

O Advogado-Geral do Estado, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:  
“Aprovo. Em 14/8/2009”

**Procedência:** Advocacia Geral do Estado - AGE

**Interessado:** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG

**Número:** 14.940

**Data:** 14 de agosto de 2009

**Assunto:** Advocacia Geral do Estado. Procuradoria Administrativa - PA. Mandado de segurança. Parcelas remuneratórias reconhecidas a servidor público no curso da impetração. Forma de execução. Pagamento direito ou precatório: necessidade de precatório. Art. 100, CF.

## RELATÓRIO

O ilustre Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa - PA, Procurador Jason Albergaria Neto, submete a esta Consultoria Jurídica questão envolvendo a execução de parcelas remuneratórias, devidas a servidores, no âmbito de mandado de segurança, geradas no curso da impetração. Confira-se:

*“Desta forma, como a lei 1.533 de 1951 não tem previsão expressa a respeito da forma de pagamento, e a jurisprudência não é unânime a respeito do assunto, eis algumas decisões determinam o pagamento administrativo e outras decisões determinam a obediência ao sistema de precatório previsto no artigo 100 da Constituição Federal”.*

Com isso, diante do quadro de divergência, solicita-se a esta Consultoria Jurídica o exame do tema, a fim de uniformizar o entendimento no âmbito do Estado de Minas Gerais:

*“Tendo em vista que o Estado de Minas Gerais possui inúmeras demandas semelhantes, e no intuito de unificar e orientar a Casa, em suas diversas procuradorias especializadas, encaminho o pedido de parecer para que adote um único procedimento, ainda mais, existindo a previsão dos artigos 2º e 3º da Lei n. 5.021, de 9 de junho de 1966, que dispõe sobre o pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias asseguradas, em sentença concessiva de mandado de segurança, a servidor público civil, com as penas do art. 315 do Código Penal”.*

## **PARECER**

### **A EXECUÇÃO DE PARCELAS REMUNERATÓRIOS NO ÂMBITO DO MANDADO DE SEGURANÇA**

O mandado de segurança, como sabido, é ação cível, de conhecimento,<sup>1</sup> e que tem seu procedimento instituído em legislação extravagante (= fora do CPC), sendo, pois, qualificado como ação de procedimento especial.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O que acarreta a necessidade de ser estudado no âmbito da teoria geral do processo, conforme AURELLI, Maria Inês, *O juízo de admissibilidade na ação de mandado de segurança*, Malheiros, 1006, p. 17, 42 e 227. CRETELLA JÚNIOR, José, *Comentários à lei do mandado de segurança*, Forense, 10ª ed., 1999, p. 54, destaca que *procurar a natureza jurídica do mandado de segurança é enquadrá-lo no ramo do direito a que inequivocamente pertence – o direito processual civil – e, a seguir, apontar-lhe as conotações tipificadoras, de modo a descrevê-lo do modo mais completo possível, no quadro geral das ações, já que a melhor doutrina o situa entre elas*. TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. Mandado de segurança: uma visão de conjunto. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (org) *Mandados de segurança e de injunção*, Saraiva, 1990, p. 108: *O mandado de segurança apresenta-se como ação civil, de natureza contenciosa, subordinando-se à disciplina do processo civil quanto aos pressupostos e condições*. BARBI, Celso Agrícola, *Do mandado de segurança*, Forense, 7ª, 1993, p. 50: *o mandado de segurança é “ação de cognição”, que se exerce através de um procedimento especial da mesma natureza, de caráter documental, pois só admite prova dessa espécie, e caracterizado também pela forma peculiar da execução do julgado*. Também MOREIRA, José Carlos Barbosa, *Temas de Direito Processual (sexta série)*, Saraiva, 1997, p. 207, destaca tratar-se de processo de conhecimento. PISTILLI, Ana de Lourdes Coutinho Silva, *Mandado de segurança e coisa julgada*, Atlas, 2006, p. 24. BUZAID, Alfredo, *Do mandado de segurança*, Saraiva, 1989, p. 75, entendem o mandado de segurança como ação de conhecimento, de índole sumaríssima. PACHECO, José da Silva, *O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas*, RT, 3ª ed., 1998, p. 154, destaca a coordenação dos aspectos processuais do mandado de segurança (ação, processo ou procedimento e sentença), para lhe conferir característica diferenciada das demais ações.

<sup>2</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. A liminar no mandado de segurança. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (org) *Mandados de segurança e de injunção*, Saraiva, 1990, p. 200: *Mandado de segurança é ação constitucional, de procedimento especial sumário e objeto próprio*. AURELLI, Maria Inês, *O juízo de admissibilidade na ação de mandado de segurança*, Malheiros, 1006, p. 40, anota que *o rito é especial, porque, embora no mandado de segurança seja necessária fase de cognição, esta é realizada de forma sumária, ou seja,*

A lei que regulava seu procedimento até os dias atuais era a Lei 1.533/51, revogada em 10.08.2009 pela Lei 12.016,<sup>3</sup> que veio a lume exatamente para veicular as novas regras processuais do mandado de segurança, uniformizando a fragmentária legislação antes vigente.<sup>4</sup>

Logo, definida a especialidade do procedimento, tem-se de averiguar se há algum tipo de disposição na legislação própria a respeito do tema relativo à execução de parcelas remuneratórias, surgidas no curso da impetração, reconhecidas em sentença proferida no âmbito do mandado de segurança.

Cabe registrar que as parcelas eventualmente devidas anteriormente à impetração, como era pacífico na jurisprudência - e hoje se reconhece expressamente na nova legislação<sup>5</sup> - não podem ser objeto da impetração, já que este não substitui a ação de cobrança.<sup>6</sup> Devem, portanto, ser pleiteadas dentro de uma ação de conhecimento, pelo rito ordinário, em que se pleiteiem estas parcelas anteriores.<sup>7</sup>

---

*breve.* TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. Mandado de segurança: uma visão de conjunto. TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (org) *Mandados de segurança e de injunção*, Saraiva, 1990, p. 108, afirma que o mandado de segurança é ação de conhecimento, que se exerce através de um procedimento especial, de caráter documental, caracterizado ainda pela forma peculiar da execução do julgado.

<sup>3</sup> A Lei 12.016, de 07.08.2009, revogou expressamente a Lei 1.533/51 em seu art. 29.

<sup>4</sup> Na Mensagem 824/2001, que acompanhou o projeto de lei que gerou a Lei 12.016/09 vem expressamente proclamado que no projeto se promoveu *consolidação em diploma único, de todas as normas que regem a matéria*. A mensagem em questão pode ser encontrada em DIREITO, Carlos Alberto Menezes, *Manual do mandado de segurança*, Renovar, 4ª ed., 2003, p. 306.

<sup>5</sup> Art. 14, § 4º, da Lei 12.016/09: *O pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias assegurados em sentença concessiva de mandado de segurança a servidor público da administração direta ou autárquica federal, estadual e municipal somente será efetuado relativamente às prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial.*

<sup>6</sup> STF, súmula 269: *O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança.*

<sup>7</sup> FERRAZ, Sérgio, *Mandado de segurança*, Malheiros, 2006, p. 311; FIGUEIREDO, *Mandado de segurança*, p. 225; PISTILLI, Ana de Lourdes Coutinho Silva, *Mandado de segurança e coisa julgada*, Atlas, 2006, p. 36-37; WALD, *Do mandado de segurança na prática judiciária*, p. 119. No mesmo sentido BUENO, Cassio Scarpinella, *Mandado de segurança*, Saraiva, 2002, p. 135, registra ser esta a maciça orientação da jurisprudência. Conferir, ainda, do STJ: *A Jurisprudência do STJ já assentou que o Mandado de Segurança não pode gerar efeitos patrimoniais em relação a períodos anteriores a sua impetração* (AgRg no Ag 365.286-DF, Rel. Min. Castro Meira, DJU 06.10.03, p. 245). E do próprio STJ: *É cabível a ação ordinária para cobrança de verbas atrasadas deferidas em mandado de segurança, nos termos do art. 15 da Lei nº 1.533/51* (REsp

Se na legislação especial nada se encontrar a respeito da temática, aí sim se estará autorizado a buscar no âmbito da legislação processual comum a solução, mediante aplicação subsidiária. Não obstante algumas dúvidas a respeito da aplicação subsidiária do CPC ao procedimento especial do mandado de segurança, a doutrina e a jurisprudência, hoje, são praticamente pacíficas quanto à incidência subsidiária das normas do CPC no mandado de segurança.<sup>8</sup>

No que diz respeito à execução das parcelas remuneratórias, em dinheiro, eventualmente devidas no curso da impetração, não há nada na Lei 1.533/51 que indicasse explicitamente a forma de cobrança delas: se é diretamente no bojo do mandado, sem precatório, ou com observância do precatório.

O que se podia extrair é inferência em sentido contrário, já que o art. 1º, § 3º, da Lei 5.021/66, deduzia a necessidade de liquidação dos valores financeiros e pagamento via precatório, ao se mencionar o art. 204 da Constituição de 1946, então vigente, e que tratava exatamente do precatório.<sup>9</sup>

Também na nova legislação - Lei 12.016/09 - continua o silêncio normativo a respeito da forma de cumprimento da imposição de condenação de parcelas em dinheiro, geradas no curso da impetração. O art. 14, § 4º, apenas

---

370.762/SC, Rel. Min. Felix Fischer, DJU 17.11.03, p. 354). O entendimento é ainda cristalizado na jurisprudência sumulada do STF, súmula 271: *Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamado administrativamente ou pela via judicial própria.*

<sup>8</sup> BUENO, Cassio Scarpinella, *Mandado de segurança*, Saraiva, 2002, p. 10-11: *Dúvida não pode haver, portanto, de que o Código de Processo Civil é norma subsidiária para o mandado de segurança e que deve ser aplicada toda vez que, na lacuna das leis que tratem, especificamente, do instituto não haja conflito com sua natureza e predestinação constitucional.* Cf., ainda: CAVALCANTE, Mantovanni Colares, *Mandado de segurança*, Dialética, 2002, p. 47-48; SIDOU, JM Othon, *"Habeas Corpus", mandado de segurança e ação popular*, Forense, 2ª ed., 1983, p. 305; PISTILLI, Ana de Lourdes Coutinho Silva, *Mandado de segurança e coisa julgada*, Atlas, 2006, p. 49; AURELLI, Maria Inês, *O juízo de admissibilidade na ação de mandado de segurança*, Malheiros, 1006, p. 42 e 228; TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *Mandado de segurança: uma visão de conjunto.* In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (org) *Mandados de segurança e de injunção*, Saraiva, 1990, p. 12.

<sup>9</sup> O art. 204 da CF de 1946, então vigente quando da edição da Lei 5.021/66, assim dispunha: *Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.*

dispõe, genericamente, sobre a possibilidade de a sentença promover a condenação do impetrado nas parcelas pecuniárias geradas no curso da impetração:

*“O pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias assegurados em sentença concessiva de mandado de segurança a servidor público da administração direta ou autárquica federal, estadual e municipal somente será efetuado relativamente às prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial”.*

O que não há dúvida, destaque-se, é que as ordens proferidas no mandado de segurança se cumprem de imediato, quando envolvem fazer e não fazer, hipótese em que são acobertadas pela tutela específica ou mandamental,<sup>10</sup> sempre o objeto principal da impetração, mesmo admitindo-se, secundariamente, que no mandado de segurança se possa proferir condenação em dinheiro.<sup>11</sup>

Todavia, a problemática em exame não cuida das ordens de fazer e não fazer: cuida da imposição da obrigação de pagar quantia certa, devida no curso da impetração.

Daí a indagação lançada na consulta: como se pagam as parcelas em dinheiro, devidas no curso da impetração, e que o Estado foi condenado a pagar na sentença proferida em mandado de segurança? É pelo meio tradicional do cumprimento das sentenças que condenam o Estado a pagar parcelas em dinheiro, ou seja, via precatório (art. 100, CF)? Ou, diante da especialidade do rito do mandado de segurança, a hipótese é de cumprimento direto da

---

<sup>10</sup> WALD, Arnaldo, *Do mandado de segurança na prática judiciária*, Forense, 5ª ed., 2006, p. 108 e 119; CAVALCANTE, Mantovanni Colares, *Mandado de segurança*, Dialética, 2002, p. 99-100.

<sup>11</sup> FAGUNDES, Seabra, *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*, Forense, 4ª ed., 1967, p. 354: *A sentença poderá também assegurar reparação pecuniária como parte da condenação, mas seu conteúdo essencial será sempre uma ordem de fazer o ato reclamado pelo impetrante ou de não fazer o ato de que possa advir a lesão.* PISTILLI, Ana de Lourdes Coutinho Silva, *Mandado de segurança e coisa julgada*, Atlas, 2006, p. 37: *Lesões de natureza pecuniária podem, eventualmente, ser amparadas por meio do mandado de segurança, nos casos em que se pretende sejam removidos obstáculos que impeçam pagamento em dinheiro, desde que tais pagamentos não estejam sendo efetuados por força de ato ilegal da Administração, ocasião em que a ordem de pagamento do juiz também deverá afastar as exigências ilegais.*

condenação, sem precatório?

A maioria da doutrina entende que o pagamento das quantias em dinheiro, no mandado de segurança, se processa pela via do precatório, em razão da exigência constitucional do art. 100, Constituição, ou seja, devem-se obedecer aos princípios orçamentários para o pagamento. Confira-se:

a) Celso Agrícola Barbi: *“A Lei n. 5.021, de 9.6.66, fixou duas importantes regras para os mandados de segurança requeridos por servidores públicos em geral: (...) a segunda, dispondo que, se a sentença implicar em pagamentos de quantias atrasadas, deverá ser feita a liquidação na forma dos arts. 906 a 908 do Código de Processo Civil (liquidação por cálculo do contador) e o pagamento será pela forma de requisitórios, na maneira prevista pelo art. 100 da Constituição Federal”* (Do mandado de segurança, Forense, 7ª ed., 1993, p. 279/280);

b) Sérgio Ferraz: *“A execução de obrigação pecuniária (desde que não tenha a índole de indenização substitutiva e se referida a período não anterior à impetração) - como posto, com nitidez, nas Leis 4.348/1964 e 5.021/1966, - deve ser alvo de liquidação (observado o art. 604 do CPC, não mais incidindo a via dos cálculos do contador), satisfazendo-se o crédito mediante precatório”* (Mandado de segurança, Malheiros, 2006, p. 351);

c) Carlos Alberto Menezes Direito: *“E, como expressamente dispõe a Lei n. 5.021, a ‘sentença que implicar em pagamento de atrasados’ está subordinada ao regime dos precatórios, atualmente previsto no art. 100 da Constituição Federal, mesmo referente a créditos de*

*natureza alimentar*” (Manual do mandado de segurança, Renovar, 4ª ed., 2003, p. 151;

e) Ana de Lourdes Coutinho Silva Pistilli: *“Sob seu império [Lei 5.021/66] tornaram-se admissíveis os efeitos patrimoniais e sua execução imediata, que, entretanto, só pode concernir às prestações vencidas entre a impetração e a concessão do mandado de segurança. São estes os ‘atrasados’ dos quais a referida lei [5.021/66] cogita no § 3º do seu art. 1º e para cuja execução - que segue o sistema do precatório (art. 100 da Constituição Federa) - o credor tem o ônus de exibir a memória de cálculo (art. 604 do CPC)”* (Mandado de segurança e coisa julgada, Atlas, 2006, p. 36).

Também o Supremo Tribunal Federal já decidiu pela necessidade de obediência aos tramites orçamentário para o pagamento das quantias em dinheiro contidas em sentenças proferidas em mandado de segurança, ou seja, deve-se observar a sistemática do precatório (art. 100, CF):

*“Precatório: exigibilidade: atrasados em mandado de segurança. Se - como assentado pelo STF - o caráter alimentar do crédito contra a Fazenda Pública não dispensa o precatório, nem a letra nem as inspirações do art. 100 CF permitiriam que o fizesse a circunstância accidental de ser ele derivado de sentença concessiva de mandado de segurança”* (RE 334.279/PA, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJU 20.08.2004, p. 50).

Em outra decisão, tornou o Supremo Tribunal Federal a assentar que *“a execução dos efeitos do mandado de segurança somente é possível após o seu trânsito em julgado, em obediência aos princípios orçamentários, dentre os*

*quais o da impossibilidade de ser concedida vantagem ou aumento de vencimento sem previsão orçamentária (CF/88, artigo 169, § 1º, I e II)” (SS-AgRg 1918-DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU 30.04.04, p. 30).*

Na mesma toada, eis o entendimento do Superior Tribuna de Justiça, ao encampar e fazer referência expressa ao entendimento do Supremo Tribunal Federal:

*“1. A liberação de recursos públicos para o pagamento das parcelas retroativas da reparação econômica mensal, concedida por força da anistia política, instituída pela Lei nº 10.559/2002, somente se viabiliza se precedida de regular processo de execução contra a Fazenda Pública, nos moldes do previsto nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil, para final expedição de precatório.*

*2. ‘Se - como assentado pelo STF - o caráter alimentar do crédito contra a Fazenda Pública não dispensa o precatório, nem a letra nem as inspirações do art. 100 CF permitiriam que o fizesse a circunstância acidental de ser ele derivado de sentença concessiva de mandado de segurança’ (RE nº 334.279/PA, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, in DJ 20/8/2004)” (AgRg no MS 11.840/DF, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, DJe 03/11/2008).*

Todavia, doutrinariamente corrente minoritária sustenta, diante da natureza especial do procedimento do mandado de segurança, a possibilidade de tais verbas serem pagas fora do sistema do precatório, ou seja, diretamente. Tenha-se o entendimento de Cassio Scarpinella Bueno:

*“A ‘combinação’ do mandado de segurança com efeitos patrimoniais resulta em interessante questão pouco abordada em*



*doutrina relativa à efetivação de conteúdos inegavelmente patrimoniais contra a Fazenda Pública dos diversos níveis, independentemente do regime dos precatórios constante do art. 100 da Constituição Federal e de seus parágrafos alterados pela Emenda Constitucional n. 30, de 13 de setembro de 2000”* (Mandado de segurança, Saraiva, 2002, p. 133).

Sem embargo do entendimento minoritário, diante da prevalência quase total da orientação doutrinária e jurisprudencial no sentido de que as condenações em dinheiro no âmbito do mandado de segurança devem ser buscadas na via do precatório, tem-se que a consulta pode ser tranquilamente respondida nesta direção, ou seja: **o Estado de Minas Gerais só deve pagar as condenações pecuniárias em sede de mandado de segurança por meio do precatório.**

Portanto, como orientação teórica para a forma de atuação estatal no âmbito das execuções judiciais de condenações pecuniárias em sede de mandado de segurança, os valores devem ser pagos pela via constitucional do precatório (art. 100, CF).

A perspectiva de cometimento de crime de desobediência no caso em apreço é praticamente nula: diante do entendimento apresentado, o descumprimento da sentença só pode caracterizar crime no que diz respeito ao caráter mandamental da decisão (fazer ou não fazer), o que obviamente não envolve o capítulo que condena em dinheiro, relativo a eventuais parcelas pecuniárias geradas no curso da impetração.

Por outro lado, a Lei 5.021/66, indicada na consulta como cominadora da sanção penal para o caso de não cumprimento da sentença,

dispõe exatamente o contrário: aquele que pagar os créditos devidos em mandado de segurança fora da previsão contida no art. 1º - que, como visto, é interpretado pela doutrina como indicador de que a cobrança dos valores pecuniários se faz em precatório - é que se sujeita ao cometimento do crime de previsto no art. 315 do CP. Portanto, a perspectiva do crime só ocorreria exatamente se se pagar o crédito fora do precatório.

De mais a mais, tem-se que a Lei 5.021/66 foi agora expressamente revogada pela nova lei do mandado de segurança, Lei 12.016/09 (art. 29).

Assim, para finalizar, quer-se observar que a tutela especial veiculada no âmbito do mandado de segurança não pode quebrar a ordem constitucional que exige o precatório para os créditos devidos pela fazenda pública. Ordem constitucional esta que prestigia os princípios da igualdade e da impessoalidade (arts. 5º e 37, CF), e que não pode ser quebrada para se prestigiar determinado bloco de credores da fazenda pública, qual seja, os servidores que obtivessem reconhecimento de crédito em mandado de segurança.

Isso porque, indaga-se, por qual razão constitucional se poderia pagar diretamente os créditos reconhecidos em mandado de segurança e não se poderia pagar diretamente no caso de indenização por ilícito civil apurado em ação de conhecimento ordinária?

Nada justificaria, constitucionalmente, o privilégio ao crédito pecuniário dentro do mandado de segurança, para os servidores públicos, a fim de instituir tratamento diferenciado para esta categoria para subtraí-la da ordem constitucional do precatório e da necessária igualdade dos credores.

Nesse sentido, tenham-se as perfeitas ponderações do Min. Sepúlveda Pertence no precedente acima indicado, RE 334.279/PA, DJU 20.08.2004, p. 50:

*“Se - como assentado pelo Tribunal - o caráter alimentar do crédito contra a Fazenda Pública não dispensa o precatório, nem a letra nem as inspirações do art. 100 CF permitiriam que o fizesse a circunstância acidente de ser ele derivado de sentença concessiva de mandado de segurança”.*

## **CONCLUSÃO**

Em suma, pode-se responder à consulta no sentido de que as parcelas pecuniárias devidas ao servidor público no curso da impetração, objeto de sentença condenatória proferida em mandado de segurança, são executadas, pagas, necessariamente na via do precatório, na forma do art. 100, CF, sendo inviável o pagamento direto, fora, reitere-se, da via constitucional do precatório.

Belo Horizonte, 12 de agosto de 2009

Érico Andrade

Procurador do Estado

OAB-MG 64.102/Masp 1050975-0

“APROVADO EM: 13/08/09”  
SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO  
Consultor Jurídico Chefe  
Masp 598.222-8 - OAB/MG 62.597