

PRECATÓRIOS E ELEIÇÕES: UMA RELAÇÃO POSSÍVEL E NECESSÁRIA

Agamenon Alcântara Moreno Junior¹

Juliana Rose Ishikawa da Silva Campos²

RESUMO

Este artigo objetiva refletir sobre a relação possível e necessária entre precatórios e eleições, especialmente as eleições municipais. Os questionamentos levantados para a pesquisa foram: de que forma os precatórios devem ser levados em consideração pelos candidatos aos cargos municipais? Quais são os seus deveres em relação aos mesmos? Há um dever de pagar pelas “dívidas” das gestões anteriores? E quais são as consequências possíveis para os casos de inércia ou inadimplemento para com o pagamento dos precatórios? Por meio da análise de bibliografia, que inclui obras jurídicas, normas constitucionais, legais e regimentais, bem como a jurisprudência dos tribunais, objetiva-se demonstrar a importância da matéria “precatórios” para aqueles que pretendem se candidatar a cargos públicos municipais, uma vez que quando do ingresso na função pública, especialmente na de chefe do executivo municipal, o gestor necessita conhecer a situação do município e suas dívidas. A ausência de conhecimento sobre a realidade do município e a matéria de precatórios associada a uma inércia em relação à mesma pode desembocar em sanções tanto para o próprio gestor quanto para o município, afetando a gestão e a implementação das políticas públicas locais.

Palavras-chaves: precatórios; eleições; gestão; municípios.

INTRODUÇÃO

As eleições municipais, que acontecem no Brasil a cada quatro anos são a oportunidade constitucionalmente prevista para a escolha dos representantes para os Poderes Executivos e Legislativos de nível local.

É notório que, diante da crise sanitária, social e política na qual encontra-se o país (e o mundo), os gestores municipais eleitos, assumirão em um momento bastante difícil. A situação causada pela pandemia do COVID-19 era até recentemente inimaginada e impôs uma realidade complexa e com diversos impactos advindos para os setores públicos e privados.

Questões de saúde e econômicas, com seus reflexos e implicações, estão sendo analisadas e provavelmente serão uma pauta constante para os que pretendem assumir as prefeituras no país.

¹ Juiz de direito auxiliar da Presidência e gestor de precatórios do TJ/MT (gestão 2019/2020). Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Damásio e MBA em Poder Judiciário pela FGV-RJ. E-mail: agamenon.moreno@tjmt.jus.br

² Assessora de Gabinete na Central dos precatórios do TJ/MT. Mestra em Direito Agroambiental pela UFMT. Doutoranda em Filosofia pela Unisinos. Professora substituta na UNEMAT (Campus de Barra do Bugres). E-mail: juliana.rose.ishikawa@gmail.com

Nesse contexto, entendemos que, diante da realidade que se apresenta, há uma necessidade constante de que os gestores e os candidatos tenham uma visão mais acurada para com os precatórios que o município deve quitar, pois a inadimplência pode gerar efeitos ao gestor e ao próprio município, penalizando também os cidadãos que residem na localidade.

A Constituição Federal impõe aos entes públicos um dever de promover os repasses para o pagamento dos precatórios e prevê ainda a possibilidade de sequestro em caso de inadimplência ou ainda preterição no direito de precedência.

Dessa forma, pretendemos, nesse artigo, analisar alguns aspectos históricos e conceituais acerca dos precatórios, a importância da atuação dos gestores públicos em matéria de precatórios, bem como analisar as possíveis consequências da ausência de efetivação dos repasses previstos na Constituição Federal.

Além da análise das normas constitucionais, o presente artigo também abordará os aspectos mais relevantes constantes da recente Resolução 303/2019 do CNJ, que regulou a matéria e trouxe as diretrizes que os Tribunais devem adotar no controle da gestão dos precatórios.

Dessa forma, pretendemos, reforçar a necessidade de que os candidatos conheçam a realidade de seus municípios em relação aos precatórios devidos, pois correm o risco de, ao assumir a prefeitura, se depararem com a inadimplência e a impossibilidade de qualquer tipo de empréstimo, ou mesmo com decisões determinando sequestros de verbas públicas, o que pode dificultar a implantação das políticas públicas propostas aos seus eleitores.

1. PRECATÓRIOS: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS, CONCEITUAIS E NORMATIVAS

Quando se trata de ações judiciais contra a Fazenda Pública, é comum que venha o questionamento: por que existe o regime de precatórios? Por que a Fazenda Pública, quando condenada não paga “de uma vez” o valor da condenação?

A resposta a esses questionamentos passa necessariamente pelos aspectos históricos, conceituais e principiológicos relacionados aos precatórios.

De acordo com Faim Filho (2017, p. 09), “os precatórios são parte do procedimento de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública em virtude do reconhecimento de débito contra ela por sentença ou acórdão proferido pelo Poder Judiciário.” O mesmo autor explica que os precatórios não surgiram “do nada”. Afirma que a expressão “precatório” é bastante antiga, constando de documentos oficiais que datam da época do Brasil Colônia, sendo que, desde seus primórdios se referia a uma “dívida” a ser quitada (FAIM FILHO, 2017, p. 15-19).

A primeira Constituição brasileira, qual seja, a Constituição do Império (1824) dispunha que:

Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral

(...)

X. Fixar annualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa.

XIV. Estabelecer meios convenientes para pagamento da divida publica.

XV. Regular a administração dos bens Nacionaes, e decretar a sua alienação.

(...)

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Analisando estes dispositivos, Faim Filho (2017, p. 30) alega que nessas normas já é possível observar alguns pontos relevantes para o estudo dos precatórios, especialmente a regra de que as despesas públicas devem ser fixadas pelo Legislativo³, com base em orçamento inicialmente preparado pelo Executivo, incluindo as despesas decorrentes de condenações judiciais, uma vez que não se abriu exceção alguma. Também se verifica nas referidas normas a regra da inalienabilidade dos bens públicos, os quais só poderiam ser alienados com permissão legislativa, o que inclui, por evidência, a regra da impenhorabilidade⁴.

Essas duas regras – necessidade de autorização legislativa para realização da despesa pública e impenhorabilidade dos bens públicos – compõem, para Faim Filho o “coração do sistema de precatórios” e podem ser vislumbradas, como se vê, desde a Constituição do Império⁵, tendo sido reproduzidas, em outras normas jurídicas⁶, bem como nas constituições seguintes^{7 8}, inclusive a Constituição Federal de 1988.

³ Para MAIA (2016, p. 38), a sistemática dos precatórios também decorre da separação dos poderes.

⁴ “É que ditos fundos se constituiriam com bens públicos. Ora, bens públicos, como é sabido e ressabido, não são susceptíveis de penhora, nem de qualquer modalidade de apoderamento forçado, visto que a forma pela qual credores públicos se saciam, quando não hajam sido regularmente pagos, é a prevista no art. 100 da Constituição, isto é, com o atendimento dos precatórios, na ordem de sua apresentação, pelas correspondentes verbas consignadas no orçamento ou nos créditos adicionais para tal fim abertos, admitindo-se apenas, em caso de violação da precedência de algum credor, o sequestro da importância necessária, determinado pelo Presidente do Tribunal que proferiu a decisão exequenda (v. Capítulo XX, ns. 105 e 106).” (MELLO, 2015, p. 810).

⁵ A regra da impenhorabilidade dos bens inalienáveis foi repetida no art. 1.277, §1º da Consolidação do Processo Civil do Império. (FAIM FILHO, 2017, p. 33)

⁶ Como exemplo menciona-se o Decreto nº 3.084 de 05 de novembro de 1898, que em seu artigo 532 de forma expressa que os bens da União, dos Estados ou das “Camaras municipaes” não estão sujeitos a penhoras. E no art. 41 se refere ainda a expedição de “precatória ao Thesouro para efetuar-se o pagamento.” Menciona-se ainda o Código de Processo Civil e Commercial”, Lei Paulista nº 2.421 de 14 de janeiro de 1930, arts. 1.051-1.053.

A CF/1988, que já passou por algumas emendas constitucionais que modificaram a matéria, dispõe que:

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.

Como se vê, a partir da Constituinte de 1934 e até os dias de hoje, a regra mais importante do sistema de precatórios é a obediência à “ordem cronológica”⁹, a qual objetiva satisfazer os princípios da isonomia e da impessoalidade da Administração, bem como princípio Republicano (FAIM FILHO, 2017, p. 44).

E assim, após estas breves dilações históricas, podemos então chegar a um conceito de precatório: “são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, Estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva.” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020).

De acordo com a Constituição Federal de 1988 e a súmula 311 do Superior Tribunal de Justiça, precatório é um processo administrativo¹⁰ que tramita perante o Tribunal, que decorre de uma sentença transitada em julgado contra a Fazenda Pública¹¹, visando o pagamento daquele que teve o seu crédito reconhecido por sentença já transitada em julgado.

Humberto Theodoro Júnior conceitua precatório como “uma ordem ou requisição da autoridade judiciária, à autoridade administrativa responsável pelo cumprimento da sentença, determinando que a verba necessária seja incluída no orçamento” (THEODORO JÚNIOR in: VAZ, 2005, p. 52).

Didier *et al* (2013, p. 737) lembra que em se tratando de execução contra a Fazenda pública “qualquer que seja a natureza do crédito, haverá de submeter-se à sistemática do precatório, ressalvados os créditos de pequeno valor”.

⁷ A Constituição de 1891 não fez menção expressa aos bens públicos como o fez a Constituição do Império (FAIM FILHO, 2017, p. 36).

⁸ A Constituição de 1934 é a que inaugura, em nível constitucional, o instituto do “precatório” tal como conhecemos até os dias de hoje, com determinação de que os pagamentos devem ser feitos na “ordem cronológica”. Ver art. 74.

⁹ Reale (2011) lembra, em seu artigo, os possíveis efeitos da quebra da ordem cronológica e ressalta as razões pelas quais a mesma deve ser sempre respeitada.

¹⁰ Sobre a natureza administrativa dos precatórios, vide CUNHA, 2020, p. 393-395.

¹¹ Sobre o conceito de Fazenda Pública aplicado aos precatórios vide MOREIRA *et al*, 2019, p. 47 e seguintes.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 100, §6º, estabeleceu que cabe ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral do precatório.

A partir desta norma constitucional, fixada a competência do Presidente do Tribunal, para o processamento e pagamento dos precatórios, a Res. 303/2019 do CNJ dispôs:

Art. 3º É atribuição administrativa do Presidente do Tribunal, dentre outras previstas nesta Resolução:

I – aferir a regularidade formal do precatório;

II – organizar e observar a ordem de pagamento dos créditos, nos termos da Constituição Federal;

III – registrar a cessão de crédito e a penhora sobre o valor do precatório, quando comunicado sobre sua ocorrência;

IV – decidir sobre impugnação aos cálculos do precatório e sobre o pedido de sequestro, nos termos desta Resolução;

V – processar e pagar o precatório, observando a legislação pertinente e as regras estabelecidas nesta Resolução; e

VI – velar pela efetividade, moralidade, impessoalidade, publicidade e transparência dos pagamentos.

Percebe-se, da leitura dos dispositivos, que o Presidente do Tribunal, tem, para além de uma competência, um verdadeiro dever constitucional de cobrar os entes públicos e efetivar o pagamento dos precatórios, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade e responder perante o CNJ (art. 100, §7º da CF/88).

Essa atuação que deve ser diligente e exige uma contínua cooperação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, uma vez que ambos possuem o dever de dar efetividade às normas que determinam o pagamento dos precatórios com observância da ordem cronológica.

Se por um lado o Poder Judiciário, por meio da Presidência do Tribunal tem o dever de gerir a ordem cronológica, processar e pagar os precatórios, os entes públicos que compõem o Poder Executivo possuem também deveres (constitucionais e legais) que impõem uma gestão transparente e eficiente, o que nos leva a refletir sobre a importância dos gestores públicos em matéria de precatórios.

2. A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS EM MATÉRIA DE PRECATÓRIOS

A atuação dos gestores depende da realidade do município em que atua, razão pela qual começaremos este tópico diferenciando os dois regimes de precatórios atualmente existentes no ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam os regimes: geral e especial.

O regime geral (ou ordinário) dos precatórios é aquele que obedece à norma do §5º do art. 100 da Constituição Federal:

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Neste regime, conforme ordem do Presidente do Tribunal, o ente público deve incluir o precatório no orçamento do próximo exercício (quando for apresentado até 1º de julho) ou no seguinte (quando apresentado depois de 1º de julho), devendo quitá-lo quando do seu vencimento. O regime geral, como seu nome bem demonstra, é a regra constitucional dos precatórios e se aplica a todos os entes públicos que em 25 de março de 2015¹²¹³ não estavam em mora no pagamento de seus precatórios vencidos (STF, ADI 4.357 e 4.425).

No regime especial, portanto, estão aqueles entes públicos que nesta data (25/03/2015) encontravam-se em mora com seus precatórios. Neste regime, que atualmente é regulado pelas emendas constitucionais nº 62/2009, 94/2016¹⁴ e 99/2017 e pela Res. 303/2019 do CNJ (arts. 51 e seguintes), o ente público apresenta anualmente ao Tribunal de Justiça, um plano de pagamento, com repasses mensais, os quais levam em conta o valor da dívida consolidada, projetando sua quitação até 31 de dezembro de 2024, conforme determina o art. 101 do ADCT (incluído pela EC 99/2017):

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em

¹² Em artigo científico, CALDAS (2016) relaciona os precatórios com a ideia de efetividade da tutela jurisdicional.

¹³ Data de modulação dos efeitos das ADIs nº 4.357 e 4.425, as quais julgaram parcialmente inconstitucional a EC 62/2009.

¹⁴ Sobre a emenda constitucional nº 94/2016 e suas inovações, vide MORAES FILHO, *et al*, 2018.

percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

É comum que os entes públicos e também os credores tenham dúvida acerca do enquadramento do regime de precatórios dos entes públicos, por esta razão, no âmbito do TJMT, a Central dos Precatórios disponibilizou, inclusive conforme determina o CNJ, a listagem dos municípios que se enquadram no regime geral e no regime especial, em seu sítio eletrônico¹⁵. Nos demais tribunais de justiça do país também é comum a disponibilização desta listagem¹⁶.

Saber o regime a que se submete o ente público tem total importância para o gestor do município, isto porque, o regime é que define a forma como serão feitos os pagamentos junto ao Tribunal de Justiça, se mensalmente, ou quando do vencimento do precatório. Além disso, há diferentes normas aplicáveis no que toca ao deferimento das superpreferências, dentre outros temas.

No regime geral, a inadimplência surge quando do vencimento do precatório, conforme apresentação ao Tribunal de Justiça, ao passo que no regime especial, o ente se torna inadimplente quando não procede ao repasse constitucional, conforme plano de pagamento. A inadimplência, conforme ver-se-á no item 3 deste artigo enseja diversas sanções, inclusive podendo o próprio gestor ser pessoalmente responsabilizado.

Daí a necessidade de conhecer as normas aplicáveis. Aqueles que se propõem a concorrer a cargos públicos, como por exemplo o cargo de prefeito, devem ter conhecimento não apenas da situação do município (arrecadação, valor da dívida etc.), seu regime de pagamento de precatórios (se geral ou especial), mas também das normas aplicáveis ao tema, para que procedam com zelo diante do erário e atendendo aos princípios constitucionais, com ênfase para a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2.1. POSSÍVEIS FORMAS DE ADIMPLÊNCIA: PAGAMENTO NA ORDEM CRONOLÓGICA, ACORDO DIRETO E COMPENSAÇÃO

¹⁵ Acesso em: <http://www.tjmt.jus.br/OutrasAreas/Precatorios/>. Além dessa informação, a Central disponibiliza diversas outras, como por exemplo a ordem cronológica de cada ente público, respostas à dúvidas frequentes, normas aplicáveis aos precatórios, valor da RPV, dentre outros.

¹⁶ Ver por exemplo: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/gestao-orcamentaria/precatorios/entidades-devedoras-2>

É notório e já se ressaltou em outros momentos deste texto que a inadimplência no pagamento dos precatórios pode ensejar sanções jurídicas. Mas antes de analisar quais sanções são estas, necessário que analisemos as formas possíveis de adimplência, a fim de demonstrar que o pagamento dos precatórios há tempos deixou de ser algo “impossível” ou “inalcançável”.¹⁷

Necessário fixar de pronto, que as dívidas decorrentes das sentenças judiciais transitadas em julgado que redundaram em precatórios são de responsabilidade do gestor que está à frente do Município, mesmo que tenha sido gerada em gestões anteriores. Bom que se diga que diante das particularidades dos processos que tramitam contra a Fazenda Pública, com prazos diferenciados, reexame necessário, o desenrolar do mesmo não é idêntico aos de natureza privada, sendo comum a dívida consolidada ser proveniente de demandas administrativas passadas.

Esse aspecto, pode gerar conclusões ou sentimentos equivocados dos gestores de não ser o responsável ou pior de não poder ser responsabilizado.

A visão geral que se tem dos precatórios é essa: dívidas consolidadas há muito tempo e quase um descaso dos gestores para satisfazê-las sob a justificativa de que necessário implantar as políticas públicas que clamam por uma solução.

Essa forma de encarar esse sério problema¹⁸ traz inúmeras consequências, mas com conhecimento e planejamento é possível regularizar a situação do município.

É importante que o gestor tenha conhecimento da realidade do seu Município. Como dito no tópico anterior, o regime em que está inserido, geral ou especial, e como pode ser planejado o pagamento.

Os precatórios dos entes do regime geral apresentados ao Tribunal de Justiça até o dia 1º de julho, são enviados para conhecimento do ente público, sendo obrigatória a inclusão no orçamento conforme disciplina o art. 100, § 5º da Constituição Federal. Estando no orçamento e disponibilizado os valores atualizados, o Tribunal providencia o pagamento observando a ordem cronológica.

No regime especial, na essência, é o mesmo procedimento. Os valores atualizados são disponibilizados, de acordo com o plano de pagamento homologado, e com a disponibilização promove-se o pagamento.

¹⁷ Em artigo publicado há alguns anos, Santanna e Alves (2016) tratam do “desinteresse público” para com os precatórios, mostrando vários empecilhos e desafios que precisavam ser superados para que houvesse eficiência nos pagamentos.

¹⁸ Em seu artigo “O sistema do precatório requisitório judicial brasileiro”, o juiz federal Rui Barbosa de Carvalho Santos (2012, p. 177-202) relata diversas dificuldades existentes à época no sentido de dar efetividade ao pagamento dos precatórios.

O ente público devedor, portanto, tem condições de se planejar. Tem conhecimento prévio e deve constar no seu orçamento para pagamento no ano subsequente, período em que não haverá incidência de juros.

Permite-se, também, a realização de acordo direto, efetivado perante um Juiz Auxiliar de Conciliação de Precatórios. O acordo direto, previsto no art. 102 §1º do ADCT, permite uma redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

Importante frisar que o acordo direto não se confunde com a procura “direta” do gestor público ao credor, para que firme um eventual parcelamento e deposite quantia na conta, sem qualquer tipo de controle do Tribunal de Justiça.

O pagamento feito dessa forma, ainda que eventualmente não se constate má fé, não é admitido pela nossa legislação, podendo redundar em responsabilização direta do gestor.

O acordo direto, modalidade prevista na Constituição Federal, deve ser feito perante os Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, após a edição de lei autorizativa do ente público e expedição de edital onde conste toda a regulamentação para utilização dos credores.

Tem que ser dada publicidade e permitido que todos possam participar, independentemente da sua posição na ordem cronológica. Do valor que o ente público que se encontra no regime especial repassa mensalmente, pelo menos 50% serão utilizados para o pagamento da ordem cronológica e o restante para aplicação com os credores que optaram pelo acordo direto.

Essa medida pode ser benéfica, também para os credores, que visualizam uma oportunidade de recebimento antecipado do seu crédito. Para o devedor, surge uma possibilidade real de resguardo do dinheiro público, em razão da diminuição do valor da dívida existente.

Essa economia, poderia viabilizar a implantação de vários benefícios à população, além de manter a regularidade do ente público com o pagamento dos precatórios. Amortizando a dívida, o repasse pode vir a diminuir.

No Estado de Mato Grosso, nenhum dos Municípios possuem legislação permitindo a realização do acordo direto.

A compensação é uma outra forma de pagamento dos precatórios, conforme disciplinado nos arts. 78, §2º (inserido pela emenda constitucional 30/2000) e 105 (emenda constitucional 94/2016) do ADCT.

Importante frisar que a compensação, de acordo com o art. 46 da Res. 303/2019 do CNJ, não se sujeita à observância da ordem cronológica e independe do regime de pagamento a que submetido o precatório, é realizada no âmbito do órgão fazendário, condicionada à existência de lei autorizadora do ente federado e limitada ao valor líquido disponível.

O credor, antes de buscar a compensação, deve obter certidão do Tribunal contendo os dados do seu crédito, levando-se em consideração o valor líquido disponível.

Efetivada a compensação junto ao órgão fazendário, será realizada a baixa do valor compensado, redundando no arquivamento do precatório caso venha a atingir a totalidade do crédito.

Esse é o procedimento padrão. No caso do regime especial, o art. 105 da ADCT traz como particularidade que os credores de precatórios possuem a faculdade de promover a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que tenham sido inscritos na dívida ativa até o dia 25.03.2015.

A Constituição fixa quais os débitos que podem ser compensados e preceitua que os entes públicos devem regulamentar nas respectivas leis os atos para a compensação, mas permite ao credor, caso o ente público não regulamente, buscar a compensação diretamente junto ao ente público.

O acordo direto e a compensação são modalidades de pagamento de precatório, sem a necessidade de repasse financeiro que podem ser utilizadas nos parâmetros fixados na Constituição Federal.

3. INADIMPLÊNCIA E RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO E DO GESTOR: SANÇÕES APLICÁVEIS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA RESOLUÇÃO CNJ Nº 303/2019

A execução contra a Fazenda Pública, conforme apontado até então, possui como uma das fases a expedição de um precatório, que tramita perante o Tribunal de Justiça e que tem natureza administrativa.

A natureza administrativa impede que os atos perpetrados venham a ser revisados pelo Presidente do Tribunal, na qualidade de responsável pela cobrança e pagamento dos precatórios.

A baliza mais importante, prevista tanto para o regime geral quanto ao especial, é cuidar que o pagamento se dê com a observância da ordem cronológica.

No entanto, o que fazer quando o ente devedor não cumpre com a sua obrigação de efetuar o pagamento dos precatórios no tempo devido?

Temos que entender as consequências trazidas pela Constituição Federal quando se tratar de ente devedor enquadrado no regime geral ou especial.

3.1 REGIME GERAL

O regime geral é o comum e o art. 100, §5º da Constituição Federal, conforme visto anteriormente, prevê que é obrigatória a inclusão no orçamento da “verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte (...)”.

Esse dispositivo, em suma, dispõe que até o dia 31 de dezembro do ano seguinte, o ente público pode efetuar o pagamento sem que possa ser considerado inadimplente.

O não pagamento, não permite ao Tribunal, de ofício, determinar o pagamento e consequente sequestro, mas o credor poderá requerer a providência quando devidamente comprovado que o ente público não fez a inclusão orçamentária da sua dívida ou mesmo quando se constatar que houve a quebra da ordem cronológica (art. 100, § 6º da Constituição Federal).

De pronto, caracterizado o inadimplemento, o ente devedor não terá direito a sua certidão de regularidade, impedindo-o de contrair novos empréstimos, além de ter os valores necessários para a quitação da dívida sequestrados.

3.2. REGIME ESPECIAL

No caso do regime especial, no qual existe a obrigação do ente público efetuar repasses geralmente mensais de acordo com o plano de pagamento homologado no Tribunal de Justiça, a inadimplência total ou parcial é verificada mês a mês.

Constatada a ausência de repasse, ainda que parcial, as consequências são imediatas e as ações podem ser tomadas de ofício pelo Presidente do Tribunal de Justiça, responsável pelo controle.

A possibilidade do sequestro da quantia necessária para satisfação da dívida está prevista no art. 104, I do ADCT. O procedimento, previsto na Resolução 303/2019 do CNJ, indica a necessidade de intimação prévia do ente público para manifestação e parecer do Ministério Público. Não exige, como dito acima, provocação dos credores.

Importante transcrever o art. 104 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 94/2016, que bem demonstra a profundidade das consequências no caso de inadimplemento.

Art. 104. Se os recursos referidos no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o pagamento de precatórios não forem tempestivamente liberados, no todo ou em parte:

I - o Presidente do Tribunal de Justiça local determinará o sequestro, até o limite do valor não liberado, das contas do ente federado inadimplente;

II - o chefe do Poder Executivo do ente federado inadimplente responderá, na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa;

III - a União reterá os recursos referentes aos repasses ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios e os depositará na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto;

IV - os Estados reterão os repasses previstos no parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e os depositarão na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto.

Parágrafo único. Enquanto perdurar a omissão, o ente federado não poderá contrair empréstimo externo ou interno, exceto para os fins previstos no § 2º do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ficará impedido de receber transferências voluntárias.

Percebe-se que a Constituição claramente traz a responsabilização direta do Chefe do Poder Executivo quando se constatar a inadimplência, sem qualquer tipo de ressalva. Responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa.

O ente público, além de ter os valores sequestrados, terá retido os recursos referentes ao Fundo de Participação dos Estados ou Municípios, depositando-os para pagamento dos precatórios. Também haverá retenção dos repasses previstos no parágrafo único do art. 158 da CF, devendo ser depositado também na conta dos precatórios.

Por fim, o ente público não poderá contrair empréstimo externo ou interno, nem muito menos receber transferências voluntárias.

Procurando trazer mecanismos para operacionalizar esse importante dispositivo constitucional, o Art. 66 da Res. 303/2019 do CNJ dispõe o seguinte:

Art. 66. Se os recursos referidos no art. 101 do ADCT para o pagamento de precatórios não forem tempestivamente liberados, no todo ou em parte, o Presidente do Tribunal de Justiça, de ofício:

I – informará ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas a conduta do chefe do Poder Executivo do ente federado inadimplente, que responderá na forma das Leis de Responsabilidade Fiscal e de Improbidade Administrativa;

II – oficiará à União para que esta retenha os recursos referentes aos repasses do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao do Fundo de Participação dos Municípios, conforme o caso, depositando-os na conta especial referida no art. 101 do ADCT;

III – oficiará ao Estado para que retenha os repasses previstos no parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal, depositando-os na conta especial referida no art. 101 do ADCT; e

IV – determinará o sequestro, até o limite do valor não liberado, das contas do ente federado inadimplente

§ 1º A aplicação das sanções previstas nos incisos II a IV deste artigo poderá ser realizada cumulativamente, até o limite do valor inadimplido.

§ 2º Enquanto perdurar a omissão, o ente federado não poderá contrair empréstimo externo ou interno, exceto para os fins previstos no inciso III do § 2º do art. 101 do ADCT, ficando ainda impedido de receber transferências voluntárias.

§ 3º Para os fins previstos no inciso II e no parágrafo anterior, o presidente do tribunal providenciará a inclusão do ente devedor em cadastro de entes federados inadimplentes com precatórios, a ser disponibilizado e mantido pelo CNJ.

§ 4º A não liberação dos recursos adicionais previstos no plano de pagamento somente autorizará o uso das sanções previstas neste artigo quando integrarem, em complemento, o valor devido a título de repasse mensal previsto no *caput* do art. 101 do ADCT.

Como forma de controle da situação do ente público, o Tribunal de Justiça faz a inscrição como inadimplente no sistema de convênios com a União (SICONV). Com o registro, de forma direta o ente fica com a restrição em seu cadastro.

Medidas duras? Com certeza, mas os entes públicos que durante esses anos mantêm a regularidade dos repasses, com uma gestão equilibrada, conseguem passar por qualquer turbulência, pois se programaram, fizeram a previsão nos orçamentos.

Os Tribunais do país, através dos seus Presidentes e juízes gestores de Precatórios, tem procurado conscientizar os entes da importância do pagamento dos precatórios e suas implicações.

Reuniões¹⁹ e seminários²⁰ foram feitos em Mato Grosso, trazendo, inclusive, o esclarecimento da utilização de mecanismos constitucionais que permitam uma melhor equalização dos débitos públicos, conforme já destacado no item anterior.

Em outros Estados, essa aproximação também é constante.

Por estas razões, repisamos: os gestores atuais e os candidatos precisam conhecer a realidade de seus municípios, pois correm o risco de ao assumirem o Poder Executivo, se depararem com a inadimplência e a impossibilidade de qualquer tipo de empréstimo, ou mesmo com decisões provenientes de sequestro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

¹⁹ O Tribunal de Justiça, por meio da Central dos Precatórios promoveu diversas reuniões com prefeituras a fim de viabilizar o pagamento dos precatórios. Vide notícia em: <http://www.tjmt.jus.br/noticias/55331#.X5ca9ohKjb0> Acesso em 26 out. 2020.

²⁰ O I Seminário de Precatórios promovido pelo TJ/MT contou com a participação de gestores públicos de todo o estado. Vide notícia em: <http://www.tjmt.jus.br/noticias/57960#.X5cac4hKjb0> Acesso em 26 out. 2020.

As considerações tecidas neste artigo demonstram a importância de refletir sobre a gestão pública de forma ampla e responsável. As eleições não devem, portanto, ser apenas um momento em que os candidatos “fazem de tudo” para obter o voto dos eleitores. Pelo contrário, devem apresentar suas propostas para a gestão do município, políticas públicas que pretendem implantar, dentre outros temas constitucionalmente relevantes.

Para tanto, é notório que os candidatos devem buscar se inteirar sobre a situação do município e nisso inclui, em nosso sentir, a questão financeira, dentro da qual buscamos enfatizar a gestão no pagamento dos precatórios, por serem dívidas do município que decorrem de decisões judiciais transitadas em julgado.

Em muitos casos, as dívidas com precatórios são elevadas, e se não forem enfrentadas com o devido rigor e responsabilidade, podem inviabilizar a atuação do gestor público, impedindo-o até mesmo de cumprir suas “promessas de campanha”. Isto porque, o inadimplemento com os precatórios, como visto, pode ensejar até mesmo, em *ultima ratio*, o sequestro de valores do ente público, por meio do sistema BACEN-JUD.

Assim, a ênfase que buscamos dar neste artigo é a de que existem alguns caminhos possíveis para a adimplência, como o pagamento na ordem cronológica, o acordo direto e a compensação.

Tais caminhos possíveis buscam possibilitar que o ente público cumpra com suas obrigações constitucionais, a fim de evitar as sanções previstas na Constituição Federal e nas normas que regem a matéria, como por exemplo, a inscrição como inadimplente no sistema de convênios com a União (SICONV), o sequestro de valores, a responsabilização do gestor, dentre outros.

Nesse sentido, nunca é demais lembrar que a atuação de todos os agentes públicos deve se pautar pela responsabilidade com a coisa pública, a transparência e os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). As eleições são o momento propício para a reafirmação desses valores e compromissos constitucionais, bem como para a conscientização a respeito deles. Devem, portanto, ser marcadas, por um debate sério acerca da situação dos municípios e apresentação de propostas para enfrentamento de seus desafios, dentre eles, o sempre presente e atual desafio de estar em dia com as contas públicas, incluindo nisso o pagamento dos precatórios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Precatórios. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/precatórios/> Acesso em 08 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. TJMT reúne comunidade jurídica e entes públicos no I Seminário de Precatórios. Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/noticias/57960#.X5cac4hKjb0> Acesso em 26 out. 2020.

CALDAS, Mariana Urano de Carvalho. Precatório x efetividade da tutela jurisdicional: uma análise acerca da postura da Fazenda Pública à luz do Direito constitucional processual. **Revista de processo, jurisdição e efetividade da justiça**. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 244-260, jul./dez., 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaprocessojurisdicao/article/view/1609/2078> Acesso em 22 out. 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 17.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIDIER JR., Fredie *et al.* **Curso de direito processual civil: execução**. v. 5. Salvador: Juspodivm, 2013.

FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Precatórios na história: de antes do Brasil Colônia até a Constituição de 1988**. São Paulo: IPAM, 2017.

MAIA, Priscila Peixinho. Precatórios: uma delimitação conceitual e ontológica. **Revista Científico**. Fortaleza, v. 16, n. 34, jul./dez., 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/julia/OneDrive/Juliana/Biblioteca/AA%20-%20Artigos/Precat%C3%B3rios/211-2121-2-PB.pdf> Acesso em 22 out. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes; SIMONASI, Kath Anne Meira da Silva. A emenda constitucional n. 94/2016 e a desvinculação de receitas: um caminho para o efetivo pagamento dos precatórios. **Themis: Revista da ESMEC**. Fortaleza, v. 16, n. 1, jan./jun., 2018. Disponível em: <http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/137> Acesso em 22 out. 2020.

MOREIRA, Egon Bockmann [*et al.*]. **Precatórios – O seu novo regime jurídico: a visão do Direito Financeiro, integrada ao Direito Tributário e ao Direito Econômico**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura; PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. **Fazenda pública e execução**. Salvador: Juspodivm, 2017.

REALE, José Roberto. A impossibilidade da quebra da ordem cronológica para o pagamento de precatórios de dívida municipal. **Revista Científica Sensus: Direito**, Londrina. v. 1, n. 2, p. 105-111, jan./jun, 2011. Disponível em: <http://www.aprolon.com.br/conteudo-arquivo/arquivo-2013-10-02-138074910283.pdf> Acesso em 22 out. 2020.

SANTANNA, Gustavo da Silva; ALVES, Ramon Pinto. O regime de precatórios e o (des)interesse (público) no seu pagamento. **Revista digital de direito administrativo**. v. 3, n. 1, p. 217-234, 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rdda/article/view/104506/107853> Acesso em 22 out. 2020.

SANTOS, Rui Barbosa de Carvalho. O sistema do precatório requisitório judicial brasileiro. **Revista da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia**. n. 23. Porto Velho: Digraf/TJ-RO, 2012, p. 178-220. Disponível em: <https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/revistas/emeron/revista-emeron-2012-23.pdf#page=177> Acesso em 22 out. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. A execução contra a Fazenda Pública e os crônicos problemas do precatório. in: VAZ, Orlando. **Precatórios: problemas e soluções**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.