



ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



**Procedência : Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG.**

**Interessado : Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG.**

**Número :** 14.120

**Data :** 21 de maio de 2003

*Exmo.  
Senhor 29/5/2003  
Desembargador*

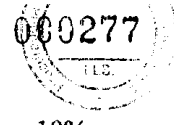
**Ementa :**

**PRECATÓRIOS – REQUERIMENTO DE CREDORES APRESENTADO AO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO – PAGAMENTO EFETUADO NA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA – EXAME DO PLEITO DE SEQUESTRO DE QUANTIAS À LUZ DO COMANDO ESCULPIDO NO ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.**

### RELATÓRIO

O Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER/MG, através do Sr. Diretor Geral, dirige-se a esta Casa para submeter à sua apreciação o requerimento apresentado pelo Dr. Pedro Paulo Nogueira de Rezende, o qual, na qualidade de procurador de diversos credores daquela Autarquia, peticionou ao Exmo. Senhor Desembargador Presidente do egrégio Tribunal de Justiça deste Estado, aduzindo que o DER/MG não estaria efetuando os pagamentos emergentes de precatórios, em flagrante menoscabo às normas constitucionais e legais aplicáveis à espécie, motivo por que solicitava fossem oficiadas a citada Autarquia e a Secretaria de Estado da Fazenda, a fim de que, no prazo a ser assinado, viessem a adotar as providências necessárias à realização dos pagamentos devidos, pena de proceder-se ao sequestro de quantias e à instauração de inquérito criminal. A mencionada solicitação ensejou a seguinte manifestação do Sr. Vice-Diretor Geral do DER/MG, eng<sup>o</sup>. José Élcio Santos Monteze, *in verbis* :

*José Élcio Santos Monteze*



“Conversar com o DG sobre o problema dos 10% que estão sendo pagos via Administrativa (aprovado pelo CAP) e não estão sendo pagos os Precatórios dos 10% via Judicial.

Isto é um problema sério pois o Advogado pode entrar com pedido de abertura de Inquérito Penal por estar havendo preterição de pagamento de Precatório Judicial a favor do mesmo assunto via Administrativa.”

O mesmo assunto suscitou, ainda, o respeitável parecer 010/2003-PJU/DEJ, da lavra da Dra. Maria Augusta Torres, Chefe de Divisão da Procuradoria Jurídica do DER/MG, aprovado pela Sra. Chefe em exercício daquela Procuradoria, Dra. Shirlene Gonçalves Casseb e pela autoridade consulente, o qual, em linhas gerais, vazou as seguintes conclusões a respeito da matéria : (a) o repasse dos recursos financeiros para fazer face aos créditos decorrentes de precatórios seria de responsabilidade do Estado; (b) o DER/MG teria incluído, no orçamento, os recursos destinados a tanto; (c) a receita da Autarquia vincular-se-ia às suas finalidades específicas; (d) a existência de débito proveniente de decisão judicial não seria empeco a que se realizasse pagamento na via administrativa; (e) as medidas coercitivas à solvência dos créditos oriundos de precatórios estariam circunscritas à competência da autoridade judiciária responsável pela determinação do pagamento.

### PARECER

A consulta suscita tema conhecido, e dramaticamente vivenciado pelo Poder Público, qual seja, as dificuldades que cercam o pagamento de débitos provenientes de decisões judiciais via precatório. A ninguém é dado desconhecer que o problema é nacional, espraiando-se por quase todas as unidades federadas e suas entidades, reconhecidamente constringidas pelo avolumar da despesa pública, em especial após a delimitação de balizas pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

A não efetivação, na extensão por todos desejada, dos pagamentos requisitados via precatório não decorre, como proclamam alguns, de menoscabo ou desrespeito ao Poder Judiciário ou às suas decisões; deflui, sim, da notória insuficiência de recursos para tanto, mal cujos reflexos somente serão minorados com o manejo prudente e equilibrado dos recursos públicos, no âmbito daquilo

*Rui T. Lima*



que se convencionou denominar de gestão pública responsável – pedra de toque da citada Lei de Responsabilidade Fiscal.

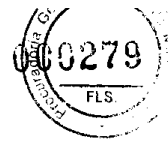
No que se refere aos pagamentos, reclamados em fevereiro de 2002, tem-se que à Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças do Consulente (cf. Lei Delegada n. 100, de 29/01/03, art. 3º, inciso III, alínea “F”) caberá esclarecer se há, na Lei n. 14.595, de 22/01/2003 – texto legal que enuncia o orçamento para o exercício de 2003 –, recursos suficientes à satisfação dos créditos. Em caso negativo, e desde que haja autorização legislativa específica para tanto – de vez que o aludido diploma legal somente contempla a possibilidade de suplementação orçamentária para as empresas controladas pelo Estado, hipótese em que não se enquadra o Consulente –, o Executivo poderá abrir crédito suplementar para tanto.

Uma vez exauridos esses recursos sem que aqueles créditos tenham sido integralmente satisfeitos, **algo a ser perscrutado no caso concreto**, deparar-se-á com a situação de “exaustão orçamentária da Administração”, expressão cunhada por **Eros Roberto Grau** em luminoso artigo, intitulado “Despesa Pública – Princípio da Legalidade – Decisão Judicial” (cf. “Boletim de Direito Administrativo”, de fevereiro de 1994, p. 90 e seguintes). Dito fenômeno dá-se quando a disponibilidade de caixa impossibilita o cumprimento de decisões judiciais. Em casos tais, ainda na lição do ilustre Professor, depara-se com um conflito não entre princípios ou normas jurídicas – conhecido por antinomia jurídica –, mas sim entre a realidade e o Direito. E este, quer como ciência, quer como fenômeno social, não pode alhear-se à realidade que o cerca; muito pelo contrário, o Direito é condicionado pela realidade histórica, social e econômica, dentre outras variantes, que o circunda. Configurada essa hipótese, ocorre a impossibilidade jurídico-material de cumprimento das decisões judiciais. Prosseguindo em seu ministério, o citado Autor elucida que :

“Diz Hesse :

‘Em síntese, pode-se afirmar : a Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta de seu tempo. A pretensão de eficácia da Constituição somente pode ser realizada se se levar em conta essa realidade. (...) Constatam-se os limites da força normativa da Constituição quando a ordenação constitucional não mais se baseia na natureza singular do presente (*individuelle Beschaffenheit der Gegenwart*). Estes

تیبالی لیس



limites não são, todavia, precisos, uma vez que essa qualidade singular é formada tanto pela idéia de vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*) quanto pelos fatores sociais, econômicos e de outra natureza. Quanto mais intensa for a vontade de Constituição, menos significativas hão de ser as restrições e os limites impostos à força normativa da Constituição. A vontade de Constituição não é capaz, porém, de suprimir esses limites. *Nenhum poder do mundo, nem mesmo a Constituição, pode alterar as condicionantes naturais* (grifei).

É dizer, de outra forma, que não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas sim, pelo contrário, seu ser social é que determina a sua consciência.

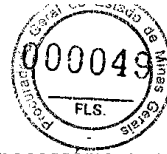
Assim, perece a sua força normativa quando a Constituição já não corresponde à natureza singular do presente. Opera-se a frustração material da finalidade de suas normas que estejam em conflito com a realidade e ela se transforma em obstáculo ao pleno desenvolvimento das forças sociais.

26. É precisamente isso o que se dá quando, verificada efetiva situação de 'exaustão da capacidade orçamentária', se imponha à Administração o princípio da sua sujeição a decisões judiciais que a condenem a realizar despesa pública. Verifica-se, neste caso, a frustração material da finalidade do princípio da sujeição da Administração às decisões judiciais.

A sanidade da ordem jurídica (Constituição e direito positivo – direito posto) depende da manutenção de condições constantes no Estado, o que reclama a sua defesa; mas essa defesa, aí, não é senão instrumental da defesa da ordem jurídica.

É que o Estado, ao contrário do que tantos pensam, não é apenas a Administração e o Legislativo, mas também o Judiciário. A preservação da sanidade da ordem jurídica, dessarte, passa preliminarmente pela defesa do Estado, onde a defesa do Poder Judiciário. Assim, justamente a fim de que a sanidade da ordem jurídica

*Paulo T. W. de*



seja preservada, é necessário que se não preste, no caso, acatamento ao princípio da sujeição da Administração às decisões judiciais. A aparente contradição se resolve mediante a singela observação de que o Estado, que põe o direito, não obstante é uma criação do direito : a preservação da sanidade da ordem jurídica (refiro-me, é evidente, à ordem jurídica estatal) supõe a preservação do Estado, o que importa a necessidade de preservação do Poder Judiciário e, no caso, é obviado na medida em que as decisões desse último – e direito é ordenamento, norma e decisão – não sejam acatadas.” (cf. artigo citado, p. 104; os destaques são do próprio texto).

Trata-se, enfim, de aplicar o conhecido aforismo latino, pelo qual *ad impossibilia nemo tenetur* – “ninguém está obrigado ao impossível”. Pensar e exigir o contrário ungiaria o célebre pensamento esculpido no adágio *fiat justitia, perat mundus*, de há muito banido da Hermenêutica. Lapidar, a propósito, a lição do insuspeito **Carlos Maximiliano** :

“A interpretação sociológica atende cada vez mais às *consequências* prováveis de um modo de entender e aplicar determinado texto; quanto possível busca uma conclusão benéfica e compatível com o bem geral e as idéias modernas de proteção aos fracos, de solidariedade humana. Faça justiça, porém de tal sorte que o mundo prossiga a rumo de seus altos destinos.

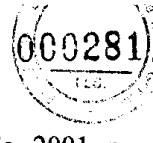
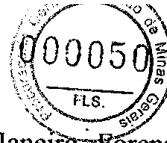
(...)

O Direito é um *meio* para atingir os *fins* colimados pelo homem em atividade, a sua função é eminentemente social, construtora; logo não mais prevalece o seu papel antigo de entidade cega, indiferente às ruínas que inconscientemente ou conscientemente pode espalhar.

(...)

Em conclusão : o Direito prevê e provê; logo não é indiferente à realidade. Faça-se justiça; porém, salve-se o mundo, e o homem de bem que no mesmo se agita, *labora, produz.*” (cf. “Hermenêutica e Aplicação do

*Paulo T. N. Lima*



Direito”, Rio de Janeiro, Forense, 19ª edição, 2001, p. 137 e seguintes).

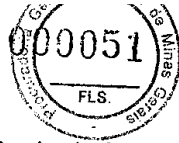
Aliás, nem seria ocioso frisar que o próprio comando constitucional que institui o pagamento via precatório **condiciona sua efetivação à disponibilidade orçamentária**, consoante se infere do parágrafo 2º do permissivo em apreço.

Assim, tem-se, para o caso posto na consulta, que à Consulente, através de sua Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças, até aqui não instada a pronunciar-se, competirá esclarecer se há, na atual lei orçamentária, recursos suficientes à satisfação dos créditos, cujo pagamento foi reclamado em fevereiro de 2002 ao egrégio Tribunal de Justiça. Em caso contrário, e desde que haja autorização legislativa específica, abrir-se-ão ensanchas a que o Poder Executivo suplemente créditos para tanto, observado o disposto nos arts. 43 e 46 da Lei n. 4.320/64. Caso, ainda assim, esses créditos não permitam o pagamento dos créditos insatisfeitos, deparar-se-á com a “exaustão orçamentária da Administração”, pelo que não haverá, por ora, pelo que restou exposto na precedência, possibilidade jurídico-material de atender-se à ordem de pagamento emanada dos precatórios.

Mas o requerimento apresentado ao Exmo. Senhor Desembargador Presidente do egrégio Tribunal de Justiça trouxe à baila, ainda, outra questão – verdadeiro móvel da consulta, a nosso sentir –, qual seja, a de que a Autarquia estaria efetuando, na instância administrativa, o pagamento de determinada parcela remuneratória a seus servidores, em atendimento à determinação do Conselho de Administração de Pessoal – CAP. Isto, na ótica do Sr. Vice-Diretor Geral do DER/MG, poderia caracterizar preterição de pagamento aos precatórios, visto que, presumivelmente, parte deles versaria exatamente sobre a referida parcela.

*Paulo T. U.*

**Não divisamos, in casu, a ocorrência do citado fenômeno.** É que a concessão do reajuste de 10% (dez por cento) na instância administrativa não deflui simplesmente de deliberação do Conselho de Administração de Pessoal, senão de cumprimento à determinação legal, e respectivo regulamento, conforme se infere do disposto no artigo 6º da Lei n. 11.510, de 07/07/94, pela qual o Poder Executivo foi autorizado a conceder reajuste aos servidores públicos, inclusive aos do Consulente, o que se deu sob os auspícios do Decreto n. 36.829, de 27/04/95, com as alterações que se lhe seguiram. As deliberações do CAP limitaram-se a reconhecer o citado direito – o que, de resto, traduz concreção aos



princípios da legalidade e da predominância do interesse público, pilares do atuar administrativo. Como lembra **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, "... no exercício da função de tutela da legalidade, a Administração pode e deve, mesmo sem provocação do administrado, rever os seus atos ilegais, até com o objetivo de evitar demandas judiciais inúteis, que poderão terminar com decisão favorável (sic) a ela." (cf. "Direito Administrativo", São Paulo, Atlas, 13ª edição, 2001, p. 597).

Enfim, o fato de a Administração haver reconhecido o citado direito aos postulantes e, *ipso facto*, tê-lo tornado efetivo, não configura preterição ao direito reconhecido por decisão judicial. É que, eleita a via judicial, a satisfação desse direito faz-se em observância à sistemática definida pelo permissivo contido no artigo 100 da Carta da República, pela qual o pagamento é feito mediante a ordem cronológica de apresentação dos precatórios. Isto, aliado ao conhecido problema da insuficiência de recursos para a satisfação de todos os créditos, imposta por contingenciamentos de natureza orçamentária, não vem permitindo seu pagamento no termo previsto pelo citado permissivo constitucional.

Do que se acaba de expor, tem-se que não há lugar para o pleito de seqüestro deduzido pelo digno Procurador dos credores da Consulente, posto que inexistente o evento que autorizaria a adoção dessa medida (art. 100, § 2º, *in fine*, da Constituição da República). A propósito, iterativa a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** pela impossibilidade do seqüestro em casos tais :

"6. Assinalo que, no julgamento da ADI 1.662-SP, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade dos itens III e XII da Instrução Normativa 11/97, entendendo que a equiparação da não-inclusão no orçamento de verbas destinadas à quitação de 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 artigo 100), ocorrendo o mesmo com o que a norma inscrita no item XII denominou de pagamento inidôneo (a menor, sem a devida atualização ou fora do prazo legal).

7. Não há dúvida que a decisão tida por descumprida não contemplou, como passível de seqüestro, a hipótese de não pagamento de quantias não-incluídas no orçamento. Nesse julgamento

*Antônio T. J. ...*



assentou-se a impossibilidade de serem criadas, à revelia da dicção constitucional, novas modalidades de saque forçado de recursos públicos. Por isso mesmo, salvo preterição a todas as demais situações de inobservância das regras disciplinadas pelo artigo 100 e §§ da Constituição constituem-se em evidente *descumprimento de ordem judicial, sujeitando-se o Estado infrator à intervenção federal* (CF, artigo 34, VI).

8. Ora, o fato de ter sido consignado determinado valor no orçamento não implica que, em caso de não-disponibilização do montante previsto, possa o Poder Judiciário determinar o seqüestro da diferença, como fez a autoridade reclamada.

9. Por outro lado, a previsão do § 5º do artigo 100 da Carta federal deve ser interpretada em combinação com o que dispõe o parágrafo segundo da norma. O Presidente do tribunal que proferir a decisão exequenda será responsável pelo pagamento dos precatórios, de acordo com o montante colocado à disposição do juízo e não a partir dos valores consignados no orçamento do ente público devedor. Como se sabe, a lei de meios autoriza o órgão estatal a efetuar despesas segundo a arrecadação estimada, razão pela qual sua efetiva realização depende fundamentalmente da confirmação, *in concreto*, das previsões econômicas de receita.

(...)

11. Está claro, pois, que a ordem de seqüestro descumpriu a autoridade da decisão tomada por esta Corte no julgamento da ADI 1662-SP." (cf. STF, Tribunal Pleno, Reclamação n. 1.779-6-AL, rel. Min. **Maurício Corrêa**, j. 20/05/2002; os destaques são do próprio texto).

*Maurício Corrêa*

Portanto, à luz do entendimento sufragado na Excelsa Corte, o evento noticiado no requerimento apresentado ao egrégio Tribunal de Justiça deste Estado **não configura preterição na ordem de pagamento**, motivo por que não se pode cogitar de seqüestro no caso em tela. Tampouco a concessão de reajuste na instância administrativa tipifica aquela conduta, própria, como parece





claro, aos pagamentos decorrentes de decisão judicial, os quais se sujeitam à sistemática delineada pelo citado permissivo constitucional.

### CONCLUSÃO

Do que se acaba de expor, conclui-se que cabe ao Consulente esclarecer, através de sua Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças, se há, na atual lei orçamentária, recursos financeiros suficientes ao pagamento dos precatórios referenciados no requerimento apresentado, em fevereiro de 2002, ao egrégio Tribunal de Justiça mineiro. Em caso negativo, e desde que obtida autorização específica para tanto, já que a Lei n. 14.595, de 22/01/2003 contempla a suplementação somente para empresas controladas pelo Estado, o Executivo poderá abrir créditos suplementares, observado o disposto nos arts. 43 e 46 da Lei n. 4.320/64. Na hipótese de a referida medida mostrar-se insuficiente à integral satisfação dos créditos, restará configurado o fenômeno da “exaustão orçamentária da Administração”, o que caracteriza a impossibilidade jurídico-material de atendimento às ordens encerradas nos precatórios.

Por outra senda, tem-se que o fato de o Consulente vir efetuando o pagamento de reajuste a seus servidores, cuja juridicidade foi reconhecida na instância administrativa, não traduz preterição na ordem de pagamento de créditos oponíveis à Fazenda Pública, evento que, pela *verba legis* do comando contido no artigo 100 da Carta Política, somente se dá nos casos de pagamento decorrente de decisão judicial. Finalmente, não há lugar para o pedido de seqüestro, formulado no requerimento apresentado ao egrégio Tribunal de Justiça deste Estado, na medida em 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).” (cf. STF-Tribunal Pleno, ADI 1662 MC/SP, rel. Min. **Maurício Corrêa**, j. 11/09/1997, DJ de 20/03/98, p. 4; destaque aposto).

É o parecer, ora submetido à apreciação superior.

Belo Horizonte, 7 de maio de 2003.

*Paulo de Tarso Jacques de Carvalho*  
Paulo de Tarso Jacques de Carvalho  
Procurador do Estado  
MASP 369.796-8  
OAB/MG 56.401

Aprovado. Em 8.5.03.  
*Mariane Ribeiro Bueno Freire*  
Mariane Ribeiro Bueno Freire  
Procuradora Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 363.167-8 OAB/MG 56566