

PRECATORIOS

Pedro Tavares Maluf

Advogado; Procurador do Município de Diadema; Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP

Introdução. 1. Necessidade de vincular em caráter permanente a despesa com precatório à receita. 2. Problemas decorrentes da dúvida sobre o valor do saldo atual dos precatórios pendentes de pagamento. Conclusão.

INTRODUÇÃO

Poucos temas de Direito Público são estudados de modo tão escasso, comparativamente à sua importância, quanto o tema dos precatórios. Essa pouca atenção que o tema tem recebido dos estudiosos parece se traduzir no modo como a matéria tem sido disciplinada em nível constitucional desde a promulgação da atual CF.

Já naquela época, 1988, constatava-se enorme inadimplência das Fazendas Públicas, às quais foi concedida uma moratória de oito anos por meio do art. 33 do ADCT para quitação dos precatórios vencidos, mas que ainda não tinham sido quitados. Tendo essa medida se revelado insuficiente como solução definitiva para o problema, o constituinte derivado concedeu uma nova moratória de dez anos em 2000¹ e instituiu dois novos regimes jurídicos em 2009² baseados no princípio de limitar a despesa anual com precatórios a um percentual da receita corrente líquida,³ um dos quais com prazo de quinze anos para quitação do estoque da dívida então pendente e outro com prazo indeterminado.⁴ As duas moratórias restringiram-se apenas aos débitos provenientes de precatórios de natureza não alimentar. Além

disso, os precatórios abrangidos pela moratória de 1988 foram expressamente excluídos da moratória seguinte, concedida em 2000.

No presente artigo, propomo-nos a fazer algumas considerações a respeito das matérias relacionadas ao tema “precatórios” que nos parecem estar disciplinadas de modo insuficiente no ordenamento jurídico.

1. NECESSIDADE DE VINCULAR EM CARÁTER PERMANENTE A DESPESA COM PRECATÓRIO À RECEITA

1.1. As medidas adotadas pelo Congresso Nacional (das quais as duas últimas com a constitucionalidade questionada perante o STF) padecem de um mesmo equívoco: partir do pressuposto de que o problema dos precatórios é apenas transitório, conjuntural portanto, e não um problema estrutural que, se não for corretamente enfrentado, permanecerá latente com possibilidade de reincidência no futuro, ainda que o estoque da dívida atual seja significativamente reduzido. Por causa dessa equivocada percepção do problema, todas as medidas adotadas desde 1988 restringem-se essencialmente à dilação de prazos para quitação dos precatórios então pendentes,

1. Art. 78 do mesmo ADCT, inserido pela EC nº 30, de 13.9.2000.

2. Art. 97 também do ADCT, inserido pela EC nº 62, de 9.12.2009.

3. O art. 97, § 2º, do ADCT diz que “Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será [...] de no mínimo 1% até 2%, conforme os critérios estipulados nos dois incisos do § 2º.

4. O art. 4º da EC nº 62/2009, c/c o art. 97, §§ 1º e 14, do ADCT, prevê o prazo de quinze anos para os devedores que tiverem adotado o regime de contribuição anual (previsto no inc. I do art. 97), e um prazo indeterminado para os que tiverem adotado o regime de contribuição mensal (previsto no inc. II do art. 97), ficando a permanência no novo regime, nessa hipótese, condicionada à redução do estoque da dívida para um valor inferior ao dos recursos destinados ao seu pagamento, ou seja, um valor inferior àquele percentual calculado sobre a RCL. A propósito disso, é oportuno observar que a Resolução nº 115 do CNJ, de 29.6.2010, alterada pela Resolução nº 123, estabelece, por meio de seu art. 20, § 2º, uma metodologia para calcular o valor do percentual mínimo de contribuição mensal necessário para a quitação do estoque de dívida no prazo máximo de quinze anos, mesmo para os devedores que tiverem optado pelo regime previsto no inc. I do art. 97, no qual o prazo é indeterminado.

mas sem alteração da regra contida no art. 100 das disposições permanentes, segundo a qual o precatório deve ser quitado no exercício financeiro-orçamentário imediatamente seguinte àquele em que for recebido pela entidade devedora, respeitada a data-limite de 1º de julho para inclusão na respectiva proposta de lei orçamentária.

Em tese, sempre haverá a possibilidade de que, para um pequeno e hipotético Município com arrecadação modesta, seja impossível a quitação integral, num único exercício financeiro, de um conjunto de precatórios cuja soma tenha valor muito elevado comparativamente à respectiva receita. Se essa possibilidade se concretizar sem que se possa imputá-la como consequência de má gestão pelo administrador local, é necessário então que o ordenamento jurídico preveja a garantia de execução da dívida sem colocar em risco as finanças municipais.

1.2. Nesse sentido, a EC nº 762/2009 teve o mérito de inserir no Texto Constitucional o mecanismo que condiciona a despesa anual com precatório à respectiva receita corrente líquida. Mas o fez apenas como uma disposição transitória, embora o instrumento seja de necessidade permanente.

Se quase metade da receita de impostos, principal fonte de receita tributária, ingressa no Tesouro comprometida com despesas de educação e saúde,⁵ então é evidente que, para a efetiva realização das referidas despesas, a receita correspondente precisa estar seguramente garantida.

Importante considerar que, de todas as despesas da Administração Pública, aquela com o pagamento de débitos provenientes de sentenças judiciais é a única que acarreta a possibilidade

de execução forçada, já que todas as demais, no caso de inadimplência do devedor, precisam ser antes cobradas ou executadas por meio de ação judicial específica, após o que será expedido precatório, com a inclusão da despesa respectiva em outro código de especificação.⁶ Se o precatório não for pago espontaneamente, nem houver alocação orçamentária de valor suficiente à satisfação do débito, poderá, então, mas somente então, haver sequestro de receita.⁷

Porém, as ordens de sequestros são cumpridas sem que haja qualquer mecanismo de discriminação das quantias sequestradas nas contas bancárias da Administração Pública em função de sua procedência, pouco importando se essas quantias são provenientes de pagamento de tributos, de transferências voluntárias efetuadas por outros entes da Federação, de operação de crédito, de alienação de bens etc.

1.3. A propósito disso, chega a ser irônico o fato de que recursos financeiros públicos, quando são transferidos a pessoas jurídicas de Direito Privado como subvenção social, ficam a salvo de penhora;⁸ mas, quando esses mesmos recursos encontram-se em poder da própria Administração Pública, nada impede que sejam objeto de sequestro para pagamento de precatórios.

É verdade que o sequestro de receita e a penhora são atos judiciais com naturezas distintas, a começar pela circunstância de que estão inseridos em diferentes espécies de processos judiciais de execução, o primeiro contra a Fazenda Pública, e o segundo contra o devedor solvente cujos bens possam ser expropriados. Contudo, ambos possuem efeitos materiais e econômicos equivalentes, que consistem na constrição

5. No caso dos Municípios, 40% da receita de impostos ficam condicionados a despesas específicas, já que 25% destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/1988) e 15% destinam-se às ações e aos serviços públicos de saúde (art. 198, §§ 2º e 3º, da CF/1988 c/c art. 7º da LC nº 141, de 13.1.2012).

6. Se, por exemplo, a Administração deixa de pagar a seus servidores uma determinada verba que deveria integrar seus vencimentos – pagamento esse que, se fosse efetuado espontaneamente, seria classificado como despesas de custeio com pessoal civil (art. 13 da Lei nº 4.320, de 17.3.1964) –, então, para que ela seja compelida a pagá-los, os servidores terão o ônus de ingressar com ações judiciais e, somente depois do trânsito em julgado de possível sentença condenatória, o pagamento será então efetuado, classificado como diversas despesas de custeio.

7. A previsão de sequestro na hipótese de não alocação orçamentária está contida no art. 100, § 6º, da CF/1988, incluído pela EC nº 62/2009. No texto original da CF/1988, o sequestro era previsto apenas na hipótese de preterimento do direito de precedência (a chamada “quebra de ordem cronológica de pagamento dos precatórios”) e, após o advento da EC nº 30/2000, passou a ser previsto no art. 78, § 4º, do ADCT, para a hipótese de inadimplemento no pagamento das parcelas anuais da moratória de dez anos então concedida. Finalmente, a EC nº 62/2009 inseriu novas hipóteses de sequestro, a já mencionada hipótese de insuficiência de alocação orçamentária e a hipótese – prevista no art. 97, § 10, inc. I, do ADCT – de não liberação dos recursos financeiros necessários ao pagamento do estoque de precatórios calculado proporcionalmente à receita corrente líquida.

8. O art. 649, inc. IX, do Código de Processo Civil (incluído pela Lei nº 11.382, de 6.12.2006) diz que “São absolutamente impenhoráveis os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social”.