Número 23 – agosto/setembro/outubro - 2010 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1861 -

# ACORDOS NA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

***Carlos Ari Sundfeld***
*Professor da Faculdade de Direito da PUC/SP e da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (graduação, mestrado e especialização). Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP.*

***Jacintho Arruda Câmara***
*Professor da Faculdade de Direito da PUC/SP. Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP.*

*Resumo*
Estudo sobre condições para a celebração de acordo para pôr termo a processo na fase de execução de sentença, em que tenha havido condenação do Poder Público. Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009.

*Sumário*
1. Introdução. 2. Viabilidade de acordos judiciais com a Administração Pública: inexistência de violação ao preceito da indisponibilidade do interesse público. 3. A celebração de acordo para extinguir processo em fase de execução não constitui burla ao sistema de precatórios. 4. Viabilidade da celebração de acordos após a promulgação da EC 62. 5. Necessidade de lei para disciplinar os acordos. 6. Conclusões.

## 1. Introdução

No âmbito das relações entre particulares é natural a extinção de demandas judiciais em virtude da superveniência de acordo. Nestes casos, as partes, independentemente do pronunciamento judicial quanto ao mérito do litígio, ou mesmo quando já se está na fase de execução da sentença, resolvem se compor e, de comum acordo, pactuam uma solução para o conflito de interesses. Isto pode ocorrer no curso da própria ação, quando o Juiz homologará o acordo firmado; ou fora dela, hipótese em que o autor desiste da ação judicial, contando, para tanto, com a anuência da parte contrária.

Não há, no direito positivo nacional, dispositivo que proíba a Administração de também proceder desta forma. Ou seja, não há regra que a impeça de celebrar acordo com particular, a fim de resolver pendência que seja objeto de ação judicial. No entanto, características peculiares da atuação administrativa poderiam fomentar dúvidas quanto ao cabimento deste tipo de solução de conflitos.

O ato de celebrar um acordo sobre questão levada ao Judiciário poderia ser considerado, indevidamente, uma forma de transigir sobre interesses tidos como *indisponíveis*. Poderia, ainda, ser tomado como tratamento privilegiado de um, em relação aos demais credores do Poder Público. A discussão se põe, basicamente, em torno da obediência à regra do pagamento na ordem cronológica de expedição dos precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição Federal. Tal sistema de quitação, como se sabe, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, deixando de ser absoluto, mas ainda tem sua importância. Além disso, o teor dessa Emenda também proporciona novos pontos de dúvida a respeito da admissibilidade de tais acordos.

São esses os elementos gerais que servem de pano de fundo para a discussão deste estudo.

## 2. Viabilidade de acordos judiciais com a Administração Pública: inexistência de violação ao preceito da indisponibilidade do interesse público

A escolha da via judicial para pleitear direitos em face da Administração Pública não inviabiliza, por si, a solução amigável do conflito. A Administração não é obrigada a, pela simples existência do litígio, deixar de reconhecer direitos que sejam, em sua análise mais atual, realmente devidos.

Mesmo que o processo já esteja na fase de execução, é possível que a Administração resolva a pendência por meio consensual, dispensando a expedição de precatório pelo Judiciário. Não é a existência de litígio, ou mesmo a existência de débito já em face de execução judicial, que impede a Administração

de adotar uma postura conciliatória. A Administração, nestes casos, não se encontra permanentemente obrigada a uma atitude de conflito ou resistência em relação ao demandante.

Não existe regra jurídica expressa que proíba a adoção do acordo (judicial ou extrajudicial) por parte da Administração Pública. Ao contrário, é possível identificar exemplos marcantes de previsão legislativa aceitando a solução consensual nos processos envolvendo o Poder Público. Um dos mais relevantes é encontrado na legislação de regência da Advocacia da União, que admite amplamente os acordos, envolvendo valores de diferentes dimensões. Faz parte das atribuições do Advogado Geral da União a realização de acordos em ações judiciais, em certos casos com a aprovação de outras autoridades federais. Também lhe foi atribuída competência expressa para concordar com pedido de desistência de ação. Confira-se o que prevê a legislação mencionada:

**Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.**

Art. 4º São atribuições do Advogado-Geral da União:
(...)
VI – desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente;

**Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.**

Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais poderão autorizar a realização de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). (Redação dada pela Lei 11.941/2009)

§ 1º Quando a causa envolver valores superiores ao limite fixado neste artigo, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização de seu dirigente máximo. (Redação dada pela Lei 11.941/2009)

§ 2º Não se aplica o disposto neste artigo às causas relativas ao patrimônio imobiliário da União.

§ 3º As competências previstas neste artigo podem ser delegadas. (Redação dada pela Lei 11.941/2009)

(...)
Art. 3º As autoridades indicadas no *caput* do art. 1.º poderão concordar com pedido de desistência da ação, nas causas de quaisquer valores, desde que o autor renuncie expressamente ao direito sobre que se funda a ação (art. 269, V, do Código de Processo Civil).
Parágrafo único. Quando a desistência de que trata este artigo decorrer de prévio requerimento do autor dirigido à administração pública federal para apreciação de pedido administrativo com o mesmo objeto da ação, esta não poderá negar o seu deferimento exclusivamente em razão da renúncia prevista no caput deste artigo. (Incluído pela Lei 11.941/2009)

A viabilidade de acordo em ações judiciais envolvendo a Administração Pública também é aceita pela doutrina especializada. Sobre o tema, o Professor Adilson Abreu Dallari[1] teceu essas lúcidas lições:

> Fundados em um antigo preconceito, no sentido da necessária oposição entre o interesse público e o particular, entendem alguns que a Administração Pública em juízo não pode transigir, não pode desistir e está obrigada a prosseguir em qualquer feito, indefinidamente, enquanto houver algum recurso abstratamente possível.
>
> Mas os tempos são outros. Atualmente, com base no princípio participativo, afirmado pela Constituição Federal, já se desenvolvem várias ações calcadas na colaboração, no entendimento e na soma de esforços de agentes privados e governamentais. A atividade legislativa já se desenvolve hoje em dia com ampla participação popular. Nos serviços prestados pela Administração Pública, isso é ainda mais nítido e mais frequente. Diante disso, não pode o Judiciário, nas ações judiciais, simplesmente vedar e proscrever qualquer entendimento, qualquer negociação, que leve à satisfação do interesse público.
> Nunca é demais lembrar o superprincípio da estabilidade das relações jurídicas. Conflitos inevitavelmente surgem nas relações jurídicas, criando situações de incerteza e instabilidade. Mas isso é um mal que não pode ser perpetuado. O objetivo da atividade jurisdicional é a composição dos conflitos, inclusive aqueles envolvendo a satisfação do interesse público. Uma das formas de composição do conflito é a conciliação, que pode e deve ser promovida pelo juiz.
> Ao optar pela solução amigável, a Administração Pública não está necessariamente transigindo com o interesse público, nem abrindo mão de instrumento de defesa de interesses públicos. Está, sim, escolhendo uma forma mais expedita ou um meio mais hábil para a defesa do interesse público.
>
> O interesse público não se confunde com o mero interesse da Administração ou da Fazenda Pública. Não há interesse público legítimo ao se procrastinarem pagamentos efetivamente devidos, pois o interesse público está na correta aplicação da lei, de acordo com a melhor interpretação possível diante do caso concreto, em benefício da coletividade, dos cidadãos integrantes da coletividade.

No entanto, mesmo sem qualquer restrição específica presente na legislação, alguns ainda consideram que as entidades estatais não poderiam aderir a um acordo para pôr fim a litígio. A origem de todo o questionamento é basicamente uma: considerar que os interesses tutelados pela Administração, em decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, não se coadunariam com esse sistema amigável de solução de controvérsias.

Serviria supostamente de abono a essa tese a previsão contida no art. 841 do Código Civil, segundo a qual "só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação". A referida interpretação, todavia, se mostra incorreta.

No caso, o legislador não estava preocupado em disciplinar especialmente a atuação de entidades estatais, afastando da esfera pública o instituto da

[1] "Viabilidade da Transação entre o Poder Público e Particular", em *Interesse Público*, Ano 4, nº 13, janeiro/março de 2002, Editora Nota Dez, Porto Alegre, 2002, pp. 15-6.

transação. A regra é de caráter geral, e atinge igualmente entes públicos e particulares. O que a lei pretendeu foi afastar a transação dos chamados direitos de *ordem pública* (em contraposição aos de "caráter privado"*).* Assim, não são transacionáveis, por exemplo, direitos relacionados ao reconhecimento de paternidade (por se tratar de direito subjetivo de caráter público), enquanto uma reparação por dano pode ser objeto de acordo (direito de caráter privado e patrimonial). Com os entes estatais, o mesmo pode ser dito. Os pagamentos de indenizações ou de outras dívidas pelo cumprimento de contratos (temas inegavelmente de caráter patrimonial) se sujeitam claramente à possibilidade de acordo, enquanto outras situações (resistência de particular em observar limitações legais, derivadas do chamado "poder de polícia" estatal, ao exercício de seu direito de propriedade imobiliária, por exemplo) não se sujeitariam à transação propriamente dita, salvo autorização legal.

De um modo geral, é possível afirmar que os interesses estatais (direitos) que podem ser objeto de contratos também são passíveis, em caso de conflitos, de solução amigável. Deveras, quando firma um contrato qualquer, a Administração está assumindo um determinado ônus, com a perspectiva de receber a contrapartida estipulada. Nesse caso, algum direito de caráter patrimonial daquela entidade está sendo negociado; por isso há de ser considerado, para efeito de aplicação da transação, um direito *disponível* da entidade estatal, ou seja, um direito *negociável*.

É tradicional no Direito Administrativo a distinção entre *atos de império* e *atos de gestão*[2]. Os primeiros dizem respeito a matérias inerentes ao Estado, que corresponderiam ao plexo de interesses "indisponíveis" do Poder Público. Os outros envolvem os atos de mera administração. São atos despidos de prerrogativas especiais, cujo objetivo é fixar relações jurídicas normais (de direito comum) entre a Administração e outras pessoas jurídicas. Aproveitando parcialmente desta vetusta classificação, seria possível afirmar que o efeito da norma do Código Civil foi — no caso de conflito envolvendo ente estatal — o de autorizar as transações unicamente quanto aos atos *de gestão*. Estariam excluídos de sua abrangência os atos *de império*.[3]

---

[2] Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, *atos de império* são "os que a Administração praticava no gozo de prerrogativas de autoridade", como, por exemplo, "a ordem de interdição de um estabelecimento". *Atos de gestão* seriam "os que a Administração praticava sem o uso de poderes comandantes". Como seria o caso da "venda de um bem" ou "os relativos à gestão de um serviço público" (*Curso de Direito Administrativo*, 27ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2010, p. 429).

[3] Embora a análise mais aprofundada do problema extrapole o objeto deste estudo, convém destacar que isso não significa a recusa, pelo Direito brasileiro em bloco, de acordos envolvendo atos de império. O que constatamos é que o Código Civil não autoriza esses acordos. Mas eles podem ocorrer com outros fundamentos, como a autorização legal genérica para a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta na Lei da Ação Civil Pública (7.347, de 1985, art. 5.º, § 6.º), as autorizações legais específicas (um exemplo é a da lei 8.884, de 1994, art. 53, para o CADE celebrar Termos de Compromisso de Cessação) ou ainda regulamentos em matéria regulatória editados por autoridades a quem a lei tenha atribuído a ampla disciplina, por meio de norma administrativa, de direitos, deveres, infrações e aplicação de sanções, incluindo naturalmente a competência para dispor sobre as formas de extinção dos processos administrativos sancionadores (por preclusão, por cumprimento da obrigação, por acordo etc).

Por isso, seria incorreto considerar que, pelo simples fato de envolver recursos e interesses do Estado (e, nessa acepção, recursos públicos), o acordo para solução de conflitos esteja proscrito no Direito brasileiro.

É óbvio que, para ser válido, o acordo deve apresentar justificativa razoável e atender aos reclamos da boa administração. Seria inviável, por exemplo, o reconhecimento espontâneo de direito de particular arrimado em fatos muito incertos ou mesmo em interpretação jurídica heterodoxa e não consolidada.

Nessa esteira, outro requisito indispensável é a demonstração de *vantajosidade* do acordo para a Administração. Em processo já em fase de execução, considerando o conteúdo da Emenda Constitucional que criou um regime especial de execução de precatórios, a importância da referida demonstração se mostra ainda mais evidente.

De fato, com a promulgação da EC 62, o Poder Público passou a contar com um sistema de quitação de precatórios por meio do qual lhe é permitido optar pelo depósito em conta especial de percentual de suas receitas correntes líquidas (art. 97, § 1º, I da ADCT) ou pelo regime especial de quitação de precatórios, que lhe concede prazo de 15 anos para quitação dos débitos (art. 97, § 1º, II da ADCT)[4].

Diante desse quadro, para que se justifique o acordo num processo em vias de ser ultimado com a expedição de precatório, a Administração deve demonstrar, além do legítimo intento de pôr fim à pendência, que a proposta de acordo lhe é mais vantajosa do ponto de vista econômico-financeiro do que o regime constitucional especial adotado com base no art. 97, § 1º do ADCT.

Atendidas as exigências acima mencionadas, portanto, haveria perfeita plausibilidade na celebração de acordo para pôr fim a ações judiciais. Tal solução de controvérsias não configura burla ao sistema de precatórios ou desrespeito ao princípio constitucional da impessoalidade. É o que será visto a seguir.

[4] A partir da promulgação da EC 62, o art. 100 da Constituição Federal passou a contar com a seguinte abertura para a aplicação de um regime diferenciado de quitação de precatórios: "§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação". Antes da edição da Lei Complementar, porém, já foi instituído, no ADCT, um regime especial a ser aplicado às entidades devedoras (art. 97, *caput*). As opções aplicáveis imediatamente foram postas no § 1º do art. 97 do ADCT: "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo: I – pelo depósito em conta especial do valor referido no § 2º deste artigo; ou II – pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.".

## 3. A celebração de acordo para extinguir processo em fase de execução não constitui burla ao sistema de precatórios

Como dito na introdução a este estudo, uma das possíveis razões de dúvida quanto à legitimidade de um acordo para pôr fim a disputa judicial envolve o receio de que, com tal prática, se esteja violando o princípio da impessoalidade da Administração Pública. Mais concretamente, a celebração de um acordo pode dar ensejo à suposição de que a parte envolvida receberá tratamento privilegiado em relação aos demais contendores contra o Poder Público.

Existe regra expressa no ordenamento jurídico brasileiro que reforça a necessidade de se conferir tratamento isonômico entre os credores da Administração. Trata-se de norma constitucional que, como regra geral, impõe a obediência à ordem cronológica dos precatórios judiciais na quitação dos débitos reconhecidos por sentença transitada em julgado (art. 100 da CF). Tal dispositivo, supostamente, poderia ser encarado como obstáculo jurídico à implementação de um acordo que envolvesse o pagamento de quaisquer débitos objeto de cobrança judicial.

Como se sabe, o referido dispositivo constitucional disciplina um sistema próprio à execução judicial de débitos contra o Poder Público. Esse modelo prescinde da penhora de bens e de outros instrumentos típicos da execução forçada. Por esta via, a dívida pública oriunda de decisão do Poder Judiciário é incluída no orçamento (por meio dos precatórios), para pagamento no exercício seguinte. Para garantir a igualdade de tratamento entre os credores que executam judicialmente seus débitos em face da Fazenda Pública, a Constituição, em sua regra geral, determina que o pagamento seja feito na ordem cronológica de expedição dos precatórios. Veja-se o dispositivo constitucional que trata da matéria:

> Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (com a redação dada pela EC 62)

Mas, em verdade, a celebração de acordo para resolver demandas judiciais não caracteriza, por si só, uma violação ao princípio da impessoalidade ou a qualquer regra jurídica que vise a assegurar a sua aplicação.

Ao firmar um acordo para resolução de conflito levado ao Judiciário, a Administração, no mais das vezes, finda por reconhecer, integral ou parcialmente, direitos pleiteados por particular. Faz isso por decisão de índole administrativa, antes mesmo de expedida ordem de pagamento definitiva pelo Judiciário.

O acordo pode ocorrer já na fase de execução do processo, e antes mesmo da expedição de precatório. Ou seja, a dívida cobrada em juízo pelo

credor particular, que se encontra em fase de execução judicial, é reconhecida como legítima pela Administração, que, para extinguir o litígio, aceita quitar o débito em condições que reputa vantajosas.

Não há razão para imaginar que o pagamento decorrente desse tipo de acordo deva obedecer ao regime geral de quitação de débitos previsto no *caput* do art. 100 da Constituição. A ordem cronológica ali referida aplica-se exclusivamente aos pagamentos que devam ser efetuados em virtude de *precatórios*. Acordo que venha a ser celebrado, judicial ou extrajudicialmente, antes de expedido precatório, produz um dever de pagamento por si só. Não é, portanto, pagamento a ser realizado em virtude de ordem judicial, na forma determinada pela Constituição.

Vale ressaltar: em tais casos, o pagamento a ser feito pela Fazenda Pública não decorre dessa específica modalidade de manifestação judicial (o precatório), mas sim de providência administrativa. Num sistema, o pagamento é fruto de imposição do Poder Judiciário, que determina a inclusão de determinada ordem de pagamento na lei orçamentária. No outro, o pagamento decorre de opção administrativa, que, para ser válida, deve se coadunar com a previsão orçamentária já existente, além de atender aos preceitos da boa administração, não se beneficiando das garantias e privilégios que a Constituição confere aos precatórios.

Seria um sem sentido imaginar que débitos quitados administrativamente devessem obedecer à ordem cronológica dos precatórios. Por este caminho, qualquer obrigação oriunda de contrato celebrado pela Administração haveria de ser cobrada em juízo, a fim de preservar esta suposta "unicidade" na ordem de pagamentos efetuados pela Administração. Débitos judiciais incluídos no orçamento, por esta via, precederiam necessariamente ao pagamento de qualquer dívida oriunda da execução de um contrato administrativo. Para que fosse quitada a fatura de uma simples passagem aérea, neste sistema ficcional, todos os precatórios judiciais previstos para aquele exercício orçamentário haveriam de ser quitados (por serem precedentes à exigibilidade do crédito contratual), sob pena de uma suposta violação à isonomia fixada pelo art. 100 da Constituição Federal. Não é isto que determina a Constituição, por óbvio.

O fato de existir ação judicial em fase de execução não impede a celebração de acordo e, por consequência, não implica que o pagamento oriundo desses pleitos deva ser sempre realizado por meio de precatório. O precatório é decorrência de uma etapa posterior do processo judicial de execução contra a Fazenda Pública. Antes de sua expedição, é factível que a Administração reconheça o direito do postulante e — ao invés de aguardar a ordem judicial de pagamento (precatório) — ponha fim ao litígio pela via administrativa, firmando acordo para quitação do débito.

Enfim, a ordem cronológica é aplicável apenas aos créditos executados por força de precatório. Não se submetem a este sistema créditos de origem diversa, como são os derivados de acordos firmados entre o Poder Público e particulares no curso de ação judicial, mesmo que em fase de execução.

## 4. Viabilidade da celebração de acordos após a promulgação da EC 62

A promulgação da EC 62 — que, ao incluir um art. 97 no ADCT, instituiu um sistema transitório de parcelamento na quitação de débitos oriundos de precatórios em atraso — poderia ser vista como um empecilho adicional à celebração de acordos que resolvam antecipadamente pendências judicializadas. A suposta barreira jurídica, mais uma vez, estaria na equivocada ideia de que, com o acordo, estar-se-ia promovendo uma burla à ordem cronológica de quitação dos precatórios. A situação teria ainda o agravante de, supostamente, favorecer os beneficiados pelo acordo em detrimento daqueles que, por possuírem créditos inscritos no regime de precatórios, tivessem sido submetidos ao parcelamento instituído pela Emenda.

Mais uma vez, não há que se falar em tratamento privilegiado ou em burla ao modelo constitucionalmente introduzido. A EC 62, além do parcelamento, criou também um inédito mecanismo de vinculação de receitas públicas à quitação dos créditos inscritos em precatórios. Tais dívidas públicas, portanto, apesar de terem passado a se sujeitar ao parcelamento, receberam uma *garantia de recursos orçamentários* que só a elas beneficia. A celebração de acordos para eliminar disputas judiciais que ainda não foram objeto de precatório em nada afeta essa garantia ou o prazo de quitação das dívidas.

A referida Emenda, aliás, acabou por contribuir para a consolidação do entendimento, que já era o dominante, de que é possível a celebração de acordos pela Administração, para pagamento amigável de débitos cobrados em Juízo. Em primeiro lugar, por prever expressamente a possibilidade de se celebrar acordos para quitar precatórios atrasados, podendo tais acordos, inclusive, até mesmo consumir parte da receita vinculada à quitação de precatórios, sem seguir a ordem cronológica (art. 97, § 8º, III, do ADCT). Depois, porque a Emenda mencionou expressamente (art. 97, § 15 da ADCT)[5], como integrantes do regime especial de quitação, os saldos dos acordos judiciais que, celebrados anteriormente à Emenda, estivessem em atraso quando de sua promulgação. Ademais, porque foram respeitados acordos anteriores, em fase de cumprimento (art. 97, *caput*, *in fine*, do ADCT). Assim, deixou evidente que, antes mesmo da Emenda 62, era perfeitamente possível e legítima a celebração de acordos judiciais e extrajudiciais pela Administração. Tanto era que foram mencionados e aceitos naturalmente pela Emenda, junto com os débitos oriundos de precatórios em atraso.

A situação, portanto, não foi substancialmente modificada em função do novo tratamento constitucional da matéria. Desde que o acordo seja processado de maneira justificada e compatível com o interesse público, a Administração continua capaz de resolver pendências de maneira consensual.

[5] "Os precatórios parcelados na forma do art. 33 ou do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ainda pendentes de pagamento ingressarão no regime especial com o valor atualizado das parcelas não pagas relativas a cada precatório, bem como o saldo dos acordos judiciais e extrajudiciais."

***5. Necessidade de lei para disciplinar os acordos***

Há, contudo, uma diferença formal introduzida a partir da Emenda. É que, até então, a opção pelo acordo para quitação de precatório, bem como a escolha de critérios para balizar a adoção dessa via consensual em detrimento da disputa forense era, estritamente, uma matéria de índole administrativa. Os gestores públicos tinham liberdade para, fundamentadamente, determinar a adequação ou não da medida ao interesse público. Tudo isso estava atrelado, é certo, aos princípios gerais da atuação administrativa. Porém, dentro desse abrangente cenário normativo, o administrador gozava de liberdade de escolha.

A opção pelo acordo, portanto, era decisão a ser tomada com base em critérios instituídos pela própria Administração. Cabia ao Poder Público sopesar em cada caso concreto as razões de conveniência e oportunidade para se fazer o acordo. Não havia exigência de critério legal a ser empregado *abstrata e genericamente* a qualquer demanda judicial. A viabilidade do acordo haveria de ser analisada caso a caso. Para tanto, seria necessário demonstrar a confluência de dois requisitos: a convicção quanto à inevitabilidade do débito; e a conveniência da solução em face das possibilidades orçamentárias e da vantajosidade de se efetivar um acordo para pagamento do débito objeto do precatório.

Com a Emenda 62, tornou-se necessária a edição de lei própria para disciplinar os critérios para a celebração de acordos para quitação de débitos em fase de execução que tenham sido colhidos pelo regime transitório do art. 97 do ADCT. Trata-se, portanto, de uma reserva legal, criada a partir da Emenda.

A referida Emenda determinou uma divisão dos recursos vinculados à quitação dos precatórios sujeitos ao regime transitório. Pelo menos a metade (50 %) deve ser destinada à quitação de precatórios na ordem cronológica de apresentação (art. 97, § 6º do ADCT). O que não atender a este fim poderá ser destinado a pagamento de precatórios ou por meio de leilão, ou em ordem crescente de valor, ou por acordo direto com os credores (art. 97, § 8º do ADCT).

Ao prever a hipótese de pagamento de precatório em função de acordo, a Emenda condicionou o emprego de tal mecanismo à observância da “forma estabelecida *por lei* própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação” (art. 97, § 8º, III do ADCT).

Estabeleceu-se, com isso, uma *reserva de lei* sobre o tema. Se antes a realização de acordos para quitação de precatórios era decidida caso a caso, com base na avaliação subjetiva dos gestores públicos, a partir da EC 62 exige-se que a entidade devedora edite lei própria fixando, ao menos para os precatórios colhidos pelo art. 97 do ADCT, as condições em que a avença pode ser estabelecida.

A Constituição não indicou o conteúdo que deve apresentar a lei a ser editada pelas entidades devedoras. Pode-se asseverar, no entanto, que não se trata de uma lei de caráter meramente autorizativo, daquelas que apenas conferem ao Executivo a competência para adotar determinada medida. Isso significa dizer que, no caso, não seria suficiente editar uma lei que apenas autorizasse a celebração de acordos com os credores de precatórios da entidade pública devedora. A conclusão está arrimada no próprio texto empregado no inc. III do § 8º do art. 97 do ADCT. A Constituição não se limitou a exigir a mera autorização legal para fundamentar tal prática. O dispositivo foi além, exigindo que o acordo fosse firmado na "forma estabelecida em lei", a indicar que, nessa lei, além da autorização para adotar essa providência, também sejam estabelecidas, prévia e abstratamente, as condicionantes gerais que, no entender político do legislador, devem ser observadas.

Cabe ao Legislativo da entidade devedora traçar os requisitos, parâmetros, critérios e procedimentos para a celebração desses acordos relativos aos precatórios. Para tanto, deve se pautar pelos princípios gerais fixados na própria Constituição para disciplinar a atuação administrativa. Em relação ao caso, destacam-se os da impessoalidade, publicidade e moralidade (art. 37, *caput*, da CF). O tratamento legislativo da matéria deve fixar padrões tais de atuação que induzam a Administração a decidir de modo justo e fundamentado, dando publicidade aos motivos e justificativas para a celebração do acordo. Na persecução desse objetivo o legislador poderá, por exemplo, indicar um procedimento prévio de convocação de credores para estabelecer uma negociação ou autorizar a Administração a tomar a iniciativa em relação a certo grupo especial (como os credores de quantias mais elevadas, por exemplo); poderá também fixar índices mínimos de descontos a serem oferecidos pelos credores para a celebração da avença; critérios de escolha entre devores em situações semelhantes, caso não haja disponibilidade de recursos para atendê-los simultaneamente; poderá exigir a autorização de certas autoridades; e assim por diante.

Não se pretende, no âmbito do presente estudo, propor qualquer modelo de regulação, até porque, a depender dos interesses públicos peculiares a cada entidade devedora, as opções de disciplina da matéria podem variar muito. De todo modo, importante registrar que, a partir da EC 62, tornou-se necessária a edição de lei específica para estabelecer o regime jurídico da celebração de acordos para quitação de precatórios sob o regime transitório do art. 97 do ADCT.

É certo que a referida Emenda tem como escopo, especificamente, os débitos em atraso oriundos de precatórios judiciais atingidos pelo regime especial transitório. Numa visão literal, portanto, poder-se-ia supor que acordos firmados para resolver pendências que ainda não foram objeto de precatório poderiam dispensar o prévio tratamento legislativo. Não é bem assim.

Ao tornar reservado à lei o tratamento da forma pela qual os acordos para quitação de precatórios devem ser feitos, a Constituição, por identidade de razão, também exigiu implicitamente a observância da legalidade estrita em relação aos acordos para pôr termo a ações judiciais em fase de execução, mesmo que sem

precatório. Deveras, a exigência de lei prévia serve para impor padrões gerais e abstratos ao administrador, que realizará uma negociação com particulares credores do Poder Público; sendo assim, não seria razoável que o tratamento legislativo da matéria fosse exigido em relação aos débitos oriundos de precatório e não o fosse em situações análogas, nas quais haverá negociação para quitação de débitos já em fase final de execução judicial.

É necessário estender a exigência de tratamento legislativo sobre as negociações para extinção de pendências entre Administração e particulares também para as situações que ainda não produziram os precatórios e que estejam em fase final de execução. A necessidade de conferir padrões e critérios abstratos de negociação é a mesma, numa situação ou noutra. Se a Constituição passou a exigir expressamente o tratamento legislativo em relação ao tema por ela disciplinado (negociação de precatórios), há de se entender que, por identidade de razões, a mesma exigência deve ser obedecida para acordos que busquem extinguir débitos oriundos de discussão judicial, ainda que não tenham sido objeto de precatório, desde que a fase do processo esteja tão adiantada que a falta do precatório possa ser tida como pouco relevante, que é o que ocorre quando já se tenha chegado à execução em seus derradeiros passos. Portanto, a reserva de lei passa a ser imposta, implicitamente, também aos acordos que precedam a expedição de precatório, ao menos quando ocorridos na fase final de execução.

## 6. Conclusões

a) É equivocada a ideia segundo a qual o Poder Público, após o ingresso de uma ação em juízo, deve contestá-la incessantemente, até o completo esgotamento dos recursos, e deve resistir ao pagamento da condenação até o final de todos os expedientes de procrastinação.

b) É perfeitamente possível — e até desejável — que a Administração busque a solução amigável para os conflitos e para a liquidação dos débitos, desde que se convença da vantajosidade da proposta de acordo. Este comportamento tem como base o dever de obediência ao Direito, exigível em toda a atividade desempenhada pela Administração, independentemente de importar ônus econômico (interesse secundário).

c) A realização de acordo entre Administração e particular para pôr termo a demanda judicial, portanto, não representa, por si, qualquer prejuízo ao interesse público. Ao contrário, é atitude que visa a atingi-lo, na medida em que proporciona o cumprimento de deveres incontestavelmente assumidos pela Administração.

d) A realização de acordo para a quitação de débitos judiciais objeto de execução perante o Poder Judiciário, não importa prejuízo aos demais credores da Fazenda Pública, especialmente aos detentores de créditos objeto de precatórios submetidos ao regime especial transitório do art. 97 do ADCT.

e) Não há, em tais hipóteses, violação à ordem cronológica de pagamento de créditos oriundos de precatórios judiciais. Quando há expedição de precatório, o pagamento é imposto pelo Judiciário e se sujeita ao regime especial de garantias previsto no art. 100 da CF, com a redação que lhe foi dada pela EC 62 (inclusive quanto à inédita garantia de vinculação de receitas orçamentárias, introduzido no art. 97 do ADCT). Já os pagamentos decorrentes de acordos estão fora das garantias de que desfrutam os precatórios e, portanto, fora igualmente do regime cronológico que lhes seja aplicável (que também não é absoluto, no sistema do art. 97 do ADCT).

f) Em face do regime especial instituído a partir da EC 62, que permite o parcelamento da quitação de precatórios a Estados, Distrito Federal e Municípios, deve-se demonstrar que as vantagens propiciadas à Administração por meio do acordo que evite a expedição de precatório em execução judicial superam as que seriam obtidas em função da opção escolhida pela entidade devedora, nos termos do art. 97, § 1º do ADCT.

g) A EC 62, ao instituir a necessidade de tratamento legislativo para disciplinar acordos de quitação antecipada de precatórios sujeitos ao regime transitório especial (art. 97, § 8º, III do ADCT), formulou exigência (reserva legal) que tem de ser estendida, por identidade de razões, também para a negociação de créditos que estejam em fase final de execução judicial, mas que ainda não tenham gerado precatório. Assim, além de se demonstrar a vantajosidade da medida, para que seja válida a celebração de acordo judicial para pôr termo a demanda nessa fase de execução judicial, é necessário que exista lei da entidade devedora disciplinando a realização desse tipo de tratativa, segundo os critérios de conveniência política do Poder Legislativo.

**Referência Bibliográfica deste Trabalho:**

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos na Execução Contra a Fazenda Pública. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 23, agosto/setembro/outubro, 2010. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-23-AGOSTO-2010-CARLOS-ARI-JACINTHO-ARRUDA.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Number*), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1861**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, acompanhados de foto digital, para o e-mail: redae@direitodoestado.com.br
4) A REDAE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDeDireitoAdministrativoEconomico

**Publicação Impressa / Informações adicionais:**

Informação não disponível.