

Os precatórios judiciais

Flavio C. de Toledo Jr.,
Sérgio Ciquera Rossi

1. APRESENTAÇÃO

Precatório judicial é a carta de sentença remetida pelo juiz da comarca ao presidente do Tribunal de Justiça, para que este requirite pagamento de quantia certa, executando condenação da administração direta, autarquias e fundações regidas pelo direito público.

Em face dos insistentes e articulados reclamos sociais, os precatórios judiciais ensejam forte preocupação entre os gestores governamentais, tanto é assim que, no Congresso Nacional, tramita proposta de emenda à Constituição, vinculando fração da receita pública à dívida judicial, sem embargo de que esta possa ser trocada por débito fiscal do credor do precatório, ou seja, mediante o encontro com conta de dívida ativa.

Essa nova intenção legislativa está a demonstrar que, antes facultados pela Constituição, os dois parcelamentos foram insuficientes para atenuar, nem sequer em nível razoável, esse alentado passivo governamental. Aqui, vale lembrar que, em 1988, concedeu-se oito anos para quitação dos precatórios pendentes de pagamento e mais, em 2000, mediante a Emenda Constitucional nº 30, franqueou-se outro fracionamento, em 10 vezes, agora das ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999.

A modo de ilustrar, tem-se que o endividamento judicial de estados e municípios significava, a preços de 2004, R\$ 61 bilhões, número decerto subestimado, à vista de que certos entes estatais não contabilizam, em seus balanços, tais débitos, incorrendo em flagrante ocultação de passivo, e afronta ao hoje fundamental princípio da transparência fiscal.

Desde que contabilmente reconhecidos, os precatórios comparecem em dois grupos de débito, perfilhados no passivo do balanço patrimonial:

- Passivo financeiro (de curto prazo) – precatórios vencidos e não pagos no ano devido (restos a pagar)
- Passivo permanente (de longo prazo) – prestações ainda não vencidas do parcelamento decenal da Emenda Constitucional nº 30 de 2000.

Flavio C. de Toledo Jr. é Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Sérgio Ciquera Rossi é servidor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

No caso dos precatórios vencidos e não pagos, labora em erro a entidade que cancela o empenho da despesa, transferindo o débito para o passivo de longo curso; isso porque tal exigibilidade tem, sempre, natureza de curtíssimo prazo (resíduos a pagar).



Inscritos em restos a pagar, os precatórios não devem outra vez comparecer na lei orçamentária; isso porque antes, em anos anteriores, já foram regularmente incluídos, tanto é que, àquela ocasião, foram empenhados, mas não pagos.

Na classificação nacional da despesa pública, os precatórios e requisitórios judiciais são pagos à conta do elemento econômico nº 91 (Sentenças Judiciais).

2. A INTERVENÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Após fazer vários alertas e recomendações aos 644 municípios jurisdicionados, o Tribunal Paulista de Contas recusa balanços de prefeituras que, em cada ano civil, não paguem valor alusivo à soma das seguintes parcelas:

- último mapa orçamentário do Tribunal de Justiça do Estado (precatórios novos);
- (+) parcela decenal da Emenda Constitucional nº 30 de 2000;
- (+) requisitórios de baixa monta (Lei nº 10.259 de 2001);
- (+) 10% do estoque de precatórios constituídos em exercícios anteriores (precatórios antigos);
- (=) valor mínimo a ser pago em cada exercício financeiro.

Desde que o município atenda às sobreditas parcelas, interpreta aquela Corte satisfeita a norma constitucional (*art. 100, § 1º*) e mais um dos basilares escopos de responsabilidade fiscal: a redução progressiva da dívida governamental.

Incidente sobre as pendências antigas, aquele piso de 10% alcança os precatórios vencidos e não pagos, estranhos ao parcelamento decenal da Emenda nº 30. É bem o caso, no mais das vezes, dos débitos ajuizados após 31 de dezembro de 1999, bem assim os alimentares e os de baixa monta.

Nessa dicção e à simetria da taxa facultada para precatórios afetados por sobredita emenda à Constituição, entende-se que 10% são razoáveis frente à capacidade financeira dos municípios paulistas.

Em tal exegese, a administração não quita, e nem poderia fazê-lo, todas as suas pendências judiciais, mas, sob o pressuposto fiscal de amortizar, gradualmente, sua dívida consolidada, a Fazenda local desembolsa valor referenciado no último mapa orçamentário do Tribunal de Justiça mais os requisitórios de baixa monta e, ainda, 10% do saldo vindo de exercícios anteriores.

Obviamente que, em tal procedimento, não se liquidam os precatórios mais recentes, mas, em estrita obediência à ordem temporal dos pagamentos, quitam-se antes as pendências mais antigas.

Em toda essa descrita inteligência, o que vale é o efetivo pagamento dos precatórios e requisitórios judiciais. De nada adianta prever em orçamento e, mesmo, empenhar o valor, se o credor, de fato, não recebe seus direitos pecuniários.

Aqui, vale ilustrar que, no Brasil, a peça orçamentária não é de todo impositiva, tendo, assim, índole mais autorizativa. Afora o caso das despesas obrigatórias (*educação, saúde, folha de pagamento*), o dirigente estatal não está obrigado a atender a todas as despesas orçamentariamente previstas.

Assim, a afirmação da mera previsão orçamentária, em verdade, é absolutamente frágil diante da situação de não-pagamento.

Também, não cabe dizer que um próximo precatório, de maior valor, está bloqueando a liquidação de todas as demais pendências. Em tal cenário, deve a Fazenda Pública comprovar, de forma cabal, as tratativas de parcelamento com o titular daquele primeiro precatório, depositando,



em juízo, o valor dos subseqüentes débitos judiciais; isso, claro, até que se alcance o já comentado percentual mínimo de 10%.

Aqui, vale enfatizar que, se confirmados no Poder Legislativo, os pareceres prévios dos tribunais das contas revestiram-se de maior significado quando, em dias recentes, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passa a entender que a mera propositura de ação judicial não mais livra da inelegibilidade o gestor que tenha contas rejeitadas. Nesse contexto, a elegibilidade só vem agora com medida liminar ou tutela antecipada, que suspenda a decisão sobre as contas:

O Tribunal Superior Eleitoral, revendo o Verbete nº 1 da Súmula de sua jurisprudência, afirmou a necessidade de se obter, na ação desconstitutiva, medida liminar ou tutela antecipada (TSE-RO 965, Rel. Min. Geraldo Grossi).

3. OS PRECATÓRIOS E A CONSTITUIÇÃO

Esta dívida judicial é regulada no art. 100 da Constituição, norma que, entre vários comandos, prescreve a estrita ordem temporal dos desembolsos; proíbe a designação, no crédito de orçamento, de situações ou pessoas; estabelece a inclusão orçamentária dos precatórios comparecidos até 1º de julho, devendo o pagamento acontecer até, no máximo, o término do exercício seguinte (31 de dezembro).

Não há de se alegar que o mapa orçamentário do Tribunal de Justiça compareceu só depois de 1º de julho. Tal instrumento é apenas lembrete daquela Corte sobre precatórios que adentraram a entidade estatal ao longo do regulamentar período requisitorial (*2 de julho até 1º de julho do ano subseqüente*).

Para evitar favorecimento de tal ou qual credor, a seqüência temporal é requisito essencial no exame da despesa com sentenças judiciais, nisso também considerado que preterições acarretam seqüestro de dinheiros do município infrator.

No que toca às finanças públicas, a figura do seqüestro é “o instrumento assecuratório do direito de preferência do credor contra a Fazenda Pública” (Prof. Amílcar de Castro, in: *Comentários ao Código de Processo Civil*. 3. ed., RT, SP, página 371).

Sendo assim e a termo da Constituição, o seqüestro é recurso de que dispõe o credor de precatórios em caso de:

1. preterição em seu direito de precedência (quebra de ordem cronológica; art. 100, § 2º, da CF);
2. não-inserção, no orçamento, do precatório parcelado pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000 (*art. 78, § 4º, do ADCT*);
3. não-pagamento da parcela decenal relativa à sobredita Emenda. (*art. 78, § 4º, do ADCT*).

A termo do § 2º, art. 100 da Carta Política, as dotações atinentes a precatórios estão todas vinculadas ao Poder Judiciário. Daí se infere que, sob pena de desvio de finalidade, essas verbas não podem nunca amparar remanejamentos para dotações outras, isto é, não são fonte que ampara a abertura de créditos adicionais ao orçamento.

No intuito de resguardar o direito do titular do precatório, evitando possíveis retenções financeiras, a Emenda Constitucional nº 30, de 2000 prescreve que os valores serão depositados, diretamente, em conta bancária apontada pelo judiciário; portanto, não mais como era no texto original de 1988: em favor do órgão público devedor.

“De nossa parte e em homenagem aos princípios da igualdade e impessoalidade, lembramos que deverá haver fila específica para cada uma daquelas espécies de despesa judicial, quer a alimentar, quer a de baixa monta.”

Depois disso, o juiz da execução expedirá o alvará de levantamento para saque dos beneficiários.

4. EXCEÇÃO CONSTITUCIONAL À ORDEM CRONOLÓGICA – OS PRECATÓRIOS ALIMENTARES E OS REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA

Por exceção dita em Constituição, da regra geral cronológica se afastam os precatórios alimentícios e os requisitórios de pequeno valor (*caput e § 3º, art. 100 da CF*).

De nossa parte e em homenagem aos princípios da igualdade e impessoalidade, lembramos que deverá haver fila específica para cada uma daquelas espécies de despesa judicial, quer a alimentar, quer a de baixa monta.

Com efeito, a margem de discricionariedade do ordenador de despesa não está a lhe permitir que designe, à sua própria vontade, os credores que receberão antes seus haveres.

Precatórios alimentares são os que provêm de reclamações trabalhistas (*salários, pensões, vantagens funcionais*) e indenizações fundadas na responsabilidade civil da Administração Pública (*morte ou invalidez*). Diferente, os não-alimentares relacionam-se, sobretudo, à desapropriação de imóveis.

Perante a Emenda Constitucional nº 37, de 2002, considera-se, no município, baixo valor o equivalente a trinta salários mínimos (*hoje, R\$ 11.400,00*); no Estado, quarenta salários mínimos (*hoje, R\$ 15.200,00*). Caso queira o ente estatal, tais parâmetros serão outros, desde que lei local assim discipline. Para o Supremo Tribunal Federal, sobreditos valores transitórios nunca são pisos nacionais, podendo estados e municípios definirem uma baixa monta substancialmente inferior (*ADI 2.868/PI; Piauí – piso estadual: 5 salários mínimos*).

Conforme a Lei nº 10.259 de 2001 (art. 17), essas pendências de baixo vulto dispensam a formalização do precatório, devendo, contudo, estarem quitadas em sessenta dias, sob pena de seqüestro das disponibilidades de caixa:

Art. 17 – [...]

§ 1º Para os efeitos do § 3º do art. 100 da Constituição Federal, as obrigações ali definidas como de pequeno valor, **a serem pagas**

independentemente de precatório, terão como limite o mesmo valor estabelecido nesta Lei para a competência do Juizado Especial Federal Cível (art. 3º, *caput*).

§ 2º Desatendida a requisição judicial, o Juiz determinará o seqüestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão (gn).

Para todos os efeitos, esse “precatório informal”, de pequeno valor, advém de expressa determinação judicial; é por isso que o gasto é sempre empenhado contra o elemento de despesa “Sentenças Judiciais”, o mesmo que ampara os demais precatórios, formais.

Malgrado alguns entenderem que sobredita lei federal não se aplica a estados e municípios, os juízes de execução têm-na usado com freqüente habitualidade (vide, por exemplo, Portaria GP nº 42/2004 do TRT – 2ª Região e Portaria GP-CR nº 33/2002 do TRT – 15ª Região).

De todo modo, entre o precatório formal e a ordem judicial ora em comento, entre um e outra, a diferença tem a ver com a inserção orçamentária e o prazo de pagamento; no primeiro, o formal, até o encerramento do exercício subsequente (31.12); na segunda, de pouco valor, o prazo é bem mais apertado: até sessenta dias após a determinação judicial.

Em vista desse rito sumário, os tais passivos de baixa monta, via de regra, não se perfilam nos mapas orçamentários do Tribunal de Justiça e, no mais das vezes, tampouco se apresentam na lei orçamentária anual, vindo tal lacuna a ser remediada, na execução do orçamento, mediante abertura de créditos adicionais, quer suplementares (*reforço de dotação já existente*), quer especiais (*criação de dotação não prevista*).

5. OS PRECATÓRIOS JUDICIAIS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Tendo em vista o direcionamento da verba orçamentária ao Poder Judiciário (art. 100, § 3º, da CF), salutar a Lei de Responsabilidade Fiscal ao determinar que, na escrita contábil, estejam bem identificados os beneficiários de sentenças judiciais (art. 10).

Tal personalização contábil, ao demais, assegura a transparência fiscal, facilitando o controle externo em sua lide de verificar a ordem cronológica, à qual se dá mediante a comparação de pagamentos face às datas apostas nos mapas orçamentários do Tribunal de Justiça.

No escopo de melhor assegurar essa transparência, os tribunais de contas poderiam recomendar que estados e municípios formalizassem livro contendo as seguintes informações sobre precatórios judiciais: data do ajuizamento, data de recebimento/apresentação, número do precatório, tipo da coisa julgada, nome do beneficiário, valor do precatório e data do trânsito em julgado.

Prescrita no art. 165, II, da Constituição, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é formulada entre março e abril de cada ano. De outro lado, para necessária inclusão no seguinte orçamento, os precatórios podem ser apresentados até 1º de julho. Ante essa lacuna temporal, as ações judiciais mais adiantadas, com possibilidade de negativo desfecho, terão seu impacto programado em anexo da LDO o de riscos fiscais (art. 4º, § 3º, da LRF).

A teor da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 37, § 7º) e havidos após a edição de tal instrumento legal (5 de maio de 2000), os comentados gastos judiciários incluem-se nos limites opostos à dívida de longo curso: a fundada ou consolidada. Contudo e para efeitos de alocação no balanço patrimonial, certa espécie de precatório continua integrando a dívida de curto prazo (flutuante); são os vencidos, mas não pagos no exercício de competência.

A desapropriação de imóveis urbanos responde por grande parte dos precatórios não-alimentares. Assim, é de se observar que a comentada disciplina financeira impõe que a desapropriação esteja antecedida por previsão trienal de impacto sobre o orçamento e as disponibilidades de caixa, bem assim por declaração do ordenador da despesa sobre adequação com o provável fluxo monetário e com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, § 4º, II).

Por último, há de se dizer sobre a influência do seqüestro judicial sobre o art. 42 da LRF, norma que determina cobertura monetária para todas as despesas assumidas entre maio e dezembro do último ano dos mandatos.

Mediante interpretação hoje hegemônica, a análise desse art. 42 requer que se compare o estoque líquido de débitos a pagar, em dois períodos do exercício: o que precede o mês de maio (data-base: 30 de abril) e o do último dia do mandato (31 de dezembro).

Nesse diapasão, mencionado estoque líquido nada mais é do que despesas aptas para pagamento (liquidadas), delas subtraídas as disponibilidades de caixa, ou seja, os haveres financeiros da entidade estatal (caixa e bancos).

Na comparação entre aqueles dois períodos, o aumento do estoque líquido de débitos a pagar está a revelar assunção de gasto sem cobertura monetária nos últimos oito meses e, por isso mesmo, descumprimento do dispositivo em comento.

De forma inversa e naqueles derradeiros meses, a redução do tal estoque líquido bem demonstra o lastro de caixa para todas as despesas empenhadas em tal período e, via de consequência, atendimento à norma em debate.

Se, por exemplo, o município deve \$ 1.000 em abril e, também, \$ 1.000 em dezembro, nesse cenário, despesas feitas entre maio e dezembro contaram, todas, com suporte monetário.

Se, o Município deve \$ 1.000 em abril, mas \$ 1.200 em dezembro, nesse aumento da dívida de curto prazo, claro está que, entre maio e dezembro, fez-se mais despesa dos que permitiam as disponibilidades de caixa.

Feitos esses comentários sobre o art. 42 da LRF, claro está que, ao reduzir as disponibilidades de caixa (ativo financeiro), o seqüestro judicial, de outro lado, também reduz um passivo governamental, inserido na dívida de curto prazo (passivo financeiro).

Assim, para verificação do art. 42 da LRF, eis aqui uma operação compensatória; o seqüestro diminui as disponibilidades financeiras dos últimos oito meses (fator negativo), mas, em contrapartida, reduz a dívida que incide nesse mesmo período de tempo (fator positivo).

Põe-se, destarte, uma operação financeiramente neutra, sem repercussão na análise do sobredito dispositivo.

Em suma, tal neutralidade do seqüestro não afeta a análise do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Bem por isso, válido não é o argumento de que os valores seqüestrados devem, na aferição do art. 42, acrescer-se às reservas monetárias; isso porque, o respectivo débito já foi também afastado do endividamento municipal. A eventual falta de contabilização, maquiagem contábil que é, não solve a questão, isto é, se o débito lá não está, certo é que deveria estar.



REFERÊNCIAS

TOLEDO JR, Flavio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. *A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo*. 3.ed. rev. e atual. São Paulo: NDJ, 2005. 420 p.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. *Manual básico sobre Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2.ed. São Paulo: TCE-SP, 2007. Disponível em: <http://www.tce.sp.gov.br/arquivos/manuais-basicos/2007_lrf.pdf>. Acesso em: 2007.

RIGOLIN, Ivan. *Manual prático das licitações*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.