pagos na sua integralidade ou dentro do prazo.

Sob a alegação de que a Constituição Federal admitia o sequestro de valores referentes às condenações da Fazenda Pública transitadas em julgado em uma única hipótese, qual seja, a preterição do direito de precedência, o Governador do Estado de São Paulo ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1662, com o pedido de que fossem declaradas inconstitucionais as duas disposições colocadas acima. No seu entender, a Instrução Normativa do TST criou duas hipóteses de sequestro que não encontravam guarida no texto constitucional.

Vale notar que a norma do TST foi editada antes da promulgação da EC 30/2000, mas o julgamento da ADI 1662 foi concluído em 30 de agosto de 2001. Nele ficou assentado o seguinte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA 11/97, APROVADA PELA RESOLUÇÃO 67, DE 10.04.97, DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, QUE UNIFORMIZA PROCEDIMENTOS PARA A EXPEDIÇÃO DE PRECATÓRIOS E OFÍCIOS REQUISITÓRIOS REFERENTES ÀS CONDENAÇÕES DECORRENTES DE DECISÕES TRANSITADAS EM JULGADO.

Prejudicialidade da ação em face da superveniência da Emenda Constitucional 30, de 13 de setembro de 2000. Alegação improcedente. A referida Emenda não introduziu nova modalidade de seqüestro de verbas públicas para a satisfação de precatórios concernentes a débitos alimentares, permanecendo inalterada a regra imposta pelo artigo 100, § 2º, da Carta Federal, que o autoriza somente para o caso de preterição do direito de precedência do credor. Preliminar rejeitada.

Inconstitucionalidade dos itens III e XII do ato impugnado, que equiparam a não-inclusão no orçamento da verba necessária à satisfação de precatórios judiciais e o pagamento a menor, sem a devida atualização ou fora do prazo legal, à preterição do direito de precedência, dado que somente no caso de inobservância da ordem cronológica de apresentação do ofício requisitório é possível a decretação do seqüestro, após a oitiva do Ministério Público. (grifos nossos) (ADI 1662, Relator: Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2001, DJ 19-09-2003)

Como se sabe, a EC 30/2000 resultou na inclusão, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de um regime especial de pagamento de precatórios, que admitia a liquidação “em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos” dos “precatórios pendentes na data de promulgação” da emenda — 13 de setembro de 2000 — e dos que decorram de “ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999”. Estavam fora dessa regra os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 do ADCT e suas complementações e os que já tiveram os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo.

No julgamento da ADI 1662, o STF, por maioria da sua composição, assentou que aos precatórios que se ajustem às prescrições do art. 78 do ADCT —

só a esses — há um leque de três possibilidades de sequestro de verbas públicas com vistas à satisfação dos precatórios: (i) perda do prazo para pagamento, (ii) inexistência de dotação orçamentária e (iii) preterição ao direito de precedência. Essas são as três hipóteses de cabimento que constam expressamente no § 4º do art. 78 do ADCT.

Por outro lado, no que tange aos precatórios não enquadrados nas especificações do *caput* do art. 78 do ADCT, a corrente majoritária concluiu que só há uma possibilidade de sequestro de verba pública – a inobservância da ordem cronológica de apresentação do ofício requisitório (preterição ao direito de precedência). Esse entendimento resultou do afastamento do art. 78, § 4º, do ADCT para os casos de processamento de precatórios sob os ditames do art. 100, da CF/88.

Esse entendimento não foi sufragado pelos Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence. Na compreensão de ambos, os precatórios decorrentes de créditos de natureza alimentícia – não enquadrados nas especificações do *caput* do art. 78 do ADCT – também podem motivar o sequestro de verbas públicas em hipóteses não limitadas à desobediência da ordem cronológica de pagamentos.

Essa posição que foi minoritária na Corte Suprema sustenta-se na construção hermenêutica de que o constituinte derivado não precisa dispor expressamente sobre uma “obviedade” implícita – as possibilidades de sequestro de verbas públicas para o pagamento de precatórios decorrentes de créditos comuns, com muito mais razão, devem ser aplicadas nos casos em que for frustrada a satisfação de crédito alimentar, haja vista que estes são destinados à subsistência do credor e de sua família.

Assim, defende-se que a aplicação de restrições para a satisfação de créditos de natureza não alimentícia abrange, igualmente, a extensão dessa medida satisfativa às dívidas de natureza alimentícia, de modo a maximizar a efetividade das condenações judiciais. Na expressão do Ministro Marco Aurélio:

Não posso interpretar um dispositivo, muito menos constitucional, a ponto de chegar a um paradoxo que, para mim, está no que se assenta que houve o elastecimento das hipóteses de sequestro, para alcançar-se a não-inserção de verba no orçamento, para alcançar-se

a não-liquidação da prestação quanto aos créditos de natureza comum, e, pelo menos, no prazo de vigência do dispositivo transitório, não se pode chegar ao mesmo sequestro na ausência de inserção de numerário suficiente à liquidação, ou na hipótese de não se liquidar até o final do exercício seguinte um crédito de natureza alimentícia. Teríamos uma proteção maior quanto ao crédito comum e uma menor no tocante àquele crédito de envergadura maior, a teor da Carta da República, do sistema em sim. (ADI 1662, Relator: Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2001, DJ 19-09-2003)

Em sentido oposto, a maioria dos Ministros do STF assentou que a ampliação das hipóteses de sequestro no regime especial de pagamento dos precatórios foi estabelecida como contrapartida ao pagamento parcelado em até dez anos. E só podia ser entendida nesse contexto. Logo, quando não fosse caso de parcelamento nos moldes do art. 78 do ADCT, uma única situação autorizaria o sequestro: a preterição ao direito de precedência. Como consequência, os créditos alimentícios, por não admitirem parcelamento, também não seriam passíveis de sequestro em razão da não-inclusão no orçamento. Nesse sentido, o Ministro Nelson Jobim asseverou:

Veja o que se passa: há uma decisão com precatório, com execução, com situações constituídas. O que resolveu fazer o constituinte derivado? Parcelar em dez anos. E estes, sujeitos ao parcelamento em dez anos, se não o cumprirem pela não-inclusão no orçamento, sequestram-se. Uma opção que foi feita. (ADI 1662, Relator: Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2001, DJ 19-09-2003)

Esse entendimento do STF merece críticas em face das consequências paradoxais que produz na prática judiciária, uma vez que, nos casos de não satisfação de créditos comuns, fica admitida a constrição de dinheiro público em um leque de possibilidades três vezes maior do que nos casos em que precatórios alimentares não são satisfeitos, apesar destes estarem atrelados à subsistência do credor.

Logo, o grau de efetividade na execução das decisões judiciais acaba sendo menor quando as necessidades básicas do credor restam violadas – um manifesto contrassenso à luz do vetor da dignidade da pessoa humana.

Na evolução jurisprudencial sobre as possibilidades de sequestro de verbas públicas, outro importante marco foi o julgamento cautelar das ADIs 2356 e 2362, cuja discussão fulcral se deu em torno da constitucionalidade do parcelamento dos precatórios instituído pelo art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias mediante a Emenda Constitucional nº 30/2000.

Ives Gandra Martins (1998, pp. 305-306) rotulou o parcelamento de oito anos inaugurado pelo constituinte originário como “sério maculador da moralidade do Estado e autêntica homenagem ao calote oficial”. Então, imagina o que ele diria do parcelamento de dez anos implantado pela EC 30/2000?

Interessante registrar que, em momento inaugural do julgamento iniciado em 18 de fevereiro de 2002, o Ministro-Relator Néri da Silveira levantou questão sobre a pretensão formalizada por Gilmar Mendes, então Advogado-Geral da União, para que alguns governadores apresentassem dados relativos às repercussões da decisão nessas ADIs sobre as finanças públicas. O que restou afastado sob a alegação de que se estaria analisando apenas a compatibilidade da norma abstratamente considerada em face do paradigma constitucional vigente - uma nítida manifestação do *civil law* imperante na tradição clássica do pensamento jurídico brasileiro, inclusive no âmbito do STF, que gera a total dissociação do debate no plano normativo em relação às suas repercussões concretas na esfera social, econômica e política.

O STF entendeu que o parcelamento dos precatórios avilta a autoridade do Poder Judiciário na medida em que reduz a eficácia das decisões judiciais contra a Fazenda Pública, prolongando no tempo a satisfação de créditos reconhecidos após longos anos de batalha judicial. Afinal, o parcelamento em oito anos representa um extraordinário favorecimento ao Estado em detrimento daqueles que tiveram direitos sacrificados por ato ou omissão da máquina estatal e já levaram anos — talvez décadas — para obterem o reconhecimento judicial de seus créditos.

No que tange aos “precatórios pendentes” na data de promulgação da EC 30/2000, o Ministro-Relator consignou que seu parcelamento configura atentado ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Isso porque se o precatório estava pendente de pagamento, já teria ocorrido: o trânsito em julgado da

decisão condenatória, a liquidação do valor devido e a requisição de pagamento em favor do credor.

Logo, antes da EC 30/2000, o pagamento até o final do exercício seguinte à apresentação do precatório ocorrida até 1º de julho — art. 100 da CF — integrava a esfera de direitos do credor. E a emenda superveniente acabava por fulminar seu direito adquirido.

Outrossim, a retirada da garantia de pagamento do precatório até o final do exercício seguinte abala a autoridade da decisão judicial condenatória que deu causa à extração do precatório, assim atentando contra a independência do Poder Judiciário, na medida em que dilatava no tempo o cumprimento das decisões dele emanadas.

Por sua vez, no que se refere aos precatórios que vierem a resultar das ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, devem ser afastados os argumentos de violação a direitos e garantias individuais: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada, haja vista que na data de promulgação da EC 30/2000 havia mera expectativa de direito em relação ao pagamento até o final do exercício seguinte.

Apesar disso, a aplicação do regime especial de pagamento para os precatórios decorrentes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 não encontra guarida constitucional, já que resultaria em quebra da isonomia entre diferentes grupos de precatórios sem qualquer razão para tanto, a não ser uma data eleita arbitrariamente.

Sem sombra de dúvida, na visão do STF, o art. 33 do ADCT gozou de mais legitimidade em relação ao dispositivo transitório expresso no art. 78, pelo fato de aquele ter sido editado pelo próprio constituinte originário — inicial, ilimitado e incondicionado.

Entretanto, essas conclusões não foram uníssonas. Uma corrente minoritária entendeu que os pressupostos fáticos justificadores do art. 33 do ADCT previsto pelo constituinte originário continuam presentes e alicerçam o novo parcelamento do art. 78 do ADCT. Para os que defenderam a constitucionalidade da

EC 30/2000, é inafastável a constatação acerca da imprescindibilidade do parcelamento da dívida judicial estatal sob pena de completo estrangulamento das finanças públicas e, conseqüentemente, suspensão de serviços públicos essenciais e obrigatórios.

Em parecer da lavra de Miguel Reale juntado aos citados autos da ADI 1662, adverte-se:

É nesse quadro político-financeiro que deve ser situada a questão em apreço, uma vez que o operador do Direito, advogado ou juiz, não pode fazer abstração da crise econômico-financeira que lavra no País, sobretudo nos Estados e Municípios, às voltas com orçamentos, cujas verbas estão, em grande parte, compulsoriamente destinadas a outros fins, sob pena de responsabilidade criminal. [...] Em face de uma situação dessa natureza que poderia fazer o Congresso Nacional senão recorrer a modelos políticos capazes de contornar intransponíveis dificuldades, facultando o pagamento dos precatórios em prestações anuais de até dez anos?

De fato, a escassez dos recursos financeiros não pode ser desprezada em meio a argumentações abstratas e descoladas da realidade concreta. Nesse sentido, a Ministra Ellen Gracie fez incisiva observação: “A Constituição não é dotada da virtude de multiplicar, de reproduzir recursos financeiros”. O art. 78 do ADCT era uma fórmula de estratégia política para conciliação entre as limitações financeiras dos cofres estatais e o cumprimento das decisões judiciais contra a Fazenda Pública.

Sendo assim, deve ser recebida com cautela a decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade do parcelamento dos precatórios pendentes e decorrentes de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999. Também não se pode desconsiderar que a liquidação integral dos precatórios — se fosse possível — apresenta um custo de oportunidade, tendo em vista que os recursos públicos destinados a essa finalidade estariam deixando de ser empregados para necessidades públicas de igual ou maior hierarquia, como educação, saúde e segurança públicas.

Se, de um lado, a EC 30/2000 frustrou direitos e expectativas dos credores de precatórios judiciais; por outro, conferiu-lhes maiores garantias de

satisfação da dívida, de duas formas. Primeiramente, mediante a manutenção da possibilidade de sequestro de verbas públicas no caso de preterição ao direito de precedência, ao qual se somou o acréscimo de mais duas situações: vencimento do prazo para o pagamento de prestação do parcelamento ou omissão da previsão orçamentária (art. 78, § 4º do ADCT). Em segundo lugar, mediante a faculdade do credor usar seus precatórios em atraso para a compensação com tributos da entidade federativa que lhe deve (art. 78, § 2º do ADCT). Todas essas garantias restaram prejudicadas com a declaração de inconstitucionalidade do regime especial de pagamento dos precatórios introduzido no art. 78 do ADCT.

O julgamento dessas ADIs prolongou-se por mais de oito anos, sendo concluído apenas em 25 de novembro de 2010. Durante seu desenrolar, gerou-se uma pressão sobre o Congresso Nacional para que nova Emenda Constitucional fosse editada a fim de socorrer os entes federativos, via de regra, mergulhados em dívidas judiciais impagáveis.

Nesse contexto, foi editada a EC 62/2009. Especificamente no que tange ao sequestro de valores necessários para a satisfação de precatórios, a análise passou a ser feita sob duas óticas distintas: uma aplicável para o regime geral e outra para Estados e Municípios que optaram pelo regime especial de pagamento.

Sobre o regime geral de pagamento dos precatórios disciplinado no art. 100 da Constituição Federal, a EC 62/2009 resultou na superação do paradoxo da não extensão da elasticidade do sequestro aos créditos alimentares, por meio da redação do novo § 6º que passou a dispor expressamente:

Art. 100. [...]

§ 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<sup>5</sup> ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

Dessa forma, no regime geral dos precatórios, o entendimento esposado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 1662/SP restou superado por expressa determinação constitucional incorporada ao art. 100, § 6º, CF.

Diferentemente, diante do regime especial de pagamento dos precatórios insculpido no art. 97, do ADCT, o sequestro é admitido apenas na hipótese de não liberação tempestiva dos valores correspondentes a 1,5% ou 2% da receita corrente líquida dos Estados e 1% a 1,5% da receita corrente líquida dos Municípios, conforme disposição expressa no art. 97, § 10, I, do ADCT.

Ademais, o supracitado artigo reforça o entendimento de que não deve ser admitido o sequestro nos casos elencados no art. 100, CF/1988, deixando esses aplicáveis apenas para o regime geral dos precatórios. Ínsita está, no próprio *caput* do art. 97, do ADCT, a não incidência do § 6º do art. 100, CF/1988, que trata das hipóteses de sequestro, *in verbis*: “sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14”.

Em síntese, apesar de todas as perplexidades geradas em torno da constitucionalidade e legitimidade da EC 62/2009, esta representou a superação do paradoxal entendimento do STF, na ADI 1662, segundo o qual só havia uma única possibilidade de sequestro de verbas públicas para o pagamento de créditos alimentares oriundos de sentenças judiciais transitadas em julgado – a preterição ao direito de precedência. Diferentemente, para os créditos comuns que representavam interesses jurídicos com menor envergadura constitucional, admitia-se um leque de três possibilidades de sequestro de verbas públicas enquanto medida satisfativa.

O desmoronamento das bases em que estava fincada a interpretação constitucional esposada no acórdão proferido na ADI 1662 decorreu da nova redação dada ao art. 100 da CF/1988, que pôs fim à questionável consequência prática de se garantir, de um lado, maior coerção para a satisfação dos créditos comuns e, por outro, menor efetividade para os precatórios alimentares.

Dessa maneira, frente ao disposto no novo § 6º do art. 100 da CF/1988, não há plausibilidade para se sustentar a orientação jurisprudencial adotada na ADI 1662, sob pena de flagrante violação a expresso comando normativo que autoriza o Presidente do Tribunal que condenou a Fazenda Pública a decretar, mediante requerimento do credor, o sequestro de verbas públicas com vistas à satisfação de precatórios em outra hipótese além da preterição ao direito de precedência, qual seja: não-alocação dos recursos orçamentários pelo ente estatal para a satisfação das quantias necessárias.

De outra banda, frise-se, para os entes públicos optantes pelo regime especial dos precatórios (art. 97, do ADCT), a possibilidade de sequestro restou admitida tão só na hipótese de não liberação dos montantes correspondentes a 1,5% ou 2% da receita corrente líquida dos Estados e 1% a 1,5% da receita corrente líquida dos Municípios.

Como esperado, a discussão sobre a constitucionalidade da EC 62/2009 chegou ao STF. Diversas alterações foram impugnadas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e pela Confederação Nacional da Indústria - CNI, por meio da ADI 4357 e da ADI 4425, que foram julgadas parcialmente procedentes, com a modulação dos efeitos da decisão.

A questão foi tão complexa que o próprio STF divulgou um quadro-resumo do que estava sendo decidido.

Primeiramente, considerou-se inconstitucional a expressão “na data de expedição do precatório” do § 2º do art. 100 da Constituição, de modo a garantir que o credor de precatório tenha acesso à fila preferencial de pagamento ao completar sessenta anos de idade, mesmo que não tenha atingido essa idade no momento de expedição do precatórios, mas só posteriormente. Cabe registrar que, em primeiro lugar na lista de prioridades, estão os créditos alimentares de idosos e portadores de doenças graves. Em segundo lugar, os créditos alimentares de pessoas que não sejam idosos nem portadoras de doenças graves. E, por derradeiro, os créditos não alimentares. Dentro de cada uma dessas filas, a ordem cronológica de expedição do precatório deve ser observada.

O STF declarou a inconstitucionalidade de todo o regime especial de pagamento dos precatórios, detalhado no tópico anterior, permitindo-se a aplicação de suas regras até 2020 — cinco exercícios financeiros a contar de 01/01/2016.

Também se fulminou como inconstitucional a compensação obrigatória das dívidas com a Fazenda Pública e os créditos a serem recebidos por precatório, sendo reconhecidas como válidas apenas as compensações obrigatórias realizadas até 25 de março de 2015 — data em que ocorreu a modulação dos efeitos da decisão. A declaração de inconstitucionalidade da compensação obrigatória não impede que a Fazenda Pública e o credor de precatório que também possua dívidas com o Poder Público celebrem acordos para compensações voluntárias.

O STF impediu os leilões para desconto de precatório, em que os credores de precatórios competem entre si oferecendo deságios (descontos) em relação aos valores que têm para receber na tentativa de serem pagos antes daqueles que oferecerem menores deságios. Os leilões realizados até a data em que ocorreu a modulação de efeitos foram validados.

Ademais, o STF declarou inconstitucional o uso da TR (índice oficial da poupança) para atualização de valores de requisitórios. A partir de 25/03/2015 para os precatórios da administração estadual e municipal ou 31/12/2013 para precatórios da administração federal, esse índice deve ser substituído pelo IPCA-E no caso dos precatórios em geral e pela SELIC nos precatórios tributários.

Por fim, até 2020, os Estados e Municípios poderão vincular percentuais mínimos da receita corrente líquida para o pagamento dos precatórios. Vale ressaltar que há a sanção do sequestro de verbas públicas na hipótese de não liberação tempestiva dos depósitos — calculados com base em um percentual da receita corrente líquida — em uma conta específica para pagamento de precatórios.

A decisão do Supremo Tribunal Federal tem sido objeto de amplo debate público e críticas não lhe têm sido poupadas. Há notícia de que o pagamento de precatórios no prazo imposto pelo STF imporá a reserva de 5,5% da receita corrente líquida do Estado do Rio Grande do Sul para a cobertura dessas operações. Assim, o pagamento dos precatórios nos moldes definidos pelo STF levará aquele

Estado a buscar outras formas de financiamento mais onerosas e, conseqüentemente, seu equilíbrio financeiro ficará ainda mais prejudicado. “Na prática, vai-se trocar uma dívida por outra. De quem os estados irão tomar os empréstimos? De bancos públicos, bancos privados, bancos internacionais, da União?”, sustentou o representante da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul durante audiência pública realizada na Câmara dos Deputados em 28 de outubro de 2015 (AUTORIDADES..., 2015).

Em verdade, o julgamento sobre a constitucionalidade da EC 62/09 privilegiou em diversos momentos o argumento consequencialista, na medida em que o STF atuou de modo pragmático e atento a especulações a respeito do impacto de suas decisões. A maior prova dessa afirmação reside no emprego da técnica da modulação temporal dos efeitos da sua decisão, como aconteceu na manutenção do regime especial de pagamento dos precatórios por mais cinco exercícios financeiros até 2020, apesar de sua inconstitucionalidade ter sido declarada.

Aliás, a doutrina anglo-saxônica da argumentação consequencialista (*consequentialist argument*) tem encontrado larga aplicação na jurisdição constitucional brasileira em detrimento de um maior compromisso com os precedentes e uma linha coerente de argumentação jurídica. Nesse sentido, concluiu Lucas Borges de Carvalho (2007, p. 29) em sua dissertação:

As conclusões – como se poderá verificar, com mais detalhes, ao final – não são das mais animadoras. O Supremo Tribunal Federal, no período analisado, não assumiu, de forma alguma, uma postura de compromisso com os direitos fundamentais. Muito pelo contrário, a Corte, em geral, atua de modo pragmático, desrespeitando precedentes e recorrendo a argumentos consequencialistas meramente especulativos, sem expressar, em suas decisões, uma linha coerente de argumentação. Nesse contexto, no qual os direitos não são levados a sério, a legitimação democrática do tribunal resta comprometida e, junto a ela, a própria legitimidade da ordem jurídica brasileira.

Inclusive ex-Ministros do STF reconhecem a reprodução do consequencialismo judicial no âmbito da Corte. Quando ainda era membro, Nelson Jobim afirmou em entrevista ao jornal Valor Econômico:

Quando só há uma interpretação possível, acabou a história. Mas quando há um leque de interpretações, por exemplo cinco, todas elas são justificáveis e são logicamente possíveis. Aí, deve haver outro critério para decidir. E esse outro critério é exatamente a consequência. Qual é a consequência, no meio social, da decisão A, B ou C? Você tem de avaliar, nesses casos muito pulverizados, as consequências. Você pode ter uma consequência no caso concreto eventualmente injusta, mas que no geral seja positiva. E é isso que eu chamo da responsabilidade do Judiciário das consequências de suas decisões (BASILE e JAYME, 2004).

No modelo consequencialista, as decisões judiciais são dirigidas com base em suas consequências práticas externas ao sistema jurídico. A declaração de inconstitucionalidade do regime especial para pagamento dos precatórios retrata uma intervenção incisiva da Corte na alocação dos escassos recursos públicos. Ao recorrer à técnica da modulação temporal dos efeitos da decisão conferindo-lhe eficácia a partir de 2020, o STF demonstrou preocupação com as consequências práticas externas ao sistema jurídico que sua atuação poderia causar.

Contudo, a definição sobre o pagamento dos precatórios produz consequências intersetoriais de elevada complexidade. Em casos assim, em virtude da própria limitação do discurso jurídico, a jurisdição constitucional deve estimular e criar condições para a abertura de um diálogo institucional com outros Poderes em busca da máxima otimização dos valores constitucionais em questão. Quem garante que, a partir de 2020, os Estados terão condições mínimas para o pagamento dos seus precatórios? O direcionamento de recursos públicos para o alcance desse objetivo não poderá ocasionar a suspensão ou até mesmo a extinção de políticas públicas essenciais para a concretização de direitos fundamentais?

Com a decisão do STF, o equilíbrio das finanças estatais tornou-se mais incerto do que já estava, de modo que a maioria dos Estados e Municípios não consegue vislumbrar uma solução para o pagamento dos precatórios. A complexidade dessa temática exigia que a Corte abrisse um debate institucional amplo com o intuito de amadurecer alguma saída mais efetiva em substituição ao tradicional parcelamento das dívidas judiciais da Fazenda Pública. Para tanto, há técnicas de decisão que foram adotadas pelo STF que poderiam fomentar um debate público em torno da questão, tal como o apelo ao legislador, por meio do qual o Congresso Nacional é

estimulado a legislar sobre determinada matéria dentro de balizas pré-fixadas em um prazo razoavelmente estipulado. Certamente, assim seria viabilizado um método decisório mais plural e adequado à superação do atual estado de calote público “oficializado” no plano constitucional.

### **3. Uso de depósitos judiciais para a satisfação de precatórios**

Considerando que o STF não acolheu a solução conciliatória do parcelamento com vinculação de receita, o pagamento em ordem crescente de valor e o leilão com deságio, os entes públicos devem criar novas soluções para a satisfação dos seus precatórios.

Nesse sentido, merece reconhecimento a iniciativa do Estado do Rio de Janeiro que, por meio da Lei Complementar Estadual nº 147, de 27 de junho de 2013, conseguiu disponibilizar quase R\$ 3,1 bilhões para quitação de precatórios e RPV's — valor suficiente para pagar quase a totalidade dos precatórios devidos pelo Estado na época.

Para tanto, o legislador fluminense permitiu a utilização de até 25% dos valores dos depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro existentes no Banco do Brasil para pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor, partindo da premissa de que o valor depositado nunca será retirado de uma só vez.

Além disso, houve a cautela de fixar o percentual de 75% para a constituição de um Fundo de Reserva para garantia da restituição ou dos pagamentos referentes aos depósitos judiciais ou extrajudiciais, sendo que o Estado deve aportar recursos nesse Fundo de Reserva sempre seu valor ficar abaixo de 75% do total dos depósitos.

Dois meses após sua publicação, a mencionada lei complementar foi emendada pela LC 148/2013, que alterou a remuneração mínima dos depósitos do Fundo de Reserva, aplicando a remuneração oficial da caderneta de poupança, ao invés da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para títulos federais. Ressalte-se que retorno financeiro maior pode ser fixado em convênio, sendo que, mensalmente, o Poder Executivo repassará ao Tribunal de Justiça a diferença entre a remuneração fixada em convênio e aquela atribuída originalmente aos depósitos judiciais.

Contudo, a desarrazoada apropriação de valores de terceiros depositados sob a guarda do Poder Judiciário tem sido objeto de críticas cada vez mais acentuadas na medida em que se permite a destinação desses recursos para o

pagamento de despesas não relacionadas a precatórios, tais como investimentos públicos e, pior, salários do funcionalismo público.

Nesse sentido, no Estado do Rio de Janeiro, a Lei Complementar nº 163, de 31 de março de 2015, tornou possível a transferência de até 62,5% dos depósitos judiciais e extrajudiciais, sendo que a finalidade deixou de ser unicamente para a satisfação de precatórios.

De um lado, manteve-se o limite de até 25% para transferências destinadas a conta vinculada ao pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor. Por outro, criou-se a possibilidade de até 37,5% dos depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro existentes no Banco do Brasil serem destinados a capitalização, pelo Estado, do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA.

De igual modo, no Paraná, a Lei Complementar nº 159, de 25 de julho de 2013, já tinha autorizado a transferência para o Poder Executivo de até 30% do valor dos depósitos judiciais em dinheiro, para aplicação em um amplo rol de ações: saúde, educação, segurança pública, infraestrutura viária, mobilidade urbana e pagamento de requisições judiciais de pequeno valor. Contudo, uma liminar concedida pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ no mesmo dia em que o projeto de lei foi aprovado pela Assembleia Legislativa acabou por suspender seus efeitos, de modo a barrar o repasse de depósitos judiciais para o Poder Executivo do Paraná.

Outros Estados vêm seguindo essa trilha. Na Bahia, aprovou-se a destinação de até 50% dos depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro para o Poder Executivo utilizar em duas áreas: 25% para o pagamento de precatórios e de requisições judiciais de pequeno valor; e 25% para capitalização, pelo Estado, do Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – FUNPREV, nos termos da Lei Complementar nº 42, de 9 de julho de 2015.

Em Minas Gerais, permitiu-se a utilização de 75% no ano de 2015 – e de 70% nos períodos subsequentes – dos depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG –, para o custeio da previdência social, o pagamento de

precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União, nos termos da Lei 21.720, de 14 de julho de 2015.

No Estado da Paraíba, até 60% dos depósitos judiciais e administrativos, tributários e não tributários, poderão ser transferidos para o pagamento de precatórios. Dentro desse montante passível de transferência, 50% poderá ser utilizado, por determinação do Poder Executivo, para constituição de Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – PPP, contrapartidas de convênios federais ou para investimentos na área de infraestrutura do Estado, nos termos da Lei Complementar nº 131, de 16 de julho de 2015.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da ADI 5.365 em 1º de outubro de 2015, suspendeu o pagamento de precatórios com recursos dos depósitos judiciais na Paraíba.

A inflação legislativa observada no plano estadual em torno do uso dos depósitos judiciais pelo Poder Executivo encontrou eco no Congresso Nacional, que aprovou a Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015. Por meio dessa, 70% dos depósitos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte poderão ser transferidos à conta única do Tesouro do ente federativo.

Esses recursos serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:

I – precatórios judiciais de qualquer natureza;

II – dívida pública fundada, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício e não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores;

III – despesas de capital, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício, não

remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores e o ente federado não conte com compromissos classificados como dívida pública fundada;

IV – recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios de cada ente federado, nas mesmas hipóteses do inciso III.

Independentemente das prioridades listadas acima, o Estado, o Distrito Federal ou o Município poderá utilizar até 10% dos recursos de depósitos judiciais que lhe forem transferidos para a constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantias previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura.

Veja bem, há uma hierarquia para o uso dos recursos, que devem ser destinados primeiramente para o pagamento de precatórios. Na hipótese de o ente não contar com precatórios em atraso, os valores devem ser utilizados para quitação da dívida pública fundada e, só depois, para despesas de capital — investimentos.

Além disso, a lei nacional prevê a utilização apenas dos depósitos judiciais referentes a processos em que o ente federado seja parte, assim se diferenciando das leis estaduais sobre a matéria que estendem a possibilidade de uso de depósitos judiciais para todos os processos, independentemente de o Estado figurar como parte ou não.

Segundo o Senador José Serra, autor da proposta incorporada ao projeto que deu origem à mencionada lei complementar, a expectativa é de um acréscimo ao orçamento de estados e municípios de R\$ 21,1 bilhões em 2015 e de R\$ 1,6 bilhão anuais nos próximos anos. Na justificção do projeto, o Senador anotou: “tais valores, hoje imobilizados em contas bancárias, contribuiriam para melhorar as finanças públicas, desonerando o orçamento corrente dos compromissos com precatórios e com pagamento de dívidas consolidadas e, nas unidades em que não há passivos significativos, alavancando a capacidade de investimento” (SENADO FEDERAL, 2015).

Embora o Congresso Nacional tenha imposto condicionantes mais severas para o uso de depósitos judiciais, alguns Estados continuaram legislando sobre a matéria. E passaram ao largo das disposições da Lei Complementar nº 151/2015, que ao regular o uso de depósitos judiciais refere-se a todos os entes federados.

Em Sergipe, admitiu-se a transferência de até 70% dos depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro para o pagamento de precatórios judiciais e a recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Sergipe - FINANPREV/SE, sob gestão do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Sergipe – SERGIPEPREVIDÊNCIA, nos termos da Lei Complementar nº 264, de 26 de agosto de 2015.

No Piauí, possibilitou-se que até 70% dos depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro fossem transferidos para conta única do Poder Executivo, a fim de serem utilizados para o pagamento de precatórios, o custeio da previdência social e a amortização da dívida com a União. Há, ainda, uma previsão normativa de que 10% da parcela transferida à conta única do tesouro estadual pode ser utilizada para a constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimento de infraestrutura, tudo nos termos da Lei nº 6.704, de 10 de setembro de 2015.

Cabe destacar que a lei piauiense trata apenas de depósitos judiciais referentes a processos em que o Estado seja parte, aproximando-se, como visto, da legislação aprovada pelo Congresso Nacional. Por sua vez, a lei estadual prevê múltiplas destinações para tais recursos, independentemente de qualquer hierarquia.

No Rio Grande do Sul, desde a Lei nº 12.069, de 2004, há autorização para saques de depósitos judiciais. Inicialmente, o Estado foi autorizado a sacar até 70% do valor disponível. Com a Lei nº 12.585, de 2006, o teto foi ampliado para 85%. Essa tendência se repetiu e o percentual disponibilizado ao Estado passou a ser de 95% dos depósitos judiciais, nos termos da Lei nº 14.738, de 25 de setembro de 2015.

Segundo levantamento da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no Rio Grande do Sul, dos R\$ 9,8 bilhões depositados em juízo, R\$ 8,3 bilhões foram sugados pelo Estado nos últimos 11 anos e não devolvidos (QUAL..., 2015).

Sobre o valor sacado e não devolvido, o Estado é obrigado a pagar remuneração equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC para títulos federais, atualmente em 14,25% ao ano. Assim, o déficit estatal tende a aumentar cada vez mais, colocando em risco o cumprimento das decisões proferidas nos processos judiciais que ensejaram o depósito.

Ademais, os rendimentos líquidos – diferença entre a SELIC e a correção dos depósitos pela poupança – decorrentes dos depósitos judiciais serão repassados diariamente pela instituição financeira oficial do Estado ao Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário. No entanto, a Lei nº 14.739, de 2015, limitou esses repasses a: R\$ 280.000.000,00 no exercício financeiro de 2015; e R\$ 220.000.000,00 nos anos de 2016, 2017 e 2018. O montante excedente passou a constituir recursos do Poder Executivo.

No Ceará, a Lei nº 15.878, de 29 de outubro de 2015, disponibilizou 70% do saldo total existente em depósito judicial para a conta única do Tesouro Estadual, sem vincular tal quantia a qualquer aplicação específica.

Diante do desalinhamento entre as leis estaduais e a lei nacional, a Procuradoria-Geral da República (PGR), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação de Magistrados do Brasil (AMB) apresentaram ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal contra as leis de Bahia (), Minas Gerais (ADI 5353), Paraíba (ADI 5365), Paraná (ADI 5099), Piauí (ADI 5397), Rio de Janeiro (ADI 5072), Rio Grande do Sul e Sergipe (ADIs 5375 e 5376).

Uma ação direta de inconstitucionalidade foi proposta pela AMB contra a Lei Complementar nº 151/2015 no mesmo dia em que a Presidente da República a sancionou (ADI 5361).

As ADIs veiculam que as leis sobre o uso e a destinação de depósitos judiciais contêm vícios de inconstitucionalidade material por instituírem empréstimos compulsórios – espécie de tributo para a qual apenas a União detém competência

tributária nas hipóteses constitucionais previstas nos incisos I e II do artigo 148 – e por violarem tanto o direito de propriedade sem a observância do devido processo legal quanto o princípio da separação dos poderes sob a alegação de que essas leis não garantem o resgate integral dos valores depositados em juízo.

As ADIs contra as leis estaduais sustentam que há vícios de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito processual, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal. E que os estados extrapolaram os limites impostos pela lei nacional, ao permitirem que parcela dos depósitos judiciais fosse utilizada não só para a satisfação de precatórios, mas também para o pagamento de salários do funcionalismo público, a cobertura do déficit na Previdência e outras despesas correntes.

No entanto, o posicionamento dos autores das citadas ações diretas de inconstitucionalidade – PGR, OAB e AMB – não merece integral acolhida.

No plano fático não há evidências de que o uso dos depósitos para pagamento dos precatórios gerará um caos na atividade jurisdicional em decorrência do esvaziamento da efetividade das decisões do Estado-Juiz. Nesse sentido, em audiência pública convocada pelo relator da ADI 5072, Ministro Gilmar Mendes, o representante do Estado do Rio de Janeiro, Procurador Saint-Clair Souto, defendeu que “é sim factível quitar os precatórios com o sistema proposto pela lei”. E mais: “o Estado do Rio de Janeiro quitou o seu passivo de precatórios e paga regularmente essas novas dívidas”; “mês a mês, o saldo de depósito judicial aumenta e atualmente há 8 bilhões de reais no fundo de reserva” (ESTADOS..., 2015).

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o parcelamento dos precatórios tem sido a decisão política construída com o intuito de conferir suportabilidade ao pagamento desses débitos diante da escassez de recursos públicos. Daí o uso e a destinação dos depósitos judiciais para o pagamento do monumental passivo de precatórios representar uma alternativa adequada, necessária e razoável para a superação do atual estado de disfuncionalidade do sistema de execução de condenações judiciais contra a Fazenda Pública.

Precauções, todavia, precisam ser adotadas pelo legislador, na medida em que os depósitos judiciais não devem ser destinados para quaisquer finalidades menores, mormente para as relativas a despesas correntes que nada acrescentam ao patrimônio do Estado. Sem essa cautela, o controle da dívida pública fundada tende a se tornar insustentável, pois, além de manterem o débito com precatórios, os entes federados se endividariam ainda mais por meio de operações de saques dos depósitos judiciais para custeio de outras ações estatais.

No plano jurídico, as alegações da PGR, da OAB e da AMB também apresentam fragilidades.

Nenhuma das leis sobre o uso dos depósitos judiciais interfere na relação jurídica entre o depositante e o Estado-Juiz, pois aquele continua a entregar o numerário a esse que poderá resgatá-lo quando vencer a demanda. Logo, não há usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito processual. “Se assim é, considerando que o depósito em juízo leva à imobilização do recurso, com perda provisória de liquidez, não há como falar em qualquer interesse que se projete extramuros, para fora do Estado e em direção ao particular, contanto que o depositante receba ao final, o que é assegurado pelas leis” (BATISTA JÚNIOR, 2015).

De igual modo, as leis não instituem quaisquer tributos, muito menos empréstimos compulsórios, haja vista que não há compulsoriedade para a efetivação do depósito judicial. As regras são vocacionadas apenas para disciplinar os depósitos de valores e seu repasse interno do Judiciário ao Executivo.

Também não há violação ao direito de propriedade sem a observância do devido processo legal nem à separação dos Poderes. Isso porque a parcela dos depósitos judiciais repassada ao Executivo já estava provisoriamente sem liquidez, haja vista que sua liberação sempre foi condicionada ao deslinde da demanda judicial. Logo, o direito de resgate da quantia depositada torna-se eficaz se e quando o depositante vencer o litígio e, neste momento, as leis não ameaçam em nada o exercício do direito de resgate, pois são previstos Fundos de Reserva para fazerem frente à essas requisições de valor. Ademais, estipula-se um prazo legal máximo – em regra, três dias úteis – para que o Poder Executivo entregue a quantia necessário na hipótese de insuficiência dos Fundos de Reserva.

Nesse sentido, Onofre Alves Batista Júnior (2015) afirma com absoluta precisão: “as ‘corridas aos bancos’ são até possíveis, mas a possibilidade de uma ‘corrida aos depósitos judiciais e extrajudiciais’ simplesmente não existe. É faticamente impossível que todos os juízes e autoridades administrativas resolvam todo o enorme universo de ações ao mesmo tempo (*reductio ad absurdum*)”.

De todo modo, a questão está judicializada e o Supremo Tribunal Federal deverá proferir a última palavra sobre a controvérsia que lhe foi posta.

Vale notar que, diante da açodada tentativa de dar respostas aos dramas sociais mediante um protagonismo judicial excessivo, o STF vem encontrando resistências contra suas decisões. Isso acontece no caso dos precatórios. Tanto é que a Câmara dos Deputados aprovou, em 11 de novembro de 2015, o parecer pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição 74-A, de 2015, que *acrescenta parágrafos ao artigo 100 da Constituição Federal, dispondo sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais, e acrescenta disposições ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento para os casos em mora.*

A aprovação dessa PEC foi uma resposta dos parlamentares à situação de indefinição criada pelo STF quando declarou a inconstitucionalidade do regime de pagamento especial dos precatórios, apesar de tê-lo feito com modulação temporal dos efeitos. Basta analisar o parecer aprovado, fruto de amplo consenso suprapartidário:

Com a Proposta de Emenda à Constituição nº 74-A, de 2015, mais uma vez o Congresso Nacional, em sede de Constituição, volta ao tema do pagamento de precatórios pela Fazenda Pública, no caso, em decorrência de decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (ADI-4357; ADI-4425 (STF) as quais suspenderam dispositivos da Emenda à Constituição nº 62, de 2009, e modularam os efeitos das decisões declaratórias proferidas, inclusive para manter o regime especial de pagamento de precatórios por cinco exercícios financeiros, contados a partir de 1º de janeiro de 2016.

A PEC nº 74, de 2015, é fruto de acordo político no qual participaram o Governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin [PSDB], o Prefeito do Município de São Paulo, Fernando Haddad [PT], entre outros, tendo sido acolhida pelos Deputados Carlos Sampaio [PSDB], Leonardo Picciani [PMDB], Sibá Machado [PT], que a encabeçaram (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

O parecer aprovado inova o sistema constitucional vigente ao possibilitar que, caso o montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em um período de doze meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos cinco anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual seja financiada.

Tal financiamento não se submete aos limites de endividamento previstos nos incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal ou em outras disposições legais nem se lhe aplica a vedação de vinculação de receita do art. 167, IV da Constituição Federal.

Além disso, com a PEC 74-A, de 2015, os precatórios de elevado valor, correspondente a mais de 15% do montante de precatórios apresentados nos termos no § 5º deste artigo, serão pagos parceladamente nos seguintes termos: 15% do valor deste precatório serão pagos até o final do exercício seguinte e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária, ou mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial, e sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado.

As alterações realizadas no art. 100 da Constituição Federal permitem que os débitos com precatórios e requisições de pequeno valor sejam mantidos sob controle. Não respondem, todavia, às dificuldades enfrentadas pelos Estados e Municípios que já estão em mora com tais débitos e, por determinação do STF, terão que quitá-los até 31 de dezembro de 2020.

Para atacar tal problema, a PEC 74-A, de 2015, acrescenta alguns artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Nesse sentido, o relatório aprovado sobre essa PEC possibilita que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em mora com o pagamento dos seus precatórios utilizem, além de recursos orçamentários próprios, os seguintes instrumentos:

I – até 75% do montante dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios, ou suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, sejam parte;

II – até 40% dos demais depósitos judiciais da localidade, mediante instituição de fundo garantidor composto pela parcela restante dos depósitos judiciais, destinando-se: a) 100% desses recursos ao Distrito Federal; b) dos Estados, 50% desses recursos para o próprio Estado e 50% para seus Municípios;

III – contratação de empréstimo, excetuado dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a este a vedação de vinculação de receita do art. 167, IV da Constituição Federal.

Desse modo, se a PEC 74-A, de 2015, for aprovada nas duas Casas do Congresso Nacional, haverá a constitucionalização tanto do uso de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios quanto da autorização para a contratação, fora dos limites de endividamento vigentes, de empréstimos destinados ao pagamento dos precatórios.

## Conclusão

A previsão constitucional de intervenção federal por não pagamento de precatório tornou-se completamente inócua diante do entendimento do STF de que a intervenção no ente federado está condicionada à configuração de conduta dolosa do governante, sendo essa afastada no caso de insuficiência de recursos financeiros nos cofres públicos em homenagem ao princípio da reserva do possível.

Por consequência, ganhou relevância o mecanismo do sequestro de verbas públicas para o pagamento de precatórios. Nessa toada, caminharam o poder constituinte reformador e a jurisprudência do STF, na medida em que elasteceram as possibilidades de aplicação do sequestro.

Contudo, nem a Constituição nem o Direito têm o condão de gerar disponibilidades financeiras para o Estado. Daí a realidade concreta impõe uma limitação inarredável, qual seja, a monumental dívida com precatórios não pode ser liquidada pela Fazenda Pública, por mais que essa seja uma aspiração comum.

Nesse contexto, demanda-se alguma estratégia política para conciliação entre o pagamento das dívidas judiciais do Poder Público e o atendimento de outras necessidades públicas de igual ou maior hierarquia. O uso dos depósitos judiciais para o pagamento de precatórios sinaliza uma decisão política adequada, necessária e razoável para a superação do atual estado de disfuncionalidade do sistema de execução de condenações judiciais contra a Fazenda Pública, embora se veja com reservas a tendência à qual vários Estados estão aderindo no sentido de destinarem parcela dos depósitos judiciais para outras despesas correntes, inclusive para o pagamento de salários do funcionalismo público.

A solução alternativa de quitar o passivo de precatórios com depósitos judiciais somada à ampliação das possibilidades de sequestro de verbas públicas, como demonstrado neste estudo, geram a expectativa de superação definitiva tanto da realidade atual de precatórios impagáveis quanto da nossa herança cultural de reiteradas emendas constitucionais editadas, única e exclusivamente, para oficializarem o calote público.

## Referências

ASSIS, Araken de. **Manual da Execução**. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

AUTORIDADES estaduais defendem uso de depósitos judiciais para pagamento de precatórios. **Câmara Notícias**, Brasília, 28 out. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/499105-AUTORIDADES-ESTADUAIS-DEFENDEM-USO-DE-DEPOSITOS-JUDICIAIS-PARA-PAGAMENTO-DE-PRECATORIOS.html>. Acesso em: 12 nov. 2015.

BASILE, Juliano; JAYME, Thiago Vitale. Judiciário favorece aumento de juros, diz Jobim – Entrevista com o Ministro Nelson Jobim. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 13 dez. 2004. Disponível em: <http://www.valoronline.com.br>. Acesso em: 11 nov. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn 1.662-SP**, 30.08.2001, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU 19.09.2003, p. 14.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn 2.356-DF**, 25.11.2010, Rel. Min. Néri da Silveira, DJU 19.05.2011, p. 54.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn 2.362-DF**, 01.08.2014, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 01.09.2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn 4.357-DF**, 14.03.2013, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ Acórdão Min. Luiz Fux, DJe 26.09.2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn 4.425-DF**, 25.03.2015, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 04.08.2015.

BUGARIN, Maurício; MENEGUIN, Fernando. **A Emenda Constitucional dos precatórios: histórico, incentivos e leilões de deságio**. *Estud. Econ.* [online]. 2012, vol.42, n.4, pp. 671-699.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer à Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 74-A, de 2015**. Disponível em:

[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=BB8F76448FF074200C784CFA7A2BC16C.proposicoesWeb1?codteor=1411313&filename=Pa-recer-PEC07415-11-11-2015](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BB8F76448FF074200C784CFA7A2BC16C.proposicoesWeb1?codteor=1411313&filename=Pa-recer-PEC07415-11-11-2015). Acesso em: 12 nov. 2015.

CARVALHO, Lucas Borges de. **Jurisdição Constitucional & democracia – integridade e pragmatismo nas decisões do Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Juruá, 2007.

CARVALHO, Vladimir Souza. **Iniciação ao estudo do precatório**. Revista de Informação Legislativa. 1982.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Precatórios: reestruturação da gestão nos Tribunais. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/reatorio\\_precatorios\\_CNJ\\_FINAL1.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/reatorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf). Acesso em: 11 nov. 2015.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. São Paulo, Dialética, 2010.

\_\_\_\_\_. **A Fazenda Pública em Juízo**. São Paulo, Dialética, 2014.

DELGADO, José Augusto. Precatório Judicial e Evolução Histórica. Advocacia Administrativa na Execução Contra a Fazenda Pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do Serviço Público. In: [www.cjf.gov.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo05.pdf](http://www.cjf.gov.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo05.pdf). Acessado em: 02 ago. 2015.

DIDIER, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 2ª ed. Vol. 5. Salvador: Editora JusPodivm, 2010.

ESTADOS defendem leis que permitem uso de depósitos judiciais pelos governos. **Notícias STF**, 21 set. 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300147>. Acesso em: 13 nov. 2015.

FISS, Owen. *Against Settlement*. In: **The Yale Law Journal**, v. 93, n. 6, mai. 1984.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 1988.

MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de; GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Procedimentos cautelares e especiais**. 3º edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª edição, 2ª tiragem, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998.

PORTAL da Transparência do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/site/processos/precatorios\\_e\\_rpvsl/](http://www.tjrs.jus.br/site/processos/precatorios_e_rpvsl/). Acesso em: 11 nov. 2015.

QUAL é o tamanho da dívida dos precatórios do Rio Grande do Sul. **Zero Hora**, Porto Alegre, 29 out. 2015. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/10/qual-e-o-tamanho-da-divida-dos-precatorios-do-rio-grande-do-sul-4885411.html>. Acesso em: 10 nov. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da Justiça. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 21, nov. 1986, pp. 11-43.

SCAFF, Fernando Facury. **Depósitos judiciais, litigância tributária e a "regra de ouro" financeira**. In: <http://www.conjur.com.br/2015-set-08/contas-vista-depositos-judiciais-litigancia-tributaria-regra-ouro-financeira>. Acessado em: 12 nov. 2015.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado – PLS nº 183, de 2015**. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=163410&tp=1>. Acesso em: 02 ago. 2015.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Do precatório-requisitório na execução contra a Fazenda Pública**. 3ª ed. Forense, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 7ª ed. Malheiros: São Paulo, 2010.