



ARTIGO

A Fiscalização dos Precatórios

** Alexandre Manir Figueiredo Sarquis*

Introdução

O regime de execução da fazenda pública tem inspirado grave atenção dos legisladores, principalmente após a estabilidade que o plano Real assegurou a partir dos anos 90, pois finalmente o Estado se deparou com a real magnitude de cada uma das rubricas de seu orçamento. Emergiram especialmente as contingentes que, em outra época, iam recolhidas sob os efeitos assimétricos que a inflação garantia na execução da despesa orçamentária. A situação foi mais gravemente evidenciada com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que centralizou a gestão da Dívida Pública e complicou a acomodação das insuficiências de caixa.

É dos objetivos centrais do Controle Externo, exercido pelo Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas, anualmente, dizer da regularidade da execução do orçamento e atestar o respeito aos ditames da responsabilidade fiscal. Pois bem: capitula-se a liquidação dos precatórios em ambos, uma vez que consta do orçamento do ano, por uma, e, por outra, se inadimplido, vai à dívida fundada por via transversa, sem autorização do Senado.

Não é dizer que não existem formas de cuidar para que precatórios sejam pagos. Há remédios entregues à parte e ao Ministério Público, a fim de que constriam a Administração Pública inadimplente a reconsiderar seus atos ou a fim de chamar a intromissão de outro ente de estatura maior para que, fazendo as vezes do inadimplente, reestabeleça o Direito. A experiência tem demonstrado que não são eles especialmente eficientes, principalmente quando cotejados com a rejeição das contas do Chefe do Governo inadimplente, pois aí são pessoais e políticas as sequelas.

O sistema tem se demonstrado quase imperturbável às diversas iniciativas do Legislativo de pô-lo em ordem, e segue explodindo em cifras. Parte desse descompasso se dá em virtude da



ARTIGO

necessidade de, em um ato, equacionar o acidentado relevo financeiro e contencioso de milhares de entes federados que são, enfim, administrativamente independentes. Vamos sugerir a vantagem de um julgamento político descentralizado – contanto que firme e comprometido.

Nesta breve exposição que nos é reservada, recuperamos a história do sistema após a Constituição de 88, comparamos com o de outros países, apontamos algumas das vicissitudes que o tem afligido, expomos os resultados obtidos com o Controle Externo em São Paulo, e, por fim, advogamos pela aproximação do Controle Externo para acudir qualquer solução proposta, posto que vocacionado para fiscalizar a espécie de inadimplemento de que se trata, o desrespeito a dispositivo financeiro de extração Constitucional.

Definição de Precatório e Direito Comparado

É ocioso reformular definição já estudada à exaustão pela melhor doutrina. Recuperemos a de dois autores para esclarecer que Precatório é:

a) requisição de pagamento, formulada pelo juízo de execução, na forma de carta dirigida ao Presidente do Tribunal ao qual se vincula, a fim de que este, representando o Poder Judiciário, ordene à Fazenda Pública condenada que inclua em seu orçamento dotação destinada ao pagamento de dívida reconhecida por sentença judicial transitada em julgado, de montante superior ao definido em lei como de pequeno valor¹; ou

b) requisição de pagamento feita pelo Presidente do Tribunal, que proferiu a decisão exequenda contra Fazenda Pública (União, Estados membros, DF e Municípios), por conta da dotação consignada ao Poder Judiciário. É a forma de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, regulada pelo art. 730 do Código de Processo Civil. Funciona como sucedâneo de penhora, em virtude do princípio da impenhorabilidade de bens públicos².

Definido “precatório” com autoridade, tomo a liberdade de utilizá-lo no restante deste texto de forma um tanto quanto livre, a exemplo de como utilizado no título desta apresentação, para que represente tanto a carta que pede o pagamento quanto as obrigações de pagar reconhecidas definitivamente em juízo em desfavor do Estado, e o seu processamento

¹ BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Controle dos Precatórios após a Emenda Constitucional nº 62/2009: Fundamentos de Controle e a Fiscalização dos Pagamentos Parcelados*. Monografia de Especialização em Controladoria Governamental. Brasília, DF. Faculdade Omni, 04/07/2011.

² HARADA, Kiyoshi. *Precatórios judiciais. Descumprimento. Crime de responsabilidade*. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 265, mar.2004.



ARTIGO

parcelado em filas e prazos distintos de acordo com a natureza da contenda, seu valor ou seu beneficiário, ou seja, o sistema como um todo.

Há muito debate acerca de ser a figura genuinamente brasileira ou não. Citamos, por exemplo, DELGADO, para quem:

No direito comparado – possuo várias anotações e tive o cuidado de fazer uma análise, não apenas das ideias lançadas por Francisco Wildo Lacerda Dantas a respeito, com também em outras constituições -, não encontrei, até hoje, nenhuma Constituição que se preocupasse com a execução contra a Fazenda Pública. Tudo indica – segundo as mensagens que recebi dos doutrinadores sobre a matéria – que empata a ideia de que o primeiro sujeito passivo da relação jurídica a cumprir a decisão judicial, ou seja, o primeiro a dar o exemplo, deve ser o Estado.³

E BARROS, que explica:

Em outros países, a impenhorabilidade não cria transtornos. O Estado, uma vez derrotado no processo, apressa-se em cumprir a condenação. Em assim fazendo, dá exemplo de decência e respeito ao Poder Judiciário. Infelizmente, isso não ocorre no Brasil. O Estado brasileiro simplesmente desobedece a condenação. Criou-se, então, um sistema peculiar ao Direito brasileiro, desconhecido nos ordenamentos jurídicos dos demais países.⁴

Em verdade, há que se ler com reserva a crítica mais franca apoiada no Direito Comparado. De fato, há estudiosos que observam aproximações do sistema brasileiro com o de outros países, pois verificam também neles meios políticos de limitação da execução da Fazenda Pública⁵.

De forma mais abrangente, se entendemos precatório não enquanto etapa na marcha do processo de execução do Estado, mas como sistema de execução, ignorando a formalidade de sua instituição, se na Constituição, em Lei, na doutrina ou na jurisprudência, então, para que seja possível chegar à conclusão de que não existem paralelos no Direito Internacional, haveria que se observar pelo menos um dos seguintes pontos:

- 1) que não exista Administração Pública como ré em contencioso judicial, seja porque não comete ato ilícito, seja porque compõe de outra forma suas disputas;
- 2) em existindo contencioso, que não se submeta a Regime de Direito diverso do privado, que nomeia bens à penhora e experimenta falência;

³ DELGADO, José Augusto. *Precatório judicial e evolução histórica. Advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público*. Série Cadernos CEJ, 23 (p. 131) apud BIJOS, op. cit.

⁴ BARROS, Humberto Gomes de. *Pagamento de Débitos Judiciais pelo Estado Brasileiro*. 8º Encontro de Juristas Bancários de Expressão Oficial Portuguesa (p. 121) apud BIJOS, op. cit.

⁵ Por exemplo: MARTINS DA SILVA, Américo Luís. *Precatório-Requisitório e Requisição de Pequeno Valor (RPV)*. 4ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.



ARTIGO

- 3) em existindo contencioso e Regime de Direito Público, que se apresse em saldar as dívidas reconhecidas em juízo, certamente não só porque é honesta, mas, principalmente, por contar com fluxo de caixa suficiente para tanto.

Ora, parece evidente que não é justa a afirmação de que o sistema brasileiro não encontra pares no mundo. Qualquer país com o nível de vinculação de receitas orçamentárias que tem o Brasil, com o Regime Jurídico Administrativo aplicado aos seus Bens Públicos e com uma enraizada cultura de judicialização de conflitos, experimenta ou poderá vir a experimentar manifestação de mesmo matiz. Seja o nome que se deseje dar ao sistema de execução, todo Estado endividado será mau pagador.

Ainda assim, é difícil convencer quem recorre à comparação ideológica com os países da tradição Anglo-Saxã. Há leitura segundo a qual para eles a *rule of law* significa a existência de um direito comum a impedir o reconhecimento de privilégios ou prerrogativas para o Poder Público, interpretado e aplicado por um único Tribunal⁶. Observe, entretanto, que é irreconciliável a ideia de que a falência de entes públicos terá repercussões e efeitos de mesma sorte que a de pessoas jurídicas: haveria desprezo aos princípios da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse público.

Como exemplo: o município de Detroit ajuizou pedido de falência em 18 de julho de 2013⁷. Haveria de suceder-se, então, um levantamento pericial do valor venal de seus ativos públicos, tais como ruas, praças, escolas, hospitais, rede de saneamento básico e iluminação, a fim de que, distribuídos aos credores em pagamento, transfiram-se ao seu patrimônio disponível para gozo e usufruto? Demite-se funcionários? Após tal colapso, volta-se as costas ao município, abandonando-o como entidade? Funda-se outro no lugar? Deixa ele de existir?

Ora, é de se imaginar que haverá algum tipo de reconhecimento dos princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços públicos, ainda que não recebam estas designações. De se imaginar também que, embora a marcha judicial visite outros estágios e promova a discussão em outra ordem, a problemática de desconto das dívidas, de seu

⁶ DICEY, Albert Venn. Lectures introductory to the study of law of the constitution. 1885. Em interpretação e tradução: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2014. (pg. 12/13)

⁷ Veja, por exemplo, <http://money.cnn.com/2013/07/18/news/economy/detroit-bankruptcy/>



ARTIGO

parcelamento e da priorização de casos e beneficiários privilegiados será de todo paralela. Para DI PIETRO, não é possível negar a existência de um Direito Administrativo nesses países⁸. Desta forma, não restam ilusões quanto a uma experiência internacional útil e interessante para aplicação no caso brasileiro. Estamos sós com a nossa temática e com a nossa base legal. Nada obstante, há elemento a se extrair da experiência Internacional e é o que já temos: o problema pode no máximo ser evitado, e isso se faz possível por meio da responsabilidade fiscal.

A Evolução do Sistema

Parece profecia que uma Instrução do Império emitida pelo Juízo Fiscal e Contencioso dos Feitos da Fazenda Pública em 10 de abril de 1851 já delineasse o que viria a ser o sistema:

Art. 14 **Tendo passado em julgado a sentença contra a Fazenda**, extrai-se e leva ao “cumpra-se” da autoridade competente, e é requerida ao Procurador Fiscal para pagar; e não tendo esta dúvida, **passa-se precatória** à Tesouraria a favor do exequente, após o que, na forma da Ordenação expedida em 10 de setembro de 1846, estando a sentença corrente, e **podendo pagar-se ao credor exequente, a Tesouraria paga**, e remete ao Tesouro cópia da mesma. (G.N.)

No plano constitucional republicano, coube à Constituição de 1934 abrigar o sistema:

Art 182 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais.

Parágrafo único - Estes créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para o satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República. (CF/1934)

A disposição manteve-se em grande parte intocada nos cinquenta anos seguintes, inclusive com a faculdade de petição de sequestro pela parte que se entender preterida. Assim apareceu no texto promulgado em 5 de outubro de 1988:

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, 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.

⁸ DI PIETRO, op. cit., pg. 12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3226



ARTIGO

§ 1º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito. (CF/1988)

O que nunca figurou nas Constituições anteriores foi um regime transitório, o que foi inculcado no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 33. Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição.

Parágrafo único. Poderão as entidades devedoras, para o cumprimento do disposto neste artigo, emitir, em cada ano, no exato montante do dispêndio, títulos de dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento. (CF/88 - ADCT)

É de se notar que já à época o legislador cogitava a utilização de recursos para organizar o sistema: a) dois regimes, um permanente, com tempo de pagamento de um exercício e outro transitório, com tempo alongado de pagamento, regulado no ADCT; b) expressa opção pelo regime transitório aos entes que dele desejem fazer uso; c) a separação de casos visando a resguardar a dignidade da pessoa humana, especialmente destacando os de natureza alimentar; d) um mecanismo para abstrair a dívida e, assim, permitir que o titular dela se desfaça, se assim desejar, com deságio – a opção foi pela emissão de títulos públicos para que a própria administração financiasse a dívida junto ao mercado.

Essa solução de fundar título público tendo o precatório como ativo subliminar, ou com receita revertida especificamente para saldá-lo, abstraindo a natureza bilateral e pessoal que, de outra forma, assumiria a decisão judicial, possibilitava a circulação do ativo derivado de forma independente da obrigação que lhe deu origem. Há clara inspiração nos planos de securitização da Dívida Externa brasileira ocorridos nos anos 80. A ideia era que um mercado



ARTIGO

secundário ativo conferisse liquidez e desconto necessários para conciliar prazos, vultos e taxas de juros.

Infelizmente a falha desse plano foi a mesma censurada pela Lei de Responsabilidade Fiscal anos mais tarde: o atual estágio de maturidade administrativa brasileira não autoriza entregar gestão da dívida pública para as entidades subnacionais sem forte auditoria e regulamentação. De fato, o que se observou foi diversas operações questionadas ou mal fadadas, a exemplo das realizadas pelo Município de São Paulo e pelos Estados de Santa Catarina, Pernambuco e Alagoas.

A partir desse regime transitório e dessa sistemática iniciais, a Constituição viu ainda mais quatro emendas, estendendo o prazo do regime transitório para 10 e depois para 15 anos e alterando severamente o regime permanente, estas duas últimas alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 62/2009, posteriormente entendida inconstitucional pelo STF e pendente de modulação de efeitos⁹.

	Regime Especial			Regime Permanente (art. 100)
Incidente	ADCT	Prazo	Modificação	Modificação
CF/88	art. 33	8 anos	Emissão de títulos públicos.	-
20/1998	-	-	-	Criação dos Requisitórios de Pequeno Valor
30/2000	art. 78	10 anos	Possibilidade de sequestro no Regime Especial.	Definição de natureza alimentar, crime de responsabilidade do Presidente do TJ que frustrar pagamento.
37/2002	-	-	-	O precatório não pode ser fracionado em RPVs.
62/2009	art. 97	15 anos	Leilões, desmembramento de precatórios em litisconsórcio, contas vinculadas geridas pelo	Fila para sexagenários, abatimento dos créditos tributários, compra de bens

⁹ ADI 4357/DF Min. Rel. Ayres Britto, Min. Rel. Ac. Luiz Fux, vistas Min. Dias Toffoli em 19/03/2014.



ARTIGO

			TJ, escolha por prazo ou percentual mínimo.	públicos com precatórios, correção da caderneta, cessão direta de precatórios, possibilidade de federalização da dívida. Outros.
Modulação de Efeitos ADI 4357/DF		5 anos?		

Tabela 1: Alterações constitucionais no regime de pagamento de precatórios.

Os Problemas do Sistema

Mesmo com diversas intervenções do Congresso Nacional no sistema, diversas ocorrências o tribularam:

- 1) excessiva normatização, dando azo a inúmeras vênias interpretativas, todas passíveis de ação no Supremo Tribunal Federal;
- 2) discussão infundável dos critérios de reajuste e atualização monetária, perpetuando o estado de litispendência;
- 3) a distensão temporal do inadimplemento ocasionava o óbito de pessoas físicas ou o encerramento de pessoas jurídicas, importando, ao fim e ao cabo, na negativa da prestação jurisdicional;
- 4) interrupção de andamento da fila em virtude de dívidas de valores elevados que consomem vários meses ou vários exercícios para saldar (rolha);
- 5) legislação única para entes com situações fiscais muito díspares;
- 6) ocorre de administradores relutarem em saldar dívidas maiores, buscando rediscutir o mérito de decisões com trânsito em julgado;
- 7) a intervenção não encontrou aplicação, e o sequestro tem sido refutado em muitas hipóteses por entendimento de descumprimento da ADI 1662/SP¹⁰;
- 8) intercessão da Justiça do Trabalho, cujas decisões também têm natureza de obrigação de pagar, na fila de municípios sujeitos a essa jurisdição¹¹;

¹⁰ Veja, por exemplo, RCL 9157/SC em que o juízo reclamando consignou que não seria por “equivoco, erro involuntário, descuido, ou outra justificativa apresentada pelo devedor” que se desnaturaria o desrespeito à ordem cronológica e, nada obstante, houve provimento cautelar.



ARTIGO

- 9) absoluta inviabilidade, por qualquer cálculo susceptível de imaginação, de saldar a rubrica em algumas entidades.

Ocorre que o problema grave é localizado, por exemplo, nos Estados do Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, e em alguns municípios, como a capital do Estado de São Paulo, Santo André e Guarulhos. Oitenta e dois por cento dos municípios brasileiros não têm precatórios¹². Imaginamos que uma solução eficaz deve abordar as especificidades dos entes com dificuldades e as condições específicas de financiamento que eles experimentam, enquanto contemplando a possibilidade de qualquer município vir a entrar em situação de insolvência.

A MODULAÇÃO DE EFEITOS NA ADI 4.357/DF

A Emenda Constitucional nº 62/2009 sofreu forte oposição tanto no Congresso Nacional¹³ quando após sua edição, por intermédio de impugnações abstratas que, afinal, prosperaram. Em 14/03/2013 houve declaração de inconstitucionalidade parcial:

- 1) da expressão “na data de expedição do precatório”, contida no § 2º do art. 100 da CF;
- 2) dos §§ 9º e 10 do art. 100 da CF;
- 3) da expressão “índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança”, constante no § 12 do art. 100 da CF, do inciso II do § 1º e do § 16, ambos do art. 97 do ADCT;
- 4) do fraseado “independentemente de sua natureza”, inserido no § 12 do art. 100 da CF, para que aos precatórios de natureza tributária se apliquem os mesmos juros de mora incidentes sobre o crédito tributário;
- 5) por arrastamento, do art. 5º da Lei nº 11.960/09;
- 6) do § 15 do art. 100 da CF; e
- 7) de todo o art. 97 do ADCT.

¹¹ Sobre a competência da Justiça do Trabalho para apreciar as disputas que envolvam funcionários públicos cujo regime laboral é trabalhista, veja, por exemplo, TRT-4 0001085-51.2010.5.03.0102 RO, Des. Rel. Maria Lúcia Cardoso de Magalhães.

¹² Todas as afirmações com base nos dados Finanças do Brasil - FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional, exercício de 2012. http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/financas/Finbra2012.zip

¹³ Que contou inclusive com voto em separado do Deputado Regis de Oliveira na sessão da CCJ que apreciou a constitucionalidade da Proposta de Emenda nº 351/2009, antecipando o julgamento do STF:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0A47814BF924BE1E1B3EE471B8133593.proposicoesWeb2?codteor=684430&filename=Tramitacao-PEC+351/2009



ARTIGO

O primeiro ato do relator, Ministro Luiz Fux, foi ordenar que a sistemática impugnada fosse mantida até a decisão final. Há, ainda, sugestão de medidas de transição, seguindo-se voto-vista do Ministro Roberto Barroso. O processo encontra-se com vistas para o Ministro Dias Toffoli. A necessidade de modulação parece ser mais pronunciada quanto à validação dos pagamentos efetuados durante a vigência do art. 97 do ADCT. Possivelmente serão lançadas as seguintes regras:

- 1) consideram-se válidos os pagamentos dos precatórios realizados até o trânsito em julgado das ações diretas, nas modalidades leilão e quitação por acordo, porquanto ficarão declarados nulos apenas com eficácia *ex nunc*, sendo certo que não poderão ser usados doravante;
- 2) mantêm-se os percentuais mínimos da receita corrente líquida vinculados ao pagamento de precatórios (art. 97, §§ 1º e 2º), permitindo aos entes federados dar continuidade ao pagamento de suas dívidas sem comprometer os serviços básicos de relevante interesse público;
- 3) até o final do exercício financeiro de 2018, os entes federados que estiverem realizando o pagamento de acordo com o regime especial impugnado não poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II e os §§ 1º e 2º do art. 97 do ADCT ex vi do art. 97, § 13, do ADCT;
- 4) na forma do art. 97, § 10, do ADCT, no caso de não liberação tempestiva de tais recursos vinculados ao pagamento de precatórios, haverá: a) sequestro da quantia nas contas dos entes federados na forma do § 4º até o limite do valor não liberado; b) constituir-se-á alternativamente por ordem dos Tribunais em favor dos credores direito líquido e certo autoaplicável, independente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles; c) e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos dos entes federados devedores até onde se compensarem; d) e o Chefe do Poder Executivo responderá na forma da Lei de Responsabilidade Fiscal e de Improbidade Administrativa.

As medidas de transição propostas, então, mantêm em vigor a disposição considerada inconstitucional por adicionais 5 anos, o que certamente não se enquadra nem como efeito *ex nunc* nem *ex tunc*, além de recortar outras disposições do texto impugnado para alguma vida pós o reconhecimento de nulidade.

RESULTADOS DA AÇÃO DO CONTROLE EXTERNO EM SP

As ferramentas existentes no caso de inadimplemento estão sumarizadas na Tabela abaixo:

Controle	Base Constitucional	Iniciativa	Julgamento	Condição
----------	---------------------	------------	------------	----------



ARTIGO

SEQUESTRO	ART. 100, § 6º E ART. 78, § 4º	Parte ou Presidente do TJ	Judiciário	Quebra da ordem.
INTERVENÇÃO	ART. 34, V, "a" e VI	MP ou parte	Judiciário	Inadimplemento voluntário e injustificado.
PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS	ART. 71, I	Tribunal de Contas	Legislativo	Desobediência a preceitos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da Constituição.

Tabela 2: Formas de Controle do Adimplemento de Precatórios.

Enquanto as duas primeiras comportam julgamentos técnicos, na terceira há um regime misto, uma vez que a quitação dos precatórios, como as demais disposições constitucionais, é apreciada no seio das Contas de Governo pelo Tribunal de Contas que, ao abrigo do Art. 71, I da CF/88, emite parecer prévio que é submetido a Câmara de Vereadores. O parecer somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros¹⁴.

Enquanto as duas primeiras formas têm consequência interna na contenda, alcançando o pagamento ou não do quanto tratado na ação, a terceira importará consequências de ordem pessoal para o Administrador, uma vez que há a possibilidade de negativa de registro de candidatura por inelegibilidade decorrente do art. 1º, I, "g" da Lei Complementar 64/90:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

¹⁴ Art. 31, § 2º CF/88.

ARTIGO

Abaixo são apresentadas as quantidades de pareceres prévios desfavoráveis pelo motivo determinante irregularidade no pagamento de precatórios.

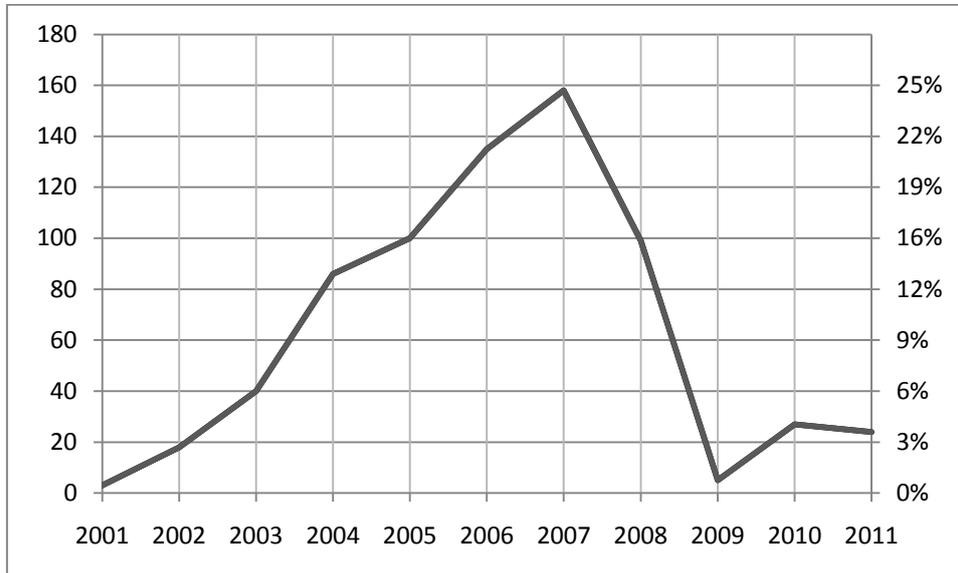


Gráfico 1 – Parecer Prévios Desfavoráveis em Contas de Municipalidades pelo Motivo de Inadimplemento de Precatórios. Fonte: DSF-I, DSF-II, TCE-SP.

E, na tabela abaixo, as impugnações intentadas pelo Ministério Público Eleitoral em julgamentos desfavoráveis de contas que envolviam apontamentos relacionados ao pagamento insuficiente de precatórios.

PROCESSO	CIDADE	CARGO	REFERÊNCIA
86-74	LARANJAL PAULISTA	VEREADOR	2008
171-85	TURMALINA	PREFEITO	2004
207-08	PALMARES PAULISTA	PREFEITO	2007
476-56	RIBEIRÃO PRETO	VEREADOR	2006
351-87	FRANCISCO MORATO	PREFEITA	2005
259-86	OSASCO	PREFEITO	2004
107-68	IEPÊ	PREFEITO	2006
401-16	MONTE ALTO	VICE-PREFEITO	2007

Tabela 3: Ações de Impugnação de Registro de Candidatura intentadas pelo Ministério Público Eleitoral com base em rejeição de contas em que foi determinante o não pagamento de precatórios. Fonte: Estudo PRE-SP¹⁵.

¹⁵ Gentilmente cedido pelo Exmo. Sr. Procurador Regional Eleitoral André de Carvalho Ramos.



ARTIGO

O entendimento do TCE-SP se divide em três momentos marcantes:

- 1) antes da Emenda 62/2009, momento em que os Municípios com parcelamentos deveriam observar o art. 78 do ADCT e, portanto, saldar suas dívidas em 10 anos. Para verificação, o TCE-SP somava o total existente no “mapa orçamentário de credores” do exercício e 10% do estoque, apontando irregular o pagamento inferior;
- 2) com o advento da Emenda Constitucional nº 62/2009, houve decisão paradigma entendendo que, uma vez inexistente outra ordem constitucional, as contas deveriam ser interpretadas de acordo com as regras do novo regime transitório, o art. 97 do ADCT, mesmo que se referissem a anos anteriores à emenda¹⁶;
- 3) com a elaboração de orçamentos anuais na vigência da Emenda e, posteriormente, com a declaração de inconstitucionalidade da Emenda, que, como visto, retomará o regime anterior, novamente as irregularidades no título precatórios voltaram a comprometer as contas.

Desta terceira etapa citamos excerto do Parecer Prévio das Contas do Exercício de 2010 de Andradina, TC 2407/026/10, Rel. Cons. Robson Marinho, condenando:

[...]

Quanto aos precatórios, o recorrente argumenta, assim como fizera na fase instrutória, que o valor devido em 2010 só não foi creditado em favor do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo porque o correspondente cheque foi depositado na conta particular do ex-procurador jurídico da Prefeitura, que teve seus bens pessoais bloqueados judicialmente, em razão de irregularidades que envolvem o pagamento de diversos precatórios.

Ressalta ainda que tal situação foi levada ao conhecimento do DEPRE – Diretoria de Execução de Precatórios do Tribunal de Justiça do Estado em São Paulo, ocasião em que ficou acordada a realização de depósitos complementares, no total de R\$1.060.000,00, que se efetivaram em dezembro de 2011.

[...]

Em pareceres lançados, respectivamente, às fls. 2540/2550 e 2551/2552, o d. Ministério Público de Contas e a i. SDG manifestam-se pelo desprovimento do apelo, por entenderem, em suma, que as regularizações noticiadas não são suficientes para reverter a situação verificada no exercício de 2010, por terem sido efetivadas “a posteriori”.

[...]

Em relação aos precatórios, **a ausência de depósitos mensais em favor do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no exercício de 2010, para quitação de títulos da espécie é tida como falha grave e inescusável, não sendo suficiente para sua regularização, ante o princípio da anualidade das contas, a adoção de providências em exercícios subsequentes,** consoante reiterada jurisprudência deste Tribunal.

[...] voto pelo desprovimento do presente pedido de reexame, ficando, em consequência, mantido o parecer recorrido em todos os seus termos.

¹⁶ TC 1.974/026/08, Contas do Exercício de 2008 de Guaratinguetá, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3226



ARTIGO

Também excerto do Parecer Prévio das Contas do Exercício de 2010 de Diadema, TC 2631/026/10, Rel. Cons. Renato Martins Costa, relevando após justificativas:

[...]

O E. Tribunal de Justiça de São Paulo convocou o Município para prestar contas sobre os depósitos insuficientes para liquidação dos precatórios pendentes, no prazo da nova moratória constitucional (15 anos) estabelecida pela EC 62/09 (docs. fls. 227/228);

a Diretoria de Execução de Precatórios/DEPRE/TJSP efetuou o recálculo da dívida e exigiu um aumento de alíquota de 1,5% para 2,24% da receita corrente líquida, para quitação do débito em 15 anos (docs. fls. 229/230);

a Municipalidade a apresentou proposta alternativa com alíquota de 2%, a partir de 2012, ou 2,08%, incluídas as diferenças referentes a janeiro/2010 até dezembro/11 (docs. fls. 231/233);

a Diretoria de Execução de Precatórios/DEPRE acolheu a alíquota de 2,08% fixada pelo Decreto nº 6.688, de 06/12/11, resultando no saldo devedor de R\$ 3.880.869,07 (docs. fls. 235/239), incluindo-se o débito pendente do exercício de 2011, consoante apurado pela Fiscalização (R\$ 137.196,17, fl. 70);

concedeu-se autorização para parcelamento do débito em 24 (vinte e quatro) meses, iniciando-se o pagamento em janeiro/2012, acrescido de juros e correção monetária, nos termos do Decreto nº 6.735/12 (doc. fl. 240);

em 29/03/12, a Diretoria de Execução de Precatórios/DEPRE certificou que o Município não está incluído no Cadastro de Entidades Devedoras Inadimplentes – CEDIN, do Conselho Nacional de Justiça – CNAJ (doc. fl. 241);

o Município vem realizando os pagamentos regularmente, conforme evidenciam os comprovantes de fls. 242/298 (referentes ao período de janeiro/2012 até janeiro/2013).

[...]

Quanto a esse tema, observo que **o E. TJSP refez o cálculo do valor devido**, apurando a quantia de R\$ 3.880.869,07, incluído o saldo pendente de pagamento no exercício de 2011, **bem como autorizou seu parcelamento** em 24 parcelas mensais, a partir de janeiro/2012.

Noto também que **os recolhimentos vêm sendo efetuados** conforme se depreende da certidão de fl. 241 e dos comprovantes juntados nas fls. 242/298, estando regularizada a situação do referido passivo.

[...]

voto pelo improvimento do pedido de reexame de fls. 220/224, [...], **afastando-se** da r. decisão apenas **a impropriedade apontada quanto aos precatórios**.

CONCLUSÕES

É patente o estado de insolvência de alguns entes com relação a sua dívida de precatórios. Também nos parece claro que, a depender de contingências de ordem jurídica, grande parte dos municípios brasileiros poderia ver-se enredada nessa dificuldade. É importante a existência de regras que contemplem tanto os entes com a rubrica em ordem quanto aqueles com problemas graves.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3226



ARTIGO

Aparentemente alguma forma de Regime Transitório sempre haverá, mas o respeito à dignidade da pessoa humana e às decisões do judiciário ordena que os entes entabulem um programa de pagamento eficaz de seus saldos de precatórios.

Neste cenário de conflito entre a regra seca eventualmente existente e a cláusula da “reserva do possível” segundo a qual somente pode se exigir do Administrador aquilo que, dados os múltiplos interesses públicos ocorrentes, for razoável que ele faça, é interessante a adesão dos Tribunais de Contas na solução. Embora pareça um caminho mais tortuoso, as rejeições de contas têm rendido mais consequências aos administradores inadimplentes que outros meios aparentemente mais fortes.

*** Alexandre Manir Figueiredo Sarquis é Auditor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP)**