

PRECATÓRIO: NATUREZA JURÍDICA E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O QUE É O PRECATÓRIO REQUISITÓRIO (NATUREZA JURÍDICA)?

Rui Barbosa de Carvalho Santos¹

A expressão “precatório” para designar a requisição feita pelo juiz da execução ao presidente do Tribunal não tem origem muito clara do ponto de vista etimológico. Juan Pablo Couto de Carvalho, Procurador Federal, sumaria as definições mais importantes do termo “precatório”, da seguinte forma:

Para DOMINGUES FRANCIULLI NETTO, a palavra precatório é de etimologia obscura; derivada do latim *precatorius*. Sua origem, ao que parece, relaciona-se, ou promana, do latim *precatio*, *onis* = súplica, petição, rogo; *precatus*, a, um, adj. part. Adj. = que rogou; rogado.

AMÉRICO LUIZ MARTINS DA SILVA, por sua vez, registra que o termo “precatório” deriva da palavra *precata*, que significa requisitar alguma coisa de alguém. O precatório é, na opinião de Pontes de Miranda, um ato processual mandamental.

Um conceito sintético de precatório é o formulado por ARAKEN DE ASSIS, haurido também de HUMBERTO THEODORO JÚNIOR: “O precatório ou requisitório não passa de uma carta de sentença processada perante o Presidente do tribunal, consoante normas regimentais”.

Tida como perfeita e lúcida por AMÉRICO LUIZ MARTINS E SILVA, a definição de PLÁCIDO E SILVA, em cuja dicção, por precatórios entendem-se as cartas expedidas pelos Juízes da execução aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, a fim de que, por seu intermédio, se autorizem e se expeçam as respectivas ordens de pagamento às repartições pagadoras. (CARVALHO 03 nov. 2010)

Sob o aspecto etimológico, parece que a melhor definição é a dada por Américo Luiz Martins da Silva, conforme indicado acima, ou seja, precatório deriva de *precata* que em latim significa requisitar alguma coisa de alguém, pois precatório ou precatória é uma requisição, seja como carta de um juiz a outro (carta precatória), seja carta ou ofício requisitório endereçado ao presidente do Tribunal para que requisite da Fazenda Pública devedora a inclusão do valor respectivo no orçamento do exercício seguinte para que, na execução de tal orçamento, seja feita a transferência do numerário necessário ao pagamento da dívida.

Do artigo 100 da Constituição Federal e dos artigos 730 e 731 do CPC, é possível extrair que o precatório requisitório é o ato (geralmente ofício) expedido pelo juiz da execução ao presidente do Tribunal, para que este requisite da Fazenda Pública a inclusão do valor do crédito a ser pago até 1º julho no projeto de lei orçamentária anual. O crédito deve ser decorrente de sentença transitada em julgado, embora se admita, em tese, a expedição de precatório para a cobrança de crédito decorrente de título extrajudicial. O precatório dá origem a um processo administrativo formalizado junto ao Tribunal, por onde tramita a requisição até que o numerário seja colocado à disposição do juízo da execução para que este faça o pagamento do credor.

Na sistemática do Código de Processo Civil de 1973, também chamado de Código Buzaid, em homenagem ao Ministro da Justiça da época Alfredo Buzaid, a execução por quantia certa contra a Fazenda Pública está prevista nos artigos 730 e 731 do CPC. Na verdade esses

1. Foi Procurador da Companhia Energética de Brasília – CEB e Procurador da Fazenda Nacional. É Juiz do Trabalho Substituto do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região. Formado em Direito pela UNICEUB (Brasília/DF). Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Goiás (2005). Autor do livro “O BEM EM MAQUIAVEL”, 2007, Ed. VIVALI. Pós-graduado (MBA) em Gestão do Poder Judiciário pela Fundação Getúlio Vargas em 2010.

artigos dão uma breve notícia do procedimento por meio do qual é realizado o pagamento de dívidas judiciais das pessoas jurídicas de direito público interno.

Diz o art. 730 que a Fazenda devedora deverá ser citada para opor embargos em 30 dias (conforme redação dada pela Lei nº 9.494/1997) e, após esse prazo, se não forem opostos os embargos, o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do Tribunal competente que, por seu turno, recebido o numerário, fará o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito. Por seu turno, o art. 731 acrescenta que 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 sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

Esses artigos dizem pouco ou quase nada. O artigo 100 da Constituição da República e os artigos 33, 78 e 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT trazem regulamentação extensa e complexa sobre o procedimento de cobrança por quantia certa contra a Fazenda Pública. Neles há previsão de preferências, de procedimentos específicos para requisições de pequeno valor, de parcelamentos, de leilões, de acordo direto, de conta especial para depósitos, etc.

É importante dizer que o precatório pode ser visto como o ato específico da requisição ou como um procedimento, aliás, com a complexidade que a requisição passou a ter ao longo do tempo, parece ser mais adequado considerá-lo como procedimento do que como mero ato de requisição. O procedimento se inicia com a citação da Fazenda Pública para embargar a execução e, superada essa fase, o juiz expede ofício ao presidente de Tribunal que atua na qualidade de autoridade administrativa, recebendo o ofício e requisitando da Fazenda Pública a inclusão do valor da dívida na peça orçamentária até o dia 1º de julho, para que seja feito o pagamento, também por seu intermédio, no exercício seguinte.

Se em algum momento houve dúvida quanto a natureza jurídica desse procedimento, quanto a ser administrativo ou judicial, hoje não mais há. O Superior Tribunal de Justiça, por meio da Súmula nº 311, assentou que “Os atos do presidente do Tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatório não têm caráter jurisdicional”. Por seu turno, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 733 pontificando que “não cabe recurso extraordinário contra decisão proferida no processamento de precatórios”.

No julgamento da ADI 1098/SP, que teve como relator o Ministro Marco Aurélio Mello, o STF externou de forma inequívoca o entendimento de que a natureza jurídica do precatório é administrativa, deliberando, na apreciação da constitucionalidade do inciso VI do art. 337 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, “declarar inconstitucionais outras interpretações que não reduzam as questões relativas ao cumprimento de precatórios, da competência do Presidente do Tribunal, às de natureza administrativa e sem prejuízo da competência do Juízo da execução para o respectivo processo, inclusive para sua extinção”².

Sendo administrativa e não judicial a natureza jurídica do procedimento do precatório, a decisão do presidente de Tribunal, mesmo quando, na forma do regimento respectivo, confirmada pelo pleno, seção ou turma, em Agravo Regimental, não viabiliza a interposição de Recurso Especial, Recurso de Revista ou Recurso Extraordinário, sendo atacável por mandado de segurança ou por meio de recurso administrativo ao CNJ.

Com a edição da EC 62/2009, o procedimento do precatório se tornou mais complexo e exigiu normatização específica sobre eventuais conflitos acerca do posicionamento de credores com precatórios de tribunais distintos. É que a EC 62/2009, por meio do art. 97 do ADCT, impôs a gestão compartilhada dos precatórios por todos os tribunais, determinando que, até a edição da lei complementar referida no § 15 do art. 100 da Constituição da República (CRFB/88), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação da Emenda, estivessem

2. <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=1098&processo=1098>

em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído pelo artigo 97 do ADCT, deveriam fazer esses pagamentos pelo depósito em conta especial administrada pelo Tribunal de Justiça ou pela adoção do regime especial (também criado pela EC 62/2009).

Assim, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010 para regulamentar e uniformizar o procedimento do precatório em todos os tribunais, criando o Sistema de Gestão de Precatórios gerido pelo próprio CNJ e comitês gestores integrados por dois magistrados (titular e suplente) de cada um dos tribunais com jurisdição sobre o Estado da Federação e que tenham precatórios a serem pagos com recursos das contas especiais previstas no art. 97, § 1º, I, do ADCT, com a finalidade de auxiliar o presidente do Tribunal de Justiça na gestão das referidas contas especiais.

O art. 9º, inciso IV, da Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010, dispôs que: “Considerando a natureza administrativa do processamento de precatórios, os incidentes acerca do posicionamento de credores, titulares de condenações de distintos Tribunais, serão resolvidos pelo Comitê Gestor, cabendo recurso para o Conselho Nacional de Justiça”.

Portanto, a Resolução nº 115/2010 do CNJ instituiu procedimento específico de impugnação administrativa de decisões do Comitê Gestor, no tocante às questões de posicionamento de credores nas listas ou ordens de apresentação dos precatórios. Não obstante, tendo em vista a ampla competência do CNJ em matéria administrativa e a natureza jurídica do procedimento de precatório requisitório, também as decisões dos presidentes dos tribunais nessa matéria estão sujeitas a recurso para o Conselho Nacional de Justiça.

Fala-se, portanto, em regime constitucional do precatório. Todavia, o próprio Código de Processo Civil identifica a Seção III do Capítulo IV, do Título II, do Livro II (DO PROCESSO DE EXECUÇÃO) com a epígrafe “Da execução contra a Fazenda Pública”. O regime constitucional do precatório pode ser definido como um procedimento de execução judicial? Conforme demonstrado acima, não é execução e não é judicial. Trata-se de procedimento administrativo de requisição de numerário para pagamento de dívida. Aqui, para extremá-lo da execução judicial, cumpre fazer mais algumas considerações. Moacir Amaral Santos define execução judicial da seguinte maneira:

[...] é o processo pelo qual o Estado, por intermédio do órgão jurisdicional, e tendo por base um título judicial ou extrajudicial (Cód. Proc. Civil, art. 583), empregando medidas coativas, efetiva e realiza a sanção. Pelo processo de execução, por meio de tais medidas, o Estado visa a alcançar, contra a vontade do executado, a satisfação do direito do credor (SANTOS, 1992, p. 209).

No caso do precatório, não há medida coativa, não há constrição de bens, não há constrição sobre o patrimônio e rendas do devedor. O regime do precatório prevê o pagamento das dívidas judiciais segundo um procedimento administrativo de inclusão no orçamento do exercício seguinte dos créditos correspondente ao montante devido.

Não seria propriamente um problema esse procedimento de quitação das dívidas decorrentes de condenações judiciais se efetivamente fosse feito o pagamento, porém, em razão do caráter programático da Lei Orçamentária Anual (e do princípio da não-afetação da receita oriunda a arrecadação de impostos a órgão fundo ou despesa), a inclusão do crédito no orçamento não assegura o seu pagamento e há grande resistência de Estados e Municípios em pagar a dívida pública decorrente de precatórios judiciais.

Por fim, é preciso dizer que por Fazenda Pública deve-se entender “a soma de todos os bens patrimoniais, públicos e privados, de uma entidade de direito público interno, e dos seus rendimentos e rendas, impostos, taxas e outras contribuições ou receitas não-tributárias arrecadadas” (SILVA, 1998, pp. 05 e 06). Assim, recebe a designação e o tratamento de Fazenda Pública a Administração Pública e as entidades autárquicas e fundacionais de todas as esferas de

governo (Federal, Estadual, Distrital e Municipal), valendo ressaltar que por decisão do Supremo Tribunal Federal, com base no Decreto-Lei 509/69, também a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é considerada Fazenda Pública.

Em síntese, o regime do precatório consubstancia um procedimento administrativo de cobrança das dívidas da Fazenda Pública, de baixa efetividade, com projeção normativa constitucional.