

Considerações sobre o regime de precatório para pagamento dos débitos judiciais pela Fazenda Pública*

*Simone Schreiber***

A questão da execução de julgados contra a Fazenda Pública é tormentosa e tem mobilizado um grande número de estudiosos do Direito. De fato, o Poder Judiciário em um Estado Democrático deve ser eficiente e ágil no exercício de sua função constitucional: a proteção de direitos, o restabelecimento do Direito quanto alguém sofre um dano por ato ilícito.

No âmbito da Justiça Federal, cuja competência é julgar as causas em que a União, suas autarquias ou empresas públicas, forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (art. 109, I, CF), o tema toma especial relevo.

Como garantir a justiça ágil e eficaz na proteção de direitos dos particulares, quando violados pela Administração Pública Federal? É um desafio a ser enfrentado. É preciso encontrar fórmulas alternativas para as regras processuais atualmente vigentes que permitam a simplificação do processo (sem sacrifício da segurança jurídica) e ainda a implementação

* Trabalho apresentado no Seminário Precatórios na Justiça Federal, coordenado pela EMARF e Faculdade de Direito da UFRJ, com apoio do CEJ/CJE, no mês de abril de 2000, em Niterói/RJ.

** Mestre em Direito Constitucional pela PUC/RJ; Juíza Federal da 29ª Vara do Rio de Janeiro; Vice-Presidente da AJUFE na 2ª Região.

no mundo dos fatos do mandamento contido nas sentenças e acórdãos proferidos contra a Administração Pública.

Os juízes federais, na sua atuação cotidiana, devem ter um compromisso firmado com a Justiça democrática e eficaz. A autoridade dos julgados, sua necessária implementação através da atividade executória rápida e eficiente, está intimamente ligada ao aprimoramento da democracia brasileira, ao resgate da credibilidade do Poder Judiciário Federal perante a população, ao fortalecimento da cidadania, do sentimento de constituição e de crença nas instituições democráticas.

Há soluções propostas *de lege ferenda*: simplificação do processo, revisão das normas que asseguram prazos ampliados para a Fazenda Pública, revisão do reexame necessário, imposição de ônus maiores para o exercício do direito de recorrer aos tribunais superiores, criação dos juizados especiais cíveis na Justiça Federal, etc.

Mas há também possibilidade de enfrentar o problema com uma interpretação razoável das normas processuais, uma interpretação que parta de uma adequação do processo à Constituição Federal. Sem violar o devido processo legal, e os princípios que lhe são inerentes (contraditório, defesa, juiz natural, etc.), é importante ter em mente que o processo é instrumento para a consecução de um fim: proteção eficaz dos direitos individuais, sociais, coletivos eventualmente violados pelo Estado.

O processo não pode servir à não prestação da Justiça. Pelo contrário: ele deve ser instrumento de realização da justiça rápida. E tal realização não se limita à prolação da sentença que reconhece que o direito foi violado. Ela só ocorre com o restabelecimento de tal direito no mundo real, com a entrega do bem da vida àquele que ganhou a causa.

A respeito do tema manifestou-se de forma precisa o professor da Faculdade de Direito do Recife Maurício Rands:

"Ninguém desconhece que a lentidão e a excessiva burocratização da administração da Justiça são poderosos fatores da perda de eficácia e legitimidade do Judiciário. Para recuperá-las, na linha de raciocínio

*de Boaventura de Souza Santos, urge redesenhar as instituições judiciárias adequando-as às atuais exigências. É neste marco, portanto, que a resistência dos ortodoxos às experiências inovadoras do campo do judiciário parecem equivaler à passividade dos suicidas. Diante de tantas mudanças no antigo monopólio regulador do Estado, deixar de experimentar mudanças em sua estrutura significa aceitar sua perda de eficácia e conseqüente morte. Com todos os custos que disso decorrem para a sociedade e as gerações futuras. Por isto, não soa exagerado admitir que as propostas voltadas a agilizar e tornar mais eficaz a administração da Justiça representam, em última análise, um esforço para assegurar a própria sobrevivência da instituição que se pretende reformar".*¹

Especificamente quanto à execução dos julgados que contenham obrigação de dar quantia certa pela Fazenda Pública, sujeita ao regime de pagamento por requisição feita pelo Judiciário para que a verba necessária seja incluída na lei orçamentária do exercício seguinte (pagamento através de precatórios requisitórios), o desafio está em garantir a eficiência do sistema, de modo a que o *quantum* devido ao particular seja efetivamente e integralmente pago, em um prazo razoável.

Lamentavelmente, o sistema, tal como regido pela Constituição Federal de 1988, e especialmente a interpretação conservadora que vem sendo dada pelos Tribunais à norma constitucional têm gerado uma situação de absoluta incapacidade de o Judiciário cumprir, neste tema, sua função constitucional.

Vejamos algumas questões que vêm sendo suscitadas a respeito e ainda algumas iniciativas, por parte tanto da doutrina quanto da jurisprudência, e ainda dos Tribunais em sua função normativa-administrativa, que, mesmo *de lege lata*, buscam viabilizar o efetivo acatamento das sentenças contendo obrigação de dar quantia certa pela Fazenda Pública.

Incidentes processuais em precatórios

Questão que suscita grandes indagações é o processo de verificação da regularidade do precatório expedido pelo Tribunal responsável pela requisição do *quantum*.

Compete ao juízo da execução, de primeira instância, realizar os atos necessários à liquidação do julgado contra a Fazenda Pública, promover sua citação na execução e processar e julgar eventuais embargos de devedor opostos pela executada. Dirimidas as controvérsias referentes à fixação do *quantum debeatur*, o juiz de primeiro grau remete ao Tribunal o precatório requisitório, regularmente instruído, a fim de que o Presidente do Tribunal requisiite o pagamento à Administração.

No Tribunal, o precatório será submetido à avaliação quanto à sua regularidade formal, podendo o Presidente do Tribunal ordenar as diligências necessárias a seu saneamento, a fim de viabilizar o pagamento da verba requisitada.

A atividade do Presidente do Tribunal aqui tem natureza administrativa, e não jurisdicional, não sendo possível que o mesmo altere os cálculos de liquidação, se substituindo ao juiz da execução na apuração do *quantum debeatur*². Note-se que toda a controvérsia referente à liquidação do julgado já foi previamente travada no primeiro grau, com participação das partes, e todas as decisões do juiz de execução são passíveis de recurso.

Constituiria evidente violação do devido processo legal a reabertura da discussão já travada a respeito dos critérios adotados para a elaboração do cálculo ou dos índices de atualização monetária adotados pelo juízo da execução. Note-se inclusive que, tratando-se da União Federal, o processo em si já é extremamente moroso, em vista das prerrogativas processuais de que goza a Fazenda Pública, cabendo citar por exemplo os prazos ampliados, o reexame necessário das sentenças que lhe são desfavoráveis, a não aplicação dos efeitos da revelia, em vista da indisponibilidade dos bens públicos, a impossibilidade da transação, a necessidade de intimação pessoal de seus procuradores, e finalmente, a impenhorabilidade dos bens públicos.

A expedição do precatório indica que a *via crucis* do processo já foi percorrida, motivo pelo qual os atos realizados pelo Presidente do Tribunal visando dar efetividade ao precatório expedido, no que tange ao exame da regularidade da conta, são restritos.

Este já é há muito o entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1098-1-São Paulo, Relator Ministro Marco Aurélio, aquele Tribunal, examinando o art. 337, III, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que dispõe:

“art. 337 - Compete ao Presidente do Tribunal de Justiça:

III - ordenar, de ofício ou a requerimento das partes, a correção de inexatidões materiais ou a retificação de erros de cálculo;”

julgou procedente em parte a ação quanto a esta norma para, “sem redução do texto, excluir outras interpretações que não a de que as inexatidões materiais e as retificações por erro de cálculo, a que se refere o dispositivo, são aquelas originariamente decorrentes da atualização”.

Mais recentemente, a Suprema Corte reafirmou sua posição a respeito do tema no julgamento em sessão plenária de medida cautelar, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1662-7-São Paulo, Relator Ministro Maurício Corrêa.

Tal ação questiona a inconstitucionalidade de diversos incisos da Instrução Normativa nº 11, de 10.4.97, do Tribunal Superior do Trabalho, que uniformiza procedimentos para expedição de precatórios e ofícios requisitórios no âmbito da Justiça do Trabalho. No que tange ao tema sob exame, A medida cautelar foi deferida, nos seguintes termos:

“O Item VIII, alínea ‘b’, ao estabelecer que ao Presidente do Tribunal Regional compete: ... b) determinar, de ofício ou a requerimento das partes, a correção de inexatidões materiais ou a retificação de erros de cálculo, alcança, apenas, a correção das diferenças resultantes de erros materiais ou aritméticos, ou de inexatidões dos cálculos dos valores dos precatórios, não podendo alcançar o critério adotado para a elaboração dos cálculos nem a adoção de índices de atualização monetária diversos do que foram utilizados na primeira instância, tal como decidido por este Tribunal ao examinar o art. 337, III, VI, e VII, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça paulista (ADI nº 1098, j. em 11.9.96)”.

O Presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região editou recentemente a Instrução Normativa IN-21-03, cujo objeto é definir procedimentos acerca dos precatórios judiciais, que estabelece, em acatamento à orientação contida na Resolução 211, de 13.8.99, do Conselho da Justiça Federal, sistemática específica para processamento de precatórios de valor superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Para análise, cumpre transcrever os seguintes dispositivos da Resolução 211/99, do Conselho da Justiça Federal:

Art. 6º - Nos precatórios de valor superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a Contadoria do Tribunal deverá fazer a análise dos elementos dos cálculos objeto da depreciação.

Art. 7º - Os precatórios mencionados no Artigo anterior deverão ser encaminhados ao Ministério Público Federal para parecer.

Por sua vez, dispõe a Instrução Normativa do TRF da 2ª Região, acima mencionada:

06 - Compete à Seção de Apoio de Cálculo Judiciário (SECAJU/SAJ) analisar os elementos de cálculo, objeto da depreciação, nos precatórios de valor superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), e nos casos determinados pelo Presidente”.

02.3.11 - O precatório conterá, obrigatoriamente, as seguintes peças, além de outras que o Juiz julgar necessárias ou que as partes indicarem:

g) parecer do Ministério Público Federal sobre a regularidade do instrumento formado, em precatórios de valor superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)

Disposições Finais - 01 - Os precatórios com valor acima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com entrada neste Tribunal até 1º de julho de 2000, serão encaminhados pela Divisão de Precatórios, independentemente de despacho, ao Ministério Público Federal.

01.1 - A SECAJU procederá à análise dos elementos de cálculo, após a manifestação do Ministério Público Federal nos autos do precatório.

Em resumo, a Instrução Normativa estabelece: oitiva necessária do Ministério Público “sobre a regularidade do instrumento formado” e ainda “análise dos elementos de cálculo” pelo Setor de Cálculos do Tribunal nos precatórios de valor superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Tal análise dos “elementos de cálculo” de precatórios de valor superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) é determinada também na Resolução do Conselho acima transcrita.

A interferência do Ministério Público no exame da regularidade dos precatórios não constitui novidade. Não obstante, tal parecer do Ministério Público só pode versar sobre o atendimento das formalidades extrínsecas do precatório. Quanto à conta em si, o *parquet* só poderia postular

a correção de erros materiais, como autorizado pelo Supremo Tribunal Federal.

Não teria sentido em obstar-se que o Presidente do Tribunal pudesse alterar os critérios adotados pelo juiz para a feitura dos cálculos de liquidação e permitir-se ao Ministério Público que suscitasse tais questões nesta fase do processo executório.

Entendo que sequer a remessa dos autos do precatório ao juiz da causa para a retificação da conta, no que tange aos critérios adotados, seria pertinente.

Autores como Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva e Francisco Wildo Lacerda Dantas defendem que, sendo a atividade desenvolvida pela Presidência do Tribunal meramente administrativa, eventual irregularidade deve ensejar a devolução do precatório ao juiz de primeiro grau que decidirá sobre a questão suscitada, sendo tal decisão (de caráter judicial) recorrível.³

A Instrução Normativa em exame dispõe também que a Divisão de Precatórios do TRF da 2ª Região, ao ser “apontada alguma irregularidade, deve providenciar a remessa dos autos à Vara de origem para saneamento, após determinação da Presidência”.

No entanto, sequer ao juiz da causa é possível rever decisões já preclusas a respeito dos critérios fixados para a liquidação do julgado em sede de precatório requisitório. A vedação estabelecida pelo STF, quando restringe eventual retificação da conta à ocorrência de “erros materiais ou aritméticos” não se refere apenas ao Presidente do Tribunal, porque não é juiz da execução. A meu ver, o problema está em violação da coisa julgada ou do instituto da preclusão, quanto a matérias já decididas no processo.

Da forma como estão redigidas as normas da Instrução Normativa 21-03 acima transcritas, podem dar ensejo à interpretação de que, quanto a precatórios requisitórios de valor superior a R\$ 10.000,00, seria possível a reavaliação dos critérios adotados pelo juiz da execução para a elaboração da conta de liquidação, e além disso, de que nesses casos o parecer do

Ministério Público pudesse também versar sobre tais critérios.

Entretanto tal interpretação não se coaduna com a jurisprudência assentada pelo Supremo Tribunal Federal, notadamente nas duas ADINs acima referidas.

A tendência do Ministério Público Federal a extrapolar o exame da regularidade do precatório, apenas quanto às suas formalidades extrínsecas, muitas vezes decorre do fato de que o Ministério Público normalmente não atua como *custos legis* no processo de liquidação do título judicial, ou mesmo em ação de embargos oposta pela Fazenda Pública.

No entanto, a solução para o problema poderia estar em uma reavaliação de qual "interesse público" determinaria ou pelo menos aconselharia a participação do Ministério Público nos processos da Justiça Federal. É comum que o *parquet*, quando intimado para manifestar-se no processo de cognitivo ou mesmo executivo, negue intervenção, sob a alegação de que nem todo interesse da Fazenda Pública se traduza em "interesse público" a justificar sua atuação.

Se é assim, e admitindo como pacificada esta orientação nos Tribunais, também não é possível que o Ministério Público, ao intervir apenas no procedimento de caráter administrativo de requisição da verba para quitação do débito judicial da Fazenda Pública, pretenda transformar tal procedimento em uma espécie de ação de revisão dos atos judiciais realizados no processo judicial propriamente dito.

Normalmente os chamados "incidentes processuais em precatórios" referem-se a questões atinentes à correção da conta de liquidação ou aos critérios de atualização do *quantum*. Mas outras questões podem ser suscitadas.

Por exemplo, quanto à possibilidade de o juiz determinar a expedição do precatório logo que profere sentença na ação de embargos, e independentemente de tal sentença ter sido apreciada (ou por força de recurso, ou de remessa necessária, para os que a consideram cabível nesta fase) pelo Tribunal *ad quem*.

A questão é evidentemente controvertida. Em minha atividade judicante, pois sou juíza titular da 29ª Vara Federal do Rio de Janeiro, tenho por hábito determinar a imediata

expedição de precatório requisitório quando profiro a sentença em ação de embargos à execução, independentemente do trânsito em julgado ou do fato de eventual recurso ter sido apreciado pelo Tribunal *ad quem*. E o faço por entender que a sentença proferida contra a União Federal em ação de embargos à execução não se submete à reexame necessário, devendo a União Federal, querendo, interpor o competente recurso.

Tal entendimento tem apoio em jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça (RESP 232753/SC, Relator Ministro Edson Vidigal, DJ 08.3.2000, pag. 150; RESP 232758/RS, Relator Ministro Fontes de Alencar, DJ 28.2.2000, pag. 130; RESP 235476/SP, Relator Ministro Felix Fischer, DJ 3.4.2000, pag. 164).

Eventual apelação a ser interposta pela União Federal será recebida no efeito meramente devolutivo (art. 520, V). Ou seja, se a execução sofrera suspensão pela oposição de embargos, desacolhidos deve prosseguir, com a imediata expedição de precatório, inclusive dispensando-se o oferecimento de caução pelo exequente, pois a execução é definitiva, já que o título exequendo transitou em julgado (neste sentido: José Carlos Barbosa Moreira, in O Novo Processo Civil Brasileiro, 14ª. ed., Ed. Forense, pag. 244).

Veja-se em apoio à tese o seguinte julgado do E. Superior Tribunal de Justiça:

“EMENTA: Processual Civil. Recurso Especial. Vulneração ao art. 588, do-GPC. Execução Provisória. Prestação de caução. I - A caução tem por objetivo evitar o denominado risco processual a que se submete o executado. No vertente caso, a execução ensejará a expedição de ofício requisitório, que será prenotado segundo a ordem cronológica, de modo que, não se cuidando de levantamento de importância, improcede a exigência de caução, a qual só será devida quando o Estado depositar a importância dos autos. III - Assim, a vulneração ao artigo 558, do CPC, é inconsistente, posto que a finalidade da caução é evitar futuro dano, o

que, na hipótese, só ocorrerá com o depósito do quantum debeatur e não com a expedição do precatório. IV - Recurso especial não conhecido (Recurso Especial 37008-6 - SP, Relator Ministro Pedro Aciole, RSTJ 62/334)."

Entendo que o fato de a inflação estar sendo mantida há alguns anos em patamares aceitáveis torna recomendável a adoção de uma política de expedição imediata de precatórios, após a prolação de sentença em embargos, sem prejuízo de reexame da mesma pelo Tribunal, de modo a viabilizar a rápida satisfação das dívidas e encerramento dos processos.

A medida ora defendida permite a agilização do processo, já que o julgamento da apelação interposta na ação de embargos corre paralelamente ao procedimento de inscrição do débito no orçamento. Desde que o pagamento efetivo do *quantum* seja condicionado ao trânsito em julgado da decisão que julgou a conta, nenhum prejuízo há para a Fazenda Pública.

Pelo contrário, tal medida, acredito, beneficia a Fazenda Pública, pois todos sabem que a maior parte da dívida nas chamadas "indenizações milionárias" é composta de correção monetária e penalidade de mora. De todo o modo, a discussão ora proposta referir-se à interpretação que o juiz da execução dá às normas processuais pertinentes. Ou seja, a decisão sobre se é cabível a expedição do precatório independentemente do trânsito em julgado da sentença (ou preclusão da decisão interlocutória) que fixou o *quantum debeatur*, compete ao juiz da causa, e em grau de recurso, ao órgão *ad quem*.

Então considero questionável que a Resolução do Conselho da Justiça Federal, o Regimento Interno do Tribunal Regional Federal da 2ª Região e ainda a Instrução Normativa que regulamenta a matéria, arrole como requisito essencial para o processamento do precatório a juntada da certidão de trânsito em julgado da decisão que julgou a conta⁴.

Na verdade, o Presidente do Tribunal, ao determinar ao juiz de primeiro grau que "regularize o precatório", instruindo-o com a certidão de trânsito em julgado da decisão que julgou a conta, estaria interferindo na atividade jurisdicional do juiz

da execução. Nessa hipótese entendo que o juiz da execução deve informar ao Presidente do Tribunal seu posicionamento, o qual deve ser acatado pelo Presidente, este no exercício de atividade administrativa.

De todo o modo, o problema pode ser superado se interpretarmos as normas administrativas em exame de modo a considerar a comprovação do trânsito em julgado da decisão que julgou a conta como requisito essencial ao levantamento do valor depositado à disposição do juízo e não à requisição da inclusão do débito no orçamento.

A correção monetária do débito inscrito no precatório

O art. 100, parágrafo primeiro, da Constituição Federal de 1988, dispõe:

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

Milton Flaks defende que tal dispositivo beneficiou os credores, ao poupá-los do

*“dilema com que se defrontavam no regime anterior: promover a atualização do cálculo e a expedição do precatório o mais próximo possível de 1º de julho, sacrificando sua posição na ordem de precedência, ou adotar desde logo tais medidas, sujeitando-se a ver o seu crédito relacionado em moeda corrente, por um valor corroído pela inflação”.*⁵

Interpretando tal dispositivo como obstativo de que o

quantum sofra atualização posterior à prevista na Constituição, o autor observa que o legislador constituinte incorporou ao direito positivo a doutrina do Supremo Tribunal Federal, a qual se firmou em três etapas:

"a) primeiramente a Suprema Corte declarou inconstitucionais disposições do Reg. Interno do TJSP (Resoluções ns. 6/84 e 7/84) que obrigavam o Executivo a atualizar os valores constantes dos precatórios na data do efetivo pagamento;

b) depois, não admitiu o sequestro de rendas públicas, determinado pelo mesmo Tribunal, sob o fundamento de que inoccorre preterição no direito de precedência se a Administração paga ao credor pelo valor singelo em moeda corrente - cruzeiros, à época - não obstante haver sido o precatório expedido em moeda de conta - ORTN;

c) por último, assentou que contrariava o art. 117, § 1º da EC nº I/69, a expedição de precatórios em moeda de conta - ORTN".

Tal posicionamento do STF decorre da alegada incompatibilidade da indexação do débito com a previsão orçamentária, em moeda corrente não indexada:

"Se fosse admitida a atualização até a data do efetivo pagamento, no curso do exercício financeiro seguinte, o Executivo sempre poderia alegar erro na estimativa da inflação e desatender aos precatórios remanescentes, uma vez esgotada a verba orçamentária, visto que o texto constitucional não vai ao ponto de exigir suplementações, mesmo porque estas dependem de superavit, anulação de outras dotações ou operações de crédito".⁶

Entretanto, a alegada incompatibilidade entre a atualização integral do crédito (até a data do efetivo pagamento)

e as normas que regem o orçamento não resiste a uma verificação superficial de como hoje são manejadas as verbas orçamentárias pelo Poder Executivo.

Em primeiro lugar, o Chefe do Executivo hoje lança mão de medidas provisórias para transferências de verbas no orçamento, a seu talante. De fato, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 30.6.2000, já havia editado desde o início do seu primeiro mandato 4242 medidas provisórias, contra 812 editadas pelos demais governos, desde a promulgação da Carta de 1988.⁷ Inúmeras destas medidas provisórias tratam de re-alocação de verbas no orçamento.⁸

Em segundo lugar, temos hoje a aprovação de emenda constitucional (27/2000), a qual acrescentou ao ato das disposições constitucionais transitórias da Carta de 1988 o artigo 76 prevendo a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, o que aumenta – e muito – a discricionariedade do Executivo na aplicação das verbas públicas.

Ou seja, a alegada rigidez de previsões orçamentárias a inviabilizar a satisfação integral do crédito judicial pela Administração não corresponde à realidade. O que não há é vontade política de adotar mecanismos que permitam o pagamento dos débitos judiciais atualizados até a data do pagamento (muito embora o discurso oficial de que o Governo hoje se preocupa com a propalada crise do Judiciário, que tem como principal causa a incapacidade de entrega do bem da vida ao vencedor da ação em prazo razoável).

A norma constitucional determina a atualização dos valores inscritos no precatório após sua apresentação no Tribunal, em 1º de julho. O pagamento poderá ser efetuado até dezoito meses depois (no final do exercício financeiro seguinte), o que gera evidentemente defasagem. Mesmo que, a partir do Plano Real, a inflação tenha sido reduzida a níveis toleráveis, haverá sempre perda para o credor que recebe o valor nominal do *quantum* dezoito meses após a última atualização.

Mais recentemente, já sob a égide da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal, apesar de manter o entendimento de que, por força do art. 100, § 1º, da Carta

Constitucional, a atualização do *quantum* deve ser feita no dia 1º de julho do ano anterior àquele em que será efetuado o pagamento, considerou constitucional o art. 57, § 3º, da Constituição do Estado de São Paulo, o qual prevê que os créditos de natureza alimentícia serão pagos através de precatórios, de uma só vez, e devidamente atualizados até a data do efetivo pagamento.

Ou seja, entendeu o Supremo Tribunal Federal que, muito embora não haja norma que obrigue a atualização dos valores até o dia do pagamento, não há impedimento a que o constituinte estadual assim estabeleça, como o fez o constituinte paulista para os créditos alimentares. Cabe ressaltar a posição defendida pelo Ministro Marco Aurélio Mello, no sentido de que todos os créditos devem ser necessariamente atualizados até a data do pagamento, independentemente de sua natureza e, além disso, que o pagamento do resíduo inflacionário dispensa a expedição de novo precatório, bastando mera requisição que não deve ser submetida novamente à ordem de apresentação. Sustenta o eminente jurista:

*“Os precatórios, quer os relativos aos créditos de natureza alimentar, quer aos comuns, viabilizam, a teor da Constituição Federal, a satisfação integral da obrigação imposta mediante provimento judicial. O fato de o artigo 100 do Diploma Básico aludir à atualização em 1º de julho tem objetivo único, ou seja, saber-se, exatamente, o valor a ser considerado na dotação orçamentária. A diferença decorrente dos nefastos efeitos da espiral inflacionária, seja de que graduação for, há de ser satisfeita, também, no prazo constante do § 1º do artigo 1000 do Texto Maior em vigor, contando o Estado, para isso, com o instituto do crédito suplementar. A hipótese sugere simples complementação e não a volta à via crucis do precatório, em infundável círculo vicioso como já salientado.”*²⁹

No julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 1098-1-SP, relator Ministro Marco Aurélio, ocorrido em

11.09.96, o Supremo Tribunal Federal, examinando a constitucionalidade do art. 337, VII, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹⁰, considerou constitucional a requisição de verbas, com prazo de noventa dias, para complementação de depósitos insuficientes, dando no entanto interpretação restritiva para tal dispositivo.

Tal complementação, que autorizaria a requisição, só poderia referir-se

“a diferenças resultantes de erros materiais ou aritméticos ou de inexatidões dos cálculos dos precatórios, não podendo dizer respeito ao critério adotado para a elaboração do cálculo ou a índices de atualização diversos dos que foram atualizados em primeira instância, salvo na hipótese de substituição, por força de lei, do índice aplicado”.

Entretanto, em julgamento mais recente (11.9.97), de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, ADIN 1662-7-SP, Relator Ministro Maurício Corrêa, o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucionais os itens III e XII da Instrução Normativa nº 11/97¹¹, do Tribunal Superior do Trabalho, os quais estendiam a possibilidade de efetivação de seqüestro de verbas pelo Presidente do Tribunal competente para as hipóteses de não inclusão pura e simples das verbas requisitadas no orçamento e ainda para o caso de pagamento a menor do *quantum* requisitado.

Assim fundamentou o Ministro Relator a declaração de inconstitucionalidade das normas administrativas em comento:

“Vê-se que o constituinte de 1988 não foi pródigo na autorização de seqüestros, ao prever a sua efetivação exclusivamente para o caso de preterimento do direito de precedência. Não vejo possibilidade de harmonizar o elastério que a Instrução Normativa do Tribunal Superior do Trabalho deu para o seqüestro com a parcimônia do constituinte, ao menos por três motivos: primeiro, tanto a não inclusão no orçamento da verba necessária ao

pagamento dos precatórios como o seu pagamento a menor, por não estar atualizado ou porque feito fora do prazo, constituem-se em evidente descumprimento de ordem judicial, sujeitando o Estado infrator à intervenção federal, como expressamente prevê o inciso VI do art. 34 da Constituição (a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial); segundo, seqüestros indiscriminados determinados pela Justiça do Trabalho perturbam seriamente a execução do orçamento, implicam no preterimento do direito de precedência dos demais credores e ainda incidem sobre valores nele previstos e que foram liberados para pagamento de outros débitos; terceiro, como no caso do item III, o seqüestro ocorre sem que haja o mínimo contraditório, ouvindo-se, apenas, o Ministério Público”.

Cabe uma crítica, com a devida vênia, à nossa Suprema Corte. O apego à interpretação literal da norma constitucional leva à inviabilização da execução célere e integral dos julgados contra a Fazenda Pública, com comprometimento da credibilidade do Poder Judiciário, como já observado no início desse trabalho. Não há diferença ontológica entre a atitude de desrespeitar a ordem de inscrição dos créditos no momento de efetuar o pagamento, e a de pura e simplesmente não inscrever crédito apresentado até o dia 1º de julho, como determina a Constituição. Nos dois casos há violação do direito do credor de receber seu crédito e, principalmente, desrespeito à determinação do Poder Judiciário de inscrever o crédito no orçamento e de efetuar o pagamento.¹²

Não obstante, a obrigatoriedade expressamente consignada na Constituição Federal de inclusão no orçamento dos créditos inscritos até o dia 1º de julho, não há mecanismos eficazes de coerção e de sanção para o descumprimento da norma constitucional. A intervenção federal no Estado infrator, admitida pelo STF como única sanção para o descumprimento da requisição judicial no julgado acima citado, implica em medida

excessivamente drástica e cuja adoção atende à lógica e injunções políticas, por isso mesmo, é de difícil concretização.

É premente portanto a revisão da jurisprudência hoje assentada no Supremo Tribunal Federal, no que toca à atualização do *quantum* até a data do efetivo pagamento, possibilidade de requisição de verba complementar, sem necessidade de expedição de novo precatório, para o caso de pagamento inidôneo (a menor) e ampliação das hipóteses de cabimento de seqüestro, o que é possível a partir de interpretação extensiva do “preterimento” previsto na norma constitucional.

Conclusão

Procurou-se no presente trabalho suscitar-se algumas questões atinentes ao sistema de precatórios, adotado para a execução de obrigação de dar quantia certa pela Fazenda Pública, tanto no que tange a eventuais incidentes que podem retardar o processamento dos precatórios nos Tribunais, quanto no que toca à adoção de mecanismos que assegurem a satisfação integral do débito judicial em prazo razoável, com a terminação dos processos, evoluindo-se de uma estrutura hoje kafkiana em que a integral quitação das débitos judiciais da Administração Pública é inviável.

O Poder Judiciário é por sua vez devedor da sociedade brasileira no desempenho de sua função constitucional de restabelecer o Estado de Direito, quando violado. A busca de soluções para o problema do mal funcionamento do Poder Judiciário, hoje, o resgate de sua inadimplência incontestável perante a sociedade brasileira, é urgente, estando em jogo o próprio fortalecimento da democracia em nosso país.

Notas

¹ In Precatório: pode continuar como está?, LTr - Legislação do Trabalho, ano 63, n. 2, fev/99.

² É este o entendimento do juiz federal Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, in Execução Contra a Fazenda Pública, Malheiros Editores, 1999, pag. 116: "A atuação da Presidência do tribunal no processamento do precatório é meramente administrativa, desprovida de qualquer conteúdo jurisdicional, salvo no caso de seqüestro (medida processual) e intervenção (medida política). A fixação de critérios de correção bem como a denominação de 'precatório alimentar', v.g., são da alçada do juiz da execução. Os incidentes da execução, nesta fase, devem ser decididos pelo juiz da execução, e não pela presidência do tribunal".

³ Segundo noticia Ricardo Perlingeiro (ob. cit., pag. 117), "O Supremo Tribunal Federal, pelo lapidar voto do Min. Rodrigues de Alckmin, assim se posicionou: "A função de natureza administrativa do presidente do Tribunal, ao atender à precatória, não comporta decisão e conseqüentes recursos de natureza jurisdicional. Se não é mero autômato e não está impedido de verificar a regularidade do precatório, se verifica erro, deve encaminhá-lo à autoridade judiciária que o expediu porque esta, sim, é a competente, com função jurisdicional, como juiz do processo, para decidir o erro e, evidentemente, corrigi-lo. Nem se diga que o presidente do tribunal não pode estar submetido à decisão do juiz de primeira instância. No caso, o presidente age como autoridade administrativa desvestida, aí, do poder jurisdicional. E da decisão do juiz de primeiro grau poderão, os interessados, interpor os remédios cabíveis para o tribunal competente". No mesmo sentido: Francisco Wildo Lacerda Dantas: O Sistema do Precatório, RT 754/72-98.

⁴ Dispõe o art. 2º e seu inciso V, da Resolução 211/99, do Conselho da Justiça Federal: *Art. 2º - O precatório conterá, obrigatoriamente, as seguintes peças, devidamente autenticadas, além de outras que o juiz julgar necessárias ou as partes indicarem: V - decisão que se tiver pronunciado sobre a conta e inteiro teor do acórdão, no caso de ter havido recurso, com a respectiva certidão de trânsito em julgado, ou certidão de que não foram opostos embargos ou qualquer outra impugnação aos respectivos cálculos. Também a Instrução Normativa 21-03 do TRF da 2ª Região, ao arrolar as peças que obrigatoriamente instruem o precatório, entre tais peças prevê: "inteiro teor da sentença e, quando houver, de acórdão do Tribunal Regional Federal, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, sempre com a certidão de trânsito em julgado".*

⁵ Milton Flaks, Precatório judiciário na Constituição de 1988, in Revista Forense 306/107.

⁶ Milton Flaks, ob. cit., pag. 112.

⁷ dados obtidos no site <http://www.planalto.gov.br>, em 11.7.2000.

⁸ para citar apenas alguns exemplos de medidas provisórias que tratam de transferência de verbas no orçamento: medidas provisórias 1653/98; 1645/98; 1600/97; 1582/97; 1418/96; 1455/96; 1564/97; 1419/96; 1181/95; 997/95.

⁹ in A Eficácia dos Precatórios, Seleções Jurídicas COAD, abril de 1997.

¹⁰ in verbis: "Compete ao Presidente do Tribunal de Justiça: VII – requisitar das entidades devedoras a complementação de depósitos insuficientes no prazo de noventa dias, determinando vista aos interessados no caso de desobediência."

¹¹ as normas consideradas inconstitucionais são as seguintes: Item III - O não cumprimento da ordem judicial relativa à inclusão, no respectivo orçamento, pela pessoa jurídica de direito público condenada, de verba necessária ao pagamento do débito constante de precatório regularmente apresentado até 1º de julho, importará na preterição de que tratam os §§ 001º e 002º do art. 100 da Constituição da República e autorizará o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho, a requerimento do credor, expedir, após ouvido o Ministério Público, ordem de seqüestro nos limites do valor requisitado; e Item XII - Na hipótese ressalvada no item anterior [referente ao art. 57, § 3º, da Constituição de São Paulo que determina o pagamento de precatórios alimentares com atualização até a data do pagamento], caso efetivado o pagamento por meio inidôneo, a menor, sem a devida atualização ou fora do prazo legal, poderá o Juiz da Execução, a requerimento da parte interessada, requisitar ao Presidente do Tribunal o seqüestro da quantia necessária à satisfação do crédito, após a atualização do débito e oficiada a entidade devedora com prazo para pagamento.

¹² neste sentido, Maurício Rands, In Precatório: pode continuar como está?, LTr - Legislação do Trabalho, ano 63, n. 2, fev/99.

Referências bibliográficas

GRECO FILHO, Vicente. *Da execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Saraiva, 1986.

FEDERIGHI, Wanderley José. *A Execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Saraiva, 1996.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*. Malheiros Editores, 1999.

FERRO, Marcelo Roberto. "Execução de crédito de natureza alimentícia contra a Fazenda Pública – Exegese do art. 100 da CF", in *Revista Forense* 329/111.

RANDS, Maurício. "Precatório: Pode continuar como está?", *LTr* - *Legislação do Trabalho*, ano 63, n. 2, fev/99.

FLAKS, Milton. "Precatório Judiciário na Constituição de 1988", in *Revista Forense* 306/107.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. "O sistema do precatório", in *Revista dos Tribunais*, 754/72.

MELLO, Marco Aurélio. *A Eficácia dos Precatórios*, Seleções Jurídicas COAD, abril de 1997.