

rência de decisões transitadas em julgado em desfavor da União, suas Autarquias e Fundações. Além das normas programáticas e de mero expediente, incluiu no seu inciso III, expressamente, a possibilidade de seqüestro no caso da não inclusão dos valores relativos aos precatórios apresentados até 1º de julho no respectivo orçamento. Assim veio redigido o referido dispositivo, verbis:

“.....

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 parágrafos 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.

.....”

Refletiu dita norma, com muita sensibilidade, o espírito democrático da Constituição da República, sem uma privilegiação dos entes públicos perante os cidadãos comuns, sem a preocupação de dar tratamento diferenciado às dívidas dos entes públicos contraídas mediante decisão transitada em julgado, e permitir que, no caso específico da não inclusão no respectivo orçamento dos créditos suficientes a fazer frente aos precatórios apresentados até 1º de julho, o seqüestro do numerário necessário à essa reparação.

A inédita e heróica tentativa rompeu, naquele instante, com a tendenciosa e equivocada visão de que o preterimento do direito de precedência nos precatórios só poderia ocorrer dentro de sua ordem interna, quando, a toda evidência, o dispositivo constitucional não tinha e não tem no seu bojo qualquer referência a essa tese. Diz o § 2º do artigo 100 da Constituição da República, verbis:

“.....

§ 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.

“.....

Pode-se dizer, com toda convicção, que o inciso III da Instrução Normativa n.º 11 refletiu a sedimentação da jurisprudência daquela Corte, que vinha percebendo, com aguda perspicácia, que as entidades devedoras, em que pese a obrigação de natureza constitucional de incluir nos orçamentos os valores necessários a satisfação dos precatórios apresentados atempadamente, não a cumpriam e deste ato nenhuma punição advinha para as mesmas.

**PRECATÓRIOS - HIPÓTESES DE VIOLAÇÃO  
AO DIREITO DE PRECEDÊNCIA**

GUILHERME AUGUSTO CAPUTO BASTOS<sup>17</sup>

“A maior necessidade do mundo é a de homens; homens que não se comprem nem se vendam;... homens que sejam tão fiéis aos princípios como a bússola o é ao pólo.”

(Elen White)

O Tribunal Superior do Trabalho, em data de 10 de abril de 1997, editou Instrução Normativa sob o n.º 11, dispondo sobre a uniformização do procedimento quanto a expedição de Precatórios e Ofícios requisitórios em decor-

<sup>17</sup> Juiz do Trabalho do TRT 23ª Região

Por força de deferimento de Medida Cautelar pelo Excelso Supremo Tribunal Federal, em 11.09.97, por unanimidade de votos, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1662-8, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo, os efeitos dessa iniciativa, pedagógica e de extrema necessidade no ambiente político em que vivíamos e vivemos, foram suspensos, estando o mérito da ADIN, até a presente data, aguardando julgamento.

Com essa decisão, inusitada e inesperada, ganhou força a corrente que sustenta e preconiza a impunidade, e que, equivocadamente, alardeia que a única hipótese de preterimento que autoriza o seqüestro, como já dissemos anteriormente, é aquela que **quebra a ordem interna** entre os precatórios.

No meu entender, não há sustentação legal para a interpretação supra, e que alguns poucos insistem em querer fazer prevalecer no mundo jurídico, não sendo esta nem adequada e nem razoável. Vale dizer, com fincas na hermenêutica jurídica, que a interpretação restritiva do supra mencionado comando da Lei Maior é inaceitável, sob pena de se malferir a norma legal.

Efetivamente, o texto da Lei Maior é absolutamente enfático e cristalino, não permitindo dúvidas nem nas mentes mais incautas: "...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..."

Contra isto não se pode oferecer resistência!!!

Aliás, o Excelso Supremo Tribunal Federal se posicionou, mesmo que em decisão deferitória de Medida Cautelar, mas na sua composição plenária, que "...a equiparação da não inclusão no orçamento das verbas relativas a precatórios, ao preterimento do direito de precedência, cria, na verdade, nova modalidade de seqüestro, **além da única prevista na Constituição** (parte final do § 2º do art. 100)..."

Em que pese a reverência à todas as decisões de nossa Excelsa Corte, prestigiando, assim, o princípio intocável da autoridade de nossa Corte Maior na estrutura de poder, tenho para mim, apenas a título de argumentação, que a decisão da Excelsa Corte Trabalhista veio balizada em experiências vividas no âmbito laboral, percebendo no dia a dia que as decisões judiciais, transitadas em julgado, de seus órgãos julgadores inferiores, vinham recebendo tratamento inadequado dos entes públicos devedores, e, pasmem-se, sempre sob o pálio do não cabimento do seqüestro, quando, aí, as hipóteses de intervenção são tão remotas que não chegaram nunca a sensibilizar os respectivos administradores.

Considere-se, mais, tratem-se os direitos trabalhistas, na maioria das vezes, de direitos responsáveis pela própria sobrevivência da sociedade trabalhadora, o que, por si só, já justificaria um tratamento diferenciado.

Mas não pretendo discutir a decisão do Supremo Tribunal Federal.

O que pretendo, e com ênfase, fazê-lo, é com rela-

ção ao aspecto já tantas vezes mencionado, qual seja, dentro da única hipótese de incidência do seqüestro, que é o preterimento do direito de precedência do trabalhador (redação clara do § 2º do art. 100 da Constituição da República), cabem dois lados de uma mesma moeda, a saber: a quebra da ordem interna dos precatórios, ou seja, aquela que rompe com a cronologia de precedência entre os próprios precatórios, e a possibilidade da quebra externa dessa mesma ordem, quando a administração, cometendo ato administrativo incompatível com esse comando legal, quita dívida sem a precedência de valores de precatórios judiciais já empenhados.

Ejustifico!!!

Tendo-se como certo que há mais de uma modalidade entre as violações do texto contido no § 2º do artigo 100 da Constituição da República, temos que a mais comum é a hipótese vislumbrada quando um pagamento é efetivado entre os precatórios, mas fora da ordem, quando temos, também, a hipótese que se vislumbra quando há um pagamento estranho à ordem dos requisitórios, em valores já empenhados dentro da rubrica "pagamento de precatórios".

Neste ponto, trago como reforço de argumentação as palavras do e. Ministro do STF, Carlos Mário, que sustentou que **"...Aqui vai uma crítica: a Fazenda paga, imediatamente, créditos decorrentes de contrato, créditos de empreiteiros, de comerciantes, de empresários; ela, Fazenda, sabe como pagá-los, como prevê-los, orçamentariamente. Agora, quando se trata de pagamento decorrente de sentença judicial, coisa muito mais séria, quando se trata de crédito de natureza alimentícia, decorrente de sentença judicial, ela não sabe como liquidá-lo, de forma imediata, como prevê-lo, orçamentariamente..."** (Adin 571-5-DF, p. 172)

Necessária, por pertinente, ainda, a transcrição da opinião do advogado Daisson Portanova, nestes termos, verbis: "...Tenho de reforçar a última manifestação do Ministro CARLOS VELLOSO, com a vênua merecida, pois na prática administrativa tal orientação - equilíbrio orçamentário ou forma de pagar sem precatório - é disposta, pois os valores são pagos ao interesse do administrador de plantão, enquanto, como indica o Exmo. Ministro, as decisões do E Poder Judiciário não são tratadas como coisa mais séria..."

É exatamente o que se está querendo afirmar, com todas as letras!!!

Assim, hipótese do que se está afirmando é, exemplificadamente, o caso do pagamento de empenhos formalizados de créditos comuns (realização de obras públicas) anteriormente a outros empenhos também já formalizados para pagamento de precatórios judiciais. Pode-se dizer, com muita tranqüilidade, que a consequência do pagamento indevido gera, sim, a violação ao direito de preferência de todos os precatórios vencidos e não quitados pelos entes públicos.

Embora estejamos tratando de dívidas de natureza diferentes, vez que uma é de origem judicial, ensejando o

precatório, e a outra é de natureza contratual, não gerando o precatório, há, em um determinado momento, em que a prioridade de pagamento entre elas torna-se intransponível. Isso ocorre quando a ordem de empenhos é estabelecida. E esta, conforme os artigos 5º e 92 da Lei n.º 8.666/93, deve ser rigorosamente observada, conforme os dispositivos abaixo transcritos, verbis:

“Art. 5º. Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a **estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades**, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, **pagar fatu- ra com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei:**

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.”

Diante desse comando legal, pode dizer com convicção que a interpretação que restringe o seqüestro somente à hipótese de quebra interna da ordem de pagamento dos precatórios é míope e fere mortalmente tanto o texto constitucional como o consagrado princípio da razoabilidade, pois entende-se que a norma constitucional, ao dizer que cabe “... ao Presidente do tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.”, não restringiu, dentro do conceito de “...**preterimento do direito de precedência**...” a incidência a uma única hipótese. E ressalte-se, nem poderia ser diferente, visto que do contrário se estaria chancelando abusos e privilegiamentos hediondos como os da hipótese acima.

Não podemos nos esquecer que a base para a tese aqui sustentada foi lançada pelo próprio Excelso Supremo Tribunal Federal, quando este sedimentou e pacificou o entendimento de que o caput do art. 100 da Constituição da República assegura, incontestavelmente, a preferência dos créditos de natureza alimentícia sobre quaisquer outros. Por economia de tempo e espaço, tome-se, exemplificadamente, apenas duas decisões do STF que respaldam referida tese, verbis:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRECATÓRIO. PRESTAÇÃO DE NATUREZA ALIMENTÍCIA. ARTIGO 100 - CAPUT DA CARTA DA REPÚBLICA. A exceção contida no

artigo 100-caput da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa o precatório mas, **tão-só, assegura-lhes prioridade de pagamento sobre os créditos de outra natureza**. Precedentes do STF. Recurso extraordinário conhecido e provido. RELATOR:FRANCISCO REZEK.” (destaquei).

“EMENTA: - Precatório. Prestações de natureza alimentícia. Artigo 100, “caput”, da Constituição Federal. Já se firmou a jurisprudência desta Corte no sentido de que a exceção prevista no artigo 100, “caput”, da Constituição Federal, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa o precatório, **limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica em relação às dívidas de outra natureza, porventura mais antigas**. Recurso extraordinário conhecido e provido. RELATOR:MOREIRA ALVES. SESSÃO. PRIMEIRA TURMA.” (destaquei).

Ora, se verdadeiramente aceitarmos que os créditos alimentícios têm assegurados, constitucionalmente, a preferência no pagamento sobre os créditos de outra natureza, ainda que mais antigos, é óbvio que os pagamentos efetuados pelos devedores aos seus credores civis, em preterimento aos precatórios judiciais, maxime os trabalhistas, incorrerão em violação ao princípio constitucional insculpido no artigo 100 da Constituição da República.

Afirmo, com a convicção de quem exerceu a Presidência do Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região, que interpretar diferentemente a norma constitucional (art. 100 da Constituição da República) é dar azo às Entidades Públicas devedoras recalitrantes para que jamais honrem seus débitos, pois sabem bem que a intervenção (tanto do Município como no Estado Federado) é medida politicamente indesejada e não-aplicada costumeiramente.

Veja-se, a propósito do tema intervenção, opinião do e. Juiz Dárcio Guimarães, que diz, com a autoridade da toga impoluta, que “...Mas a intervenção, na prática, tem se revelado uma quase utopia. Há vários pedidos de intervenção no Município de Belo Horizonte que o Governador ignora. E assim o faz porque não quer abrir precedente, pois também é devedor de vários precatórios. E a realidade que se vê é que o trabalhador ganha, mas não leva, e o Poder Público tenta protelar cada vez mais, alegando que os cálculos estão errados...”

Além disso, é preciso compreender que o precatório não é instrumento para projetar no tempo, indefinidamente, a satisfação do débito. Ao Estado cumpre adotar postura que revela exemplo a ser seguido pelos cidadãos em geral, pagando os respectivos débitos nas épocas assina- das em lei.

Por essa razão, até quando o Estado alega proble- mas de ordem financeira, devemos recordar as sábias palavras do Ministro do STF, Sepúlveda Pertence, para quem: “...**É impossível que se sacrifique a democracia e o estado de direito a pretexto de se resolver proble- mas de finanças...**”

Neste diapasão, é razoável interpretar que os cré- ditos de natureza civil **não são preferenciais** aos traba-

Ihistas. É razoável, ainda, concluir que a Lei Orçamentária precisa ser cumprida pelo Poder Executivo.

É preciso, portanto, que todo o Poder Judiciário esteja atento às peculiaridades de cada situação concreta para que aplique, com sensibilidade, os princípios consagrados na Constituição da República que, por certo, resultam na prestação jurisdicional como valor supremo de justiça. Ousa-se dizer que interpretações que não se nortearam por esses princípios não podem e nunca poderão atender aos interesses da coletividade, senão aos interesses políticos do momento. Perde com isso a sociedade, perde também o Poder Judiciário, que fica completamente desmoralizado perante seus jurisdicionados por não conseguir fazer cumprir suas próprias decisões.

Atente-se, mais uma vez, que a invocação à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na verdade, confirma todas as assertivas até aqui lançadas, vez que a Excelsa Corte examinou e rejeitou o que entendeu ser mais uma modalidade de seqüestro dentro do malferimento ao direito de precedência do cidadão quando do pagamento dos precatórios. Já a hipótese de preterimento aqui discutida afigura-se, a olhos vistos, como violação qualificada, pois, segundo o que foi dito alhures, **“...os créditos de natureza alimentícia, não dispensam o precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica em relação às dívidas de outra natureza, porventura mais antigas...”**, e, por óbvio, o pagamento de dívidas em detrimento dos precatórios judiciais, como se argumentou, é caso indiscutível de preterimento do direito de precedência do cidadão brasileiro ao recebimento dos valores consignados em precatórios, nos estritos termos do artigo 100 da Constituição da República.

Ora, se os créditos trabalhistas são preferenciais, porque a Constituição assim o quis e a jurisprudência do STF assim interpretou, não se consegue compreender o raciocínio falacioso daqueles que sustentam que o pagamento efetuado a um credor trabalhista fora da ordem cronológica gera o direito ao seqüestro, mas o pagamento efetuado a um empreiteiro com violação, inclusive, da inteira ordem cronológica de exigibilidade dos empenhos, não gera o mesmo direito.

Corroborando com esse entendimento, tenham-se sempre presentes as palavras do Ministro Marco Aurélio, do STF, verbis:

“O Estado não pode contar com o privilégio de editar a lei, aplicá-la e vir a julgar as controvérsias daí resultantes, fazendo-o ao sabor de certa política governamental, a partir de óptica tendenciosa, isolada e momentânea, sempre a revelar o oportunismo de plantão. Ao Estado-juiz, especialmente ao Supremo Tribunal Federal, cumpre, em razão de compromisso maior - e a história é uma cobradora infatigável - zelar pela intagibilidade da ordem jurídico-constitucional, pouco importando que, assim o fazendo, seja incompreendido.

É de se ter presentes as palavras de Calamandrei, citado por Edgar de Moura Bittencourt em O Juiz, segundo

as quais há mais coragem em ser justo, parecendo injusto, do que ser injusto para salvaguardar as aparências de justiça.

Os incautos, os míopes, os pobres de espírito democrático, não esperem do Judiciário atitude acomodadora, por mais convidativa que seja a quadra, não se lhe sendo opostos óbices ao cumprimento do dever constitucional de assegurar a intangibilidade da ordem jurídica.”

A fina perspicácia do Ministro Marco Aurélio revela que o Estado tem servido de mal exemplo para os cidadãos, pois não cumpre com suas mais elementares obrigações, sob os mais estapafúrdios pretextos, enquanto exige destes, sob constante ameaça, a observância de todas suas imposições.

Tem-se dizer que o Poder Judiciário, que deveria ser o fiel da balança, tem sido extremamente tímido em reprimir as violações cometidas pelo Poder Executivo, chegando, às vezes, a encontrar saídas que beneficiam o “oportunismo de plantão”, quando o certo seria salvaguardar os interesses de toda coletividade.

Será que é preciso lembrar que o Poder Judiciário não foi criado para defender o Executivo!!! O nosso compromisso, do qual não podemos transigir jamais, é com a defesa do Estado Democrático de Direito, o qual, segundo o preâmbulo da Carta Republicana, tem como finalidade **“...assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos...”**

Espero que a conquista desses valores supremos não se efetive pela força, mas pelo respeito às normas constitucionais e infra-constitucionais. Respeitá-las significa, antes de tudo, **aplicar a lei, atendendo aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum** (art. 6º da LICC). Por esse motivo, entendo que se faz necessário desmistificar a letra preta no papel branco. Esta, por si mesma, nada pode fazer. Daí a importância que assume o papel do aplicador da lei, pois é este afinal que vivifica, que corporifica, através de seu sopro interpretador, a lei abstrata e genérica.

Infelizmente, observa-se que poucos têm sido ouvidos em interpretar as normas jurídicas, com a bússola voltando para o bem comum. A maior parte dos aplicadores do direito está preferindo, acredita-se, por comodidade, ser um **“teletubie”** ou um ventríloquo jurídico. Assim, se algum notável diz que a única hipótese que autoriza o seqüestro é quando há quebra interna da ordem cronológica de precatórios, poucos são os que desafiam tal interpretação. Esquecem estes, por completo, do art. 6º da LICC.

Ainda, assim, há esperança, uma vez que, de tempos em tempos, ventos novos sopram em todos os sentidos e em todas as direções, varrendo para longe o literalismo exacerbado e a proteção corporativista do Estado em detrimento do cidadão comum. Tais ventos reno-

vadores alcançaram o Ministro Marco Aurélio que, conforme o já supracitado artigo, concluiu, brilhantemente, que **“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...”** **“... A diferença decorrente dos nefastos efeitos da espiral inflacionária, seja de que gradação for, há de ser satisfeita, também, no prazo constante do § 1º do artigo 100 do Texto Maior em vigor, contando o Estado, para isso, com o instituto do crédito suplementar.”**

O posicionamento do Ministro Marco Aurélio é corajoso, pois rompe com o verdadeiro privilégio que a Fazenda Pública vem recebendo do Poder Judiciário, ao permitir infindáveis precatórios complementares. Espera-se que o posicionamento adotado neste artigo seja mais um passo na mesma direção.