

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

DIOGO ZELAK AGOTTANI

**DÍVIDA PÚBLICA E PRECATÓRIOS: A EVOLUÇÃO DO DÉBITO E OS REGIMES
ESPECIAIS DE PAGAMENTOS**

CURITIBA
2018

DIOGO ZELAK AGOTTANI

**DÍVIDA PÚBLICA E PRECATÓRIOS: A EVOLUÇÃO DO DÉBITO E OS REGIMES
ESPECIAIS DE PAGAMENTOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

DIOGO ZELAK AGOTTANI

DÍVIDA PÚBLICA E PRECATÓRIOS: A EVOLUÇÃO DO DÉBITO E OS REGIMES ESPECIAIS DE PAGAMENTOS

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção de grau de Mestre
no Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama
Orientador – Departamento de Direito Público, UFPR



Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio
Departamento de Direito Público, UFPR

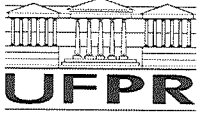
Prof. Dr. José Mauricio Conti
Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, USP

Curitiba, 16 de março de 2018.

Ata da reunião da Comissão Julgadora da Dissertação apresentada pelo mestrando **Diogo Zelak Agottani**, realizada no dia dezesseis de março de dois mil e dezoito, às quatorze horas e trinta minutos.

No dia dezesseis de março do ano de dois mil e dezoito, às quatorze horas e trinta minutos, nas dependências do Programa de Pós-graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas da UFPR – 3.º andar, em sessão pública, reuniu-se a Comissão Julgadora da Dissertação apresentada pelo mestrando **Diogo Zelak Agottani**, sob o título “**Dívida Pública e Precatórios: a evolução do débito e os regimes especiais de pagamentos**”. Comissão esta constituída pelos Professores Doutores Rodrigo Luís Kanayama (Orientador-Presidente/UFPR), Fabricio Ricardo de Limas Tomio (UFPR), José Mauricio Conti (USP – Via Videoconferência) e respectivos Membros, nos termos da decisão do Colegiado deste Programa. Abrindo a sessão, declarou o Senhor Presidente que o exame inicia-se com a exposição sumária pelo mestrando, no prazo máximo de sessenta minutos, sobre o conteúdo de sua Dissertação, em seguida cada examinador arguirá o mestrando, no prazo máximo de trinta minutos, devendo a arguição ser respondida em igual prazo ou sessenta minutos quando haja diálogo na argumentação. Assim sendo, após a exposição oral, o mestrando foi arguido sucessivamente pelos Professores Doutores Fabricio Ricardo de Limas Tomio, José Mauricio Conti e Rodrigo Luís Kanayama. Em seguida, o Senhor Presidente suspendeu a sessão por dez minutos, passando a Comissão Julgadora, em sessão reservada, ao julgamento da Dissertação, atribuindo cada examinador a sua nota de zero a dez (equivalente de D a A). Reabrindo a sessão, foi, pelo Senhor Presidente, anunciado o resultado do julgamento, declarando ter sido aprovada a Dissertação, por unanimidade de votos, sendo-lhe atribuídas as seguintes notas: Rodrigo Luís Kanayama, 9,50 (nove inteiros e cinquenta centésimos), Fabricio Ricardo de Limas Tomio, 9,50 (nove inteiros e cinquenta centésimos), José Mauricio Conti, 9,50 (nove inteiros e cinquenta centésimos), resultando a média 9,50 (nove inteiros e cinquenta centésimos), equivalente ao conceito A. A seguir, emitiu a Comissão seu Parecer em separado, sendo a sessão encerrada pelo Senhor Presidente, o qual agradeceu a presença de todos. Do que para constar, eu, Vanessa Sayuri Umebala Hoshina, secretária administrativa, lavrei a presente ata que segue assinada pelos Senhores Membros da Comissão Julgadora.





PARECER

A Comissão Julgadora da Dissertação apresentada pelo mestrando **Diogo Zelak Agottani**, sob o título “**Dívida Pública e Precatórios: a evolução do débito e os regimes especiais de pagamentos**”, após arguir o candidato e ouvir suas respostas e esclarecimentos, deliberou aprová-lo por unanimidade de votos, com base nas seguintes notas atribuídas pelos Membros:

Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama - 9,50 (nove inteiros e cinquenta centésimos)

Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio - 9,50 (nove inteiros e cinquenta centésimos)

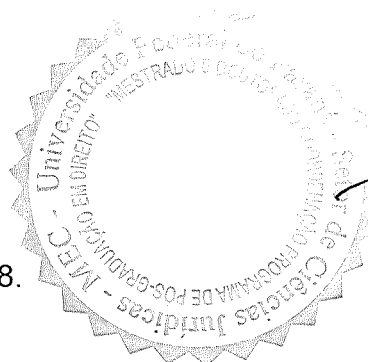
Prof. Dr. José Mauricio Conti - 9,50 (nove inteiros e cinquenta centésimos)
(Via Videoconferência)

Em face da aprovação, deliberou, ainda, a Comissão Julgadora, na forma regimental, opinar pela **concessão do título de Mestre em Direito ao candidato Diogo Zelak Agottani**.

A Comissão Julgadora, do mesmo modo, delibera recomendar ao Colegiado do Programa a dispensa de vinte e três créditos em favor do candidato por ocasião do Doutorado.

É o parecer.

Curitiba, 16 de março de 2018.



RESUMO

Cada vez mais, a dívida pública toma o centro dos debates em nossa sociedade, não só na academia, entre estudiosos da matéria, mas também nas ruas, suscitando a participação de segmentos cada vez maiores da população. Trata-se de matéria de extrema relevância, que afeta a todos, ainda que nem sempre se tenha conhecimento disso. Os precatórios, como espécie da dívida pública em sentido amplo, ganham destaque por suas características peculiares e pelo longo caminho que já se percorreu no direito brasileiro na busca pelo seu pagamento: ao todo, já foram seis emendas constitucionais envolvendo a matéria, cinco delas alterando disposições do art. 100 da Constituição, o artigo mais emendado da Carta. Nesse contexto, o presente estudo busca traçar os limites dos precatórios dentro da dívida pública, estabelecendo suas peculiaridades e seu regime jurídico atual. Na sequência, busca compreender qual foi o impacto das alterações efetuadas à Constituição para com estoques das dívidas com precatórios e seus pagamentos, em especial com relação aos Estados-Membros e ao Distrito Federal, para, ao final, inquirir sobre a constitucionalidade do novo regime estabelecido à Emenda Constitucional nº 99/2017, realizando projeção de sua aplicação à dívida de tais entes, ressaltando suas distinções concretas para com o regime da EC nº 94/2016.

Palavras-chave: Dívida pública, precatórios, orçamento público.

ABSTRACT

Public debt is increasingly at the center of debates in our society, not only inside the academy, but also outside, attracting the participation of entire segments of the population. It is a matter of extreme relevance, which affects everyone, even if not everyone is aware of it. The “precatórios”, as a kind of public debt in a broad sense, are especially important by its peculiar characteristics and by the long way that has already been covered in Brazilian law in the search for its payment. In total, there have already been six constitutional amendments about the matter, five of them amending the art. 100 of the Constitution, the most amended article of it. In this context, the present study seeks to outline the limits of “precatórios” within the public debt, establishing its peculiarities and its current legal regime. In the sequence, it aims to comprehend the impact of the constitutional amendments in relation to the stocks of debts with “precatórios” and its payments, especially on the States and the Federal District, in order to, in the end, inquire about the constitutionality of the new regime established by the Constitutional Amendment No. 99/2017, projecting its application to the debt of such entities, highlighting its concrete distinctions to the regime of the amendment No. 94/2016.

Key-words: public debt, precatórios, public budget.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| TABELA 1 - EVOLUÇÃO NOMINAL E RELATIVA AO PIB DA DLSP, DBGG E DLGG | 31 |
| TABELA 2 - DÍVIDA BRUTA RELATIVA AO PIB DO GOVERNO GERAL DOS PAÍSES MEMBROS DA OCDE EM 2016..... | 32 |
| TABELA 3 - COMPOSIÇÃO DA DBGG EM NOVEMBRO/2017 (EM MILHÕES DE R\$) | 33 |
| TABELA 4 - RELAÇÃO DCL/RCL AO FINAL DO SEGUNDO QUADRIMESTRE DE 2017, PARA ESTADOS E DISTRITO FEDERAL..... | 34 |
| TABELA 5 - PERCENTUAL DA DCL COMPOSTA POR PRECATÓRIOS AO FINAL DO SEGUNDO QUADRIMESTRE DE 2017..... | 36 |
| TABELA 6 - RELAÇÃO PRC/DCL AO FINAL DO SEGUNDO QUADRIMESTRE DE 2017, DESCONTADOS DA DCL OS PRECATÓRIOS DELA INTEGRANTES | 37 |
| TABELA 7 - PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NA RCL TOTAL | 87 |
| TABELA 8 - EVOLUÇÃO DA DISPERSÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NA RCL TOTAL | 88 |
| TABELA 9 - PARTICIPAÇÃO DOS ENTES DA DÍVIDA TOTAL COM PRECATÓRIOS | 88 |
| TABELA 10 - EVOLUÇÃO DA DISPERSÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NA DÍVIDA TOTAL..... | 89 |
| TABELA 11 - PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NOS PAGAMENTOS TOTAIS DE PRECATÓRIOS..... | 90 |
| TABELA 12 - EVOLUÇÃO DA DISPERSÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NOS PAGAMENTOS TOTAIS DE PRECATÓRIOS | 91 |
| TABELA 13 - DÍVIDA COM PRECATÓRIOS ANTERIORES A 05/05/2000 (R\$)..... | 98 |
| TABELA 14 - DÍVIDA COM PRECATÓRIOS POSTERIORES A 05/05/2000 (INCLUSIVE) (R\$)..... | 99 |
| TABELA 15 - DÍVIDA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL COM PRECATÓRIOS ANTERIORES A 05/05/2000..... | 100 |

| | |
|---|-----|
| TABELA 16 - VARIAÇÃO DA DÍVIDA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL COM PRECATÓRIOS POSTERIORES A 05/05/2000 | 100 |
| TABELA 17 - VARIAÇÃO DA DÍVIDA TOTAL COM PRECATÓRIOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL..... | 101 |
| TABELA 18 - EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL..... | 101 |
| TABELA 19 - VARIAÇÃO DAS DÍVIDAS COM PRECATÓRIOS COM RELAÇÃO À RCL (%)..... | 102 |
| TABELA 20 - VARIAÇÃO ABSOLUTA DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS (%) | 103 |
| TABELA 21 - DÍVIDA TOTAL DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL COM PRECATÓRIOS E SUA VARIAÇÃO ABSOLUTA | 110 |
| TABELA 22 - DÍVIDA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL COM RELAÇÃO À RCL E SUA VARIAÇÃO RELATIVA..... | 111 |
| TABELA 23 - PAGAMENTOS TOTAIS DE PRECATÓRIOS REALIZADOS PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL E SUA VARIAÇÃO ABSOLUTA | 111 |
| TABELA 24 - PAGAMENTOS TOTAIS DE PRECATÓRIOS RELATIVOS À RCL TOTAL DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL..... | 112 |
| TABELA 25 - VARIAÇÃO DA DÍVIDA COM PRECATÓRIOS ENTRE 2009 E 2016 ... | 113 |
| TABELA 26 – EVOLUÇÃO E VARIAÇÃO NOMINAL DA DÍVIDA COM PRECATÓRIOS RELATIVA À RCL (%) | 114 |
| TABELA 27 - VARIAÇÃO ABSOLUTA DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS (%) | 115 |
| TABELA 28 - DESVIO PADRÃO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS POR CADA ENTE NOS PERÍODOS EM ANÁLISE (%)..... | 116 |
| TABELA 29 - DESVIO PADRÃO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS POR CADA ENTE NOS PERÍODOS EM ANÁLISE (%)..... | 117 |
| TABELA 30 - COMPROMETIMENTO DA RCL COM O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS (%) | 117 |

| | |
|---|-----|
| TABELA 31 - COMPROMETIMENTO DA RCL COM O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS (%) | 118 |
| TABELA 32 - SIMULAÇÃO DO TEMPO NECESSÁRIO PARA ADIMPLEMENTO INTEGRAL DA DÍVIDA ATUAL..... | 119 |
| TABELA 33 - PROJEÇÃO DE CRESCIMENTO DA DÍVIDA E SIMULAÇÃO DO TEMPO NECESSÁRIO PARA SEU PAGAMENTO..... | 121 |
| TABELA 34 - COMPROMETIMENTO DA RCL COM PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS SEGUNDO A EC 94/2016 E DIFERENÇA QUANTO À MÉDIA EFETIVA ENTRE 2013 E 2016 (%)..... | 161 |
| TABELA 35 - COMPROMETIMENTO DA RCL SEGUNDO EC 99/2017 E DIFERENÇA QUANTO À MÉDIA DE COMPROMETIMENTO ENTRE 2009 E 2016 (%) | 162 |
| TABELA 36 - COMPARATIVO PROJEÇÃO EC 94/2016 E EC 99/2017 (%)..... | 164 |
| TABELA 37 - VALORES NOMINAIS A MAIOR SEGUNDO A EC 94/2016 EM RELAÇÃO À EC 99/2017 (R\$)..... | 164 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgRg – Agravo Regimental
BSPN – Balanço do Setor Público Nacional
CC – Código Civil
CDP - Cadastro da Dívida Pública
CJF – Conselho da Justiça Federal
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
COC - Cadastro de Operações de Crédito
CPC – Código de Processo Civil de 2015
CPC/1973 – Código de Processo Civil de 1973
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
DBGG – Dívida Bruta do Governo Geral
DCL – Dívida Consolidada Líquida
DLGG – Dívida Líquida do Governo Geral
DLSP – Dívida Líquida do Setor Público
DPF – Dívida Pública Federal
DPFe – Dívida Pública Federal externa
DPFMI – Dívida Pública Federal Mobiliária interna
DRU – Desvinculação das Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
FINBRA – Finanças do Brasil
FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA-E - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial
LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LFT – Letras Financeiras do Tesouro
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)
LTN – Letras do Tesouro Nacional
NTN – Notas do Tesouro Nacional
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PIS - Programa de Integração Social
PPA – Plano Plurianual
PRC – Precatório
PSV – Proposta de Súmula Vinculante
QDCC - Quadro de Dados Contábeis Consolidados
RCL – Receita Corrente Líquida
Rcl - Reclamação
RGF - Relatório de Gestão Fiscal
RPV – Requisição de Pequeno Valor
RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária
Serpro - Serviço Federal de Processamento de Dados
Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SISTN - Sistema de Coleta de Dados Contábeis
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SV – Súmula Vinculante
TDA – Título da Dívida Agrária

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 | A DÍVIDA PÚBLICA | 19 |
| 2.1. | CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA | 19 |
| 2.2. | FUNÇÕES E RISCOS DA DÍVIDA: A NECESSIDADE DE LIMITES | 25 |
| 2.3. | MONTANTE E COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA | 30 |
| 2.4. | OS PRECATÓRIOS NA DÍVIDA PÚBLICA | 35 |
| 3 | OS PRECATÓRIOS NO DIREITO BRASILEIRO | 39 |
| 3.1. | PRIVILÉGIOS DA FAZENDA PÚBLICA E IGUALDADE | 39 |
| 3.2. | A IMPENHORABILIDADE DOS BENS PÚBLICOS E A BUSCA POR ALTERNATIVAS PARA A EXECUÇÃO | 47 |
| 3.3. | A CONSTITUCIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS PRECATÓRIOS | 51 |
| 3.4. | PRECATÓRIOS, LEGALIDADE E ORÇAMENTO PÚBLICO..... | 58 |
| 3.5. | AS FINALIDADES DOS PRECATÓRIOS..... | 70 |
| 4 | PRECATÓRIOS NA CRFB88: MORATÓRIAS E REGIMES ESPECIAIS | 74 |
| 4.1. | PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E CONTAS PÚBLICAS | 74 |
| 4.2. | PRECATÓRIOS NA CRFB88: O PARCELAMENTO DA DÍVIDA..... | 81 |
| 4.2.1. | Metodologia | 81 |
| 4.2.2. | Da dispersão da dívida, dos pagamentos e da RCL | 86 |
| 4.2.3. | Os primeiros parcelamentos: A CRFB88 e a EC 30/2000..... | 92 |
| 4.2.3.1. | Disposições constitucionais..... | 92 |
| 4.2.3.2. | Evolução da dívida | 95 |
| 4.2.4. | EC 62/2009: O PRIMEIRO REGIME ESPECIAL..... | 104 |
| 4.2.4.1. | As alterações implementadas pela EC 62/2009 | 104 |
| 4.2.4.2. | Evolução da dívida | 109 |
| 5 | O NOVO REGIME ESPECIAL: EC 94/2016 E 99/2017 | 123 |
| 5.1. | AS ALTERAÇÕES IMPLEMENTADAS PELA EC 94/2016 | 123 |
| 5.1.1. | O novo regime especial..... | 123 |
| 5.1.2. | As distinções para com o regime da EC 62/2009..... | 125 |
| 5.2. | AS ALTERAÇÕES IMPLEMENTADAS PELA EC 99/2017 | 128 |

| | |
|---|------------|
| 5.2.1. As alterações do regime especial..... | 128 |
| 5.2.2. A inconstitucionalidade da EC 99/2017 | 131 |
| 5.2.2.1. Inconstitucionalidade à luz do entendimento do STF | 131 |
| 5.2.2.2. Inconstitucionalidade face ao princípio da moralidade administrativa | 134 |
| 5.2.2.3. Inconstitucionalidade face ao direito fundamental à razoável duração do processo | 140 |
| 5.2.2.4. Inconstitucionalidade por violação à efetividade da jurisdição..... | 145 |
| 5.2.2.5. Inconstitucionalidade por violação ao Estado de Direito | 148 |
| 5.2.2.6. Inconstitucionalidade por violação à separação dos poderes..... | 153 |
| 5.2.2.7. Ausência de justificativa para o regime ante às finalidades dos precatórios .. | 156 |
| 5.3. A PROJEÇÃO DO NOVO REGIME ESPECIAL | 159 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 167 |
| REFERÊNCIAS..... | 174 |

1 INTRODUÇÃO

Outrora relegado a segundo plano, restrito a poucos técnicos e agentes públicos, o Direito Financeiro tem assumido cada vez maior protagonismo no contexto nacional. E tal não ocorre apenas entre juristas: nos últimos anos, as finanças públicas passaram a permear ou até mesmo dominar grande parte dos noticiários e dos mais acirrados debates políticos, econômicos e sociais.

Os recentes ajustes fiscais implementados em diversos entes da federação, incluindo o Estado do Paraná entre o final de 2014 e início de 2015¹e, mais recentemente, em 2017,² bem como o Município de Curitiba em 2017³, mobilizaram diversos seguimentos da sociedade no debate sobre as medidas propostas e implementadas pelos governos. Especial destaque também ganhou a crise vivenciada

¹ No ajuste fiscal realizado em tal período, destacam-se por sua grande repercussão social o aumento da alíquota do IPVA e as mudanças implementadas no fundo previdenciário dos servidores públicos, essas últimas objeto de protestos que resultaram em mais de duzentos feridos, conforme informação do portal G1 (JUSTI, Adriana. Professores e polícia entram em confronto durante votação na Alep. **G1**. Curitiba. 29 abr. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/04/professores-entram-em-confronto-com-pm-durante-votacao-na-alep.html>>. Acesso em: 15 jun. 2016.)

² Sem a mesma repercussão das medidas de dois anos antes, em 2017 foi encaminhado pelo Executivo novo pacote de ajuste fiscal no Estado do Paraná, com estimativa de economia de mais de R\$ 100 milhões. O pacote não previu o aumento de tributos, sendo suas principais propostas na área da segurança pública, com pagamento de horas-extras a servidores, incentivos ao retorno de policiais aposentados e para que os ativos se aposentem mais tarde. Previu ainda o congelamento de gratificações e autorização para renegociação do crédito Proinveste, vide informações veiculadas pelo jornal Gazeta do Povo. (FELIX, Rosana. “Dono do cofre” do Paraná, Mauro Ricardo explica novo pacote fiscal. **Gazeta do Povo**. Curitiba, p. 12-12. 13 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/dono-do-cofre-do-parana-mauro-ricardo-explica-novo-pacote-fiscal-dyxh4r8b1i5z4p9kmhouiosoj>>. Acesso em: 12 set. 2017).

³ Em março de 2017, a Prefeitura de Curitiba encaminhou à Câmara Municipal plano de recuperação, afirmando existir déficit de R\$ 2,19 bilhões no orçamento público. Dentre as principais medidas propostas, constava o aumento a alíquota do ITBI, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal Municipal, alterações na data-base de reajuste dos servidores públicos, no 13º salário, nos planos de carreira e previdência, conforme informação da própria Prefeitura. (CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Conheça medidas do Plano de Recuperação de Curitiba. **Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba**. Curitiba. 22 maio 2017. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/conheca-medidas-do-plano-de-recuperacao-de-curitiba/42203>>. Acesso em: 12 dez. 2017). A votação dos projetos envolvidos no plano levou a diversas manifestações, inclusive com invasão da Câmara Municipal por servidores públicos, vide informações do portal G1 (G1 PR. Servidores municipais decidem desocupar Câmara de Curitiba após promessa de reunião com prefeitura. **G1**. Curitiba. jun. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/servidores-municipais-decidem-desocupar-camara-de-curitiba-apos-promessa-de-reuniao-com-prefeitura.ghtml>>. Acesso em: 12 set. 2017).

pelos Estados do Rio de Janeiro⁴ e do Rio Grande do Sul,⁵ que levaram até mesmo ao atraso e parcelamento do pagamento de servidores públicos.

No âmbito nacional, foi objeto de grande discussão em toda a sociedade a EC 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, limitando gastos dos entes da federação por vinte exercícios financeiros.⁶ No mesmo ano, a EC 93/2016 também foi objeto de destaque nos telejornais e debates sociais, com a criação da nova Desvinculação das Receitas da União (DRU).⁷

Não fosse o suficiente, o país mobilizou-se em torno de questões essencialmente de direito financeiro ao longo de quase todo o ano de 2016, tendo em vista o processo de impeachment contra a então presidente, fundamentado sobretudo nesse ramo do direito. Independente das questões políticas envolvidas no processo, fato é que as chamadas “pedaladas fiscais” e a abertura de crédito suplementar por decreto sem autorização do Congresso passaram a ser quase diariamente

⁴ No Rio de Janeiro, a falta de recursos, afora o não pagamento de diversas outras despesas, levou o Estado a deixar de realizar o pagamento dos salários dos servidores por diversas vezes, como ocorreu nos meses de maio, junho e julho de 2017, conforme informação do portal UOL Notícias. (UOL. Pezão atrasa salários de novo, mas promete pôr em dia maio, junho e julho até sexta. **UOL Notícias**. São Paulo. 14 ago. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/08/14/peza0-atrasa-salarios-de-julho-mas-promete-queitar-atrasos-ate-sexta-com-excecao-do-13.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2017).

⁵ No Rio Grande do Sul, desde 2015 os salários dos servidores vêm sendo constantemente parcelados, sobretudo a partir de fevereiro de 2016. Em 31 de agosto de 2017, em especial, dos R\$ 1,143 bilhão necessários para pagamento dos servidores, o governo dispunha de apenas R\$ 221 milhões, dos quais R\$ 102 milhões ainda foram usados para pagamento da nona parcela do 13º salário de 2016. Com isso, foram depositados apenas R\$ 350,00 para cada servidor em 31 de agosto, R\$ 170,00 em 06 de setembro e outros R\$ 280,00 no dia 08, com previsão de pagamento integral apenas para dia 13 de setembro, conforme notícia do G1. (G1 RS. Após pagar R\$ 350 a servidores, governo do RS anuncia depósito de mais R\$ 170. **G1**. Porto Alegre. 06 set. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/apos-pagar-r-350-a-servidores-governo-do-rs-anuncia-deposito-de-mais-r-170.ghtml>>. Acesso em: 12 dez. 2017).

⁶ A proposta, votação e aprovação da emenda em questão foi motivo de protestos em todo o país, como noticiou o jornal Valor Econômico. (LIMA, Vandson; MURAKAWA, Fabio; CUNTO, Raphael di. Senado vota PEC dos gastos em meio a protesto. **Valor Econômico**. Brasília. 29 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4791193/senado-vota-pec-dos-gastos-em-meio-protesto>>. Acesso em: 12 dez. 2017).

⁷ Ainda que sem a mesma repercussão social da EC 95/2016, a nova DRU também foi objeto frequente dos noticiários em meados de 2016, conforme se observa da notícia veiculada pelo jornal Folha de São Paulo: (HAUBERT, Mariana. Senado renova mecanismo que libera governo de gasto obrigatório até 2023. **Folha de São Paulo**. Brasília. 24 ago. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1806646-senado-aprova-projeto-que-prorroga-dru-ate-2023-proposta-vai-ao-congresso.shtml>>. Acesso em: 12 dez. 2017).

mencionadas em todas as mídias possíveis, que popularizaram os termos e a matéria, tornando-os presentes no dia-a-dia do cidadão brasileiro.⁸

Em 2017, outro tema com relevantes implicações no direito financeiro que ganhou espaço nas discussões em todos os seguimentos da sociedade foram as propostas de reforma da previdência social apresentadas pelo Governo Federal, as quais, ainda que em intenso contato com outras áreas do direito, têm em seu cerne a discussão sobre o equilíbrio do orçamento público.⁹

Nesse contexto, é inegável que o Direito Financeiro ganhou a academia e as ruas, permanecendo no centro do debate político, econômico e fiscal em nosso país. E os precatórios, que há muito já constituíam um dos temas mais controvertidos do Direito Financeiro brasileiro, não ficaram de fora desse movimento, ainda que não tenham despertado tanto clamor social quanto outras matérias.

Com efeito, em 14 de março de 2013, no julgamento das ADIs 4357 e 4425, o Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente inconstitucional a EC 62/2009. Na sequência, em março de 2015, o Tribunal modulou os efeitos de sua decisão, criando novo regime temporário especial para o pagamento dos precatórios, a partir do declarado inconstitucional, em mais uma decisão de ampla repercussão no país, sobretudo entre juristas.

⁸ As acusações que basearam o processo de impeachment foram amplamente divulgadas e debatidas pela imprensa, que expôs à exaustão no que consistiam os argumentos da acusação e da defesa, como bem se observa de reportagens veiculadas pelo jornal EL PAÍS (EL PAÍS. Do que Dilma é (e não é) acusada no parecer votado no Senado nesta quarta. **El País**. Brasília. 12 maio 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/31/politica/1459453388_280149.html>. Acesso em: 12 dez. 2017), G1 (G1 SP. O que dizem pedido, defesa e parecer sobre impeachment de Dilma. **G1**. São Paulo. 06 abr. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/o-que-dizem-parecer-defesa-e-pedido-sobre-impeachment-de-dilma.html>>. Acesso em: 12 dez. 2017), BBC BRASIL (SCHREIBER, Mariana. 5 perguntas para entender as acusações que podem tirar Dilma definitivamente da Presidência. **BBC Brasil**. Brasília. 25 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37190184>>. Acesso em: 12 dez. 2017) e CARTA CAPITAL (REDAÇÃO. Impeachment: entenda os argumentos pró e contra. **Carta Capital**. São Paulo. 07 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/impeachment-entenda-os-argumentos-pro-e-contra>>. Acesso em: 12 dez. 2017).

⁹ Conforme noticiado pela mídia oficial, o Governo Federal, ao propor a reforma, apresentava como algumas de suas principais justificativas a perspectiva de crescimento dos gastos com previdência, que em dez anos poderiam crescer em R\$ 113 bilhões e atingir 64% da arrecadação da União. (BRASIL. PORTAL BRASIL. **Entenda os 10 principais pontos da reforma da Previdência**. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2017/04/entenda-os-10-principais-pontos-da-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 14 jan. 2018).

No ano seguinte, foi aprovada a EC 94/2016, que modificou dispositivos do art. 100 da CRFB e do ADCT, instituindo outro regime especial de pagamento de precatórios, agora com previsão de adimplemento da dívida até 31 de dezembro de 2020. Passado mais um ano, o tema foi objeto de mais uma emenda, a EC 99/2017, que alterou disposições sobre o regime especial de pagamentos e ampliou seu prazo até 31 de dezembro de 2024.

Foi a sexta emenda constitucional sobre o tema, cuja relevância se impõe não só pela quantidade de alterações da Constituição, mas também pelos números que envolve: conforme dados divulgados em 2012 pelo CNJ,¹⁰ em um dos mais abrangentes estudos já realizados sobre a matéria, apenas no âmbito da justiça estadual a dívida da fazenda pública com precatórios era, em julho daquele ano,¹¹ de R\$ 87.570.492.923,93. Desse total, parte substancial tem por devedores os Estados-Membros e o Distrito Federal, devedores, à época, de R\$ 48.130.428.721,91, o equivalente a aproximadamente 55% dos precatórios da justiça estadual.

A análise de dados mais recentes, ademais, não só confirma a permanência da dívida, como demonstra o seu substancial crescimento. Com efeito, analisados os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do ano de 2016 dos Estados-Membros e do Distrito Federal, constata-se que suas dívidas com sentenças judiciais, ao final de tal ano, atingiram a monta de R\$ 58.532.352.181,52,¹² chegando a R\$ 60.766.258.237,48 no final do segundo quadrimestre de 2017, valores esses superiores em mais de dez bilhões de reais o observado apenas quatro anos antes.

Assim sendo, resta evidente que a questão dos precatórios constitui, nos dizeres de Vincenzo Florenzano,¹³ um problema transdisciplinar complexo, ao mesmo

¹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Precatórios**: Reestruturação da gestão dos tribunais. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/reatorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf> Acesso em 20 out. 2015. p.13

¹¹ Exceção feita aos precatórios devidos junto ao Tribunal de Justiça da Bahia, cujos valores no estudo estão atualizados apenas até dezembro de 2011.

¹² BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)**. 2017. Disponível em: <https://www.siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

¹³ FLORENZANO, VincenzoDemetrio. A emenda constitucional n° 30/00 sob a perspectiva da análise econômica do direito. **Revista da AMDE**, Belo Horizonte, v. 2, p.15-36, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.revista.amde.org.br/index.php/ramde/article/view/28>>. Acesso em: 12 dez. 2017. p.15.

tempo econômico, social e jurídico. Econômico porque diz respeito ao desenvolvimento da atividade econômica e à alocação de recursos escassos; social porque envolve a distribuição e aplicação dos recursos públicos; e jurídico na medida em que, se nem mesmo o Estado cumpre as decisões judiciais, não se pode falar em Estado de Direito.

Acrescenta-se ainda tratar-se de um problema financeiro, que diz com o orçamento, receitas, despesas e dívida pública. Igualmente, configura problema institucional, a desafiar a separação dos poderes em todas as suas dimensões: o Legislativo cria sucessivas regras para pagamento, pelo Executivo, das dívidas reconhecidas pelo Judiciário; o Executivo, todavia, não atende às determinações contidas às sentenças transitadas em julgado, descumprindo-as; o Judiciário, a seu turno, declarou a inconstitucionalidade de regras fixadas pelo Legislativo, chegando mesmo a ele próprio definir as regras que entendia devidas para o tema.

A questão central, todavia, remanesce sempre a mesma: quando os credores de precatórios enfim terão seus créditos adimplidos? Até hoje, nenhuma das alterações da Constituição, com a instituição de moratórias, regimes especiais, créditos preferenciais, previsões de sanções, entre outros, foi capaz de liquidar a dívida. Remanesce, conforme suscita Egon Bockmann Moreira et al., incompreensível inadimplemento ante às inúmeras benesses concedidas pela CRFB.¹⁴

Nesse contexto, tem o regime especial instituído pela EC 94/2016 e alterado pela EC 99/2017 alguma diferença para com as anteriores que nos permita acreditar que poderá levar, enfim, ao integral adimplemento dos precatórios?

É o que o presente estudo visa examinar. Investigando o instituto do precatório, a justificativa de seu surgimento e suas finalidades atuais, analisaremos as principais mudanças em seu regime jurídico no âmbito da Constituição de 1988, sobretudo no que tange a parcelamentos e regimes especiais, averiguando, nos limites dos dados disponíveis, os efeitos empíricos dessas mudanças para o montante acumulado da dívida dos Estados-Membros e do Distrito Federal. Na sequência, adentrando à análise do novo regime especial, examinaremos suas disposições e apontaremos aquilo que ela apresenta de novo e aquilo no que ela constitui mera repetição de fórmulas

¹⁴ MOREIRA, Egon Bockmann et al. **Precatórios: O seu novo regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 139

anteriormente adotadas, analisando a sua constitucionalidade. Por fim, na busca por antever quais serão os seus resultados, simularemos a sua aplicação de forma retroativa, aplicando suas regras às dívidas dos Estados-Membros e do Distrito Federal nos anos de 2010 a 2016.

2 A DÍVIDA PÚBLICA

2.1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Não obstante os precatórios constituam dívidas da Fazenda Pública decorrentes de condenações judiciais, nem sempre são classificados como integrantes da dívida pública em sentido estrito, não estando abarcados em alguns dos conceitos de dívida pública mais celebrados à doutrina.

É o que se observa, por exemplo, do conceito apresentado por Régis Fernandes de Oliveira,¹⁵ que define dívida pública como a obrigação do Poder Público decorrente de empréstimos obtidos pelo governo através de contratos ou da venda de títulos, pelos quais recebe dinheiro com a obrigação de devolvê-lo com juros. Para o autor, destarte, todas as demais despesas do Estado, decorrentes de norma constitucional, legal, ou contratos, não entrariam no conceito de dívida pública, que também não abarcaria, por decorrência, os precatórios.

Sobre o tema, José Maurício Conti afirma que a dívida pública consiste no “conjunto de obrigações de natureza financeira assumidas pelo Poder Público”,¹⁶ essas contraídas através de operações de crédito, definidas pelo autor como obrigações decorrentes de financiamentos ou empréstimos, incluindo arrendamento mercantil e a concessão de garantia, que representem compromissos assumidos com credores internos ou externos.

O site do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão,¹⁷ por sua vez, ao definir “dívida pública” afirma que essa é contraída pelo governo para financiar parte de seus gastos não cobertos com a arrecadação de impostos, ou para alcançar objetivos de gestão econômica, como controlar o nível de atividade, o crédito, o consumo ou para a captação de dólares no exterior.

¹⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 944-945.

¹⁶ CONTI, Jose Mauricio. **Direito financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: O. Mendes, 1998. p.70

¹⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **O que é dívida pública?** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-divida-publica>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

No mesmo sentido é a definição apresentada pelo site da Secretaria do Tesouro Nacional, que, ao definir a Dívida Pública Federal, o faz afirmando consistir em dívidas contraídas pelo governo para financiamento de seu déficit (incluindo o refinanciamento da própria dívida) ou para outras operações com finalidades específicas determinadas em lei.¹⁸

Aline Dieguez B. de Meneses Silva e Otavio Ladeira de Medeiros¹⁹ também destacam a relação entre dívida e déficit público, definindo a dívida como uma obrigação de determinado ente com terceiros, decorrente de diferenças entre suas despesas e receitas.

Por derradeiro, Luiz Emygdio da Rosa Junior,²⁰ afirma que a dívida pública pode ser definida em sentido estrito, a abarcar apenas obrigações de pagamento decorrentes de empréstimos originados de contratos ou da emissão de títulos, ou em sentido *lato*, compreendendo todas as obrigações do Estado com seus credores, independente de sua origem, incluindo cauções, fianças, prestações de serviços, aposentadorias, sentenças judiciais, etc.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 30,§7º, expressamente incluiu na Dívida Consolidada Líquida (DCL), para fins de aferição de seus limites (conforme adiante melhor exposto), os precatórios expedidos após a sua entrada em vigor (05 de maio de 2000) vencidos e não pagos, ampliando o escopo de tal indicador para além do que tradicionalmente se concebe como dívida pública em sentido estrito.

De toda forma, seja qual for o conceito de dívida pública adotado, diversas são as classificações a ela empregadas pela legislação e pela doutrina, como bem se observa da obra de Aline Dieguez B. de Meneses Silva e Otavio Ladeira de Medeiros,

¹⁸ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **FAQ: Dívida Pública - Conceitos Básicos**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

¹⁹ SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses; MEDEIROS, Otávio Ladeira de. Conceitos e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. p. 101-128. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b>. Acesso em: 20 jan. 2018. p. 102.

²⁰ ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de direito financeiro & direito tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p.114-115.

que afirmam a possibilidade de classificação da dívida pública de acordo com sua origem, abrangência e natureza.²¹

Primeiramente, quanto à origem, os autores afirmam que a dívida pode ser classificada em interna ou externa. Apresentam, no entanto, três critérios diferentes para essa classificação.

De acordo com o primeiro, atualmente utilizado pelo Brasil, interna é a dívida contratada em moeda corrente do país e externa a denominada em outras moedas. O segundo critério, a seu turno, diz respeito à titularidade do crédito: é interna a dívida que está em poder de residentes do país e externa aquela em poder de residentes em outros países. Por fim, o terceiro critério, qualificado como “menos usual” pelos autores, é atrelado ao foro eleito para discussão da dívida, sendo assim interna aquela que deve ser discutida no Poder Judiciário do país devedor e externa aquela cuja corte competente para dirimir conflitos for sediada em outro país.

No que tange à abrangência, os autores expõem seis possibilidades de classificação da dívida pública.

Em primeiro lugar, os indicadores frequentemente dizem respeito à dívida do “setor público”, esse considerado como as instituições públicas não financeiras, incluindo as três esferas de governo, suas empresas estatais não financeiras, fundos públicos sem natureza de intermediários financeiros, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Banco Central (BACEN), esse último incluído no conceito em virtude de que, conforme esclarece publicação do próprio Banco,²² transfere automaticamente o seu lucro para o Tesouro Nacional, sendo ainda o agente “arrecadador” do imposto inflacionário.

Na sequência, os autores mencionam a possibilidade de que a dívida seja analisada no âmbito do governo geral, a considerar as administrações diretas federal, estadual e municipal e a previdência pública, do governo central (no qual estariam incluídos o Tesouro Nacional, INSS e BACEN), do governo federal (Tesouro Nacional e

²¹ SILVA, Aline Dieguiz B. de Meneses; MEDEIROS, Otávio Ladeira de, 2009. p. 101 et. seq.

²² BRASIL. Banco Central do Brasil. **Finanças Públicas**: Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionados à Política Econômico-Financeira. 6. ed. Brasília: BACEN, 2008. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/infecon/finpub/manualfinpublp.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018. p.131.

INSS), dos governos regionais (estaduais e municipais) ou das empresas estatais (federais, estaduais e municipais).

Exemplo de classificação da dívida segundo sua abrangência seria o indicador da Dívida Líquida do Setor Público (DSLPI), que abarca todas as obrigações do setor público não financeiro, deduzidos seus ativos financeiros junto a agentes privados não financeiros e financeiros públicos e privados. Nesse conceito estão abarcados os ativos e passivos do BACEN, o que abrange, dentre outros, as reservas internacionais (ativo) e a base monetária (passivo). Tal indicador de endividamento, afirmam os autores, configura o principal indicador utilizado pelo governo brasileiro na condução da política econômica.

Outras classificações da dívida segundo sua abrangência seriam a Dívida Pública Federal (DPF), a abranger toda a dívida do governo federal (Tesouro Nacional e INSS), a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG). No caso das duas últimas, conforme adrede esclarecido, abrangem apenas as dívidas das três esferas do governo e do sistema público da previdência com o setor privado e o público não financeiro, sendo que a primeira considera somente os passivos, ao passo que a segunda também abarca os ativos. Em ambos os casos, são deduzidos do passivo dívidas de um ente titularizadas por outro abrangido pelo indicador.

Por derradeiro, no que tange à natureza da dívida, os autores destacam que a dívida pública pode ser contratual, se tiver origem em contratos, que definirão suas características, ou mobiliária, se decorrerem da emissão de título, o qual terá autonomia quanto ao fato que o gerou.

Silva e Medeiros destacam que a dívida mobiliária ainda pode ser classificada de acordo com a forma de emissão e de negociação dos títulos a ela relativos, bem como conforme os seus detentores.

Quanto à forma de emissão, pode ser “oferta pública”, quando os títulos são emitidos sob a forma de leilão, como é o caso das Letras Financeiras do Tesouro (LFT), das Letras do Tesouro Nacional (LTN) e das Notas do Tesouro Nacional (NTN), ou “direta”, quando emitidas para atender a um contrato específico ou por determinação legal, como ocorre na securitização das dívidas para a reforma agrária

(Títulos da Dívida Agrária – TDA). Já quanto à forma de negociação, os títulos podem ser “negociáveis” ou “inegociáveis”, de acordo com a possibilidade de sua livre negociação no mercado e, no que tange aos detentores, os títulos são classificados entre aqueles em poder do público e aqueles em poder do BACEN (esses últimos, por exemplo, não terão qualquer impacto na DLSP, tendo em vista que figurarão como ativo do BACEN e passivo do Tesouro Nacional, em igual valor).

Especificamente quanto à dívida federal mobiliária externa, Silva e Medeiros falam na possibilidade de sua classificação em “dívida renegociada”, relativa a títulos emitidos para programas de renegociação da dívida e “novas emissões” relativas a ofertas públicas de títulos posteriores à renegociação. A dívida federal contratual externa, por sua vez, teria diversas origens, sendo, por exemplo, contratada com organismos multilaterais e agências governamentais.

Quanto às classificações legais, especial destaque merecem aquelas apresentadas pela Lei n° 4.320/1964 e a pela LRF, a primeira distinguindo a dívida pública em fundada e flutuante, a segunda definindo conceito de dívida consolidada ou fundada e de dívida mobiliária.

A dívida fundada, conforme art. 98 da Lei n° 4.320/1964,²³ abarca os compromissos exigíveis em prazos superiores a doze meses, contraídos para atender desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos. A flutuante, por sua vez, definida ao art. 92 da lei,²⁴ abarca os restos a pagar (excluídos os serviços da dívida), os serviços da dívida a pagar, os depósitos e os depósitos de tesouraria.

Sobre essa classificação, Aliomar Baleeiro²⁵ afirma que a dívida flutuante é contratada para corrigir a falta de sincronia entre receitas e despesas ou para equilibrar a caixa pública na conformidade de ingressos e saídas, suprimindo embaraços de tesouraria. Quando não paga, passaria a integrar a dívida fundada, a qual caracterizar-

²³ Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.

²⁴ Art. 92. A dívida flutuante compreende:

I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;

II - os serviços da dívida a pagar;

III - os depósitos;

IV - os débitos de tesouraria.

²⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense. 2ª Ed. rev. e ampl. 1958b. Volume II. p. 885-889

se-ia por sua estabilidade, por não variar ao sabor da cadência de receitas e despesas, como ocorreria com a flutuante, sendo contraída, em geral, para investimentos duráveis.

Régis Fernandes de Oliveira,²⁶ a seu turno, atrela diretamente a classificação da dívida pública em flutuante e fundada/consolidada à extensão da obrigação, sendo as primeiras contratadas para liquidação até 10 de dezembro do ano em que foram contratadas e as últimas para liquidação em prazo superior a doze meses ou, se inferior, quando tenham suas receitas sido incluídas no orçamento, na esteira do previsto ao art. 29 da LRF.²⁷

Com efeito, em tal artigo, a LRF define a dívida consolidada ou fundada como as obrigações financeiras dos entes da Federação assumidas em decorrência de leis, contratos, convênios, tratados ou operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses ou inferior, desde que suas receitas tenham constado do orçamento. Nela estão abarcados ainda títulos emitidos pelo Estado Resolução n° 40 do Senado Federal, art. 1°, §1°, III) bem como os precatórios emitidos após 05 de maio de 2000 e não pagos no exercício de sua inclusão no orçamento (LRF, art. 30, §7°).

Por fim, a Dívida Consolidada Líquida (DCL), de extrema relevância para a aplicação dos limites de endividamento dos entes (adiante abordado), é definida à Resolução n° 40 do Senado Federal como a dívida pública consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros do ente (art. 1°, §1°, V). A mesma Resolução ainda esclarece que a DCL não inclui obrigações entre as administrações diretas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (art. 1°, §2°).

²⁶ OLIVEIRA, Régis Fernandes de, 2014. p. 945-949.

²⁷ Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

2.2. FUNÇÕES E RISCOS DA DÍVIDA: A NECESSIDADE DE LIMITES

Em contexto de recursos públicos limitados, sujeitos a ciclos e choques, inegável é a importante função desempenhada pelo endividamento público, a possibilitar a garantia de níveis equilibrados de investimentos e serviços entre as gerações.²⁸

Com efeito, na ausência do crédito público, qualquer choque na arrecadação do governo teria de ser imediatamente absorvido pela população, seja através da elevação da tributação, seja por meio de maiores cortes nas despesas, em ambos os casos penalizando em demasia a geração atual.

Assim sendo, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da Costa²⁹ conclui que o endividamento é fundamental para a distribuição ótima intertemporal das políticas públicas, dissociando temporalmente a provisão de bens da arrecadação dos recursos para lhe fazer face.

Afora isso, o crédito também possibilita o financiamento tempestivo de projetos com retorno de médio e longo prazo, como obras na área de infraestrutura, assim como pode proporcionar o atendimento a despesas de caráter emergencial, tais como as decorrentes de situações de calamidade pública, de desastres naturais e guerras.

Por fim, o endividamento do Estado ainda pode desempenhar relevante função para o bom funcionamento da economia, eis que pode ser utilizado de forma a auxiliar a condução da política monetária e para a consolidação do sistema financeiro. É o caso, por exemplo, da utilização de títulos públicos pelo Banco Central (BACEN) para o controle da liquidez do mercado e garantia da estabilidade da moeda. Os mesmos títulos também são relevante referencial para a emissão de títulos privados, sendo que

²⁸ SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. p. 81-99. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b>. Acesso em: 20 jan. 2018. p. 17.

²⁹ COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. Sustentabilidade da Dívida Pública. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. p. 81-99. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b>. Acesso em: 20 jan. 2018. p. 81.

o desenvolvimento do mercado de títulos públicos e privados contribui para incrementar a eficiência do sistema financeiro quanto à alocação de recursos.³⁰

Contudo, não obstante tais possibilidades de utilização funcional da dívida pública, com resultados potencialmente positivos para economia, para investimentos e para a prestação de serviços ao cidadão, fato é que essa também traz consigo uma série de riscos a ameaçar as finanças da sociedade que a suporta.

Um primeiro aspecto a se considerar, diretamente relacionado à distribuição intertemporal de políticas públicas, é o da justiça intergeracional, destacado por José Maurício Conti.³¹ Nesse campo, de intenso contato com a Filosofia do Direito, questiona-se se devemos algo às gerações futuras e como o endividamento contemporâneo pode impactar a economia futura, ao que o autor questiona se somos “usufrutuários” de país que pertence aos brasileiros do futuro e conclui que, ao falar de dívida pública, devemos sempre ter em vista a sustentabilidade do Estado quanto ao exercício de sua atividade financeira.

Adiante, relevante é a contribuição de Jean-Claude Chouraqui, Brian Jones e Robert Montador,³² que afirmam que, quanto maior a dívida pública, maior tende a ser o fardo do serviço da dívida sobre o orçamento, tornando-o cada vez mais inflexível. Com uma maior parcela dos gastos comprometidos com o pagamento de juros da dívida, a política fiscal fica cada vez menos flexível, sendo preciso, para manter ou reduzir o valor da dívida, cortar outras despesas ou aumentar a tributação, tornando cada vez mais difícil a sua redução e a redução das distorções dessa, afetando o consumo, investimentos e resultando em significativas perdas em termos de bem-estar.

Afora isso, os autores afirmam que há risco de que o crescimento da dívida pública gere pressão sobre as taxas de juros, reduzindo o investimento privado e potencialmente reduzindo o crescimento da economia. Tal cenário resultaria no

³⁰ SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de, 2009. p. 17.

³¹ CONTI, José Maurício. Devo não nego: o Direito Financeiro e o dilema da dívida pública. **Revista Consultor Jurídico**. 17 out. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-17/contas-vista-devo-nao-nego-direito-financeiro-dilema-divida-publica>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

³² CHOURAQUI, Jean-claude; JONES, Brian; MONTADOR, Robert Bruce. Public debt in a medium-term perspective. **OECD Economic Studies**, Paris, n. 7, p.103-153, set. 1986. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/public-finance/public-debt-in-a-medium-term-perspective.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2018. p.127-129-131

fenômeno do "crowding-out": aumento dos juros, queda dos investimentos e, em uma economia aberta, a saída de capital do país e a deterioração da balança comercial.

Sobre essa hipótese, Chouraqui, Jones e Montador explicam que a pressão sobre os juros decorrente do crescimento da dívida pública se deve à necessidade de induzir o setor privado a manter maiores parcelas da dívida pública em suas carteiras e, principalmente, a expectativas de inflação futura. Com a dívida pública maior, os poupadores temerão que o governo reduza seus débitos a partir da inflação. Esse receio, por sua vez, fará com que os juros para empréstimos sejam elevados, afetando o investimento privado.

Giorgio Stefani,³³ por sua vez, sustenta que todas as taxas de juros em uma economia são coligadas e que, ao sinalizar o aumento de juros para obter mais crédito, o Estado faz com que os particulares também tenham de aceitar condições similares para compartilhar dos recursos restantes à sua disposição, elevando o custo do crédito e, por conseguinte, da produção.

Nesse contexto, os riscos decorrentes do aumento da dívida pública foram substancialmente confirmados em estudo empírico conduzido por Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff.³⁴ Os autores analisaram dados de quarenta e quatro países, divididos em vinte desenvolvidos e vinte e quatro em desenvolvimento, por um período de até duzentos anos, buscando aferir a existência de eventual relação entre o montante do débito público, o crescimento da economia e a inflação dos países.

A partir desse estudo, os autores constataram a inexistência de relação empírica óbvia entre o crescimento da dívida pública e a inflação em países desenvolvidos. Contudo, obtiveram resultado bastante significativo quanto à relação da dívida pública com o crescimento econômico em tais países.

Nos países analisados, constatou-se que suas médias de crescimento nos anos em que apresentaram dívida inferior a 30% do seu PIB foi de 3,7%, com mediana de 3,9%. Quando a dívida esteve entre 30% e 60% do PIB, a média e a mediana caíram, respectivamente, para 3,0% e 3,1%, passando a 3,4% e 2,8% quando as

³³ STEFANI, Giorgio. **Economia della finanza pubblica**. 5. ed. interamentariv. e aggiornata. Padova: CEDAM, 1990. p. 311.

³⁴ REINHART, Carmen M.; ROGOFF, Kenneth S. **Growth in a time of debt**. Cambridge: National Bureau Of Economic Research, 2010. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w15639.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2018. p. 7 et. seq.

dívidas estiveram entre 60% e 90% do PIB. Finalmente, os resultados mais expressivos vieram com a análise dos anos em que os países tiveram maior endividamento, acima de 90% do PIB. Nesses casos, a média de crescimento caiu para 1,7% e a mediana para 1,9%, ambas, portanto, dois pontos percentuais inferiores aos números observados em condição de menor endividamento.

No caso dos países emergentes, por outro lado, constatou-se relação bastante significativa entre o crescimento da dívida pública e da inflação: a partir das mesmas faixas de endividamento acima mencionadas, observou-se que a média da inflação associada ao menor endividamento foi de 64,8%, sendo sua mediana 6,0%. A média foi reduzida para o segundo grupo, perfazendo 39,4%, ao passo que a mediana elevou-se a 7,5%. No terceiro grupo, ambas apresentam substancial crescimento, perfazendo, respectivamente, 105,9% e 11,7%. Por fim, novo crescimento foi observado para o grupo de maior dívida pública, sendo sua inflação média 119,6% e sua mediana 16,5%.

Quanto à relação entre crescimento econômico e dívida pública nos países emergentes, o resultado obtido foi parecido com o dos países desenvolvidos. No grupo com endividamento inferior a 30% do PIB, o crescimento anual médio foi de 4,3%, com mediana de 5,0%. No grupo seguinte, a média foi elevada para 4,8%, mas a mediana reduzida para 4,7%. No terceiro, ambas experimentaram redução, respectivamente para 4,1% e 4,6%. Novamente, os dados mais expressivos surgiram com o endividamento superior a 90% do PIB: o crescimento médio dos países foi reduzido a 1,3%, três pontos percentuais a menos que em condições de dívida pública inferior a 30% do PIB, com mediana também substancialmente inferior, 2,9%.

O estudo, destarte, ao menos a princípio, confirma empiricamente os riscos associados ao crescimento do débito público, justificando, em última análise, que se busque controlar esse crescimento.

Com tal escopo, a LRF determinou, em seu art. 30, que se estabelecessem limites para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados e Municípios, bem como para a dívida mobiliária federal.³⁵

³⁵ Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

Tal, contudo, foi apenas parcialmente efetivado.

De fato, a Resolução do Senado Federal n° 40, de 2001, determinou, em seu art. 3°,³⁶ que, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação da Resolução (portanto, ao final de 2016), as DCLs dos Estados e do Distrito Federal não poderiam ultrapassar o equivalente a duas vezes as suas RCLs, e, nos Municípios, um inteiro e dois décimos, sob pena de aplicação das sanções previstas ao art. 31 da LRF, o qual prevê a proibição de contratação de operações de crédito, a limitação de empenho e a vedação a transferências voluntárias.³⁷

Quanto à União, passados já quase vinte anos da publicação da LRF, ainda não foi estabelecido qualquer limite para seu endividamento. No entanto, desde 2007 tramita no Senado Federal o Projeto de Resolução do Senado n° 84, a dispor sobre a matéria.

Originalmente (há mais de dez anos), seu texto previa o limite de três inteiros e cinco décimos vezes a RCL como limite para a DCL da União, aplicável ao final do ano

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1o deste artigo.

³⁶ Art. 3° A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.

Parágrafo único. Após o prazo a que se refere o caput, a inobservância dos limites estabelecidos em seus incisos I e II sujeitará os entes da Federação às disposições do art. 31 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000.

³⁷ Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1o Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9o.

§ 2o Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

de publicação da resolução. Objeto de emenda, os limites foram alterados, estando o projeto hoje tramitando com a previsão de limite de quatro vezes a RCL para a dívida consolidada e duas vezes para a DCL, limites esses aplicáveis a partir do quinto exercício posterior à publicação da resolução.³⁸

Em 2015, tal projeto foi aprovado na Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional e hoje aguarda a designação de relator para sua apreciação pela Comissão de Assuntos Econômicos.³⁹ Enquanto isso, segue inexistindo limite para a dívida pública da União, cujo montante e composição, juntamente com o dos demais entes da federação, será objeto de análise na sequência.

2.3. MONTANTE E COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

No âmbito da União, Silva e Medeiros⁴⁰ afirmam que toda a dívida interna foi securitizada ao longo dos anos, sendo assim exclusivamente mobiliária, pelo que se pode utilizar o conceito de Dívida Pública Federal Mobiliária interna (DPFMI). A Dívida Pública Federal externa (DPFe), a seu turno, é tanto mobiliária quanto contratual.

Nesse contexto, no âmbito da União, o Tesouro Nacional divulga mensalmente o “Relatório Mensal da Dívida”,⁴¹ no qual são apresentados, dentre outros, o estoque e a composição da DPF.

Para o mês de novembro de 2017, por exemplo, a DPF perfazia R\$ 3.493,38 bilhões, dos quais R\$ 3.371,98 bilhões (96,52% do total) eram relativos à DPMFi e R\$ 121,40 bilhões (3,48%) à DPFe, sendo, dessa, R\$ 109,34 bilhões mobiliária e R\$ 12,06 bilhões contratual.⁴² Constata-se, destarte, que no âmbito do Governo Federal a dívida

³⁸ Art. 3º Ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do exercício seguinte ao de publicação desta Resolução:

I – a dívida consolidada não poderá exceder a quatro vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II – a dívida consolidada líquida não poderá exceder a duas vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

³⁹ <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/83503>

⁴⁰ SILVA, Aline Dieguiz B. de Meneses; MEDEIROS, Otávio Ladeira de, 2009. p. 105.

⁴¹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Mensal da Dívida Pública Federal**. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/630387/Texto_RMD_Nov_17.pdf/0f171547-d449-46a9-94e0-b291c5f6e227>. Acesso em: 20 jan. 2018.

⁴² BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional, 2017. p. 11.

pública é essencialmente interna, o que, conforme acima exposto, não diz respeito aos seus detentores, mas sim ao fato de que a dívida foi contratada em reais, não em outra moeda.

Dados ainda mais abrangentes sobre a dívida pública são divulgados pelo BACEN, que em seu site apresenta séries temporais relativas, dentre outros, à DLSP, à DBGG e à DLGG.⁴³ A análise desses dados, para os meses de dezembro de 2006 a 2017, demonstra tendência constante de crescimento nominal da dívida em todos os indicadores. Por outro lado, no entanto, os três indicadores apresentaram redução relativa ao PIB até o ano de 2013, quando DLSP e DLGG atingiram seus menores patamares (respectivamente, 30,5% e 31,1%), voltando os três indicadores a avançar nos anos seguintes até, atualmente, atingirem os maiores valores do período analisado (respectivamente, 51,1%, 74,4% e 53,0%):

TABELA 1 - EVOLUÇÃO NOMINAL E RELATIVA AO PIB DA DLSP, DBGG E DLGG

| ANO | DLSP (R\$ milhões) | DLSP/PIB (%) | DBGG (R\$ milhões) | DBGG/PIB (%) | DLGG (R\$ milhões) | DLGG/PIB (%) |
|------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|
| 2006 | 1 120 053 | 46,5 | 1 336 645 | 55,5 | 1 091 255 | 45,3 |
| 2007 | 1 211 762 | 44,5 | 1 542 852 | 56,7 | 1 181 418 | 43,4 |
| 2008 | 1 168 238 | 37,6 | 1 740 888 | 56,0 | 1 175 203 | 37,8 |
| 2009 | 1 362 711 | 40,9 | 1 973 424 | 59,2 | 1 378 129 | 41,3 |
| 2010 | 1 475 820 | 38,0 | 2 011 522 | 51,8 | 1 495 285 | 38,5 |
| 2011 | 1 508 547 | 34,5 | 2 243 604 | 51,3 | 1 536 154 | 35,1 |
| 2012 | 1 550 083 | 32,2 | 2 583 946 | 53,7 | 1 581 281 | 32,8 |
| 2013 | 1 626 335 | 30,5 | 2 747 997 | 51,5 | 1 660 187 | 31,1 |
| 2014 | 1 883 147 | 32,6 | 3 252 449 | 56,3 | 1 915 773 | 33,2 |
| 2015 | 2 136 888 | 35,6 | 3 927 523 | 65,5 | 2 272 217 | 37,9 |
| 2016 | 2 892 913 | 46,2 | 4 378 486 | 70,0 | 2 994 967 | 47,8 |
| 2017 | 3 333 547 | 51,1 | 4 852 557 | 74,4 | 3 453 858 | 53,0 |

FONTE: BACEN (2017)

Para fins de comparação, no âmbito dos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a dívida pública bruta do governo geral média era de 82,62% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2016,

⁴³ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Dívida Líquida e Necessidades de Financiamento do Setor Público**. Brasília: Bacen, 2018. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIEDLSP>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

perfazendo mediana de 75,4% do PIB. Dos trinta países analisados, doze apresentaram dívida menor que a brasileira em 2016, ao passo que dezoito apresentaram dívida superior:

TABELA 2 - DÍVIDA BRUTA RELATIVA AO PIB DO GOVERNO GERAL DOS PAÍSES MEMBROS DA OCDE EM 2016

| PAÍS | DÍVIDA (% DO PIB) | PAÍS | DÍVIDA (% DO PIB) | PAÍS | DÍVIDA (% DO PIB) |
|------------|----------------------|----------------|----------------------|------------------|----------------------|
| Alemanha | 76,2 | Estados Unidos | 126,9 | Lituânia | 51,7 |
| Austrália | 72,1 | Estônia | 13,1 | Luxemburgo | 27,7 |
| Áustria | 102 | Finlândia | 75,5 | Noruega | 42,5 |
| Bélgica | 127,5 | França | 123,4 | Polônia | 71,9 |
| Canadá | 114,1 | Grécia | 187,7 | Portugal | 146,2 |
| Chile | 28,2 | Holanda | 75,3 | Reino Unido | 122,2 |
| Dinamarca | 52,4 | Hungria | 97,2 | República Tcheca | 49 |
| Eslováquia | 60 | Irlanda | 83,4 | Suécia | 59,6 |
| Eslovênia | 96,8 | Itália | 155,6 | Suíça | 42,5 |
| Espanha | 116,6 | Letônia | 49,3 | Turquia | 32,1 |

FONTE: OCDE (2018)⁴⁴

No que tange à composição da dívida pública brasileira, os dados divulgados pelo BACEN dão conta de que, em novembro de 2017, dos cerca de R\$ 4.853 bilhões da DBGG, R\$ 4.623 bilhões (95,37%) representam dívida interna, sendo cerca de R\$ 3.362 bilhões parte da DPMFi e R\$ 1.134 bilhões operações compromissadas do BACEN. Do restante, R\$ 130 bilhões representam a dívida bancária dos Estados e R\$ 25 bilhões a dívida bancária dos Municípios. Da dívida externa, cerca de R\$ 225 bilhões (4,63% do total), R\$ 115 bilhões são devidos pelo governo federal, R\$ 99 bilhões pelos estaduais e R\$ 11 bilhões pelos municipais:

⁴⁴OCDE. **General governmentdebt (indicator)**. Paris: OCDE, 2018. Disponível em: <<https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

TABELA 3 - COMPOSIÇÃO DA DBGG EM NOVEMBRO/2017 (EM MILHÕES DE R\$)

| | |
|---|-----------|
| Dívida bruta do governo geral | 4 852 557 |
| Dívida interna | 4 627 893 |
| Dívida mobiliária em mercado | 3 324 873 |
| Dívida mobiliária do Tesouro Nacional | 3 362 730 |
| Dívidas securitizadas e TDA | 9 284 |
| Aplicações dos governos subnacionais | 0 |
| Operações compromissadas do BACEN | 1 134 462 |
| Dívida bancária do Governo federal | 13 341 |
| Dívida assumida pela União Lei nº 8.727 | 0 |
| Dívida mobiliária dos governos estaduais | 0 |
| Dívida bancária governos estaduais | 130 227 |
| Outras dívidas estaduais | 0 |
| Dívida mobiliária dos governos municipais | 0 |
| Dívida bancária governos municipais | 24 991 |
| Dívida externa | 224 664 |
| Governo federal | 114 555 |
| Governos estaduais | 99 273 |
| Governos municipais | 10 837 |

FORNTE: BACEN (2017)

Outro indicador relevante da dívida, especialmente no que tange à aferição dos limites de endividamento dos entes (adiante melhor analisado) diz respeito à Dívida Corrente Líquida (DCL), cujos dados são divulgados ao RGF dos entes, com periodicidade quadrimestral, sendo disponibilizados pela STN no Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.⁴⁵

Analisados os 4.044 municípios que homologaram seus RGF junto ao Siconfi, constata-se que a DCL somada desses perfazia, ao final do segundo quadrimestre de 2017, aproximadamente R\$ 99 bilhões. No mesmo período, a DCL da União atingia R\$ 2.929 bilhões, o equivalente a cerca de 400% de sua RCL no período.

Quanto aos Estados e o Distrito Federal, suas DCLs somadas perfaziam, ao final do segundo quadrimestre de 2017, aproximadamente R\$ 647 bilhões, com uma média de comprometimento de 62% das suas RCLs, estando apenas o Rio Grande do

⁴⁵ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Disponível em: <<https://www.siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

Sul e o Rio de Janeiro em desacordo com limite de endividamento previsto à Resolução nº40 do Senado Federal:

TABELA 4 - RELAÇÃO DCL/RCL AO FINAL DO SEGUNDO QUADRIMESTRE DE 2017, PARA ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

| UF | DCL (R\$) | RCL (R\$) | DCL/RCL (%) |
|----|--------------------|--------------------|-------------|
| AC | 2.861.119.427,87 | 4.726.201.777,14 | 60,54 |
| AL | 7.460.792.876,25 | 7.936.211.010,79 | 94,01 |
| AM | 3.889.258.581,89 | 11.993.195.580,19 | 32,43 |
| AP | 403.175.505,40 | 4.718.490.577,58 | 8,54 |
| BA | 14.640.734.480,83 | 29.800.798.482,65 | 49,13 |
| CE | 6.907.427.089,11 | 18.229.772.853,00 | 37,89 |
| DF | 5.076.507.663,62 | 20.551.146.013,92 | 24,7 |
| ES | 2.015.639.132,04 | 12.432.975.579,16 | 16,21 |
| GO | 18.080.397.588,82 | 19.706.207.253,52 | 91,75 |
| MA | 4.571.244.203,60 | 12.905.924.627,02 | 35,42 |
| MG | 98.998.751.063,50 | 56.237.979.511,12 | 176,04 |
| MT | 4.299.665.463,89 | 13.184.634.381,79 | 32,61 |
| MS | 7.414.301.703,98 | 9.600.081.251,27 | 77,23 |
| PA | 815.023.900,40 | 18.329.314.466,06 | 4,45 |
| PB | 2.384.262.254,85 | 9.224.839.152,83 | 25,85 |
| PE | 10.583.645.336,70 | 21.652.972.395,92 | 48,88 |
| PI | 2.364.034.275,93 | 8.140.238.205,02 | 29,04 |
| PR | 10.084.326.258,08 | 36.052.824.526,56 | 27,97 |
| RJ | 111.755.924.911,58 | 46.854.486.687,00 | 238,52 |
| RN | 583.689.782,78 | 9.262.997.669,41 | 6,3 |
| RO | 2.665.341.599,70 | 6.785.590.193,94 | 39,28 |
| RR | 903.751.704,18 | 3.441.987.635,58 | 26,26 |
| RS | 74.212.513.006,20 | 34.870.614.793,25 | 212,82 |
| SC | 9.205.006.282,80 | 21.147.139.155,32 | 43,53 |
| SE | 4.065.658.125,65 | 7.142.869.216,59 | 56,92 |
| SP | 238.705.066.271,43 | 146.284.762.102,18 | 163,18 |
| TO | 2.210.035.478,27 | 7.371.392.398,70 | 29,98 |

FONTE: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2017)

Ante a tal endividamento, passa-se, na sequência, à análise da relevância dos precatórios nesses números, a melhor demonstrar a relevância de seu estudo.

2.4. OS PRECATÓRIOS NA DÍVIDA PÚBLICA

Conforme adrede analisado, os precatórios não são abarcados pelo conceito estrito de dívida pública, apenas passando a integrar seus índices por ocasião do art. 30, §7º da LRF, que determinou a inclusão dos precatórios posteriores a 05 de maio de 2000, vencidos e não pagos, na dívida consolidada do devedor.

De toda forma, é absolutamente claro que constituem dívidas do Estado, ainda que sua origem, suas funções e os riscos decorrentes do seu não pagamento sejam outros, distintos daqueles da dívida pública em sentido estrito. Sua relevância é bastante evidente, sendo tida por José Mauricio Conti como a dívida pública de maior gravidade, eis que representam valores já reconhecidos como devidos por sentenças judiciais definitivas.⁴⁶ Os montantes do débito, ademais, conforme divulgados aos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), são bastante expressivos ainda que comparados com a DCL dos entes.

Nesse contexto, é importante destacar que, face à DCL, existem três categorias distintas de precatórios. Os primeiros são os anteriores a 05 de maio de 2000, os quais jamais irão constituir parte da DCL. Igualmente, os posteriores, mas ainda não vencidos, não serão incluídos na dívida enquanto não esgotado o prazo constitucional para pagamento. Por fim, os precatórios posteriores à LRF, vencidos e não pagos, são incluídos na DCL do ente devedor.

Para fins de análise, tendo em vista que apenas Maranhão, Pará, Piauí e Rio de Janeiro apresentaram em seus RGF precatórios posteriores a 05/05/2000 ainda não vencidos (em montantes aproximados de R\$ 487 milhões, R\$ 234 milhões, R\$ 979 mil e R\$ 2.241 bilhões, respectivamente), foi o grupo em questão unificado com os precatórios anteriores à LRF, limitando a análise a precatórios incluídos na DCL e precatórios dela excluídos (ao menos por ora).

A partir desses critérios, constatou-se que, ao final do segundo quadrimestre de 2017, em média 17,36% da DCL dos Estados e do Distrito Federal era composta por débitos com precatórios, com especial destaque para o Distrito Federal (72,70%),

⁴⁶ CONTI, José Mauricio. No samba dos precatórios quem dança são os credores. **Revista Consultor Jurídico**. 09 fev. 2016c. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-fev-09/contas-vista-samba-precatorios-quem-danca-sao-credores>>. Acesso em: 21 out. 2017.

Paraíba (70,52%), Rio Grande do Norte (63,07%) e Rondônia (46,20%). O Estado do Paraná aparece em quinto lugar, sendo 25,75% de sua DCL composta por precatórios posteriores a 05 de maio de 2000 vencidos e não pagos:

TABELA 5 - PERCENTUAL DA DCL COMPOSTA POR PRECATÓRIOS AO FINAL DO SEGUNDO QUADRIMESTRE DE 2017

| UF | DCL (R\$) | Precatórios Incluídos na DCL (R\$) | PRC na DCL (%) |
|-------|--------------------|--|----------------|
| AC | 2.861.119.427,87 | 154.427.962,40 | 5,40 |
| AL | 7.460.792.876,25 | 278.333.608,15 | 3,73 |
| AM | 3.889.258.581,89 | ----- | 0,00 |
| AP | 403.175.505,40 | ----- | 0,00 |
| BA | 14.640.734.480,83 | 2.874.791.432,65 | 19,64 |
| CE | 6.907.427.089,11 | 615.986.445,86 | 8,92 |
| DF | 5.076.507.663,62 | 3.690.697.661,69 | 72,70 |
| ES | 2.015.639.132,04 | 6.617.921,34 | 0,33 |
| GO | 18.080.397.588,82 | 689.826.668,36 | 3,82 |
| MA | 4.571.244.203,60 | 1.033.347.668,37 | 22,61 |
| MG | 98.998.751.063,50 | 2.753.576.270,72 | 2,78 |
| MT | 4.299.665.463,89 | 171.489.217,05 | 3,99 |
| MS | 7.414.301.703,98 | 649.162.661,70 | 8,76 |
| PA | 815.023.900,40 | ----- | 0,00 |
| PB | 2.384.262.254,85 | 1.681.457.344,10 | 70,52 |
| PE | 10.583.645.336,70 | 677.664.534,68 | 6,40 |
| PI | 2.364.034.275,93 | 450.578.269,82 | 19,06 |
| PR | 10.084.326.258,08 | 2.596.792.322,62 | 25,75 |
| RJ | 111.755.924.911,58 | 655.780.553,65 | 0,59 |
| RN | 583.689.782,78 | 368.132.896,08 | 63,07 |
| RO | 2.665.341.599,70 | 1.231.370.390,49 | 46,20 |
| RR | 903.751.704,18 | 72.708.509,65 | 8,05 |
| RS | 74.212.513.006,20 | 6.901.431.025,24 | 9,30 |
| SC | 9.205.006.282,80 | 2.285.197.183,86 | 24,83 |
| SE | 4.065.658.125,65 | 920.122.950,06 | 22,63 |
| SP | 238.705.066.271,43 | 23.713.516.191,63 | 9,93 |
| TO | 2.210.035.478,27 | 216.113.384,76 | 9,78 |
| MÉDIA | | | 17,36 |

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

Na sequência, descontados da DCL os precatórios, constatou-se que, em média, as dívidas totais dos entes com condenações judiciais equivalem a 42,58% do total das suas dívidas de outras naturezas, com destaque para o Distrito Federal (322,62%), Paraíba (239,25%), Rio Grande do Norte (170,78%) e Rondônia (85,87%). O Estado do Paraná permanece em quinto lugar, sendo o montante de sua dívida total com precatórios equivalente a 56,24% de suas dívidas de outras naturezas incluídas na DCL:

TABELA 6 - RELAÇÃO PRC/DCL AO FINAL DO SEGUNDO QUADRIMESTRE DE 2017, DESCONTADOS DA DCL OS PRECATÓRIOS DELA INTEGRANTES

| UF | DCL descontados PRC (R\$) | Dívida total com precatórios (R\$) | PRC/DCL (%) |
|-------|---------------------------|------------------------------------|-------------|
| AC | 2.706.691.465,47 | 155.405.738,90 | 5,74 |
| AL | 7.182.459.268,10 | 278.333.608,15 | 3,88 |
| AM | 3.889.258.581,89 | ----- | 0,00 |
| AP | 403.175.505,40 | ----- | 0,00 |
| BA | 11.765.943.048,18 | 2.874.791.432,65 | 24,43 |
| CE | 6.291.440.643,25 | 615.986.445,86 | 9,79 |
| DF | 1.385.810.001,93 | 4.470.875.354,73 | 322,62 |
| ES | 2.009.021.210,70 | 6.617.921,34 | 0,33 |
| GO | 17.390.570.920,46 | 748.447.379,20 | 4,30 |
| MA | 3.537.896.535,23 | 1.520.543.008,86 | 42,98 |
| MG | 96.245.174.792,78 | 2.753.576.270,72 | 2,86 |
| MT | 4.128.176.246,84 | 171.489.217,05 | 4,15 |
| MS | 6.765.139.042,28 | 649.751.056,23 | 9,60 |
| PA | 815.023.900,40 | 233.538.165,28 | 28,65 |
| PB | 702.804.910,75 | 1.681.457.344,10 | 239,25 |
| PE | 9.905.980.802,02 | 677.664.534,68 | 6,84 |
| PI | 1.913.456.006,11 | 475.890.625,96 | 24,87 |
| PR | 7.487.533.935,46 | 4.210.840.337,27 | 56,24 |
| RJ | 111.100.144.357,93 | 3.337.336.430,33 | 3,00 |
| RN | 215.556.886,70 | 368.132.896,08 | 170,78 |
| RO | 1.433.971.209,21 | 1.231.370.390,49 | 85,87 |
| RR | 831.043.194,53 | 72.708.509,65 | 8,75 |
| RS | 67.311.081.980,96 | 6.901.431.025,24 | 10,25 |
| SC | 6.919.809.098,94 | 2.294.499.889,72 | 33,16 |
| SE | 3.145.535.175,59 | 920.122.950,06 | 29,25 |
| SP | 214.991.550.079,80 | 23.899.334.320,17 | 11,12 |
| TO | 1.993.922.093,51 | 216.113.384,76 | 10,84 |
| MÉDIA | | | 42,58 |

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

Resta evidente, destarte, que a dívida dos Estados e do Distrito Federal com precatórios se faz bastante relevante na composição do endividamento total desses entes. Trata-se, no entanto, de dívida bastante peculiar, tanto que não incluída em grande parte dos conceitos e dos indicadores da dívida pública, sendo não só a sua origem distinta dessa, mas também, em grande medida, as suas justificativas e as consequências do seu inadimplemento, o que se passará a analisar no capítulo seguinte deste estudo.

3 OS PRECATÓRIOS NO DIREITO BRASILEIRO

3.1. PRIVILÉGIOS DA FAZENDA PÚBLICA E IGUALDADE

Conforme lição de Joaquim Carlos Salgado, sempre que se tratar de direitos e garantias fundamentais, o texto constitucional deve ser interpretado da maneira mais abrangente possível, eis que não se tratam de meras concessões do Estado, mas “valores que não podem ser mutilados ou restringidos”⁴⁷ e “direitos universalmente reconhecidos e universalmente destinados, ou seja, a todos outorgados”.⁴⁸

Tomando por base essa concepção, mister reconhecer a necessidade de interpretação ampliativa e abrangente do *caput* do art. 5º da CRFB, a implicar na igualdade perante a lei não apenas dos particulares entre si, pessoas físicas ou jurídicas, mas também desses para com o próprio Estado.

No entanto, é notório que a Fazenda Pública, aqui entendida como as “entidades de direito público” (Fazendas Federal, Estadual, Distrital, Municipal, suas autarquias e fundações públicas),⁴⁹ é dotada de uma série de privilégios que a colocam em posição vertical, em situação de vantagem para com o particular. Esses privilégios, nos dizeres de José Cretella Júnior constituem “[...] a posição especial em que fica a Administração, na relação jurídico-administrativa, derogando o direito comum ou, em outras palavras, é a faculdade especial conferida à Administração, quando se decide agir contra o particular”.⁵⁰

Dentre esses privilégios, estão a auto-executoriedade dos atos da administração pública, o reexame necessário, prazos estendidos para a prática de atos processuais e o pagamento de condenações judiciais mediante a expedição de precatórios ou requisições de pequeno valor, a depender do montante da condenação.

⁴⁷ SALGADO, Joaquim Carlos. Princípios hermenêuticos dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 39, p.245-266, jan. 2001. Semestral. Disponível em: <<https://web.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1197/1130>>. Acesso em: 16 ago. 2017. p.258.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ MOREIRA, Egon Bockmann, 2017. p.61-62.

⁵⁰ CRETELLA JUNIOR, José. Prerrogativas e sujeições da administração pública. **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 103. Jan-Mar 1971. Fundação FGV. P. 16-32. p. 17.

Nesse contexto, Sérgio Ferraz expõe que esses privilégios, ao colocar a administração pública em posição de supremacia jurídica perante o particular, geram aparente conflito para com princípio da igualdade,⁵¹ conflito esse que tem sido objeto de inúmeros ensaios acadêmicos ao longo dos anos.

Especificamente no que tange aos precatórios, questiona-se por que o particular, quando condenado, deve pagar o valor da sentença em quinze dias, sob pena de multa e penhora de seus bens, enquanto a Fazenda Pública, quando condenada, possui prazo de ao menos dezoito meses para pagamento, prazo o qual frequentemente é descumprido, sem, no entanto, levar à aplicação de qualquer multa ou à constrição forçada de quaisquer bens da Fazenda.

Para solucionar o conflito, Ferraz nos remete ao postulado aristotélico segundo o qual devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade. A partir desse postulado, sustenta o autor que não é toda desigualdade que viola o princípio da igualdade, podendo o tratamento diferencial inclusive constituir uma exigência para a realização desse princípio. O relevante será investigar o traço de legitimidade que fundamenta determinado fator discriminatório perante o ordenamento jurídico, para que se saiba quando é válida a desigualdade.⁵² E, para o autor, “[...] são válidas as eleições discriminatórias quando signifiquem o caminho possível, de conexão lógica, para a realização do fim jurídico buscado, desde que esse fim jurídico, por seu turno, tenha agasalho no ordenamento jurídico”.⁵³

A partir disso, Ferraz pondera que o Estado, ao comparecer em juízo, não é uma parte comum, um simples autor ou réu, mas é uma parte que leva consigo carga de interesse público que configura a razão de ser de sua existência. Essa “carga de interesse público”, por sua vez, levaria à existência de diferenças tão profundas entre a Administração Pública e os particulares que justificaria os privilégios da Fazenda Pública e os compatibilizaria com o princípio da igualdade.⁵⁴

⁵¹ FERRAZ, Sérgio. Privilégios processuais da Fazenda Pública e princípio da isonomia. **Revista de Direito Público**. Vol. 53/54. Jan-Jun 1980. RT. P.38-43. p. 40.

⁵² *Ibid.*, p. 41.

⁵³ *Ibid.*, p. 42.

⁵⁴ *Ibid.*, p.42-43.

No mesmo sentido, Cretella Júnior salienta que o fundamento último dos privilégios da Administração Pública, efetivamente, é o da salvaguarda do interesse público, o qual seria o objetivo precípua do Estado. Nos dizeres do autor:

O fundamento do regime jurídico das prerrogativas públicas é evidente. Nas relações jurídicas de particular a particular, impera a igualdade jurídica das partes. Situam-se no mesmo plano. Paralelizam-se. Ficam lado a lado. A vontade de uma das partes não supera, em momento algum, a vontade da outra. Por isso, a figura jurídica do contrato é suficiente para reger as vontades contrapostas dos contratantes, consubstanciando normas jurídicas de igual intensidade, sem favorecimentos.

Ao contrário, o objetivo da Administração é o de satisfazer os interesses coletivos e, para a consecução destes, muitas vezes se exige o sacrifício do particular, mediante uma série de limitações aos seus direitos.⁵⁵

A lição dos autores nos parece precisa, mas o argumento esconde complexidade muito maior do que se observa à primeira vista: a definição do que vem a ser “interesse público”, central para o critério de justificação dos privilégios da Fazenda, é bastante complexa, tendo sido objeto de intenso e infundável debate na doutrina.

De fato, já Aliomar Baleeiro,⁵⁶ realizando análise sob o enfoque da necessidade pública, salientava a complexidade da sua definição, chegando a afirmar a inexistência de critério científico para tanto. Para o autor, em última análise, a única distinção possível seria aquela segundo a qual necessidades públicas são as que apenas podem ser satisfeitas de forma eficaz mediante a ação coordenada do grupo, com a intervenção do Estado através do serviço público.

Seguindo concepção semelhante, Regis Fernandes de Oliveira,⁵⁷ identificando interesse público com necessidade pública, adota critério puramente positivista para determinar o que esse constitui. Para o autor, seria o Estado, na Constituição e leis que a complementam que, tomando decisão política, definiria o que configura o interesse público. Esse interesse não se confundiria com interesses coletivos, pertencentes a setores bem definidos da sociedade, pois seriam anônimos, ainda que atinjam apenas parcela da comunidade. O importante, segundo o autor, é que se trate de interesses não egoísticos que, por decisão política, são inseridos em norma jurídica.

⁵⁵ CRETILLA JÚNIOR, José. 1971. p. 19-20.

⁵⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense. 2ª Ed. rev. e ampl. 1958. Volume I. p.13.

⁵⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de, 2014. p. 155-156.

No mesmo sentido, porém sem a mesma ênfase positivista, é a concepção adotada por Cretella Júnior,⁵⁸ para quem o interesse particular, quando corresponder a um grupo de indivíduos, constituirá o interesse coletivo. Esse, por sua vez, constituirá interesse público sempre que for colocado pelo Estado entre os seus próprios interesses.

Bastante distinta, no entanto, é a concepção de Diogo Moreira Neto⁵⁹ sobre a matéria, para quem interesse público e coletivo são sinônimos, mas não se identificam nem com a soma dos interesses individuais de uma coletividade nem com a definição dada pelo governante, não estando, portanto, expresso apenas na lei.

O autor recorre a uma concepção ética para a definição do que vem a ser o interesse público: para além de seus interesses egoísticos, o homem teria e desenvolveria uma dimensão social, na qual teria interesses sociais. O interesse público, dessa forma, constituiria a projeção coletiva desse interesse social.

Concepção parecida é mais profundamente desenvolvida por Celso Antonio Bandeira de Mello,⁶⁰ que em seu Curso de Direito Administrativo salienta que o interesse público é o interesse do todo, do conjunto social, não se confundindo com a somatória dos interesses individuais de cada um. Mais que isso, configuraria “função qualificada” dos interesses individuais, uma forma específica de sua manifestação. Seria a “dimensão pública dos interesses individuais”, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade, incluindo o depósito intertemporal destes interesses, encarados em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade de gerações. Nas palavras do autor:

[...] de um lado, existe o interesse individual, particular, atinente às convivências de cada um no que concerne aos assuntos de sua vida particular – interesse, este, que é o da pessoa ou grupo de pessoas singularmente consideradas -, e que, de par com isto, existe também o interesse igualmente pessoal destas mesmas pessoas ou grupos, mas que comparecem enquanto partícipes de uma coletividade maior na qual estão inseridos, tal como nela

⁵⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. Dicionário de Direito Administrativo. São Paulo: José Bushatsky. 2ª Ed. 1972. p. 164.

⁵⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Companhia Editora Forense. 3ª Ed. rev., atual., aumentada. 1976. p. 180-181.

⁶⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 59-60.

estiveram os que os precederam e nela estarão os que virão a sucedê-los nas gerações futuras.⁶¹

Dessa forma, em última análise, o interesse público, para o autor, seria o resultado do conjunto de interesses dos indivíduos enquanto considerados em sua dimensão como membros da sociedade.

Na análise do interesse público, Mello faz ainda relevante distinção entre o que definiu como interesse público primário e secundário. O primeiro seria o que se reporta à sociedade, ao passo que o segundo diria respeito tão somente ao aparelho estatal, ao Estado como pessoa jurídica com interesses que lhe são individuais.⁶²

A mesma distinção, ainda que com outras nomenclaturas, também é salientada em sua essência por Moreira Neto e por Régis Fernandes de Oliveira: o primeiro autor destaca a diferença entre vontade estatal e interesse coletivo,⁶³ ao passo que o segundo salienta que necessidades públicas e necessidades do Estado não se confundem, podendo essas últimas configurar o mero interesse de determinado governante em um dado momento histórico.⁶⁴

Nesse contexto, valiosa é a lição de Marçal Justen Filho,⁶⁵ que aprofunda ainda mais a análise acerca dos contornos do interesse público, destacando que se trata de um conceito indeterminado, para o qual não há exatidão na definição de seu conteúdo, sendo que a doutrina comumente o utiliza de forma meramente intuitiva, sem estabelecer qualquer conceito mais preciso. A relevância atribuída ao instituto, no entanto, demanda que a ele sejam atribuídos contornos mais precisos, os quais o autor começa a definir de forma negativa, demonstrando o que não é interesse público.

Em primeiro lugar, interesse público não é o interesse do Estado, sendo possível vislumbrar interesses públicos não estatais, notoriamente no terceiro setor, de modo que o critério do titular do interesse não é capaz de identificá-lo como público ou particular. Igualmente, não se confunde com o interesse do aparato administrativo: à semelhança do que ocorre com particulares, o Estado pode ter conveniências, como o

⁶¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de 2010. p.60-61.

⁶² Ibid., p. 65-66.

⁶³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. 1976. p. 181

⁶⁴ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. 2014. p. 155.

⁶⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.148 et. seq.

não pagamento de suas dívidas, as quais, no entanto, não constituirão interesse público, mas quando muito interesse público secundário, na esteira da definição de Celso Antônio Bandeira de Mello.

Justen Filho também demonstra que o interesse público não se confunde com o interesse do agente público: “[...] o governante pode ter interesse em evitar a divulgação de notícias que possam prejudicar sua manutenção no cargo eletivo. Mas esse é um interesse privado e particular dele, inconfundível com o interesse público”.⁶⁶

Mais relevante é a distinção feita pelo autor entre interesse público e interesse da sociedade. Para ele, a ideia de “interesse da sociedade” como algo totalmente distinto da soma dos interesses particulares dos sujeitos que a compõem seria bastante antidemocrática na medida em que, ao desvincular o interesse público de qualquer interesse individual concreto, possibilitaria o reconhecimento de interesses supraindividuais de configuração totalitária, tal como no nacional socialismo. Afora isso, seria necessário atribuir o poder de definição do que vem a ser o “interesse da sociedade” a algum sujeito, dando espaço para que se adote como interesse público algo que não seja do interesse de ninguém.

De outro lado, no entanto o interesse público também não pode ser confundido com o interesse da totalidade dos indivíduos privados, sob pena de torná-lo virtualmente inexistente, ante à impossibilidade de unanimidade: se um único sujeito apresentar interesse diverso, não será possível a configuração do interesse público.

Nesse sentido, mesmo o interesse da maioria dos indivíduos também não configuraria interesse público, pois do contrário esse constituiria verdadeiro instrumento de opressão, de destruição dos interesses das minorias, ao passo que em um Estado Democrático o que se espera é justamente a garantia da tutela dos interesses tanto das maiorias quanto das minorias, de conformidade com parâmetros constitucionalmente definidos. Afora isso, nem todo interesse das maiorias pode ser definido como interesse público. Antes disso, “Existem interesses coletivos e difusos que, não obstante sua pertinência a uma pluralidade de sujeitos privados, continuam a

⁶⁶ JUSTEN FILHO, Marçal, 2013. p.150.

ter natureza privada”,⁶⁷ de modo que, conclui o autor, “[...] não há como fundamentar o conceito de interesse público numa concepção aritmética”.⁶⁸

Face a essas colocações, Justen Filho destaca a tentativa de definição do interesse público a partir da existência de duas sortes de interesses particulares, uma de interesses egoísticos e outra de interesses não egoísticos. Esses últimos, na medida em que ocorressem em uma homogeneidade coletiva, configurariam o interesse público, sendo de tal maneira relevantes que prescindiriam até mesmo da regra da maioria para tanto, bastando que sejam comuns a uma parcela significativa da sociedade.

Essa concepção, no entanto, apenas demonstraria a ausência de conteúdo próprio para o conceito de interesse público: “O relevante seria certa qualidade, um atributo peculiar, que conduziria a que algo fosse qualificado como interesse público. Se é assim, então o fundamental reside em descobrir qual é tal atributo peculiar, qual é a qualidade que diferencia os interesses”.⁶⁹

A definição do que vem a ser o interesse público, destarte, seria eminentemente ética: um interesse é público porque é indisponível e é indisponível “porque não pode ser colocado em risco, porque sua natureza exige que seja realizado”.⁷⁰ A partir disso, Justen Filho conclui que, para o interesse público, o fundamental será a configuração de um direito fundamental indisponível, sendo a sua promoção o núcleo do direito administrativo, posição da qual compartilhamos:

Quando se invoca o interesse público somente se pode ter em vista a realização de direitos fundamentais, cuja titularidade é atribuída ao Estado precisamente pela inviabilidade de sua concretização se fossem atribuídos à titularidade dos particulares, para realização segundo o regime de direito privado”.⁷¹

Com isso, observa-se a verdadeira complexidade da análise da justificativa da existência dos privilégios da Administração e a sua compatibilidade com o princípio da igualdade, a qual passa não apenas pelos critérios apontados por Sérgio Ferraz e

⁶⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. 2013. p. 152

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Ibid., p. 153.

Cretella Júnior, mas também pela definição do que vem a ser o verdadeiro interesse público. Em última análise, somente restará justificado o privilégio que servir à realização de direitos fundamentais indisponíveis, sendo necessária extrema cautela para que não se confunda o interesse público consubstanciado na realização desses direitos com o interesse estatal, do aparato administrativo, do administrador, etc.

Assim sendo, não obstante pareça correto o critério adrede exposto, no sentido de que será justificável e compatível com o ordenamento pátrio o privilégio que for concebido como meio necessário para a realização do interesse público, entendemos que sua aplicação não pode ser realizada de forma simplista, genérica e generalizada, mas apenas a partir da investigação concreta de cada um dos privilégios de que se está a discutir.

Nesse contexto, especial relevância toma a discussão no que tange aos precatórios, um dos mais controversos privilégios da Administração Pública. De fato, concomitantemente à discussão acerca da viabilidade econômica de seu pagamento ou da sua extinção, sua análise necessariamente perpassa pela apreciação da justificativa de sua existência e de sua compatibilidade com os princípios basilares do ordenamento jurídico pátrio, bem como dos moldes em que essa compatibilidade é possível ou não.

Com efeito, as análises sobre as perspectivas de pagamento dos precatórios e sobre a compatibilidade do instituto com o direito pátrio são intrinsecamente ligadas, não podendo uma prescindir da outra. É o caso, por exemplo, da análise dos precatórios face ao direito fundamental à razoável duração do processo (CRFB, art. 5º, LXXVIII): em primeiro lugar, sob uma análise precipuamente jurídico-constitucional, é necessário estabelecer como se dá a relação entre referidos instituto e direito; na sequência, passa-se à análise, sobretudo financeira, sobre as perspectivas de pagamento dos precatórios, para então, conjugando as duas análises, concluir se a configuração como atualmente concebida do regime de precatórios atende ao direito à razoável duração do processo na forma como estabelecida pela Constituição e, em caso negativo, como o poderia atender. De nada adianta estabelecer critérios de viabilidade do pagamento dos precatórios se esses não atenderem ao interesse

público, à realização dos direitos fundamentais indisponíveis consagrados à Constituição.

Dessa forma, inevitável se faz a, ainda que breve, investigação acerca da origem e desenvolvimento dos precatórios, a fim de que se possa compreender os motivos pelos quais surgiu e pelos quais tomou a forma que tem hoje em nosso ordenamento, notadamente com o novo regime especial de pagamentos instituído pela EC 99/2017, de modo a viabilizar a averiguação acerca da possibilidade de tal regime conjugar o pagamento da dívida com a realização do interesse público.

3.2. A IMPENHORABILIDADE DOS BENS PÚBLICOS E A BUSCA POR ALTERNATIVAS PARA A EXECUÇÃO

Ao se estudar a execução em face da Fazenda Pública, um dos aspectos que mais se sobressaem é o fato de que essa é dotada de privilégio segundo o qual não é submetida à regra geral da responsabilidade patrimonial insculpida no art. 789 do Código de Processo Civil, que prevê que todos os bens do devedor, presentes e futuros, respondem pelo cumprimento de suas obrigações.

De fato, o art. 833, I do próprio CPC prevê a impenhorabilidade dos bens inalienáveis, ao passo que o art. 100 do Código Civil determina a inalienabilidade dos bens públicos de uso comum e uso especial. Quanto aos bens dominicais, o artigo seguinte fixa que sua alienação apenas pode ocorrer quando “observadas as exigências da lei”.

Essa impenhorabilidade, todavia, ainda que hoje amplamente reconhecida no direito pátrio, nem sempre existiu, sendo que seu surgimento e evolução foram decisivos no processo que levou à criação dos precatórios e, mais recentemente, das requisições de pequeno valor, conforme mais detidamente analisado nos capítulos seguintes.

Fato é que, conforme esclarece Egon Bockmann Moreira et al.,⁷² na época do Brasil Colônia apenas alguns bens determinados eram considerados impenhoráveis, como os previstos à Lei de 27 de julho de 1582, que fixava a impenhorabilidade, dentre

⁷² MOREIRA, Egon Bockmann et al. 2017. p.26-27.

outros, dos cavalos, armas, livros, vestidos de seus corpos e camas dos fidalgos, dos cavalheiros e dos desembargadores, situação a qual não se modificou quando da independência.

Conforme relato de Pedro Eunápio da Silva Deiró,⁷³ a Constituinte, convocada por D. Pedro I em 03 de junho de 1822 e instalada entre 03 de maio e 12 de novembro do ano seguinte, entendeu que não era seu papel iniciar toda a legislação ordinária do zero, motivo pelo qual foi aprovada a Lei de 20 de outubro de 1823, de autoria do deputado Pereira da Cunha, que previa a continuidade da aplicação das ordenações, leis, decretos, alvarás e resoluções promulgadas pelos reis de Portugal até 25 de abril de 1821.

Mudança substancial a esse respeito apenas ocorreu com a outorga da Constituição do Império em 1824, a qual estabeleceu que competia à Assembleia Geral regular a administração e decretar a alienação dos bens nacionais, disposição essa que, segundo Francisco Wildo Lacerda Dantas,⁷⁴ implicou na impenhorabilidade dos bens da Fazenda Nacional.

Anos mais tarde, o Decreto 737 de 1850 consagrou expressamente essa impenhorabilidade, determinando, em seu art. 529, a impossibilidade de penhora dos bens inalienáveis:

Art. 529. Não podem ser absolutamente penhorados os bens seguintes:
§ 1.º Os bens inalienáveis.
[...]

José Augusto Delgado⁷⁵ ainda nos relata que, no ano seguinte, em exercício da competência exarada do art.15, XV da Constituição, o Diretório do Juízo Fiscal e Contencioso da Fazenda editou a Instrução de 10 de abril de 1851, que, em seu art. 14, ressaltava expressamente a impenhorabilidade dos bens da Fazenda Nacional. Por

⁷³ DEIRÓ, Eunápio. Fragmentos de estudos da história da Assembléia Constituinte do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1117>>. Acesso em 09 nov. 2017. p. 198-199.

⁷⁴ DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. O sistema do precatório. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, n. 22, p. 61-102, ago./nov. 1998. p.65

⁷⁵ DELGADO, José Augusto. **Precatório judicial e evolução histórica. Advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público.** In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (Coord.). Execução contra a Fazenda Pública. Brasília, Centro de Estudos Judiciários, CEJ, 2003, p. 121-140. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16940>>. Acesso em: 10 abr. 2016. P. 9-10

fim, a impenhorabilidade dos bens públicos foi inequivocamente estendida às províncias e Municípios em 1863, quando editado o Aviso do Império n° 120.⁷⁶

Em 1878, a impenhorabilidade dos bens da Fazenda Pública como um todo (Nacional, Provincial e Municipal) foi consagrada ao art. 1.277, §16 da Consolidação das Disposições Legislativas e Regulamentares Concernentes ao Processo Civil de Antonio Joaquim Ribas.⁷⁷

Já no século XX, o Código Civil de 1916, em seus artigos 66 e 67, determinou a inalienabilidade dos bens públicos, ao passo que o CPC/1939 estipulou a impenhorabilidade dos bens inalienáveis por força de lei (art. 942, I), disposição essa mantida e ampliada ao art. 649, I do CPC/1973 e replicada ao art. 833, I do Código atual.

Nesse contexto, conforme se deu a gradual consagração da impenhorabilidade dos bens públicos, surgiu, concomitantemente, problema acerca da responsabilização do Estado por seus débitos judiciais: se a penhora, meio precípua de satisfação forçada desses, não poderia incidir sobre os bens da Administração Pública, era necessário estabelecer outra forma de impor a satisfação desses débitos, sob pena de condicionar o cumprimento de condenações judiciais à boa vontade do governante, ou até mesmo, em última análise, eximir o Estado de cumprir essas condenações.

⁷⁶ N. 120. – IMPERIO – Aviso de 24 de Março de 1863.

Ao Presidente da Província de S. Paulo, declarando que os bens municipaes não estão sujeitos à penhora.

3ª Secção – Rio de Janeiro – Ministério dos Negocios do Império em 24 de março de 1863.

Ilm. eExm. Sr. – Foi ouvida a Secção dos Negocios do Império do Conselho de Estado sobre o officio de V. Ex.de 9 de Dezembro do anno passado, em que submete ao Governo Imperial a consulta que lhe foi feita pela Camara Municipal da Villa de Botucatu, se na falta de pagamento de custas, a que o seu cofre for condenado estão os bens do Conselho sujeitos à penhora.

E Sua Magestade o Imperador, conformando-se por Sua Immediata Resolução de 12 do corrente mez com o parecer da referida Secção, exarado em consulta de 27 de Fevereiro próximo findo, houve por bem mandar declarar a V. Ex. que os referidos bens não estão sujeitos à penhora; porquanto os bens municipaes não podem ser alienados sem autorisação do Governo Imperial na Côte, e das AssembléasProvinciaes nas Provincias e nem as suas depezas feitas senão de conformidade com as leis de orçamentos municipaes (arts. 23 e 24 da lei de 26 de Março de 1840, e §§ 4° e 5° do art. 10 do actoaddicional à Constituição do Império); seguindo esses bens a mesma regra dos bens nacionaes, os quais não podem ser alienados senão em virtude de autorisação do poder legislativo, como é expresso no §15 do art. 15 da Constituição.

Deus Guarde V. Ex. – Marquez de Olinda – Sr. Presidente da Província de S. Paulo.

(Brasil. **Collecção das Decisões do Governo do Império do Brasil**: 1863. Tomo XXVI Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1863. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18481/collecao_leis_1863_parte1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 jan. 2018).

⁷⁷ MOREIRA, EgonBockmann et al. 2017.p.28.

Sem uma solução para a situação à Constituição ou à legislação ordinária, Vladimir Souza Carvalho⁷⁸ afirma que foi a jurisprudência que inicialmente buscou uma forma alternativa para a execução de débitos judiciais contra a Fazenda Pública. Relata o autor que, em processos nos quais Câmaras Municipais eram rés, os juízes passaram a expedir “precatória de vênua” (termo utilizado em alusão à comunicação entre juízes e em sinal de respeito ao poder público devedor) para tentar efetivar a condenação. Por tal precatória, o oficial de justiça solicitava autorização do presidente da Câmara para nela ingressar e realizar a penhora de dinheiro em seus cofres, pois se entendeu que, em se tratando de bem fungível, o dinheiro poderia ser penhorado mediante referida autorização.

À legislação, a primeira menção a instituto semelhante ao precatório foi feita ao decreto n° 3.084, de 5 de novembro de 1898, que aprovou a Consolidação das Leis Referentes à Justiça Federal. Em seu artigo 41,⁷⁹ tal decreto, salientando a impenhorabilidade dos bens da Fazenda Nacional, determinou que o cumprimento de sentença que condene essa ao pagamento de dinheiro deveria ser realizado mediante intimação do procurador da Fazenda e, na ausência de oferecimento de embargos, mediante expedição de precatória ao Tesouro solicitando o pagamento.

A previsão em tela, não obstante remeta ao instituto dos precatórios, ainda o faz de forma bastante incipiente, limitado à Fazenda Nacional, não estabelecendo qualquer regra sobre quem poderia determinar o pagamento, em que ordem, prazo, dentre outros. Assim sendo, em que pese tenha apresentado alternativa à execução de sentença contra a Fazenda Pública, permaneceu o seu pagamento dependendo da boa vontade do Estado, continuando o adimplemento dos débitos judiciais, segundo

⁷⁸ BRAGA, Caroline Duarte. Execução contra a Fazenda Pública: sistemática do precatório. In: XVII ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UFBA, 2008, Salvador. Anais... Salvador: CONPEDI, 2008. P. 2820-2840. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/caroline_duarte_braga.pdf>. Acesso em 25 out. 2015. p.2825.P. 330-331.

⁷⁹ Art. 41. Sendo a Fazenda condemnada por sentença a algum pagamento, estão livres de penhora os bens nacionaes, os quaes não podem ser alienados sinão por acto legislativo. A sentença será executada, depois de haver passado em julgado e de ter sido intimado o procurador da Fazenda, si este não lhe offerecer embargos, expedindo o juiz precatória ao Thesouro para effectuar-se o pagamento.

Caroline Duarte Braga,⁸⁰ à mercê de conchavos e apadrinhamentos políticos. Foi apenas com a constitucionalização do instituto que essa situação passou a (gradualmente) se alterar, conforme abordaremos na sequência.

3.3. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS PRECATÓRIOS

Ao longo do séc. XIX, a execução em face da Fazenda Pública foi tema desenvolvido precipuamente pela jurisprudência, ganhando alguma repercussão à legislação ordinária apenas ao final do século. As Constituições do período (de 1824 e 1891), no entanto, foram absolutamente silentes quanto à matéria, que apenas ganhou status constitucional com a Carta de 1934, que constitucionalizou o precatório.

Tentando imprimir racionalidade a tal instituto e coibir a advocacia administrativa, a Constituição de 34, em seu art. 182,⁸¹ determinou que a Fazenda Federal, ao realizar os pagamentos, deveria observar a ordem de apresentação dos precatórios. Caso essa ordem não fosse observada, o Presidente da Corte Suprema (que passou a centralizar a competência para expedir ordens de pagamento) teria autoridade, mediante requisição do credor e ouvido o Procurador-Geral da República, para determinar o sequestro de valores do devedor.

Tais disposições foram mantidas à Constituição de 1937 (art. 95)⁸² e estendidas às Fazendas Distrital, Estaduais e Municipais pelo CPC/1939, o qual, em

⁸⁰ BRAGA, Caroline Duarte. **Execução contra a Fazenda Pública**: sistemática do precatório. In: XVII ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UFBA, 2008, Salvador. Anais... Salvador: CONPEDI, 2008. P. 2820-2840. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/caroline_duarte_braga.pdf>. Acesso em 25 out. 2015. p.2825.

⁸¹ 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.

⁸² Art 95 - os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentenças judiciárias, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as precatórias e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados àquele fim.

Parágrafo único - As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença judiciária, pela Fazenda federal, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente do Supremo

seu art. 918,⁸³ ainda atribuiu competência aos presidentes dos tribunais de apelação para expedição das ordens de pagamento.

Anos mais tarde, o art. 204 da Constituição de 1946⁸⁴ retirou a competência do Supremo Tribunal Federal para a expedição de ordens de pagamento, que passou a ser apenas dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Federais de Recursos.

Inovações relevantes foram feitas pela Constituição de 1967, que pela primeira vez previu a obrigatoriedade da inclusão no orçamento de verbas suficientes para pagamento dos débitos de precatórios apresentados até primeiro de julho (art. 112, §1º) e, em redação muito semelhante à atual, consolidou a competência do presidente do tribunal que proferiu a decisão exequenda para expedição da ordem de pagamento (art. 112, §2º).⁸⁵

Tribunal Federal expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

⁸³ Art. 918. Na execução por quantia certa, o devedor será citado para, em vinte e quatro (24) horas, contadas da citação, pagar, ou nomear bens a penhora, sob pena de serem penhorados os que se lhe encontrarem.

Parágrafo único. Os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as requisições e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados áquele fim.

As verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Caberá ao presidente do Tribunal de Apelação, ou do Supremo Tribunal Federal, se a execução fôr contra a Fazenda Nacional, expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor preterido em seu direito de precedência autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazê-lo, depois de ouvido o Procurador Geral.

⁸⁴ Art 204 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

Parágrafos único - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou, conforme o caso, ao Presidente do Tribunal de Justiça expedir as ordens de pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

⁸⁵ Art 112 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

§ 1º - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até primeiro de julho.

§ 2º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Cabe ao Presidente do Tribunal, que proferiu a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e

A Emenda Constitucional 1/69 não inovou quanto à matéria. Maiores novidades também não foram previstas ao CPC/1973, que em seus artigos 730 e 731⁸⁶ repetiu disposições constitucionais e determinou que, na execução em face da Fazenda Pública, essa deveria ser intimada para apresentar embargos no prazo de dez dias, sendo que a requisição de pagamento deveria posteriormente ser enviada pelo juiz da execução ao presidente do tribunal competente.

Adiante, as alterações do CPC/1973 promovidas pela Lei nº 11.232/2005, notadamente com o acréscimo do art. 475-A, §2º⁸⁷ a tal código, possibilitaram, no entendimento de Leonardo José Carneiro da Cunha,⁸⁸ que a liquidação de sentença em execução em face da Fazenda Pública se fizesse por mero requerimento, antes mesmo do trânsito em julgado. O mesmo autor ainda defende que a Lei nº 11.382/2006, ao acrescentar o art. 739-A, §3º⁸⁹ ao diploma processual então vigente, tornou possível, em caso de apresentação de embargos parciais pela Fazenda, a expedição de precatório parcial, sobre o valor incontroverso da dívida.

Por fim, sobreveio a Constituição de 1988, a qual desde logo inovou ao estabelecer, em seu art. 100,⁹⁰ a preferência para o pagamento de créditos

autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, e depois de ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

⁸⁶ Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras: I - o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente; II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.

Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

⁸⁷ Art. 475-A. Quando a sentença não determinar o valor devido, procede-se à sua liquidação.

[...]

§ 2º A liquidação poderá ser requerida na pendência de recurso, processando-se em autos apartados, no juízo de origem, cumprindo ao liquidante instruir o pedido com cópias das peças processuais pertinentes.

⁸⁸ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2011. 238-239

⁸⁹ Art. 739-A. Os embargos do executado não terão efeito suspensivo.

[...]

§ 3º Quando o efeito suspensivo atribuído aos embargos disser respeito apenas a parte do objeto da execução, essa prosseguirá quanto à parte restante.

⁹⁰ 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.

alimentares, excluindo a necessidade de ouvida do Chefe do Ministério Público para sequestro em caso de preterição e expressamente determinando a necessidade de atualização monetária dos precatórios quando apresentados.

Ao art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por sua vez, a CRFB/1988 criou a primeira moratória no pagamento dos precatórios, mais detidamente analisada em capítulo seguinte deste estudo.

Anos mais tarde, com a edição da EC 20/98, foi adicionado o §3º ao art. 100 da CRFB, o qual criou as Requisições de Pequeno Valor (RPV), não sujeitas ao regime dos precatórios:

§ 3º O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

A EC 30/2000, a seu turno, inovou ao fixar que a correção monetária dos precatórios deveria ocorrer apenas quando do seu efetivo pagamento (§1º), bem como detalhou o que constituem os créditos de natureza alimentícia (§1º-A), acrescentou a Fazenda Distrital na disposição acerca dos RPVs (§3º) e determinou a responsabilização por crime de responsabilidade do Presidente do Tribunal que tentar frustrar ou retardar o pagamento de precatórios (§4º). Ainda, acrescentou o art. 78 ao ADCT, fixando a segunda moratória constitucional no pagamento dos precatórios, adiante melhor analisada.

Na sequência, a EC 37/2002 vedou a expedição de precatório complementar e o fracionamento do débito para inclusão de parte na categoria de RPV. Acrescentou também o art. 86 ao ADCT, com mais uma previsão de parcelamento (analisada no

§ 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 sequestro da quantia necessária à satisfação do débito.

capítulo seguinte), e o art. 87, fixando valores provisórios para as RPV e a possibilidade de renúncia de valores pelo credor para recebimento por tal via.

Anos mais tarde, a EC 62/2009 criou nova categoria preferencial de pagamentos, a dos créditos alimentares de titulares com mais de sessenta anos ou portadores de doença grave, limitado ao valor de três vezes o montante máximo estipulado para RPV do ente devedor, admitindo fracionamento (§2°).

A emenda também fixou o maior benefício pago pelo regime geral da previdência social como valor mínimo para as RPVs (§4°), acrescentou a possibilidade de sequestro por não alocação orçamentária do montante necessário ao pagamento dos precatórios (§6°) e a possibilidade de responsabilização junto ao CNJ do Presidente do Tribunal que tentar frustrar ou retardar os pagamentos (§7°). Determinou que, quando da expedição do precatório, fosse realizada compensação com valores eventualmente devidos pelo credor face ao devedor, convalidando compensações anteriores (§§9° e 10). Fixou a possibilidade de compra de imóveis públicos com a utilização de precatórios (§11) e a utilização do índice oficial de remuneração e juros da caderneta de poupança para correção monetária e juros moratórios dos precatórios (§12). Por fim, generalizou a possibilidade de cessão de precatórios, porém sem quaisquer preferências (§13) e previu a possibilidade de assunção pela União dos precatórios devidos pelos demais entes da federação (§16). Afora isso, criou regime especial de pagamentos (§15 e art. 97 do ADCT), adiante mais detidamente analisado.

Concomitantemente a essas mudanças de ordem Constitucional e legal, também foi relevante a contribuição do Judiciário na regulação do regime jurídico dos precatórios, o que ocorreu sobretudo através de resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do controle concentrado de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal (STF).

Com relação ao primeiro, especial relevância tem a Resolução n° 115/2010, posteriormente alterada pelas Resoluções 123/2010 e 145/2012, a qual regulou o regime especial estabelecido pela EC 62/2009, conforme adiante melhor exposto.

Quanto à atuação do STF, o destaque é dado à Súmula Vinculante n° 17, que prevê a não incidência de juros de mora sobre os precatórios pagos no ano em que

incluídos no orçamento⁹¹, e ao julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) n° 2356, 2362, 4357 e 4425.

As duas primeiras foram ajuizadas, respectivamente, pela Confederação Nacional da Indústria e pelo Conselho Federal da OAB, tendo por objeto disposições da EC 30/2000. Tramitando em conjunto, ambas pendem de julgamento definitivo, mas tiveram concedida, em 25 de novembro de 2010, liminar para suspensão da aplicação do parcelamento previsto ao art. 78 do ADCT.

As ADIs 4357 e 4425, também propostas pelo Conselho Federal da OAB (agora em litisconsórcio com outras associações e confederação) e pela Confederação Nacional da Indústria objetivaram a declaração de inconstitucionalidade de disposições da EC 62/2009, sendo julgadas parcialmente procedentes em 14 de março de 2013. Ao julgamento, o STF declarou a inconstitucionalidade parcial do §2º do art. 100 da CRFB, notadamente no que tange à limitação da preferência insculpida no dispositivo apenas a quem já fosse maior de sessenta anos na data da expedição do precatório. Igualmente, foram considerados inconstitucionais os §§9º e 10 de referido artigo, que previam a compensação unilateral dos créditos com débitos do seu titular em face da Fazenda Pública. Foi também declarada inconstitucional a aplicação da taxa referencial (TR) como índice de correção monetária dos precatórios e a aplicação dos juros da poupança aos precatórios de natureza tributária (§12). Por fim, foi declarado inconstitucional o regime especial de pagamentos fixado ao §15 do art. 100 e o art. 97 do ADCT, conforme adiante detidamente analisado.

Publicado o acórdão em 26 de fevereiro de 2014, em 25 de março de 2015 o STF modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, atribuindo vigência ao

⁹¹ Dispõe a Súmula Vinculante n° 17 que “Durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos.”. Atualmente, tramitam no STF duas propostas de alteração de referida súmula. A primeira, proposta em 25 de maio de 2011 pelo Estado de São Paulo, pretende alteração do enunciado para que reste claro que os juros de mora fluem apenas após o prazo constitucional de pagamento, sendo proposto o seguinte enunciado: “Durante o período previsto no parágrafo primeiro do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora, voltando a correr a partir do vencimento do precatório, caso não pago dentro daquele período” (PSV n° 59). A segunda, a seu turno, foi proposta pelo Conselho Federal da OAB em 17 de fevereiro de 2014, pleiteando a completa revisão da matéria em virtude de disposições da EC 62/2009, como enunciado proposto, tem-se a seguinte redação: “Após o advento da Emenda Constitucional n° 62/2009 incidem juros de mora e correção monetária sobre os débitos da fazenda pública, desde sua expedição até seu efetivo pagamento” (PSV n° 111).

regime especial por mais cinco exercícios financeiros, contados a partir de 01 de janeiro de 2016, período ao final do qual as dívidas deveriam estar quitadas.

Afora isso, manteve-se a TR como índice de correção monetária até 25 de março de 2015, aplicando-se o IPCA-E a partir de tal data, ou os índices para créditos tributários, no caso de precatórios dessa natureza. Consideraram-se válidas as compensações, leilões e pagamentos à vista realizados até 25 de março de 2015, bem como acordos realizados com redução máxima de 40% do valor do crédito. Por fim, a decisão ainda delegou ao CNJ competência para que apresente proposta normativa a disciplinar a possibilidade de compensação de precatórios com créditos inscritos em dívida ativa, por opção do credor do precatório, assim como a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios.

Foi nesse contexto, influenciado sobretudo pela modulação de efeitos realizada pelo STF, que o Congresso Nacional aprovou a EC n° 94/2016, a qual alterou a redação do §2° do art. 100 da CRFB, retirando a disposição declarada inconstitucional, incluindo no rol de créditos preferenciais os portadores de deficiência e consignando que a preferência se estende aos sucessores dos titulares originais dos créditos. Afora isso, acrescentou os parágrafos 17 a 20 a tal artigo. No primeiro (§17), determinou que os entes da federação realizem a aferição mensal, em base anual, do comprometimento de suas Receitas Correntes Líquidas (RCL) com o pagamento de precatórios e RPVs, definindo no parágrafo seguinte o que se entende por RCL para fins dessa aferição. Realizou previsão para financiamento de valores de condenações judiciais sem que esse seja incluído nos limites de endividamento (§19) e previsão para parcelamento de precatórios de grande valor (§20).

Mais relevante para o presente estudo, no entanto, foram as alterações implementadas pela emenda em questão no ADCT, no qual acrescentou os artigos 101 a 105, com a previsão de um novo regime especial de pagamento de precatórios, um ano mais tarde alterado pela EC 99/2017, matéria a qual será objeto de análise adiante, em capítulo próprio.

3.4. PRECATÓRIOS, LEGALIDADE E ORÇAMENTO PÚBLICO

Analisadas as origens e o desenvolvimento dos precatórios no ordenamento pátrio, é necessário ainda pontuar mais um aspecto relevante para o instituto antes de fixar as suas finalidades e limites constitucionais: a submissão das finanças públicas ao orçamento público e ao princípio da legalidade.

O Estado, no desenvolvimento de suas atividades, tem a possibilidade de exigir do particular, de forma compulsória, que contribua com o financiamento da atividade pública, sendo essa prestação correspondente a uma contraprestação em produtos/serviços ou não. Trata-se do poder de tributar, ligado, segundo Joacir Sevegnani,⁹² ao poder de império do Estado, manifestação de sua soberania. Nesse contexto, José Augusto Delgado⁹³ esclarece que a coercitividade é traço característico do tributo, que se configura como prestação pecuniária obrigatória que o Estado exige com fulcro em seu poder de império.

Como outra face desse poder, o Estado é submetido a uma série de sujeições e tem o dever de aplicar os recursos que obtém dos particulares em proveito da sociedade, na realização do interesse público, esse entendido, conforme lição de Marçal Justen Filho⁹⁴ acima analisada, como a realização de direitos fundamentais pelo Estado ante à impossibilidade de sua adequada e eficaz concretização pelos particulares através do regime de direito privado.

Dessa forma, tem-se que o Estado obtém compulsoriamente recursos dos particulares, com os quais deverá realizar o interesse público. O dinheiro que possui, em última análise, não é seu, nem deve ser utilizado para a realização dos seus interesses: é dinheiro da sociedade e para essa deve ser utilizado, para a realização do interesse público primário.

⁹² SEVEGNANI, Joacir. A interpretação das imunidades tributárias segundo a concepção normativa de Ronald Dworkin, Robert Alexy e J.J. Gomes Canotilho. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.1, n.1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Joacir%20Sevegnani%20Revista%20de%20Direito%203.pdf>> . Acesso em 16 set. 2017. p. 322.

⁹³ DELGADO, José Augusto. Aspectos Gerais das Espécies Tributárias. **Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT**, Belo Horizonte, ano 1, n. 5, p. 9-39, set./out. 2003. p.12.

⁹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. 2013. p. 152.

Ainda assim, mesmo que tendo em vista o interesse público, não se pode deixar de reconhecer que a decisão de gastar, como bem leciona Régis Fernandes De Oliveira,⁹⁵ é essencialmente uma decisão política: de acordo com convicções políticas, religiosas, ideológicas, etc., as opções de gastos dos governantes irão variar. Os rumos da economia são eleitos politicamente pelo governo, eleição a qual, entretanto, sofre restrições, notadamente com a exigência de prévia autorização legislativa para qualquer gasto.

Com efeito, entende-se que o exercício desse poder do Estado, de compulsoriamente obter receita e realizar a despesa pública, deve ser previamente autorizado por aqueles que são os titulares dos recursos e que serão destinatários da atividade estatal: o povo. Para tanto, estabelece-se uma das principais sujeições do Estado, o princípio da legalidade,⁹⁶ o qual, no âmbito das finanças públicas, implica na exigência de que toda receita e despesa estatal sejam previamente autorizadas por lei, passando assim pelo crivo do Poder Legislativo, representante por excelência do povo em uma democracia.

A importância de tal princípio no âmbito das finanças públicas é ressaltada por Aliomar Baleeiro,⁹⁷ para quem a própria evolução da democracia, desde a Idade Média, é marcada pela conquista do direito dos contribuintes de autorizarem a cobrança de impostos e de escolha dos fins públicos a que serão aplicados os recursos obtidos.

É nesse contexto que a nossa Constituição, especialmente em seu art. 167, estabelece o princípio da legalidade para as finanças públicas, determinando que toda despesa estatal apenas pode ser realizada mediante prévia autorização legal, a qual se

⁹⁵ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. 2014. p. 429.

⁹⁶ Sobre o princípio da legalidade, valiosa é a contribuição de Marçal Justen Filho, para quem “Numa democracia republicana, a atividade administrativa não pode ser compreendida senão como uma atuação infralegal”. (JUSTEN FILHO, Marçal. 2013. p. 223). Celso Antônio Bandeira de Mello, a seu turno, destaca que a legalidade é o que qualifica e dá identidade ao Estado de Direito, sendo o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, eis que o direito administrativo apenas nasceria em virtude do Estado de Direito, da submissão do Estado à lei. Pela legalidade, pretende-se que a atuação da administração pública seja a concretização da vontade geral, tendo em sua raiz a ideia da soberania popular, de que o poder emana do povo e de que os governantes são meros representantes da sociedade. Para o autor, “[...] a administração é atividade subalterna à lei; que se subjeta inteiramente a ela; que está completamente atrelada à lei; que sua função é tão-só a de fazer cumprir lei preexistente [...]” A legalidade, no Brasil, impõe que a Administração Pública nada possa fazer para além do que a lei determina. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 2010. p. 100-105)

⁹⁷ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense. 2ª Ed. rev. e ampl. 1958a. Volume I. p 88-89.

dá através de previsão às leis orçamentárias, em especial à Lei Orçamentária Anual (LOA), prevista ao art. 167 e seguintes da CRFB e regulada pela Lei nº 4.320/64 e pela LRF.

De iniciativa privativa do Poder Executivo (CRFB, art. 165), a LOA deve ser encaminhada ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro,⁹⁸ portanto, até dia 30 de agosto de cada ano, devendo ser devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa⁹⁹ (ADCT, art. 35, §2º, III). Caso o Executivo não encaminhe o projeto de lei no prazo, a LOA vigente será tomada como proposta pelo Legislativo (Lei 4.320, art. 32).

Nesse contexto, não obstante a iniciativa privativa do Chefe do Executivo e a aprovação pelo Legislativo, a autonomia orçamentária dos três poderes impõe a participação de todos na elaboração de seus orçamentos. Dessa forma, nos termos do art. 99 da CRFB, foi garantido ao Judiciário que elabore o seu próprio orçamento, devendo cada tribunal enviar sua proposta orçamentária ao Executivo, que realizará a consolidação da proposta na LOA e a enviará para aprovação pelo Legislativo. Caso essa proposta não seja enviada pelos tribunais no prazo fixado à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Executivo irá consolidar a proposta orçamentária anual a partir dos valores da lei vigente.

A mesma possibilidade de elaborar e encaminhar a sua própria proposta orçamentária foi estabelecida à Constituição para o Ministério Público (art. 127, §3º) e para a Defensoria Pública (art. 134, §2º), essa última, no entanto, tendo sua proposta subordinada à do Judiciário.

Em seu conteúdo, a LOA compreenderá todas as previsões de receitas¹⁰⁰ e destinações de despesas¹⁰¹ estatais (orçamento fiscal) incluindo os três poderes, seus

⁹⁸ Vide disposição do art. 32 da Lei 4.320/64, "O exercício financeiro coincidirá com o ano civil", sendo a ele pertencentes as despesas nele empenhadas e as receitas nele arrecadadas.

⁹⁹ Período ao longo do ano em que se realizam as reuniões do Congresso Nacional. Nos termos do art. 57 da CRFB, é dividido em dois períodos, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

¹⁰⁰ Conforme lição de Aliomar Baleeiro, quaisquer quantias que ingressem nos cofres públicos são, genericamente, designadas como entradas. Dessas, apenas aquelas que integram-se ao patrimônio público sem reservas, condições ou correspondência no passivo é que constituem receitas públicas. (BALEIRO, Aliomar. 1958a. p.158). No mesmo sentido, Régis Fernandes de Oliveira resume o conceito de receitas como a entrada definitiva de dinheiro e bens nos cofres públicos. O autor ainda traz relevante classificação das receitas em originárias, derivadas e transferidas. As primeiras decorrem

órgãos, fundos e entidades da administração direta e indireta, bem como fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (Lei 4.320, art. 3º e 4º e CRFB, art. 165, §5º, I). Incluirá ainda os orçamentos de investimentos das empresas em que o Estado detenha maioria do capital social com direito a voto e de seguridade social (saúde, previdência e seguridade social), no qual estarão compreendidos todos os órgãos e entidades a ela ligados, da administração direta e indireta, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Trata-se, nos dizeres de Régis Fernandes de Oliveira,¹⁰² da consagração do princípio da universalidade, com a inclusão, em uma peça única, do orçamento de todas entidades que detenham ou recebam dinheiro público.

Importante destacar que a elaboração da LOA deve observar as diretrizes constantes à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano Plurianual (PPA) de cada ente, conforme expressamente determina a LRF em seu art. 5º.

Também de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, a LDO deve ter seu projeto enviado ao Legislativo até oito meses e meio antes do final do exercício financeiro, portanto, até 15 de abril de cada ano, devendo ser devolvida para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, 30 de junho (ADCT, art.

da exploração, pelo Estado, de seus bens ou do exercício de atividade de direito público disponível. Abarcariam ainda doações, legados, bens vacantes, etc. As derivadas, a seu turno, advêm do constrangimento sobre o patrimônio particular, abarcando tributos, sanções e perdimento de bens. Por fim, as transferidas são aquelas que provêm do patrimônio particular, mas não são arrecadadas pela entidade política que as utilizará. (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. 2014. p.236-239). Ricardo Lobo Torres, por sua vez, apresenta classificação das receitas públicas à luz da lei nº 4.320/64, por categorias econômicas, segundo a qual se dividiriam em correntes e de capital. As primeiras abarcariam receita tributárias, de contribuições (contribuições econômicas e compensações financeiras), patrimonial (exploração dos bens dominiais do Estado), agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes (intra e intergovernamentais, do exterior) e outras transferências correntes (multas e juros de mora indenizações, restituições, dívida ativa). Já as de capital seriam as decorrentes de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos e transferências de capital. (TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, volume V: o orçamento na constituição. 3.ed. atual. até 31.12.2007, inclui a Emenda Constitucional n.56, de 20.12.2007. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5. .p.100)

¹⁰¹ Ao definir despesa pública, Aliomar Baleeiro destaca que essas podem ser entendidas tanto como todas as autorizações para gastos previstas no orçamento, como também a aplicação de dinheiro pela autoridade competente dentro dessa autorização legal. Em ambos os casos, o autor destaca que o essencial da despesa pública é que se trata de emprego de dinheiro para objetivos públicos. Se esses objetivos forem atingidos de outras formas, com prestações materiais, não se estará a falar de despesa pública. (BALEEIRO, Aliomar. 1958a. p.74-75)

¹⁰² OLIVEIRA, Régis Fernandes de. 2014. p. 607.

35, §2º, II). Enquanto não for aprovado o projeto de LDO, a sessão legislativa não será interrompida (CRFB, art. 57, §2º).

Não obstante se fale em sua vigência anua, ao longo do segundo período da sessão legislativa a LDO aprovada irá orientar a elaboração da LOA, ao passo que no exercício financeiro seguinte irá orientar a sua execução, produzindo efeitos, destarte, por um ano e meio. Com isso, observa-se que no segundo período da sessão legislativa irão vigor, concomitantemente, duas LDOs: uma, aprovada no ano anterior, estará orientando a execução do orçamento vigente; a outra, aprovada no mesmo ano, irá orientar a elaboração do orçamento para o ano seguinte.

Em seu conteúdo, a LDO conterà as metas e prioridades do Estado, disporá sobre limitações de empenho, despesas de capital¹⁰³ para o orçamento subsequente, alterações da legislação tributária, política de aplicação das agências financeiras oficiais e orientará a elaboração da LOA (CRFB, art. 165, §2º). Deve ainda fixar normas para controle de custos e avaliação de resultados de programas financiados com recursos orçamentários (LRF, art. 4º, I, e) e “condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas” (LRF, art. 4º, I, f).

Conterà ainda, dentre outros, anexo de metas fiscais, o qual deverá fixar despesas e receitas, resultado nominal e primário¹⁰⁴ e montante da dívida pública para o exercício de vigência da lei e os dois seguintes, apresentando avaliação quanto ao cumprimento das metas do ano anterior.

¹⁰³ Na esteira do disposto à Lei 4.320/64, Régis Fernandes de Oliveira explica que despesas podem ser separadas em correntes e de capital. Correntes são as de custeio (pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos) e de transferências correntes (subvenções sociais, econômicas, inativos, pensionistas, salário família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições de previdência social e diversas). As de capital, por sua vez, abrangeriam investimentos (obras, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas), inversões financeiras (aquisição de imóveis, participação em aumento ou constituição de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresas em funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos e diversos) e transferências de capital (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílios para inversões financeiras e outras contribuições). (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. 2014. p.430)

¹⁰⁴ Conforme lição de Régis Fernandes de Oliveira, por resultado nominal entende-se a diferença entre todas as receitas e despesas, ao passo que por primário entende-se a diferença entre receitas e despesas, excluídos juros e principal da dívida, pagos ou recebidos. Apurado o resultado nominal, o primário é obtido com a dedução desse das operações de crédito, restos a pagar, receitas com aplicações financeiras e despesas empenhadas (Ibid., p.604)

Sobre a LDO, José Mauricio Conti¹⁰⁵ destaca sua relevância como “elo de ligação” entre a LOA e o Plano Plurianual (PPA), cumprindo relevante função de planejamento da ação governamental, eis que obriga o administrador a definir quais programas previstos no PPA serão contemplados a cada ano.

Nesse contexto, o autor define o PPA como “lei cuja finalidade é estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.¹⁰⁶

Com vigência de quatro anos, o PPA deve ser encaminhado pelo Executivo ao Legislativo, à semelhança da LOA, até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato do governante, 30 de agosto (ADCT, art. 35, §2º), sendo devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Como desdobramento do orçamento programa, ele “define o planejamento das atividades governamentais”,¹⁰⁷ contendo as metas e diretrizes da administração para despesas de capital e programas de duração continuada (CRFB, 165, §1º), sendo nele obrigatória a inclusão de qualquer investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro.

Destaca-se, por fim, na esteira do defendido por Conti, que o PPA, por analogia ao art. 23, parágrafo único da Lei nº 4.320/64, deveria ser anualmente renovado, com o acréscimo de previsões para mais um ano, assegurando a projeção contínua dos períodos, o que, todavia, não vem sendo observado.¹⁰⁸

Nesse contexto, esclarecidos os contornos gerais das três leis orçamentárias previstas em nosso ordenamento, não podemos fugir a breve referência ao debate acerca da natureza jurídica dessas.

Sobre a matéria, Gene Grossman e Elhanan Helpman¹⁰⁹ afirmam que o orçamento constitui lei que especifica o valor máximo que o executivo poderá gastar,

¹⁰⁵ CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério** [livro eletrônico]. São Paulo: Blucher, 2016b. Disponível em <<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1171>>. Acesso em 25 nov. 2017. p.89

¹⁰⁶ CONTI, José Maurício, 1998. p.80.

¹⁰⁷ OLIVEIRA, Régis Fernandes de, 2014. p. 600.

¹⁰⁸ CONTI, José Mauricio. 1998. p.81.

¹⁰⁹ GROSSMAN, Gene; HELPMAN, Elhanan. **Separation of Powers and the Budget Process**. Cambridge: National Bureau Of Economic Research, 2006. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w12332.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2018. p.2-3

sendo elaborado pelo Legislativo por detrás de certo véu de ignorância. O valor e a efetiva realização das despesas serão decididos pelo Executivo, o qual se presume melhor saber a produtividade dos diferentes projetos possíveis no momento do efetivo gasto. Dessa forma, para os autores, o orçamento seria como um contrato político incompleto: como o Legislativo não pode fazer lei prevendo todas as possíveis eventualidades na execução do orçamento, fica a cargo do Executivo decidir sobre os efetivos gastos e valores, de acordo com as circunstâncias que sobrevierem.

Muito em razão dessa ausência de obrigatoriedade de gastos, há muito a doutrina tem debatido acerca da natureza das leis orçamentárias. Como bem esclarece Rodrigo Kanayama,¹¹⁰ essa discussão nos remete ao século XIX, sendo travada, sobretudo, ao entorno daqueles que afirmam que as leis orçamentárias constituem leis em sentido formal e aqueles que defendem a ideia de que são leis em sentido material. Alguns autores ainda sustentam alternativas a essas concepções, como é o caso de Régis Fernandes de Oliveira,¹¹¹ para quem o orçamento é uma lei *sui generis*, que se distingue de todas as outras, eis que possui conteúdo próprio, é temporária, tem forma de tramitação distinta das demais leis, tem prazo delimitado para apresentação e aprovação, seu descumprimento enseja crime de responsabilidade, tem conteúdo específico repetido ao longo dos anos e porque a não aprovação da LDO pode paralisar a pauta do Legislativo e impede o seu recesso em julho.

No entanto, a teoria que mais obteve adeptos e que entendemos melhor se amoldar ao direito brasileiro atual é aquela que vê o orçamento como lei meramente formal, conforme defende Ricardo Lobo Torres.¹¹² Para o autor, as leis orçamentárias são apenas um plano de gestão, que prevê receitas e autoriza despesas, sem, no entanto, conter nenhuma regra jurídica, nenhuma ordem ou proibição, não criando direitos subjetivos nem alterando leis tributárias ou financeiras. Para o autor, todavia,

¹¹⁰ KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, p.177-144, out. 2009. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/37946937/KANAYAMA-Rodrigo_Ineficiencia_do_orcamento_publico_impositivo.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1516109094&Signature=D40kSlvbQy1BuXHvQuwo859ewjo=&response-content-disposition=inline; filename=A_ineficiencia_do_orcamento_publico_impo.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018. p.130.

¹¹¹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de, 2014. p.583.

¹¹² TORRES, Ricardo Lobo, 2008. p.94-97.

ainda que válida, a concepção perderia força nos dias atuais, ante à vinculação de receita pública a despesas e fundos específicos, à criação de tributos vinculados e às titulações criadas pelo Judiciário (precatórios, mandados de injunção, etc.) para garantias de direitos fundamentais e do mínimo existencial.

Rodrigo Kanayama¹¹³ acrescenta que o orçamento, por si só, além de não criar obrigações ao administrador público nem direitos subjetivos aos destinatários, também não cria tributos nem obrigação de arrecadação. Constitui, em verdade, planejamento que, ao ser aprovado pelo Legislativo, torna-se “lei orçamentária” a autorizar (mas não obrigar) determinada conduta. A administração pública não resta vinculada pela lei orçamentária, tolera-se a sua “vontade de agir”. Ela delimita a atuação, mas não impõe qualquer ação.

Ademais, de acordo com o autor, não criar direitos subjetivos faz parte da própria essência do planejamento, que apenas evidencia intenções do Estado para um tempo futuro, sendo que sua realização depende de diversos fatores que superam a realidade formal do plano.

Mesmo no caso de vinculações de receitas a determinadas despesas, como ocorre com a saúde (art. 198, §3º, CRFB) e com a educação (art. 212, CRFB), e de despesas obrigatórias por lei e contínuas, tais como os benefícios de servidores, vencimentos e subsídios, Kanayama destaca não restar prejudicado o caráter de lei formal do orçamento, eis que as imposições em tela não decorrem da lei orçamentária, mas são a ela exteriores, advém de decisões *ex ante*, as quais, ainda assim, admitem discricionariedade na elaboração do orçamento no que diz respeito à alocação dos recursos dentro da finalidade estipulada.¹¹⁴

Ainda sobre o tema, José Maurício Conti¹¹⁵ destaca que o cumprimento da lei orçamentária não tem como ser realizado de modo absolutamente fiel: tendo em vista as muitas intercorrências possíveis entre as previsões feitas para elaboração do orçamento e o final de sua execução, com alterações nos fatos econômicos e sociais, muitas vezes imprevisíveis e imensuráveis, é natural e compreensível que o orçamento

¹¹³ KANAYAMA, Rodrigo Luís, 2009. p. 133-134.

¹¹⁴ *Ibid*, p. 136.

¹¹⁵ CONTI, José Mauricio. Flexibilidade orçamentária deve ser usada com moderação. **Revista Consultor Jurídico**. 20 set. 2016a. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-20/contas-vista-flexibilidade-orcamentaria-usada-moderacao>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

executado não seja idêntico ao aprovado, sendo necessários mecanismos que permitam ajustes ao longo da execução orçamentária.

O autor, contudo, defende que é importante buscar aproximar ao máximo o conteúdo do orçamento dos desejos da população, fazendo com que reflita, de maneira democrática e transparente, aquilo que se pretende fazer com os recursos entregues ao Estado. Mais que isso, Conti afirma ser fundamental buscar o cumprimento daquilo que foi no orçamento aprovado, aspecto para o qual, no entanto, o ordenamento pátrio ainda não tem resposta satisfatória.

Esclarece o autor que o orçamento como mera lei formal não se coaduna com o atual sistema de planejamento governamental, eis que esse depende do fiel cumprimento das ações tal como planejadas. Além disso, as funções do orçamento no âmbito do planejamento, gestão e controle, já trazem autorizações, proibições e determinações, vinculando o administrador à busca de objetivos e metas, a apontar para o caráter material da lei.¹¹⁶

É certo, no entanto, que independente de qual teoria se adote, permanece hígido o princípio da legalidade no âmbito das finanças públicas, apenas sendo lícito ao Estado, no contexto atual (salvo créditos extraordinários, nos limites do art. 167, §3º da CRFB), realizar as despesas previstas e autorizadas às leis orçamentárias, não existindo, todavia, obrigação para sua realização (em geral).

O pagamento dos débitos da Fazenda Pública decorrentes das decisões judiciais não constitui exceção, não fugindo ao princípio da legalidade, de modo que deve estar previsto em orçamento para que seja realizado. Daí surge o procedimento de expedição de requisição de pagamento, seja requisição de pequeno valor (RPV) ou precatório, e sua inscrição no orçamento.

Transitada em julgada demanda que condene a Fazenda Pública ao pagamento de dinheiro, será inicialmente averiguado qual o valor da condenação, para fins de determinação de qual espécie de requisição será expedida, mediante enquadramento da obrigação em requisição de pequeno valor (RPV) ou precatório.

Cada ente da federação tem autonomia para fixar, mediante lei própria, o valor limite para a expedição de RPV no seu âmbito, condicionado o mínimo ao valor

¹¹⁶CONTI, José Mauricio, 2016b. p. 118.

equivalente ao maior benefício do regime geral da previdência social (CRFB, art. 100, §4º). Na falta dessa lei, prevalecem os limites previstos ao art. 87, I e II do ADCT, qual seja, trinta salários mínimos nacionais para os Municípios e quarenta para os Estados e Distrito Federal. Para a União, o limite é fixado em sessenta salários mínimos, nos termos do art. 17, § 1º da Lei 10.259/2001.

Em sendo o caso de RPV, o juiz da execução irá expedir a requisição de pagamento ao presidente do respectivo tribunal, o qual, conforme manual elaborado pelo CNJ,¹¹⁷ expedirá quinzenalmente ofícios aos devedores para que realizem o pagamento em até sessenta dias. No âmbito da Justiça Federal, todavia, o art. 2º da Resolução nº 405/2016 do CJF¹¹⁸ determina que, quando o devedor for a União, suas autarquias e fundações, devem ser expedidos dois ofícios requisitórios pelo próprio juiz da execução, sendo encaminhados simultaneamente ao tribunal competente e ao devedor. Já se o devedor for Fazenda Estadual, Distrital, Municipal, suas autarquias e fundações, conselhos de fiscalização profissional ou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, será expedido apenas um ofício, encaminhado diretamente ao devedor.

Para realização do pagamento das RPVs, conforme elucida o Manual de Precatórios do Conselho da Justiça Federal,¹¹⁹ são previamente previstos recursos à LOA, mediante estimativas anuais. Já no caso dos precatórios, a inclusão no orçamento se faz *a posteriori*: expedido ofício precatório pelo juiz da execução, esse deve ser recebido pelo tribunal até a data de 01 de julho. Feita a conferência dos seus

¹¹⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Precatórios**: Racionalização de Procedimentos. Brasília, 2012. Disponível em: <http://cnj.jus.br/images/imprensa/precatórios/manual_precatórios_grafica.pdf> Acesso em 20 out. 2017.p.17

¹¹⁸ Art. 3º - Considera-se Requisição de Pequeno Valor - RPV aquela relativa a crédito cujo valor atualizado, por beneficiário, seja igual ou inferior a:

[...]

§ 1º - Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa de pequeno valor após o trânsito em julgado da sentença ou do acórdão, quando a devedora for a União e suas autarquias e fundações, o juiz expedirá ofício requisitório ao presidente do tribunal correspondente, que tomará as providências estabelecidas no art. 6º desta Resolução e, no que couber, na lei que disciplina a matéria.

§ 2º - No caso de créditos de pequeno valor de responsabilidade da Fazenda estadual, da distrital, da municipal e de suas respectivas autarquias e fundações, bem assim dos conselhos de fiscalização profissional e da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, art. 12), as RPVs serão encaminhadas pelo juízo da execução ao próprio devedor, fixando-se o prazo de 60 dias para o respectivo depósito diretamente na vara de origem, respeitados os limites previstos nos incisos I, II e III deste artigo.

¹¹⁹ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Precatórios e requisições de pequeno valor - RPV / Conselho da Justiça Federal**; Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, coord. 2. ed. rev. e atual. – Brasília : CJF, 2005. p.21

requisitos,¹²⁰ o tribunal encaminhará, até 20 de julho (CNJ, 115, art. 7º, §1º), ofício aos devedores, a fim de que incluam em seus orçamentos do ano seguinte (LOA) verbas para pagamento das condenações, que só então serão (ou deveriam ser) pagas.

Importante destacar que a forma como a previsão de despesa para pagamento do débito decorrente de sentença judicial constará ao orçamento dependerá sobretudo da natureza da obrigação a que se refere.

Com efeito, conforme esclarece o Manual de Precatórios da CJF,¹²¹ um dos requisitos do ofício enviado pelo juiz da execução ao tribunal é que nele conste a natureza da obrigação que origina o título, a qual definirá a separação dos valores por grupo de despesa na LOA, podendo constar o pagamento de sentenças judiciais como despesa com pessoal (quando tiver origem em sentença que se refira ao pagamento de salários, vencimentos, proventos, pensões, indenizações por morte e indenizações por invalidez), outras despesas correntes (sentenças relativas a aluguéis, contratos, repetições de indébito e outras indenizações) ou inversão financeira (condenações relativas a indenizações por desapropriação de imóvel).

Incluídos os valores para pagamento na Lei Orçamentária Anual da entidade devedora, a execução da despesa tomará o trâmite comum fixado à legislação, com a realização de empenho¹²² e liquidação,¹²³ para na sequência ser objeto de depósito

¹²⁰ Conforme art. 5º da Resolução nº 115 do CNJ, devem constar ao ofício precatório o número do processo de execução, data do ajuizamento do processo de conhecimento, natureza da obrigação da qual decorre o pagamento, em caso de desapropriação, se o imóvel desapropriado era o único do credor (ADCT, 78§3º), nome das partes, nome e número de seu procurador no CPF ou CNPJ, nome e número dos beneficiários no CPF e CNPJ, natureza do crédito (alimentar ou comum), valor individualizado por beneficiário (discriminando eventuais compensações), valor total da requisição, data-base para correção monetária, data do trânsito em julgado, data em que se tornou definitiva eventual decisão determinando compensação de débitos apresentados pela Fazenda, em se tratando de requisição parcial, complementar, suplementar ou de parcela relativa a honorários contratuais, o valor total do crédito executado; em se tratando de crédito alimentar, a data de nascimento do credor e se é portador de doença grave; data da intimação do devedor para fins do art. 100, §§9 e 10; em verba salarial da processo da justiça federal, o órgão a que estiver vinculado o servidor, com indicação de se é ativo, inativo ou pensionista; em processos da Justiça Federal e do Trabalho, o valor das contribuições previdenciárias, se houver.

¹²¹ BRASIL. Conselho da Justiça Federal, 2005. p. 17-18.

¹²² A Lei 4.320/64, em seu art. 58, define empenho de despesa como “[...] ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.” O artigo seguinte da mesma lei, a seu turno, estabelece a impossibilidade de que os empenhos ultrapassem o valor dos créditos concedidos, ao passo que o art. 60 estabelece a impossibilidade de realização de qualquer despesa sem prévio empenho. A partir do empenho é expedida nota de empenho, a qual instrumentalizará a ordem do gasto público. Trata-se, de acordo com Régis Fernandes de Oliveira, de ordem de pagamento que gera justa expectativa de recebimento

junto ao tribunal competente, que repassará os valores aos credores, por ordem cronológica, mediante depósito em contas remuneradas e individualizadas para cada credor, em instituição bancária oficial. (CJF, 24)

Caso os valores não sejam pagos no exercício financeiro do orçamento em que foram incluídos, passarão a integrar a dívida consolidada da entidade, por expressa disposição do §7º do art. 30 da LRF, submetendo-se aos limites fixados pelo Senado Federal para essa dívida (duas vezes a RCL do ente para Estados e Distrito Federal, uma vez e meia para Municípios, vide art. 3º da Resolução nº 40/2001¹²⁴). A disposição em questão, todavia, é válida apenas para precatórios expedidos após a vigência de referida lei, 05 de maio de 2000, motivo pelo qual os entes discriminam os débitos anteriores e posteriores a essa data.

Com isso, resta claro que, em atenção ao princípio da legalidade, todos os débitos da Fazenda Pública decorrentes de sentenças judiciais devem constar à LOA, sejam eles a ser pagos mediante RPV (caso em que haverá prévia inclusão de previsão orçamentária, por estimativa) ou precatórios (cujos valores para pagamentos

do montante, não podendo ser revogado, mas apenas anulado. (OLIVEIRA, Régis Fernandes de, 2014. p.469). Para Aliomar Baleeiro, ao registrar a obrigação de pagar e a abater do total do crédito orçamentário, o empenho constitui garantia para a Fazenda de que não será vinculada por obrigações para além do teto orçamentário. De outro lado, é garantia ao credor, que terá certeza de que há numerário para liquidação do débito. (BALEIRO, Aliomar, 1958b. p.755). Importante destacar, conforme salienta o site do Tesouro Nacional, que o empenho não gera obrigação para o Estado de realizar o pagamento, pois esse ainda depende da verificação do implemento de condição, através da liquidação, adiante melhor analisada. (BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução Orçamentária**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 23 out. 2017).

¹²³ Conforme esclarece o site do Tesouro Nacional, a liquidação é o estágio da despesa pública em que se verifica o direito adquirido pelo credor, a partir dos títulos e documentos comprobatórios de seu crédito. Pela liquidação, averigua-se se o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho, reconhecendo e apurando a origem do débito, a importância a pagar e a quem se deve pagar. Realizado no SIAFI a partir da Nota de Lançamento, “Ele envolve, portanto, todos os atos de verificação e conferência, desde a entrega do material ou a prestação do serviço até o reconhecimento da despesa. Ao fazer a entrega do material ou a prestação do serviço, o credor deverá apresentar a nota fiscal, fatura ou conta correspondente, acompanhada da primeira via da nota de empenho, devendo o funcionário competente atestar o recebimento do material ou a prestação do serviço correspondente, no verso da nota fiscal, fatura ou conta.” (Idem).

¹²⁴ Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:
I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e
II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

serão incluídos no orçamento do devedor após sua expedição), sendo divididos por grupo de despesa conforme a natureza da obrigação que o originou ou incluídos à dívida consolidada líquida, em caso de não pagamento no ano em que incluído no orçamento (se posteriores a 05 de maio de 2000). Destarte, resta evidente a relevante relação dos precatórios (e requisições de pequeno valor) e do orçamento público, de modo a melhor delinear as finalidades do instituto e viabilizar sua correta identificação nas leis orçamentárias, relatórios e balanços da Administração Pública, como restará melhor analisado nos capítulos seguintes deste estudo.

3.5. AS FINALIDADES DOS PRECATÓRIOS

De todo o exposto, é possível concluir que os precatórios, abstratamente, caso cumpridas as determinações constitucionais para seu processamento e pagamento, existem em nosso ordenamento como forma de satisfação de finalidades de efetivo interesse público, constituindo um privilégio legítimo da Fazenda Pública.

Em primeiro lugar, existem, ao menos em tese, como forma de assegurar o cumprimento de condenações judiciais que impliquem em dever de pagar pela Fazenda Pública, eis que, na ausência dos precatórios, esses pagamentos apenas ocorreriam se o governante assim desejasse, tendo em vista a impenhorabilidade dos bens públicos.

Na sequência, os precatórios desempenham papel relevante no que diz respeito ao tratamento isonômico dispensado pela Administração Pública perante os jurisdicionados: ao impor a ordem cronológica de pagamentos, os precatórios impedem favorecimentos, submetendo a todos os jurisdicionados às mesmas filas de pagamentos, definidas por critérios puramente objetivos, sendo que qualquer *discrímen* apenas pode ser normativo, nos limites da Constituição.¹²⁵

Adiante, os precatórios auxiliam na realização do princípio da legalidade em matéria orçamentária, vez que instrumentalizam a inscrição dos débitos no orçamento do devedor, proporcionando que a despesa a esse respeito para o exercício seguinte já seja previamente conhecida pelo Executivo e autorizada pelo Legislativo. Conforme

¹²⁵ MOREIRA, Egon Bockmann et al., 2017. p. 22.

leciona Egon Bockmann Moreira et al., “trata-se de medida capaz de organizar os dados orçamentários, [...] remanescendo tempo suficiente para inclusão, no orçamento público, de recursos para pagamento da dívida judicial.”¹²⁶

Nesse sentido, inclusive, é possível afirmar que os precatórios também configuram forma de garantir o regular desenvolvimento do programa de governo e das funções públicas: ao impor a prévia inscrição dos débitos na lei orçamentária anual, a forma adotada de execução contra a Fazenda Pública permite que o governante, ao ter conhecimento dos valores que terá de pagar no exercício financeiro seguinte por condenações judiciais, faça o adequado planejamento dos montantes que serão destinados às demais despesas, podendo melhor prever as políticas que serão financeiramente viáveis para o exercício vindouro.

Sobre a matéria, indispensável é a lição de Rodrigo Kanayama,¹²⁷ que com clareza e precisão exemplifica a relevância dos precatórios no que tange ao orçamento público e ao planejamento estatal. Esclarece o autor que, anualmente, o Estado elabora seu orçamento, apenas podendo realizar despesas se nele previstas e mediante a existência de receita prevista. Além disso, a arrecadação ocorre ao longo do exercício, sendo que a mera previsão de receitas não necessariamente implica na sua efetiva existência. Assim, se determinado Estado que previu receita de \$100 e despesas de \$100 fosse condenado judicialmente ao pagamento de \$10 e o tivesse que pagar imediatamente, possivelmente acabaria por ter bens penhorados para tanto.

Dessa forma, entende-se que, ao menos abstratamente, não há que se falar em conflito entre os precatórios e o princípio da igualdade, pois, ao atender às finalidades acima mencionadas, estariam os precatórios a contribuir para com a realização dos direitos fundamentais dos jurisdicionados, notadamente a igualdade, o acesso à jurisdição efetiva e os direitos sociais.

Todavia, a distorção dos precatórios pela Fazenda Pública e o seu reiterado inadimplemento tende a reverter por completo esse quadro, subvertendo as finalidades expostas e fazendo do instituto, ao invés de meio para a promoção de direitos fundamentais, forma de grave violação a esses. Conforme bem leciona José Mauricio

¹²⁶ MOREIRA, Egon Bockmann et al., 2017. p.91

¹²⁷ KANAYAMA, Rodrigo Luís. Empresas estatais e o regime de precatórios. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 37, p. 251-262, jan./mar. 2012. p. 258.

Conti, os precatórios hoje não conseguem mais cumprir sua função, tendo sido transformados por governantes irresponsáveis no “melhor exemplo de ineficiência da execução e cumprimento das decisões judiciais, na mais lamentável demonstração de até onde pode ir o desrespeito às normas vigentes”.¹²⁸

Em especial, o acúmulo indefinido de débitos inadimplidos resulta em frontal violação ao direito fundamental à razoável duração do processo (CRFB, art. 5º, LXXVIII) e ao acesso à Jurisdição efetiva (CRFB, art. 5º, XXXIV e XXXV). Em muitos casos, viola também o direito adquirido (CRFB, art. 5º, XXXVI), o Estado de direito e a separação de poderes: nos dizeres de Vincenzo Florenzano, se o próprio Estado não cumpre as decisões judiciais, não é possível se falar em Estado de Direito.¹²⁹ Por outro lado, se o Executivo faz pouco caso da lei e deixa de cumprir as decisões do Judiciário, o poder do Legislativo e do Judiciário são colocados em cheque, com inequívoco abalo ao equilíbrio entre os três poderes.

Esses aspectos inclusive foram amplamente considerados pelo Supremo Tribunal Federal quando, no exercício do controle concentrado de constitucionalidade, julgou parcialmente inconstitucional a EC 62/2009 (ADI 4357 e 4425) e suspendeu o parcelamento fixado pela EC 30/2000 (ADI 2356 e 2362), conforme restará adiante melhor analisado.

Acrescenta-se ainda que o reiterado inadimplemento de precatórios afasta até mesmo a contribuição dos precatórios para a legalidade financeira: não se olvida que a previsão de despesa consiste em mera autorização para o gasto, não vinculando o Executivo;¹³⁰ contudo, o sistemático não cumprimento da despesa prevista para pagamento de precatórios impede que se possa falar em previsão de gastos para o desenvolvimento de um projeto de governo, pois esses gastos, em última análise, serão apenas aqueles que o governante entender oportuno realizar ao longo do exercício financeiro.

Assim sendo, em síntese, é possível concluir que os precatórios, na forma como abstrata e originalmente concebidos à Constituição, não só podem se

¹²⁸ CONTI, José Mauricio, 2016c.

¹²⁹ FLORENZANO, Vincenzo Demetrio, 2009. p.15.

¹³⁰ Exceção feita ao chamado “orçamento impositivo”, inserido pela EC 86/2015 ao art. 166 da CRFB, determinando a obrigatoriedade da execução das despesas relativas às emendas individuais dos parlamentares à Lei Orçamentária.

compatibilizar com os direitos fundamentais dos jurisdicionados, como também podem servir como instrumentos para a sua promoção. A forma como foram concretamente utilizados, no entanto, levou ao resultado diametralmente oposto, com a reiterada violação de direitos fundamentais.

E foi nesse contexto, na busca por restaurar as finalidades originais dos precatórios e resolver o problema dos estoques de débitos inadimplidos, que o constituinte originário previu um primeiro parcelamento da dívida, tendo o derivado fixado a possibilidade de um segundo parcelamento (EC 30/2000) e posteriormente, por três vezes, previsto regimes especiais para o pagamento de precatórios (EC 62/2009, 94/2016 e 99/2017).

Os efeitos práticos dos dois primeiros parcelamentos de precatórios e do primeiro regime especial, no entanto, não foram exatamente aqueles que se esperava, como bem restará adiante exposto. Os resultados obtidos, por sua vez, colocam em dúvida a idoneidade do novo regime especial para solucionar o problema do estoque de precatórios, motivo pelo qual, no quarto capítulo deste estudo, será analisada a EC 94/2016 e a EC 99/2017 no que tange aos regimes especiais por elas fixados, explicitando-se no que inovam para com as fórmulas anteriores, no que são meras repetições, eventuais inconstitucionalidades e, ao final, projetando-se as suas disposições sobre as finanças dos Estados-Membros e do Distrito Federal entre os anos de 2010 e 2016, de forma a averiguar em que medida essas poderão ou não restabelecer os precatórios como meio de promover os direitos fundamentais do jurisdicionado.

4 PRECATÓRIOS NA CRFB88: MORATÓRIAS E REGIMES ESPECIAIS

4.1. PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E CONTAS PÚBLICAS

Por evidente, qualquer análise de dados depende da disponibilidade desses dados ao pesquisador, de sua clareza, completude e confiabilidade. Não é diferente com o presente estudo: a análise dos reflexos das moratórias e regimes especiais de pagamentos de precatórios para o montante das dívidas dessa espécie dos entes públicos e a projeção dos resultados do novo regime fixado pela EC94/2016 e pela EC 99/2017 apenas será possível na medida em que os dados a esse respeito tenham sido disponibilizados pela Administração Pública.

Dessa forma, antes de adentrar à análise concreta das moratórias e regimes especiais, cabe realizar breve estudo acerca da publicidade e da transparência das contas públicas, a fim de melhor perquirir acerca de seu alcance ao longo dos anos e reconhecer quais os instrumentos mais adequados a efetivar a análise. É o que se pretende realizar na sequência, inicialmente à luz do princípio da publicidade, passando à transparência e, finalmente, analisando-se os instrumentos concretos de transparência das contas públicas pertinentes ao estudo.

Conforme leciona Maria Sylvania Di Pietro,¹³¹ o princípio da publicidade, inserto ao art. 37 da CRFB, determina à Administração Pública que realize a ampla divulgação dos atos por ela praticados, salvo sigilo previsto em lei. Na esteira de tal princípio, a CRFB fixa como direito fundamental do cidadão obter informações dos órgãos públicos relativos a seu interesse particular, coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII), ao que a autora destaca que a possibilidade de obtenção de informações de interesse geral ou coletivo potencializa o controle popular da Administração Pública.

Sobre o mesmo princípio, Marçal Justen Filho¹³² afirma que a publicidade dos atos públicos desempenha duas funções: por um lado, confere poder a todos de obter informações atinentes a ações e omissões dos agentes estatais e mesmo não estatais, quando na gestão de recursos públicos; de outro, a garantia de conhecimento dos atos públicos por quaisquer terceiros implica em desincentivo à prática de atos reprováveis,

¹³¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 75.

¹³² JUSTEN FILHO, Marçal, 2013. p.354.

dada a maior possibilidade de que esses sejam revelados. Assim, para o autor, a publicidade configura instrumento para a transparência e verificação da lisura dos atos praticados pela Administração Pública.

Adentrando especificamente à análise da transparência, o autor destaca a distinção feita pelo Decreto 7.724/2012 entre transparência passiva e ativa: a primeira corresponde ao dever de prestar informações ante a solicitações de sujeitos determinados, ao passo que a segunda implica no dever das entidades que exercem a atividade administrativa do Estado de promover a atuação positiva para dar conhecimento à sociedade de eventos pertinentes à sua atuação e ao desenvolvimento de suas funções.

Ainda sobre a matéria, Celso Antônio Bandeira de Mello¹³³ destaca ser inconcebível, em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, a ocultação dos administrados de assuntos que a todos interessam. No mesmo sentido, Otávio Prado e Maria Rita Garcia Loureiro¹³⁴ afirmam que um governo visível, que publiciza seus próprios atos e informações relativas à Administração Pública e nada mantém oculto é uma das premissas fundamentais da democracia representativa.

Todavia, impende destacar que o princípio da publicidade e a transparência não se confundem, em que pese constituam institutos intrinsecamente imbricados.

Com efeito, Rita Rausch e Maurélio Soares afirmam que a transparência constitui instituto “[...] muito mais amplo e complexo do que o princípio da publicidade”,¹³⁵ no que valiosa é a contribuição de Platt Neto et al.,¹³⁶ para quem à transparência não basta que uma informação seja pública, mas essa deve também ser

¹³³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de, 2010. p. 114.

¹³⁴ PRADO, Otávio; GARCIA LOUREIRO, Maria Rita. Governo Eletrônico e Transparência: Avaliação da Publicização das Contas Públicas das Capitais Brasileiras. **Revista Alcance**, vol. 13, núm. 3, septiembre-diciembre, 2006, pp. 355-372 Universidade do Vale do Itajaí Biguaçu, Brasil. Disponível em <https://www.academia.edu/4297351/Governo_Eletr%C3%B4nico_e_Transpar%C3%Aancia_Avalia%C3%A7%C3%A3o_da_Publiciza%C3%A7%C3%A3o_das_Contas_P%C3%BAblicas_das_Capitais_Brasileiras> Acesso em 16 dez. 2017. p. 356.

¹³⁵ RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, vol. 4, núm. 3, set/dez, 2010, pp. 23-43. Disponível em <<http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/250>>. Acesso em 16 dez. 2017.p.25.

¹³⁶ PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, vol. 18, núm. 1, jan/mar, 2007, pp. 75-94. Disponível em <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>>. Acesso em 16 dez. 2017. p.77 et. seq.

relevante, confiável, tempestiva e compreensível, não buscando apenas o atendimento a normas legais, mas um verdadeiro princípio da gestão responsável, a favorecer o exercício da cidadania pela população através do acesso a informações atinentes às atividades do Estado.

Os autores definem três elementos da transparência, a garantir sua completa realização, com o fornecimento de informações confiáveis e relevantes aos interesses do cidadão, que possam assim ser base para o processo decisório desse.

O primeiro elemento daria conta da publicidade em si, da ampla divulgação de informações à população, a proporcionar o acesso pelo cidadão através dos mais distintos meios, de baixo custo e de seu domínio. Nesse elemento, ainda, estaria pressuposta a oportunidade das informações, sua tempestividade e tempo hábil para que possa fundamentar decisões.

Adiante, o segundo elemento da transparência seria a compreensibilidade das informações, a qual abarcaria desde a sua apresentação visual até o uso da linguagem. Deve-se sempre procurar utilizar linguagem acessível e adequada ao perfil do destinatário, aumentando sua compreensão sobre a informação recebida

Por derradeiro, a transparência demanda que a informação prestada seja útil às decisões do cidadão, seja relevante, confiável e comparável entre períodos e entidades.

Os autores, no entanto, destacam que o tema da transparência ainda está em estágio inicial de desenvolvimento na ciência contábil, destacando que relativamente poucos são os doutrinadores que abordam o tema. Situação parecida também se encontra no âmbito do direito.

De fato, foi só a partir do final do séc. XX e especialmente no XXI, que no Brasil se passou a falar com maior densidade na transparência da Administração Pública, atribuindo-se a essa papel relevante de controle do poder estatal, para além dos tradicionais sistemas de freios e contrapesos.

Essa transparência tem especial relevo no âmbito das contas públicas, historicamente opacas, ininteligíveis ou absolutamente desconhecidas pelo cidadão. De fato, de nada adianta a necessidade de autorização legal de receitas e despesas se o orçamento e sua execução constituírem matéria de conhecimento exclusivo daqueles

que o operacionalizam: sem possibilitar o conhecimento pelo cidadão e a conseqüente fiscalização, abre-se espaço para que o administrador público utilize as finanças estatais para aquilo que melhor lhe aprouver, independente da consecução do interesse público ou mesmo do cumprimento da legislação atinente aos gastos e receitas públicas. É através da transparência, segundo Ricardo Lobo Torres,¹³⁷ que se faz possível superar o risco fiscal, consubstanciado, para o autor, no descontrole orçamentário, na gestão irresponsável dos recursos públicos, na corrupção, etc.

Nesse contexto, conforme sustentam José Antonio de Pinho e Ana Rita Sacramento,¹³⁸ foi a CRFB88 que institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas, garantindo a publicidade e a transparência dos atos públicos e viabilizando o questionamento desses atos. Na sequência, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995, ao levar à adoção do paradigma da administração gerencial¹³⁹ implicou na necessidade de maior desenvolvimento de mecanismos de controle social em compensação à redução do controle legal de procedimentos e resultados.

¹³⁷ TORRES, Ricardo Lobo, 2008. p. 204.

¹³⁸ PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública - RAP**, vol. 43, núm. 6, novembro-diciembre, 2009, pp. 1343-1368 Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em 16 dez. 2017. p. 1354-1355.

¹³⁹ Conforme dispõe o próprio Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a administração gerencial surgiu em meados do século passado, constituindo resposta tanto à expansão das funções econômicas e sociais do Estado quanto ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Nesse modelo, o essencial passa a ser a eficiência da Administração Pública, a necessidade de se aumentar a qualidade dos serviços ao mesmo tempo em que se reduz os seus custos. A reforma do Estado passa a ser pautada sobretudo na eficiência e na qualidade dos serviços públicos, com o desenvolvimento de cultura gerencial nas organizações. Em que pese apoie-se na administração burocrática, a gerencial flexibiliza alguns de seus princípios fundamentais e tem por principal distinção quanto a essa a passagem do controle baseado nos processos para o centrado nos resultados. A estratégia da administração gerencial é a definição de objetivos a ser atingidos pelo administrador em sua unidade, a garantia da autonomia desse administrador na gestão de recursos humanos, financeiros e materiais e o controle *a posteriori* dos resultados obtidos. Trata-se de um modelo que proporciona a competição dentro do próprio Estado, com a concorrência entre unidades internas, com a descentralização e a redução de níveis hierárquicos. Ao mesmo tempo, faz da Administração Pública mais permeável à participação dos agentes privados e organizações da sociedade civil. O fundamental, no entanto, é o deslocamento da ênfase dos meios, dos procedimentos, para os resultados, para os fins. “A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas” (BRASIL. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017. p. 15-17)

No âmbito legal, destaque teve a Lei de Contas Públicas (Lei 9.755/98), regulamentada pela Instrução Normativa nº 28/99, do Tribunal de Contas da União, eis que constituiu a primeira iniciativa legal no sentido de incorporar a obrigatoriedade de divulgação de informações das contas públicas na internet. Destaque também teve a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trouxe grandes contribuições para o tema da transparência das finanças públicas, especialmente após as mudanças implementadas pela LC 131/2009, que dispuseram com maior intensidade sobre o tema da transparência.

De fato, já ao §1º do art. 1º da LRF, essa dispõe que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente”, no que Platt Neto et al.¹⁴⁰ conclui que essa transparência se transformou em verdadeiro princípio de gestão responsável, a franquear ao cidadão acesso a informações atinentes às atividades do Estado. No mesmo sentido, Ricardo Lobo Torres¹⁴¹ sustenta que a transparência é subprincípio da responsabilidade fiscal, sendo verdadeiro princípio de legitimação, a sinalizar que a atividade financeira deve se desenvolver de acordo com a clareza, abertura e simplicidade.

A LRF ainda vai muito além ao dispor sobre a transparência, dedicando o diploma legal todo um capítulo à matéria (Capítulo IX – Da transparência, controle e fiscalização).

Em seu art. 48, *caput*, fixa o que constituem os instrumentos de transparência da gestão fiscal, dentre os quais se destacam, por sua relevância para a análise adiante realizada, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

O primeiro, cuja publicação deve ser realizada pelo Poder Executivo até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (CRFB, art. 165, §3º), é regulamentado pelos artigos 52 e 53 da LRF, devendo abarcar todos os Poderes e o Ministério Público (art. 52, *caput*). Nele, deve constar o balanço orçamentário (com especificação de receitas por fonte e despesas por grupo de natureza), bem como demonstrativos de execução das receitas e despesas. O RREO deve ainda ser acompanhado, por

¹⁴⁰ PLATT NETO, Orion Augusto et al., 2007. p. 79.

¹⁴¹ TORRES, Ricardo Lobo, 2008. p. 203-207.

disposição do art. 53 da LRF, de apuração da receita corrente líquida¹⁴² e previsão de seu desempenho até o final do exercício, receitas e despesas previdenciárias, resultado nominal e primário, despesas com juros e restos a pagar.¹⁴³

Regulado pelos artigos 54 e 55 da LRF, o RGF, por sua vez, deve ser emitido ao final de cada quadrimestre, individualmente por cada Poder e pelo MP, sendo publicado até trinta dias após o encerramento do período a que se refere, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. Tal relatório tem por função precípua revelar a realização de despesas sujeitas a limite e a posição da dívida.¹⁴⁴ Em seu conteúdo, deverá conter comparativo com os limites da despesa total com pessoal, e, para o relatório do Executivo, da dívida consolidada e mobiliária, da concessão de garantias, das operações de crédito, dentre outros. Deve ainda conter medidas corretivas a se adotar caso ultrapassados esses limites, assim como demonstrativos da inscrição de despesas em restos a pagar.

Outro importante instrumento de realização da transparência e fonte de dados para estudos diz respeito à consolidação das contas públicas dos entes da federação, prevista ao art. 51 da LRF. Essa deve ser realizada pela União até o dia 30 de junho do exercício seguinte a que se refere, devendo os Estados e o Distrito Federal encaminhar seus dados até dia 31 de maio e os Municípios até 30 de abril, sob pena de não

¹⁴² Definida à LRF pelo seu art. 2º, inciso IV, a Receita Corrente Líquida constitui “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição”. Em seus parágrafos, o mesmo artigo dispõe: “§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. § 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19. § 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.” A definição possui algumas distinções para aquela adotada ao §18 do art. 100 da CRFB, melhor analisadas quando da exposição acerca da EC 94/2016, que inseriu tal disposição à CRFB.

¹⁴³ De acordo com Régis Fernandes de Oliveira, constituem restos a pagar todas aquelas despesas que, não obstante empenhadas até o dia 31 de dezembro, não foram pagas no exercício fiscal, podendo ser realizadas e pagas a qualquer tempo, enquanto não verificada sua prescrição, eis que configuram despesas já aceitas pelo Poder Público (OLIVEIRA, Régis Fernandes de, 2014. p.761)

¹⁴⁴ Ibid., p.776.

receberem transferências voluntárias nem poderem realizar operações de crédito, salvo de refinanciamento da dívida mobiliária.

A partir dessa consolidação, Régis Fernandes de Oliveira¹⁴⁵ destaca que se torna possível aferir com precisão qual o real e efetivo débito público, quanto o país deve e quais as perspectivas de crescimento inercial e real dessa dívida, sendo ainda importante elemento a demonstrar para o mundo qual a saúde financeira do país, de cada Município e Estado.

A divulgação à sociedade desses relatórios, consolidações e balanços, sobretudo com a utilização da internet, é indispensável à realização da transparência, conforme lição de Ricardo Lobo Torres.¹⁴⁶ Atualmente, os RGF e RREO de todos os entes da Federação são centralizados e disponibilizados a partir do Siconfi.¹⁴⁷ Criado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados, o Siconfi objetiva padronizar as informações do setor público e dotar essas de maior confiabilidade, auxiliando a tomada de decisão pelos gestores públicos, a elaboração de políticas públicas e a disseminação de práticas de transparência pública e de controle social.¹⁴⁸

No portal, ainda é possível consultar o Quadro de Dados Contábeis Consolidados (QDCC) dos entes da federação, substituído a partir de 2014 pelo Balanço Anual, assim definido pelo glossário do Siconfi:

Relatório publicado pelas unidades federativas contendo informações contábeis de órgãos da administração direta e entidades da administração indireta (autarquias, fundações, fundos especiais, empresas estatais dependentes), de todos os poderes públicos, evidenciadas por meio do demonstrativo orçamentário (execução de receitas orçamentárias, despesas orçamentárias e despesas por função), balanço patrimonial (ativo e passivo) e demonstração das variações patrimoniais.¹⁴⁹

¹⁴⁵ OLIVEIRA, Régis Fernandes de, 2014. p. 773.

¹⁴⁶ TORRES, Ricardo Lobo, 2008. p. 451.

¹⁴⁷ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Disponível em: <<https://www.siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

¹⁴⁸ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Histórico**. 2014. Disponível em: <<https://www.siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=38>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

¹⁴⁹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Glossário**. 2014. Disponível em: <<https://www.siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=82>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

Nesse contexto, impende destacar que o site do Siconfi apresenta Relatórios de Gestão Fiscal e de Execução Orçamentária apenas a partir do ano de 2006, apresentando para os anos anteriores, em geral até 2000, apenas o QDCC dos entes pesquisados.

No âmbito nacional, a STN divulgou a Consolidação das Contas Públicas entre 2000 e 2009 e divulga o Balanço do Setor Público Nacional a partir de 2010.¹⁵⁰ Afora isso, em 2016 a STN divulgou o primeiro Boletim de Finanças de Estados e Municípios,¹⁵¹ boletim o qual tem sua publicação prevista para ocorrer anualmente, uma versão prévia em maio e a definitiva em setembro, existindo, atualmente, dois boletins já publicados.

Anteriormente ao ano 2000, apenas foram localizados dados centralizados relativos às receitas e despesas dos entes da federação, tais como o FINBRA – Finanças do Brasil, que discrimina receitas e despesas dos Municípios desde 1989. Não há, no entanto, padronização ou centralização dos dados relativos às dívidas públicas, notadamente com relação aos precatórios, dados os quais, quando divulgados e disponibilizados à internet, o são individualmente pelos entes, de forma esparsa, a tornar a análise comparativa minimamente profunda dos números trabalho hercúleo e de incerta realização, como bem restará adiante demonstrado à análise dos precatórios ao longo da primeira década de vigência da atual Constituição.

4.2. PRECATÓRIOS NA CRFB88: O PARCELAMENTO DA DÍVIDA

4.2.1. Metodologia

No presente capítulo, pretende-se analisar, sobretudo do ponto de vista empírico, quais foram os efeitos dos parcelamentos, regimes especiais e demais disposições da Constituição e emendas sobre os pagamentos e o estoque da dívida

¹⁵⁰ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanço do Setor Público Nacional (BSPN)**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em: 22 dez. 2017.

¹⁵¹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **STN divulga novo boletim de finanças de Estados e municípios**. 2017. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/stn-divulga-novo-boletim-de-financas-de-estados-e-municipios>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

com precatórios. Quanto às duas últimas emendas sobre o tema (EC 94/2016 e EC 99/2017), serão realizadas, no capítulo seguinte, simulações com a aplicação retroativa das disposições de seus regimes especiais de pagamento.

Antes de adentrar propriamente às análises empíricas, no entanto, imperativo se faz traçar os contornos metodológicos com essas serão realizadas.

Inicialmente, será realizada breve exposição teórica sobre os parcelamentos e regimes especiais, com suas alterações decorrentes de decisões do STF e regulamentações do CNJ, com especial destaque, no que tange à EC 94/2016 e à EC 99/2017, para os aspectos que as diferenciam e as aproximam do regime anterior.

Nesse contexto, importa destacar as fontes de dados utilizadas como subsídios para análise, eis que, conforme adiante demonstrado, fontes distintas apresentam valores distintos para as dívidas e para os pagamentos, sendo assim imprescindível para a solidez do estudo que desde logo se opte por determinada fonte e seja essa explicitada.

Optou-se, destarte, por utilizar os dados relativos à RCL e ao estoque de precatórios do Distrito Federal e dos Estados conforme constantes aos seus RGF. A partir de tais relatórios, em regra, foi possível obter os dados em questão desde o exercício fiscal de 2005 para todos os entes analisados. Cabe salientar, contudo, a existência de algumas falhas e incompletudes nesses relatórios, ainda que pontuais, mas que de alguma forma afetarão os resultados da pesquisa.

Com efeito, em todo o período analisado Amazonas e Amapá não apresentaram quaisquer dados acerca dos estoques de suas dívidas. Cogitou-se a hipótese de que tais Estados nada devessem, mas o cruzamento da informação com o constante em outras fontes afastou a tese.

Em primeiro lugar, consulta ao relatório de precatórios do CNJ apontou que o Estado de Amazonas devia, no ano de 2011, R\$ 471.357.517,07 a título de precatórios. Na sequência, os próprios Tribunais de Justiça de tais Estados confirmam a existência da dívida: no site do Tribunal do Amazonas, o ente aparece como devedor, em 31 de outubro de 2017, de R\$ 35.552.909,90,¹⁵² ao passo que em consulta ao site do

¹⁵² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Relação das entidades devedoras e a respectiva dívida consolidada em 31/10/2017.** Disponível em:

Tribunal do Amapá constata-se que era devedor, em 31 de dezembro de 2012, de R\$ 64.254.807,96 em precatórios.¹⁵³ Ainda, o ente está inadimplente com a quase totalidade dos precatórios inscritos no orçamento a partir de então, possuindo aproximadamente 600 precatórios em aberto, sendo que diversos créditos inscritos nos anos de 2010 a 2012 apenas foram pagos em 2017.¹⁵⁴

Na sequência, os dados colhidos dos RGF apresentam inconsistência para os Estados de Rondônia e Mato Grosso, assim como para o Distrito Federal, que em alguns anos apenas repetiram os números apresentados nos relatórios imediatamente anteriores. Com efeito, o Distrito Federal apresenta o exato mesmo valor de dívida para os anos de 2012 a 2014, ao passo que o Mato Grosso repete o valor informado para precatórios posteriores à LRF de 2005 a 2008 e Rondônia aponta, desde 2009, o exato mesmo valor para precatórios anteriores a tal lei.

No mais, o RGF do Estado de Rondônia relativo ao terceiro quadrimestre de 2008 e primeiro quadrimestre de 2009 não apresentaram o valor de sua RCL, motivo pelo qual essa, excepcionalmente, foi obtida diretamente através do site da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão.¹⁵⁵

Os RGF, contudo, não apresentam o valor pago pelo ente relativo a condenações judiciais, informação a qual, destarte, foi retirada do Anexo II (demonstrativo de receita e despesa) do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, divulgado pelo Tesouro Nacional,¹⁵⁶ sendo que tal relatório disponibiliza dados, para todos os Estados e Distrito Federal, desde o ano de 2000.

Obtidos os dados, foi a sua análise dividida em quatro momentos: inicialmente, foi realizada análise da dispersão, entre os entes objeto do estudo, da dívida, dos pagamentos e da RCL. Na sequência, foram analisados os dados disponíveis para o

<http://www.tjam.jus.br/index.php?option=com_docman&Itemid=168&task=doc_download&gid=16848>. Acesso em: 22 dez. 2016.

¹⁵³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Dívida de precatórios consolidada até 31 de dezembro de 2012.** Disponível em: <<https://www.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos/precatorios/divida-precatorios-por-devedor.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

¹⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Lista de Precatórios.** Disponível em: <https://sig.tjap.jus.br/sgpe_control_lista_precatorios/>. Acesso em: 22 dez. 2017.

¹⁵⁵ RONDÔNIA. Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão. **Receita Corrente Líquida - Exercício 2008.** Disponível em: <<http://www.sepog.ro.gov.br/Conteudo/Exibir/100>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

¹⁵⁶

período relativo aos dois primeiros parcelamentos, até a entrada em vigor da EC 62/2009. Essa foi analisada ao terceiro momento do estudo, sendo estudados os dados consolidados dos entes e, na sequência, os seus dados individualizados.

Por fim, o quarto momento, desenvolvido em capítulo próprio, dedicou-se à simulação da aplicação dos critérios das EC 94/2016 e EC 99/2017, de forma retroativa, aos anos que antecederam o novo regime especial, respectivamente, 2013 a 2016 e 2009 a 2016.

De fato, publicada no Diário Oficial da União em 15 de dezembro de 2016, data também de sua entrada em vigor (vide art. 3º), a EC 94/2016 previa a quitação integral dos precatórios até 31 de dezembro de 2020, incluindo os vencidos quando da publicação do texto e os que vencerão até o final do regime (ADCT, art. 101), totalizando assim período de quatro anos para tanto. Na sequência, a EC 99/2017 ampliou o prazo para pagamentos em mais quatro anos, até 31 de dezembro de 2024, a justificar os períodos acima mencionados.

Nesse contexto, não obstante a previsão do novo regime especial preveja pagamentos mensais, considerou-se que os pagamentos seriam realizados em uma única parcela anual, em 31 de dezembro de cada ano, motivo pelo qual foram calculados de acordo com a RCL do final do exercício fiscal e tomaram por base a dívida da mesma data. Entendeu-se que o cálculo dos pagamentos em apenas uma parcela anual, ao invés de doze, não traria maiores prejuízos à análise, eis que o cálculo do pagamento será virtualmente o mesmo.

Unicamente, haverá prejuízo com relação aos juros moratórios e correção monetária das dívidas abatidos com o pagamento ao longo do ano, ao invés de apenas ao seu final. Entretanto, fato é que mesmo com o cálculo mês a mês dos pagamentos não seria possível a adequada análise de tais fatores, seja pela inexistência de dados claros sobre os montantes de juros e de correção monetária, seja pela inexistência de prazo absolutamente uniforme para a incidência de juros moratórios,¹⁵⁷ ou pela

¹⁵⁷ Em regra, por disposição da Súmula Vinculante ° 17, não incidem juros moratórios entre a data da expedição do precatório e o prazo constitucional para seu pagamento. Entretanto, o STF já reconheceu que, em tendo o título executivo fixado a incidência de juros contínuos por esse período, tal incidência deve ser mantida em respeito à coisa julgada (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg no AgRg no RE nº 486579. Relator: Ministro Cezar Peluso. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 26 fev. 2010.

utilização de taxas de juros distintas em precatórios distintos.¹⁵⁸ Destarte, entende-se que a simulação através de apenas um pagamento anual ao invés de doze não trará maiores prejuízos ao estudo.

Adentrando aos cálculos da simulação em si, tomou-se por base para pagamento o valor devido pelos entes analisados ao final de 2016, conforme seus RGF. A tal valor, foram acrescidos os montantes pagos nos anos objeto do estudo, para ambas as emendas, obtendo-se assim qual seria, em tese, o valor da dívida caso nenhum pagamento tivesse sido realizado em tais anos.

Destaque-se que a conta realizada não é exata, tendo em vista que nem todo pagamento realizado no período se fez de forma pura e simples, mas vigia à época a possibilidade de pagamentos mediante acordo direto e leilões, com deságio. Entretanto, na medida em que não foram localizados dados acerca desses acordos e leilões, optou-se por presumir que os pagamentos realizados na simulação o serão nas mesmas condições dos efetivamente realizados, quanto mais tendo em vista que as emendas 94/2016 e 99/2017 mantiveram, ao art. 102, parágrafo único do ADCT, a possibilidade de pagamento mediante acordo direto, com deságio de até 40%.

Obtido o valor da dívida a ser paga nos anos do estudo, passou-se ao cálculo da parcela anual a ser paga por cada ente.

Para tanto, dividiu-se o montante a ser pago pela somatória das RCL do ente analisado ao longo dos anos de 2013 a 2016 e de 2009 a 2016, obtendo-se assim o percentual de sua RCL que deveria ser destinado ao pagamento de precatórios para que, ao final de 2016, estivessem os débitos integralmente quitados.

Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608577>>. Acesso em: 14 jan. 2018.)

¹⁵⁸ O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 determina que, às condenações da Fazenda Pública, aplicam-se juros de mora no montante dos juros pagos à caderneta de poupança. Contudo, o STF já decidiu no sentido de que, em razão do princípio da isonomia, devem incidir sobre precatórios tributários juros nas mesmas taxas que praticadas pela Fazenda para seus créditos dessa natureza (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 870947. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Recorrido: Derivaldo Santos Nascimento. Relator: Ministro Luiz Fux. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 20 nov. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14080728>>. Acesso em: 14 jan. 2018.).

Após os cálculos, foram comparados os pagamentos projetados para ambas emendas e os efetivamente realizados, levantando-se sua diferença em termos absolutos e relativos à RCL.

Por fim, quanto à exposição dos resultados nesse quarto momento, optou-se pela apresentação conjunta de todos os entes analisados, com destaque para o Estado do Paraná e pontualmente para outros entes, bem como com a classificação dos Estados e do Distrito Federal em grupos de acordo com os números obtidos, explicitando-se ainda as médias, medianas e desvios padrão dos dados obtidos, quando aplicáveis.

4.2.2. Da dispersão da dívida, dos pagamentos e da RCL

Contando com acentuada diversidade entre os Estados da federação e o Distrito Federal, seja do ponto de vista territorial, populacional ou econômico, é normal que haja desigualdade na dispersão dos números da dívida, dos pagamentos e da RCL entre tais entes, cada qual respondendo por parcelas diferentes dos totais desses.

Nesse contexto, a análise dessa dispersão ao longo dos anos desde logo se faz relevante para o presente estudo. A partir dela, será possível averiguar quais entes obtiveram avanços e quais obtiveram regressos no que tange à quitação dos precatórios em face dos demais. Igualmente, a análise torna possível o conhecimento do peso da dívida/dos pagamentos de cada ente para com os números totais, a demonstrar como variações em alguns deles podem resultar em alterações significativas nos dados globais, como melhor adiante demonstrado.

Para a análise, tendo em vista os prazos das Emendas 62/2006, 94/2016 e 99/2017, foram considerados unicamente os anos de 2009 a 2016, período no qual, salvo as ressalvas acima, já existem dados uniformizados e contínuos para todos os entes objeto do estudo.

Assim sendo, primeiramente no que tange à RCL, constata-se que o Estado de São Paulo era responsável, ao final de 2016, por 24,32% do total dessa para os entes analisados, mais que o dobro do valor do segundo colocado, Minas Gerais (9,30%). No

outro extremo, Roraima é o Estado com a menor RCL analisada, perfazendo apenas 0,58% do total em 2016, seguido do Acre (0,77%) e do Amapá (0,78%).

Ao longo do período analisado, seis entes obtiveram redução em suas participações na RCL total, a saber: Espírito Santo (-0,33%), Rio de Janeiro (-1,24%), São Paulo (-3,30%), Rio Grande do Norte (-0,04%), Sergipe (-0,08%) e Acre (-0,01%). Todos os demais entes obtiveram aumento, com especial destaque para o Estado do Paraná, que teve o maior acréscimo na participação da RCL total (1,10%):

TABELA 7 - PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NA RCL TOTAL

| UF | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | VARIAÇÃO NOMINAL |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------|
| SP | 27,62% | 27,71% | 26,65% | 26,22% | 26,77% | 26,12% | 25,49% | 24,32% | -3,30% |
| MG | 9,28% | 9,20% | 9,20% | 9,17% | 8,92% | 9,17% | 9,37% | 9,30% | 0,02% |
| RJ | 9,24% | 9,58% | 9,69% | 9,23% | 9,73% | 8,87% | 9,30% | 8,00% | -1,24% |
| RS | 5,54% | 5,63% | 5,41% | 5,39% | 5,46% | 5,32% | 5,59% | 6,00% | 0,46% |
| PR | 4,81% | 4,70% | 4,86% | 5,09% | 5,38% | 5,43% | 5,64% | 5,91% | 1,10% |
| BA | 4,68% | 4,82% | 4,74% | 4,91% | 4,77% | 4,98% | 4,94% | 4,97% | 0,29% |
| PE | 3,39% | 3,45% | 3,59% | 3,55% | 3,55% | 3,56% | 3,57% | 3,61% | 0,22% |
| SC | 3,32% | 3,29% | 3,40% | 3,30% | 3,29% | 3,43% | 3,52% | 3,55% | 0,23% |
| DF | 3,27% | 3,18% | 3,17% | 3,25% | 3,27% | 3,37% | 3,35% | 3,44% | 0,17% |
| GO | 2,90% | 2,92% | 3,12% | 3,20% | 3,16% | 3,21% | 3,15% | 3,34% | 0,43% |
| PA | 2,55% | 2,53% | 2,57% | 2,89% | 2,76% | 2,91% | 3,05% | 3,10% | 0,55% |
| CE | 2,68% | 2,68% | 2,70% | 2,76% | 2,77% | 2,78% | 2,75% | 3,09% | 0,41% |
| MT | 2,06% | 1,97% | 1,93% | 2,02% | 2,01% | 2,10% | 2,11% | 2,17% | 0,11% |
| MA | 1,90% | 1,89% | 1,99% | 2,02% | 1,89% | 1,95% | 1,94% | 2,16% | 0,26% |
| ES | 2,39% | 2,28% | 2,41% | 2,48% | 2,18% | 2,27% | 2,17% | 2,06% | -0,33% |
| AM | 1,96% | 2,05% | 2,10% | 2,19% | 2,14% | 2,13% | 2,00% | 1,97% | 0,01% |
| MS | 1,56% | 1,44% | 1,48% | 1,50% | 1,48% | 1,56% | 1,51% | 1,62% | 0,06% |
| PB | 1,48% | 1,41% | 1,48% | 1,43% | 1,40% | 1,49% | 1,45% | 1,53% | 0,05% |
| RN | 1,53% | 1,53% | 1,46% | 1,52% | 1,50% | 1,50% | 1,46% | 1,49% | -0,04% |
| AL | 1,15% | 1,17% | 1,18% | 1,15% | 1,13% | 1,15% | 1,15% | 1,32% | 0,18% |
| PI | 1,29% | 1,25% | 1,25% | 1,27% | 1,20% | 1,19% | 1,20% | 1,31% | 0,02% |
| TO | 1,09% | 1,08% | 1,12% | 1,13% | 1,10% | 1,17% | 1,14% | 1,26% | 0,18% |
| SE | 1,25% | 1,28% | 1,21% | 1,19% | 1,14% | 1,15% | 1,15% | 1,18% | -0,08% |
| RO | 1,03% | 1,03% | 1,11% | 1,09% | 1,00% | 1,06% | 1,06% | 1,13% | 0,09% |
| AP | 0,71% | 0,69% | 0,71% | 0,76% | 0,73% | 0,77% | 0,70% | 0,81% | 0,10% |
| AC | 0,78% | 0,73% | 0,89% | 0,75% | 0,77% | 0,82% | 0,72% | 0,77% | -0,01% |
| RR | 0,52% | 0,50% | 0,58% | 0,54% | 0,50% | 0,54% | 0,51% | 0,58% | 0,07% |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

No período, a tendência foi de redução da dispersão das RCL: considerando média igualitária de aproximadamente 3,70%, o desvio padrão passou de 5,29% em 2009 para 4,68% em 2016. A mediana, por sua vez, passou de 2,06% para 2,16%:

TABELA 8 - EVOLUÇÃO DA DISPERSÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NA RCL TOTAL

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Mediana | 2,06% | 2,05% | 2,10% | 2,19% | 2,14% | 2,13% | 2,11% | 2,16% |
| Desvio Padrão | 5,29% | 5,32% | 5,13% | 5,04% | 5,16% | 5,01% | 4,94% | 4,68% |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2017)

Os dados apontam ainda que o Estado de São Paulo também é o responsável pela maior parcela da dívida com precatórios, sendo titular, ao final de 2016, de 36,41% dos débitos totais. O percentual, todavia, é significativamente inferior ao de 2009, quando atingia 53,93%. Outro Estado que obteve significativa redução em sua participação no total da dívida foi o Paraná, que passou de 12,34% em 2009 para 7,51% em 2016, passando da segunda para a terceira colocação entre os mais endividados (em termos absolutos). A segunda colocação foi assumida pelo Estado do Rio Grande do Sul, cuja dívida saltou de 7,17% do total devido pelos entes em 2009 para 11,95% em 2016. De todos os entes analisados, seis experimentaram redução de suas participações no total da dívida (Paraná, Espírito Santo, São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Piauí), ao passo que todos os demais apresentaram aumento:

TABELA 9 - PARTICIPAÇÃO DOS ENTES DA DÍVIDA TOTAL COM PRECATÓRIOS

| UF | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | (continua) VARIACÃO NOMINAL |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------------------------|
| SP | 53,93% | 49,11% | 42,04% | 34,51% | 36,13% | 35,81% | 36,98% | 36,41% | -17,52% |
| RS | 7,17% | 8,07% | 8,86% | 8,42% | 8,96% | 9,38% | 11,71% | 11,95% | 4,79% |
| PR | 12,34% | 10,68% | 10,39% | 9,57% | 10,36% | 9,51% | 8,08% | 7,51% | -4,82% |
| DF | 5,47% | 9,50% | 8,95% | 8,39% | 8,90% | 8,24% | 7,45% | 7,50% | 2,03% |
| RJ | 3,51% | 3,70% | 3,36% | 8,44% | 2,04% | 1,71% | 3,17% | 4,90% | 1,39% |
| MG | 3,25% | 4,96% | 6,22% | 5,87% | 5,86% | 7,17% | 6,22% | 4,84% | 1,60% |
| BA | 2,34% | 2,70% | 2,01% | 4,45% | 4,47% | 4,54% | 3,95% | 4,34% | 2,01% |
| SC | 1,13% | 1,01% | 0,91% | 2,27% | 3,70% | 3,38% | 3,66% | 3,51% | 2,38% |
| PB | 0,96% | 0,90% | 1,40% | 1,96% | 2,04% | 2,66% | 2,80% | 2,84% | 1,88% |
| RO | 1,74% | 1,56% | 2,22% | 1,94% | 3,74% | 3,46% | 3,24% | 2,73% | 0,99% |
| MA | 0,00% | 0,00% | 0,50% | 0,81% | 0,60% | 1,12% | 1,75% | 2,59% | 2,59% |
| PE | 0,00% | 0,00% | 0,92% | 0,90% | 1,06% | 0,96% | 1,05% | 2,32% | 2,32% |
| SE | 0,60% | 0,70% | 0,98% | 1,03% | 1,26% | 1,50% | 1,69% | 1,55% | 0,95% |
| GO | 0,00% | 0,00% | 2,14% | 1,76% | 1,88% | 1,83% | 1,76% | 1,47% | 1,47% |

TABELA 9 - PARTICIPAÇÃO DOS ENTES DA DÍVIDA TOTAL COM PRECATÓRIOS

| UF | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | (conclusão) |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|
| | | | | | | | | | VARIAÇÃO |
| MS | 1,36% | 1,50% | 1,33% | 1,35% | 1,24% | 0,92% | 0,69% | 1,32% | -0,05% |
| CE | 0,69% | 0,61% | 0,92% | 0,99% | 1,36% | 1,33% | 1,20% | 1,05% | 0,36% |
| PI | 0,96% | 0,84% | 1,96% | 2,58% | 2,80% | 2,66% | 1,07% | 0,81% | -0,15% |
| RN | 0,21% | 0,03% | 0,02% | 0,49% | 0,52% | 0,86% | 0,66% | 0,63% | 0,42% |
| AL | 0,00% | 0,00% | 0,70% | 0,50% | 0,52% | 1,08% | 0,92% | 0,48% | 0,48% |
| PA | 0,04% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,43% | 0,51% | 0,44% | 0,40% |
| TO | 0,10% | 0,12% | 0,45% | 0,36% | 0,40% | 0,39% | 0,39% | 0,37% | 0,27% |
| AC | 0,14% | 0,13% | 0,12% | 0,14% | 0,22% | 0,23% | 0,45% | 0,32% | 0,17% |
| RR | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,08% | 0,12% | 0,13% | 0,12% | 0,12% |
| ES | 1,78% | 1,66% | 2,20% | 2,07% | 1,85% | 0,73% | 0,48% | 0,00% | -1,78% |
| MT | 2,28% | 2,23% | 1,41% | 1,19% | 0,01% | 0,00% | 0,00% | 0,00% | -2,28% |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2017)

De toda forma, a análise dos dados demonstra que a dispersão da dívida tem sido reduzida ao longo dos anos, sobretudo na primeira metade do período estudado. Excluídos os Estados do Amapá e Amazonas em virtude da falta de dados acima mencionada, a média absolutamente igualitária das dívidas apuradas implicaria em cada Estado responder por 4% do total dos precatórios.

Nesse sentido, a mediana dos dados obtidos passou de 0,96% em 2009 para 1,85% em 2013, alternando aumentos e reduções nos anos seguintes, finalizando 2016 em 1,55%. O desvio padrão dos dados acompanhou a tendência, iniciando em 10,78% em 2009, atingindo seu menor patamar em 2012 (7,02%) e encerrando 2016 em 7,35%.

TABELA 10 - EVOLUÇÃO DA DISPERSÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NA DÍVIDA TOTAL

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Mediana | 0,96% | 0,90% | 1,40% | 1,76% | 1,85% | 1,50% | 1,69% | 1,55% |
| Desvio Padrão | 10,78% | 9,88% | 8,46% | 7,02% | 7,31% | 7,23% | 7,46% | 7,35% |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2017)

Por fim, quanto aos pagamentos, também foi possível observar tendência de redução de sua dispersão entre os entes.

Novamente, o Estado de São Paulo aparece como responsável pela maior parte dos pagamentos, ainda que em percentual inferior à sua participação na dívida total: em 2016, foi responsável por 29,53% dos pagamentos realizados, número

novamente muito inferior ao observado em 2009 (43,78%). O Estado apenas perdeu a liderança em 2013, quando assumida pelo Rio de Janeiro (2013), em virtude de pagamento excepcional realizado com valores decorrentes de depósitos judiciais (adiante melhor analisado).

O Estado do Paraná apresentou o maior crescimento absoluto na participação nos pagamentos, passando de 5,03% no início do período para 11,33% ao final. No total, 13 Estados e o Distrito Federal apresentaram crescimento na sua participação nos pagamentos, se comparado o ano de 2009 e 2016, tendo os demais apresentado redução:

TABELA 11 - PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NOS PAGAMENTOS TOTAIS DE PRECATÓRIOS

| UF | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | VARIAÇÃO |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| SP | 43,78% | 45,73% | 42,62% | 41,45% | 21,87% | 32,50% | 29,16% | 29,53% | -14,25% |
| RS | 8,80% | 14,19% | 13,59% | 8,37% | 5,77% | 9,68% | 15,78% | 13,71% | 4,91% |
| PR | 5,03% | 1,54% | 4,03% | 4,02% | 1,09% | 4,23% | 9,30% | 11,33% | 6,30% |
| BA | 3,86% | 2,91% | 1,14% | 2,33% | 1,33% | 2,71% | 5,17% | 6,65% | 2,79% |
| RJ | 7,05% | 4,82% | 5,01% | 8,25% | 47,05% | 14,70% | 6,58% | 4,33% | -2,72% |
| DF | 2,95% | 4,25% | 4,61% | 4,85% | 2,52% | 4,74% | 4,35% | 3,98% | 1,03% |
| GO | 0,54% | 0,34% | 1,68% | 2,06% | 0,92% | 1,62% | 2,07% | 3,33% | 2,79% |
| ES | 0,94% | 3,24% | 0,36% | 4,17% | 2,31% | 3,16% | 3,75% | 3,28% | 2,34% |
| MA | 2,78% | 1,02% | 3,76% | 0,53% | 1,17% | 1,95% | 2,23% | 3,14% | 0,36% |
| SC | 1,29% | 2,76% | 3,07% | 2,94% | 2,85% | 4,28% | 2,75% | 3,06% | 1,77% |
| MG | 3,06% | 2,52% | 2,45% | 0,89% | 1,83% | 0,91% | 1,47% | 2,85% | -0,20% |
| MS | 1,83% | 2,47% | 2,26% | 2,24% | 1,37% | 1,92% | 1,87% | 2,15% | 0,32% |
| MT | 6,06% | 2,14% | 2,04% | 3,47% | 2,17% | 3,34% | 3,33% | 2,10% | -3,96% |
| RN | 1,04% | 1,33% | 3,53% | 3,69% | 1,86% | 3,02% | 2,77% | 1,64% | 0,59% |
| AL | 0,83% | 0,62% | 1,52% | 1,55% | 0,88% | 1,24% | 0,06% | 1,63% | 0,81% |
| RO | 2,39% | 2,33% | 2,09% | 1,00% | 0,50% | 3,24% | 2,11% | 1,50% | -0,88% |
| CE | 0,75% | 0,72% | 0,80% | 1,01% | 0,52% | 0,94% | 1,19% | 1,34% | 0,59% |
| PI | 1,21% | 1,46% | 1,18% | 1,34% | 0,96% | 1,17% | 1,03% | 0,98% | -0,24% |
| PA | 0,60% | 0,62% | 0,34% | 0,27% | 0,27% | 0,33% | 0,85% | 0,95% | 0,36% |
| PB | 0,37% | 0,32% | 0,96% | 1,99% | 1,13% | 1,95% | 1,18% | 0,73% | 0,36% |
| PE | 2,39% | 2,79% | 0,87% | 0,74% | 0,56% | 1,08% | 1,26% | 0,49% | -1,90% |
| AC | 0,37% | 0,30% | 0,21% | 0,26% | 0,16% | 0,30% | 0,43% | 0,36% | -0,01% |
| TO | 0,67% | 0,72% | 0,68% | 0,69% | 0,22% | 0,40% | 0,40% | 0,31% | -0,36% |
| AM | 0,45% | 0,35% | 0,26% | 0,66% | 0,33% | 0,21% | 0,35% | 0,28% | -0,17% |
| RR | 0,23% | 0,16% | 0,12% | 0,12% | 0,14% | 0,16% | 0,23% | 0,13% | -0,09% |
| AP | 0,22% | 0,14% | 0,21% | 0,24% | 0,08% | 0,12% | 0,24% | 0,10% | -0,12% |
| SE | 0,52% | 0,22% | 0,62% | 0,89% | 0,15% | 0,10% | 0,07% | 0,10% | -0,42% |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

Tendo em vista uma média absolutamente igualitária de aproximadamente 3,70%, o desvio padrão obtido no período foi objeto de contínua redução, de 8,32% em 2009 para 6,10% em 2016. A exceção foi o ano de 2013, quando o desvio foi de 9,60%, influenciado pelo pagamento excepcional realizado pelo Estado do Rio de Janeiro. Quanto à mediana obtida, foi elevada ao longo dos quatro primeiros anos do estudo, experimentando redução nos últimos:

TABELA 12 - EVOLUÇÃO DA DISPERSÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NOS PAGAMENTOS
TOTAIS DE PRECATÓRIOS

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Mediana | 1,21% | 1,46% | 1,52% | 1,55% | 1,09% | 1,92% | 1,87% | 1,64% |
| Desvio Padrão | 8,32% | 8,84% | 8,23% | 7,86% | 9,60% | 6,57% | 6,11% | 6,10% |

FONTE: Adaptado de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

Importante novamente frisar que os dados acima analisados não necessariamente demonstram o crescimento ou a redução das receitas, dívidas ou pagamentos dos entes analisados, mas apenas sua variação relativa aos demais, demonstrando sua dispersão entre esses e nos auxiliando, no estudo adiante, a explicar variações abruptas dos dados consolidados dos entes e a eleger aqueles cuja análise demanda maior minúcia.

Nesse contexto, ainda que a análise conjunta dos Estados e do Distrito Federal nos forneça dados consistentes para visualizar a evolução global dos pagamentos e da dívida acumulada, tal não pode excluir o estudo individualizado dos entes, sobretudo tendo em vista as disparidades com relação aos seus portes econômicos e, por conseguinte, das suas RCL, dívidas e pagamentos: por mais que vários Estados eventualmente reduzam seus débitos, o crescimento em outro de maior porte econômico pode distorcer os dados e escamotear a real evolução da dívida e dos pagamentos. Foi o que aconteceu com os dados em virtude do pagamento excepcional realizado pelo Estado do Rio de Janeiro em 2013, como bem restará adiante evidenciado. O estudo, destarte, será realizado sob ambas as perspectivas, consolidada e individualizada, a fim de buscar melhor traduzir a realidade da evolução da dívida e dos pagamentos nos períodos analisados.

4.2.3. Os primeiros parcelamentos: A CRFB88 e a EC 30/2000

4.2.3.1. Disposições constitucionais

Quando da promulgação da Constituição de 1988, o problema do acúmulo das dívidas da Fazenda Pública com precatórios já configurava relevante preocupação do constituinte.

De fato, não obstante a CRFB88 não tenha realizado maiores alterações no que tange ao regime jurídico dos precatórios, mantendo em essência a regulação conforme a Constituição de 1967, apresentou grande inovação ao estabelecer, ao art. 33 do seu ADCT, a primeira moratória constitucional do pagamento de precatórios. Nela, foi fixada a possibilidade de pagamento da dívida pendente, ressalvados os precatórios de natureza alimentar, em oito parcelas anuais, iguais e sucessivas, mediante opção do Poder Executivo a ser exercida dentro de cento e oitenta dias a partir da promulgação da CRFB:

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.

O parágrafo único do mesmo artigo estipulou a possibilidade de emissão de títulos de dívida pública para pagamento das parcelas, títulos os quais não seriam computados no limite global de endividamento:¹⁵⁹

¹⁵⁹ A previsão de emissão de títulos da dívida pública para pagamento de precatórios deu espaço a um dos principais escândalos de corrupção envolvendo a matéria, divulgado sobretudo a partir da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Títulos Públicos e Precatórios. Instaurada a partir do Requerimento nº 1.101, de 1996, a CPI originalmente visava a inquirir acerca de irregularidades na autorização, emissão e negociação de todo e qualquer título público, estaduais e municipais, em 1995 e 1996. Ao relatório final, no entanto, constatou-se que o foco das irregularidades estava na emissão de títulos para o pagamento de precatórios: desde 1993, Estados e Municípios estavam proibidos de emitir títulos públicos, salvo para o pagamento de precatórios. Segundo o relatório final da CPI, governadores e prefeitos, aproveitando-se dessa exceção, criaram falsos precatórios para burlar a vedação em questão e desviar recursos para o pagamento de outros débitos que não precatórios. (BRASIL. SENADO FEDERAL. **Relatório Final**. Brasília: Diário do Senado Federal, 1997. Disponível

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.

Na sequência, no ano de 2000, foi aprovada a EC 30/2000, a qual instituiu o segundo parcelamento dos precatórios pendentes de pagamento, previsto agora no artigo 78 do ADCT¹⁶⁰ e com prazo de dez anos para pagamento.

Do parcelamento foram excluídos os créditos alimentares, de pequeno valor, com valores já liberados ou depositados em juízo, bem como aqueles créditos que já houvessem sido parcelados sob o regime do art. 33 do ADCT.

A nova moratória, no entanto, trouxe novidades com relação à primeira, dentre as quais estava a expressa previsão da possibilidade de cessão dos créditos (*caput*), a permissão ao credor para que realizasse a decomposição das parcelas (§1º), a atribuição de poder liberatório do pagamento de tributos às parcelas não liquidadas até o final do ano a que se referem (§2º), o prazo reduzido (dois anos) para pagamento das indenizações relativas a desapropriações de imóveis residenciais únicos (§3º) e a possibilidade de sequestro de valores em caso de não pagamento ou falta de previsão de verba no orçamento (§4º).

Na sequência, a EC 37/2002 definiu valores provisórios para as RPV (ADCT, art. 87) e expressamente excluiu tais obrigações do parcelamento fixado ao art. 78,

em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4441567&disposition=inline>>. Acesso em: 22 dez. 2017).

¹⁶⁰ Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

§ 1º É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor.

§ 2º As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora.

§ 3º O prazo referido no caput deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse.

§ 4º O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição ao direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.

consignando que seu pagamento deveria ocorrer com precedência aos precatórios de maior valor (art. 86, §1º), com preferência, dentro dos RPV, para o pagamento daqueles de natureza alimentar (§3º). O dispositivo, no entanto, estabeleceu a possibilidade de parcelamento dos RPV em aberto em até duas parcelas anuais, desde que não tivessem sido objeto de pagamento parcial nos termos do art. 78 (§2º).¹⁶¹

Como já acima mencionado, o parcelamento fixado pela EC 30/2000 foi impugnado às ADIs 2356 e 2362, que tramitam em conjunto e pendem de julgamento, mas tiveram concedida liminar, em 25 de novembro de 2010, para suspensão da aplicação do art. 78 do ADCT.

À fundamentação, entendeu-se que o parcelamento em questão violaria o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e a independência do Judiciário.¹⁶² À decisão, nos autos da ADI nº 2356, foram opostos embargos de declaração pelo Advogado-Geral da União. Neles, alega existir obscuridade no acórdão embargado, pugnano por sua correção com a determinação de que os efeitos da liminar concedida apenas surtam efeitos *ex nunc*, não afetando os precatórios já emitidos sob o regime do art. 78 do ADCT.

O recurso pende de julgamento, estando os autos conclusos com o relator, atualmente o Ministro Celso de Mello, desde 02 de fevereiro de 2015 (ADI 2356) e 13 de agosto de 2015 (ADI 2362). De toda forma, à decisão monocrática que negou

¹⁶¹ Art. 86. Serão pagos conforme disposto no art. 100 da Constituição Federal, não se lhes aplicando a regra de parcelamento estabelecida no caput do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os débitos da Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal oriundos de sentenças transitadas em julgado, que preencham, cumulativamente, as seguintes condições:

I - ter sido objeto de emissão de precatórios judiciais;

- ter sido definidos como de pequeno valor pela lei de que trata o § 3º do art. 100 da Constituição Federal ou pelo art. 87 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

III - estar, total ou parcialmente, pendentes de pagamento na data da publicação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Os débitos a que se refere o caput deste artigo, ou os respectivos saldos, serão pagos na ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios, com precedência sobre os de maior valor.

§ 2º Os débitos a que se refere o caput deste artigo, se ainda não tiverem sido objeto de pagamento parcial, nos termos do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão ser pagos em duas parcelas anuais, se assim dispuser a lei.

§ 3º Observada a ordem cronológica de sua apresentação, os débitos de natureza alimentícia previstos neste artigo terão precedência para pagamento sobre todos os demais.

¹⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2356//DF. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 25 de janeiro de 2010. Brasília, 19 maio 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623127>>. Acesso em: 22 dez. 2017

antecipação de tutela pleiteada à Rcl 12433/DF,¹⁶³ de relatoria do Ministro Marco Aurélio, o STF já sinalizou para o fato de que os efeitos atribuídos à medida cautelar que suspendeu o parcelamento efetivamente terão efeitos *ex nunc*, não afetando os parcelamentos realizados antes da decisão. No mesmo sentido, foi o posicionamento adotado em 08 de agosto de 2016 pelo Ministro Teori Zavascki, ao julgamento da Rcl19043, com fulcro no art. 11, §1º da lei 9.868/99:¹⁶⁴

Ora, a eficácia contra todos e o efeito *ex nunc* da medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99) significa que o Judiciário e a Administração Pública estão impedidos de aplicar o dispositivo questionado a partir do deferimento da medida. Assim, suspensa a eficácia do art. 2º da EC 30/2000, que introduziu o art. 78 no ADCT, opera-se o retorno da incidência, daí em diante, das disposições do art. 100 da Constituição da República, as quais não preveem a possibilidade sequestro de recursos.¹⁶⁵

Assim sendo, ao menos a princípio, tem-se que mantiveram-se hígidos todos os parcelamentos realizados até 25 de novembro de 2010 no âmbito do art. 78 do ADCT.

4.2.3.2. Evolução da dívida

Expostos os contornos jurídicos dados aos precatórios e aos seus primeiros parcelamentos no âmbito da CRFB88, resta averiguar quais foram os efeitos desses parcelamentos e das demais disposições constitucionais para os pagamentos realizados pelos entes públicos e para o estoque da dívida desses.

¹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 12433. Reclamante: SinapaviSinalizacao de Pavimento LTDA. Reclamado: Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 01 fev. 2012. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=3096392&ext=RTF>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

¹⁶⁴ Art. 11. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo.

§ 1º A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito *ex nunc*, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa.

¹⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 19043. Reclamante: Município de São Paulo. Reclamado: Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Teori Zavascki. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 15 ago. 2016. Disponível em: <19043>. Acesso em: 22 dez. 2017. p.5

Nesse contexto, as próprias disposições constitucionais desde logo apontam para o insucesso das tentativas de pagamento dos precatórios: ao prever o parcelamento de débitos anteriores à sua promulgação, a CRFB denota a existência de dívida significativa acumulada já à época, e, por conseguinte, o fracasso do sistema anterior de pagamentos. Da mesma forma, ao prever novo parcelamento, a EC 30/2000 aponta para o insucesso das disposições originais da CRFB. Mais que isso, ao expressamente excluir do novo parcelamento os débitos anteriormente parcelados na forma do art. 33 do ADCT, a emenda demonstra que sequer esse parcelamento foi eficaz, eis que promulgada cerca de doze anos após a CRFB, a qual previa prazo de oito anos para quitação dos precatórios então em atraso.

Os dados relativos ao período, entretanto, são bastante escassos. A falta de transparência da administração pública configura grande obstáculo nesse aspecto, eis que os relatórios atinentes às despesas e dívidas da época não trazem discriminados nem os valores pagos para quitação de precatórios nem o montante da dívida. É o que ocorre, por exemplo, com o relatório de Finanças Brasil (FINBRA) o qual, não obstante publicado já à época, não discriminava, especificamente, os valores gastos para pagamento de condenações judiciais, nem mesmo o montante acumulado do débito.

A principal fonte de dados que hoje possuímos sobre as dívidas anteriores ao ano de 2000, destarte, são os apontamentos aos relatórios atuais relativos aos precatórios anteriores à LRF. Conforme já adrede mencionado, referida lei incluiu os precatórios não pagos no prazo constitucional na dívida consolidada dos entes (art. 30, §7º), mas o fez apenas prospectivamente, deixando de fora os precatórios anteriores à sua promulgação. Com isso, os entes passaram a discriminar suas dívidas com precatórios entre aqueles que são anteriores à publicação da LRF, 05 de maio de 2000, e os posteriores a ela.

Destaque-se, ademais, que a EC 30/2000 foi publicada em 14 de setembro de 2000, de modo que todos os precatórios anteriores à LRF constituem dívidas também anteriores à emenda. Dessa forma, a análise de seus números, ainda que não nos forneça dados precisos sobre o período, nos permite ao menos ter ideia acerca de qual foi o passivo acumulado nos primeiros anos da CRFB e que motivou a EC em questão.

Sobre essa dívida, os dados mais antigos localizados ao longo deste estudo dizem respeito à Consolidação das Contas Públicas, publicada pelo Tesouro Nacional para o período de 2000 a 2012, disponível em seu site.¹⁶⁶ Nela, são discriminados os valores devidos pela União, por Municípios, Estados e Distrito Federal a título de precatórios, com a distinção dos débitos anteriores e posteriores a 05 de maio de 2000.

Constam dados relativos à dívida da União desde 2000 e dos demais entes da federação desde 2003. Com relação a esses, todavia, a análise deve ser feita com ressalvas, tendo em vista inconsistências observadas nos dados, sobretudo quando comparados com outras fontes oficiais.

De fato, em primeiro lugar, há variação bastante grande da dívida dos Municípios, Estados e Distrito Federal entre os anos de 2003 e 2005, a apontar para possíveis problemas na base de dados utilizada para o relatório. Para os Estados e Distrito Federal, conforme melhor observado da tabela adiante, a dívida é reduzida para menos da metade de 2003 para 2004, e aumentada em mais de quatro vezes para 2005. Quanto aos Municípios, a dívida apontada salta em quase dez vezes de 2004 para 2005, variações as quais não se acredita corresponderem (ao menos não integralmente) a efetivas variações da dívida acumulada, mas sim a inconsistências nos dados fornecidos pelos entes para a Secretaria do Tesouro Nacional.

Na sequência, observa-se que os números apresentados à consolidação são significativamente inferiores aos constantes em outras fontes oficiais. É o que se observa da comparação da dívida por ela apontada com aquela apresentada pelo relatório de precatórios de 2012 do CNJ: para os Estados, a consolidação apresenta dívida total, em 2012, de R\$ 30.834.009.882,85, ao passo que o relatório do CNJ, com dados de julho de 2012, aponta dívida de R\$ 48.130.428.721,92,¹⁶⁷ montante semelhante ao obtido pela análise dos RGF, que apontavam dívida de R\$ 47.792.753.446,30 ao final do mesmo ano.

De toda forma, consistindo na fonte oficial contínua com dados mais antigos, a Consolidação das Contas Públicas se torna relevante na análise da evolução das

¹⁶⁶ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco do Setor Público Nacional (BSPN)**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

¹⁶⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, 2012a. p.13.

dívidas com precatórios ao longo das duas primeiras décadas de vigência da CRFB, desde que não se ignore as ressalvas acima apresentadas.

Nesse contexto, iniciando-se a análise com relação aos precatórios anteriores à LRF, observa-se que perfaziam, em 2000, débito de R\$ 1.360.504.289,29 para a União, e, em 2005, R\$ 9.320.122.262,08 para os Estados e Distrito Federal e R\$ 4.313.804.555,53 para os Municípios. Alternando crescimento e redução da dívida, essa foi reduzida, pela União, para R\$ 631.163.053,56 em 2012. O débito dos Estados e do Distrito Federal, contudo, foi ampliado para R\$ 14.452.655.645,53, ao passo que o dos Municípios chegou a R\$ 4.876.519.246,71:

TABELA 13 - DÍVIDA COM PRECATÓRIOS ANTERIORES A 05/05/2000 (R\$)

| ANO | MUNICÍPIOS | ESTADOS | UNIÃO |
|------|------------------|-------------------|------------------|
| 2012 | 4.876.519.246,71 | 14.452.655.645,53 | 631.163.053,56 |
| 2011 | 7.061.574.758,80 | 17.140.577.328,29 | 483.431.303,02 |
| 2010 | 6.583.858.984,29 | 6.282.256.665,54 | 141.198.036,13 |
| 2009 | 6.258.717.967,16 | 14.314.982.006,35 | 252.404.487,05 |
| 2008 | 5.763.346.513,72 | 6.028.041.081,41 | 131.796.445,98 |
| 2007 | 4.799.782.297,76 | 5.747.847.599,82 | 98.368.709,63 |
| 2006 | 4.722.974.928,32 | 11.123.515.329,33 | 46.738.652,51 |
| 2005 | 4.313.804.555,53 | 9.320.122.262,08 | 254.903.690,99 |
| 2004 | - | - | 351.063.168,92 |
| 2003 | - | - | 1.278.259.898,94 |
| 2002 | - | - | 2.075.224.431,29 |
| 2001 | - | - | 1.730.616.408,55 |
| 2000 | - | - | 1.360.504.289,29 |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2012)

Quanto aos precatórios posteriores à LRF, em geral expedidos no âmbito da EC 30/2000, a Consolidação aponta grande crescimento da dívida tanto para a União quanto para Estados e Municípios entre 2000 e 2009. Em 2001, a dívida apontada para a União era de R\$ 974.080.083,72, passando a R\$ 10.103.617.887,23 em 2009. Nos Estados, o débito saltou de R\$ 10.774.944.040,40 em 2003 para R\$ 17.593.692.017,09 em 2009, ao passo que nos Municípios, no mesmo período, houve elevação de R\$ 479.902.403,68 para R\$ 10.795.094.091,15:

TABELA 14 - DÍVIDA COM PRECATÓRIOS POSTERIORES A 05/05/2000 (INCLUSIVE) (R\$)

| ANO | MUNICÍPIOS | ESTADOS | UNIÃO |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 2009 | 10.795.094.091,15 | 17.593.692.017,09 | 10.103.617.887,23 |
| 2008 | 7.947.805.198,46 | 24.383.217.668,69 | 6.036.725.442,95 |
| 2007 | 5.996.820.451,54 | 22.663.621.465,54 | 5.732.071.876,10 |
| 2006 | 4.549.260.509,96 | 13.046.519.077,84 | 2.716.112.559,90 |
| 2005 | 3.504.866.169,04 | 8.972.401.335,70 | 3.525.604.804,98 |
| 2004 | 809.676.847,81 | 4.102.857.701,69 | 3.210.569.731,64 |
| 2003 | 479.902.403,68 | 10.774.944.040,40 | 2.680.744.932,51 |
| 2002 | - | - | 2.302.875.273,98 |
| 2001 | - | - | 974.080.083,72 |
| 2000 | - | - | - |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2012)

No que tange aos RGF dos Estados-Membros e do Distrito Federal, constata-se que onze entes (Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Piauí e Acre) declararam, em 2005, serem devedores de precatórios anteriores a 05 de maio de 2005.

Rondônia passou a declarar débito a esse respeito a partir de 2009, Pernambuco apenas em 2016, Alagoas entre 2011 e 2015, Goiás a partir de 2011 e Santa Catarina entre 2006 e 2014, totalizando assim dezesseis entes que, em algum ano do período analisado, assumiram possuir débitos de precatórios anteriores à LRF, dos quais dez (Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Acre e Rondônia) confirmaram, à RGF do terceiro quadrimestre de 2016, que permaneciam devedores de tais débitos ao final daquele ano.

Quanto aos valores, a dívida total apontada aos RGF para precatórios anteriores a 05 de maio de 2000, que em 2005 totalizava R\$ 16.218.281.766,51, foi reduzida para R\$ 4.464.469.690,24 em 2016:

TABELA 15 - DÍVIDA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL COM PRECATÓRIOS ANTERIORES
A 05/05/2000

| ANO | PRECATÓRIOS ANTERIORES A 05/05/2000 (R\$) | VARIAÇÃO (%) |
|------|---|-----------------|
| 2016 | 4.464.469.690,24 | -6,65 |
| 2015 | 4.782.425.686,20 | -44,08 |
| 2014 | 8.551.996.783,59 | -11,63 |
| 2013 | 9.677.793.967,85 | -5,36 |
| 2012 | 10.226.068.171,92 | 12,54 |
| 2011 | 9.086.943.360,07 | -11,78 |
| 2010 | 10.300.090.943,32 | -30,54 |
| 2009 | 14.829.655.852,31 | -9,51 |
| 2008 | 16.388.862.978,51 | -7,27 |
| 2007 | 17.673.466.450,74 | 26,23 |
| 2006 | 14.000.739.756,28 | -13,67 |
| 2005 | 16.218.281.766,51 | ----- |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL (2017)

A dívida com precatórios posteriores à LRF, a seu turno, apresentou tendência oposta, com crescimento entre 2005 e 2009. De fato, os números globais das RGF dos entes analisados apresentam crescimento absoluto da dívida em todos os anos da análise. Essa tendência, no entanto, não se mantém se comparados os números da dívida à RCL dos entes, comparação a qual aponta para a estagnação dos valores globais relativos da dívida:

TABELA 16 - VARIAÇÃO DA DÍVIDA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL COM PRECATÓRIOS
POSTERIORES A 05/05/2000

| ANO | PRC POSTERIORES À LRF (R\$) | VARIAÇÃO ABSOLUTA (%) | PRC/RCL (%) | VARIAÇÃO RELATIVA (%) |
|------|--------------------------------|--------------------------|----------------|--------------------------|
| 2009 | 20.769.790.947,23 | 14,67 | 6,74 | 0,01 |
| 2008 | 18.112.635.961,48 | 44,27 | 6,73 | 0,19 |
| 2007 | 12.554.490.837,82 | 5,37 | 6,54 | -0,05 |
| 2006 | 11.915.088.057,80 | 24,04 | 6,58 | -0,17 |
| 2005 | 9.605.788.535,11 | 418,81 | 6,76 | ----- |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL (2017)

Tal estagnação relativa, associada à significativa redução da dívida com precatórios anteriores à LRF, fez com que houvesse ligeira redução da dívida total dos

entes comparada às suas RCL, em que pese o valor absoluto do débito tenha se elevado no período:

TABELA 17 - VARIAÇÃO DA DÍVIDA TOTAL COM PRECATÓRIOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

| ANO | DÍVIDA (R\$) | VARIAÇÃO ABSOLUTA (%) | PRC/RCL (%) | VARIAÇÃO PRC/RCL (%) |
|------|-------------------|-----------------------|-------------|----------------------|
| 2009 | 35.599.446.799,54 | 3,18 | 11,35 | 0,12 |
| 2008 | 34.501.498.939,99 | 14,14 | 11,23 | -0,46 |
| 2007 | 30.227.957.288,56 | 16,64 | 11,70 | 0,60 |
| 2006 | 25.915.827.814,08 | 0,36 | 11,09 | -1,19 |
| 2005 | 25.824.070.301,61 | ----- | 12,28 | ----- |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2017)

Quanto aos pagamentos, observa-se gradual crescimento nominal desde 2000. No entanto, comparado esse crescimento à RCL dos entes desde 2005 (data de divulgação do primeiro RGF), constata-se que o crescimento, ao menos desde então, não foi tão significativo:

TABELA 18 - EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL

| ANO | PAGAMENTOS (R\$) | VARIAÇÃO ABSOLUTA (%) | PGTO/RCL (%) | VARIAÇÃO RELATIVA (%) |
|------|------------------|-----------------------|--------------|-----------------------|
| 2009 | 4.029.900.000,00 | 1,42 | 1,28 | -0,01 |
| 2008 | 3.973.530.000,00 | 34,49 | 1,29 | 0,15 |
| 2007 | 2.954.540.000,00 | 20,87 | 1,14 | 0,10 |
| 2006 | 2.444.380.000,00 | 1,48 | 1,05 | -0,10 |
| 2005 | 2.408.760.000,00 | 29,85 | 1,15 | ----- |
| 2004 | 1.855.080.000,00 | 18,79 | ----- | ----- |
| 2003 | 1.561.680.000,00 | 12,82 | ----- | ----- |
| 2002 | 1.384.230.000,00 | -0,15 | ----- | ----- |
| 2001 | 1.386.280.000,00 | 29,83 | ----- | ----- |
| 2000 | 1.067.750.000,00 | ----- | ----- | ----- |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2017)

Por fim, a análise individualizada dos entes demonstra as dificuldades decorrentes dos poucos dados disponíveis para o período: ao se analisar a variação das dívidas relativa às RCL, constata-se que houve crescimento para dez entes e redução para outros dez, ao passo que cinco não apresentaram dados, ou apresentaram dívida igual a zero. Igualmente, o ente que apresentou maior

crescimento, Rondônia, apontava dívida igual a zero até 2007. Sem outras fontes consolidadas de dados para comparação, não é possível saber ao certo se as dívidas em questão efetivamente não existiam ou se apenas não foram inseridas no RGF do ente:

TABELA 19 - VARIAÇÃO DAS DÍVIDAS COM PRECATÓRIOS COM RELAÇÃO À RCL (%)

| UF | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | VARIAÇÃO |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| DF | 36,21 | 40,30 | 36,64 | 33,56 | 18,98 | -17,24 |
| PR | 38,30 | 21,40 | 21,00 | 28,37 | 29,10 | -9,20 |
| MT | 19,94 | 21,20 | 21,05 | 17,93 | 12,56 | -7,39 |
| MG | 7,19 | 6,60 | 6,51 | 4,87 | 3,97 | -3,22 |
| MS | 12,39 | 11,41 | 12,28 | 9,67 | 9,94 | -2,45 |
| AC | 3,15 | 2,92 | 2,57 | 2,35 | 2,06 | -1,10 |
| SP | 22,87 | 20,44 | 23,07 | 21,42 | 22,16 | -0,71 |
| BA | 6,20 | 5,83 | 5,93 | 5,86 | 5,67 | -0,53 |
| RJ | 4,81 | 5,10 | 4,40 | 3,84 | 4,32 | -0,49 |
| RN | 1,87 | 1,49 | 1,26 | 1,08 | 1,52 | -0,36 |
| RR | 0,00 | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| GO | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| AL | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| MA | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| PE | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| PA | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,18 | 0,18 |
| CE | 2,74 | 2,93 | 2,97 | 2,58 | 2,94 | 0,20 |
| TO | 0,10 | 0,11 | 0,68 | 1,01 | 1,02 | 0,92 |
| PI | 6,69 | 10,34 | 9,87 | 8,49 | 8,47 | 1,78 |
| RS | 12,42 | 14,01 | 14,64 | 13,80 | 14,68 | 2,26 |
| SC | 0,45 | 4,49 | 3,40 | 2,79 | 3,87 | 3,42 |
| PB | 3,84 | 4,42 | 6,09 | 6,39 | 7,36 | 3,52 |
| SE | 1,48 | 2,75 | 2,87 | 3,50 | 5,42 | 3,94 |
| ES | 1,87 | 2,06 | 1,84 | 8,46 | 8,48 | 6,61 |
| RO | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 6,08 | 19,18 | 19,18 |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2017)

Quanto aos pagamentos efetuados, salvo com relação ao Distrito Federal, o anexo II do Programa de Ajuste Fiscal do Tesouro Nacional apresenta dados contínuos para todos os entes objeto do estudo. A análise da variação nominal dos pagamentos, no entanto, demonstra que, no período em questão, sem a vinculação de percentuais

da RCL ao pagamento de precatórios, tais pagamentos apresentavam variações bastante expressivas ano a ano:

TABELA 20 - VARIAÇÃO ABSOLUTA DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS (%)

| UF | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----|----------|---------|----------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|
| PR | 52,72 | -8,33 | 7,10 | -33,70 | -2,16 | -3,22 | 14,99 | 0,76 | 47,27 |
| RS | -30,21 | -28,44 | 64,19 | -5,05 | 162,14 | -39,12 | 7,63 | 68,21 | 87,40 |
| SC | 468,50 | 3,08 | -38,18 | -30,92 | 214,79 | -54,46 | 293,66 | -4,18 | -3,75 |
| ES | - | -100,00 | - | 5680,00 | 311,76 | 154,03 | -49,45 | -38,94 | 305,47 |
| MG | 254,49 | -1,87 | -15,66 | 273,55 | -28,91 | -68,04 | 143,93 | 39,18 | -62,13 |
| RJ | -11,35 | 100,47 | 49,20 | -27,76 | -6,12 | 118,04 | -35,68 | -3,93 | 38,82 |
| SP | 17,14 | -9,26 | -2,51 | 11,24 | 73,73 | 3,72 | 26,88 | 27,84 | -16,14 |
| DF | - | - | - | - | - | - | - | 30,95 | -7,55 |
| GO | -26,15 | 100,00 | 81,67 | 30,16 | 9,25 | -75,73 | 377,08 | 28,48 | 17,51 |
| MT | 19,64 | 28,43 | -52,57 | 205,83 | 19,89 | -3,48 | 9,34 | 385,07 | 261,55 |
| MS | -45,08 | -90,66 | 894,59 | 236,32 | -31,43 | -24,39 | 16,10 | 33,69 | 147,32 |
| AL | 486,32 | 648,47 | -49,75 | -76,80 | 129,84 | 78,51 | -52,31 | 105,26 | 70,75 |
| BA | 2738,60 | -82,76 | 267,03 | 637,11 | 35,60 | 11,63 | -10,38 | 106,63 | -26,51 |
| CE | 69,41 | 124,96 | -64,07 | 11,80 | -22,81 | 15,87 | -13,80 | 462,22 | -34,55 |
| MA | 138,39 | -58,34 | 2217,13 | -35,17 | -77,39 | 240,83 | -46,38 | 142,93 | 71,86 |
| PB | 63,16 | 249,68 | -33,67 | -13,21 | -44,55 | 155,20 | 9,17 | 55,81 | -0,13 |
| PE | 143,61 | 161,36 | -23,67 | 13,98 | 23,32 | 35,39 | -3,60 | 6,84 | 112,13 |
| PI | 85,55 | 175,61 | 1,26 | -17,77 | 87,95 | 26,75 | -16,42 | 103,32 | 7,79 |
| RN | 652,53 | -46,17 | 1,64 | 12,22 | 37,53 | 41,73 | 84,68 | 1,71 | -21,27 |
| SE | -12,21 | -13,20 | 185,60 | -12,36 | -17,34 | 40,78 | 13,23 | 96,92 | -34,70 |
| AC | -81,98 | 250,00 | -88,57 | 1337,50 | 145,22 | 34,75 | 150,26 | 29,02 | 21,68 |
| AP | -3,83 | -75,12 | 1040,00 | -94,91 | 1562,07 | 679,46 | -40,24 | -50,78 | -18,91 |
| AM | -16,57 | 135,46 | 725,30 | -81,61 | 91,07 | -35,51 | 174,56 | -35,07 | 62,24 |
| PA | 24,07 | -22,97 | 29,53 | -0,42 | 55,16 | -33,47 | -12,21 | 89,77 | -54,42 |
| RO | 4,34 | -76,81 | 5,47 | 414,99 | 32,34 | -36,58 | 0,00 | 326,67 | 50,23 |
| RR | 36,08% | 17,42 | -78,06 | 905,88 | -65,50 | 187,29 | 72,57 | 103,25 | -23,55 |
| TO | 59500,00 | -99,83 | 18900,00 | 62,63 | 28,80 | -10,80 | 23,66 | 87,47 | 229,16 |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2017)

Isto posto, a partir das análises supra, ainda que com as ressalvas decorrentes das acima expostas lacunas de transparência dos entes, é possível traçar, em linhas gerais, o cenário instaurado no âmbito dos precatórios entre a promulgação da CRFB88, passando pelas EC 20/98, 30/2000 e 37/2002, até o final de 2009, quando da entrada em vigor do primeiro regime especial de pagamentos, instaurado pela EC 62/2009 (objeto de análise no próximo capítulo).

Com efeito, foi possível constatar empiricamente a ineficácia das disposições da CRFB88 quanto ao pagamento dos precatórios expedidos após sua entrada em vigor, tendo em vista a substancial dívida acumulada, nas três esferas da federação, relativas a precatórios anteriores a 05 de maio de 2000. Igualmente, foi possível constatar empiricamente a ineficácia do parcelamento previsto à EC 30/2000, eis que, ainda em 2016, passados dezesseis anos de sua promulgação, persistia dívida relativa a precatórios anteriores à emenda, a qual havia previsto parcelamento desses débitos em dez anos.

Por derradeiro, as análises realizadas também demonstraram que nenhuma das alterações da disciplina relativa aos precatórios no período em questão foi capaz de conduzir à quitação da dívida, tendo em vista que, mesmo em cenário de significativo crescimento da RCL dos entes, a dívida total apresentou crescimento absoluto e apenas ligeira redução relativa à RCL. Quanto aos pagamentos, constatou-se seu significativo crescimento absoluto em termos globais, mas tímido se comparado à RCL dos entes analisados. Na análise individualizada dos entes, observou-se a falta de dados quanto às suas dívidas consolidadas, bem como a existência de variações constantes e significativas nos pagamentos realizados.

4.2.4. EC 62/2009: O PRIMEIRO REGIME ESPECIAL

4.2.4.1. As alterações implementadas pela EC 62/2009

Em 2009, passadas já duas décadas da promulgação da Constituição e realizados dois amplos parcelamentos dos débitos em aberto, persistia presente o problema do acúmulo de precatórios inadimplidos.

Dessa forma, tentando mais uma vez solucionar a situação, o legislador editou nova emenda constitucional dispondo sobre a matéria, agora com inovações ainda mais profundas. Trata-se da EC 62/2009, a qual fixou o primeiro regime especial de pagamento de precatórios.

Referida emenda acrescentou o §15 ao art. 100 da CRFB,¹⁶⁸ estabelecendo a possibilidade de um regime especial de pagamento de precatórios com vinculações à RCL dos devedores, forma e prazo específicos de liquidação. Em complemento a tal dispositivo, acrescentou o art. 97 ao ADCT, o qual fixou tal regime especial até que fosse editada lei complementar para tanto.

Já em seu §1º, referido artigo estabeleceu a possibilidade de adoção de uma entre duas formas distintas de regimes especiais, por meio de ato do Poder Executivo. O mais simples (§1º, II), muito semelhante aos parcelamentos anteriores, possibilitava aos devedores de precatórios realizar parcelamento dos valores pendentes em quinze anos. Os pagamentos ocorreriam anualmente, mediante divisão do saldo devedor, acrescido de juros e remuneração pelos índices oficiais da poupança, pelo número de anos restantes do regime especial de pagamento. A segunda opção de regime especial, a seu turno, não previu prazo específico para quitação dos débitos, mas fixou a vinculação de percentuais da RCL ao pagamento das dívidas.

Detalhado ao §2º do art. 97 do ADCT, esse regime especial previa o depósito mensal, pelo devedor, de um doze avos de um percentual de sua RCL, sendo o valor calculado sobre as receitas apuradas no segundo mês anterior ao de pagamento. O percentual a ser pago, por sua vez, seria fixado no momento de opção pelo regime, sendo que o parágrafo, em seus incisos, estabeleceu alguns valores mínimos de vinculação: 1,5% para o Distrito Federal, Estados do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e demais Estados cuja dívida com precatórios fosse equivalente a até 35% de sua RCL; 2% para os Estados do Sul e do Sudeste cujos estoques de precatórios superassem 35% da RCL do ente respectivo. Quanto aos Municípios, o limite mínimo foi fixado em 1% para os das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou para os com dívidas que representem até 35% de suas RCL e 1,5% para os Municípios do Sul e Sudeste com estoques de precatórios superiores a 35% da RCL.

¹⁶⁸ § 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.

Nesse contexto, ao §3º foi desde logo estabelecido o que se entende por RCL para fins do regime especial:¹⁶⁹

§ 3º Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo mês de referência e os 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades, e deduzidas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

II - nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

Quanto aos pagamentos, estabeleceu-se que ao menos 50% deveriam ocorrer de acordo com a ordem cronológica dos créditos (§6º), ao passo que os valores restantes poderiam ser pagos através de leilões, por ordem crescente de valor ou por acordos diretos com os credores (§8º).

Por fim, a EC 62/2009 determinou que, em caso de não liberação tempestiva dos recursos para pagamento do regime especial, poderia ser realizado o sequestro de verbas do ente devedor ou, alternativamente, seria atribuído direito líquido, certo, autoaplicável, independente de regulamentação, de compensação com débitos líquidos lançados contra o credor e mesmo poder liberatório de pagamento de tributos ao devedor. Afora isso, o Chefe do Executivo responderia por improbidade administrativa, o ente não poderia contrair empréstimos ou receber transferências voluntárias, sendo que a União passaria a reter repasses do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios para depósito às contas destinadas ao pagamento dos precatórios (§10).

Em 29 de junho de 2010, o CNJ editou a Resolução 115/2010, a qual, dentre outras disposições, regulamentou o regime especial em questão.

Em primeiro lugar, estabeleceu que, adotado o pagamento pelo regime especial, deveriam ser abertas duas contas distintas para cada ente optante, uma para

¹⁶⁹ A definição é idêntica ao texto da EC 94/2016 e ligeiramente distinto do art. 2º, IV da LRF, conforme adiante melhor analisado, quando da análise do atual regime especial de pagamento de precatórios.

pagamentos a ser realizados pela ordem cronológica, outro para pagamentos na forma do §8º do art. 97 do ADCT (art. 8º, §2º). Adiante, dedicando toda uma seção à matéria (com alterações implementadas pela resolução 123/2010), determinou que, para os entes que adotaram o regime especial que prevê a vinculação de percentuais da RCL ao pagamento de precatórios, deveria ser realizada projeção para que o percentual aplicado levasse ao adimplemento integral da dívida em até quinze anos, elevando-se os percentuais caso necessário (art. 20, §1º).¹⁷⁰ Quanto ao regime de parcelamento anual, determinou que o valor depositado por ano não poderia ser inferior ao montante provisionado na lei orçamentária do devedor promulgada em 2008 (art. 22, §1º).¹⁷¹

Por derradeiro, regulamentou os leilões de precatórios (seção X), os pagamentos por ordem crescente de valor (seção XI) e os acordos diretos (seção XII), estabelecendo deságio máximo de 50% para leilões e acordos (art. 20, §2º, a). Dispôs ainda sobre o pagamento de obrigações acessórias (seção XIII) e a possibilidade de sequestro e retenção de valores (seção XIV).

As disposições do regime especial da EC 62/2009, todavia, foram objeto de declaração integral de inconstitucionalidade pelo STF quando do julgamento das ADIs 4357 e 4425, julgadas em conjunto em data de 14 de março de 2013, com acórdão de relatoria do Ministro Luiz Fux (assumiu a relatoria após a aposentadoria do Ministro Ayres Britto, cujo voto conduziu o julgamento). À ementa, assim foram resumidos os argumentos que levaram a tal declaração de inconstitucionalidade:

8. O regime “especial” de pagamento de precatórios para Estados e Municípios criado pela EC nº 62/09, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o

¹⁷⁰ Art. 20. A entidade devedora deverá fornecer ao Tribunal de Justiça local demonstração do cálculo efetuado para fins de determinação do percentual da receita corrente vinculado ao pagamento de precatórios, sempre que esta tiver se beneficiado da escolha do menor percentual de vinculação admitido.

§ 1º. Os Tribunais de Justiça promoverão o levantamento das dívidas públicas de precatórios de todas as entidades devedoras sob sua jurisdição e, no caso daquelas em que, pela projeção da aplicação dos percentuais mínimos previstos constitucionalmente, se verificar que os precatórios vencidos e vincendos não serão satisfeitos no prazo de 15 anos, fixarão percentual mais elevado, que garanta a quitação efetiva dos precatórios atrasados no prazo constitucional.

¹⁷¹ Art. 22. A entidade devedora que optar pelo regime especial anual, promoverá o depósito até dezembro de 2010, correspondente ao total da mora atualizada, dividido pelo número de anos necessários à liquidação, que poderá ser de até 15 anos.

§ 1º O montante de cada parcela não poderá ser inferior ao valor provisionado na lei orçamentária promulgada em 2008, em atenção ao sistema do art. 100 da Constituição Federal.

contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CRFB, art. 1º, caput), o princípio da Separação de Poderes (CRFB, art. 2º), o postulado da isonomia (CRFB, art. 5º), a garantia do acesso à justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CRFB, art. 5º, XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CRFB, art. 5º, XXXVI).¹⁷²

À fundamentação da decisão, o Ministro Ayres Brito destacou que ambos os regimes especiais fixados à EC 62/2009 foram concebidos com menosprezo ao Estado Democrático de Direito, subvertendo o devido processo legal, o livre e eficaz acesso ao Judiciário e a razoável duração do processo. O Ministro ainda afirmou entender adequada a designação de tal emenda como a “emenda do calote”, que violaria inclusive o princípio da moralidade administrativa e deixaria o pagamento das dívidas do Estado para ser realizadas apenas quando esse desejar. Nesse sentido, foi a conclusão do Ministro:

53. Em síntese, neste ponto, o que se tem é dolorosamente isso: todo o regime especial veiculado pelo art. 97 do ADCT é reverente à lógica hedonista de que as dívidas do Estado em face de terceiros não de ser pagas, em acentuada medida, quando e se o Poder Público desejar. É um segundo passo da caminhada que se iniciou com a Emenda Constitucional nº 30/2000 e que não terá fim enquanto este Supremo Tribunal Federal sucumbir às tão antigas quanto deletérias “razões de Estado”. Razões artificializadas ou indisfarçavelmente falsas, como passo a demonstrar.¹⁷³

Na sequência, contudo, foi suscitada pelo Ministro Luiz Fux questão de ordem para modulação temporal dos efeitos da decisão, a qual restou julgada em 25 de março de 2015 e publicada em 04 de agosto do mesmo ano. Nela, foi atribuída eficácia ao regime especial julgado inconstitucional por mais quatro exercícios financeiros, a contar de janeiro de 2016, restando expressamente mantida a vinculação mínima da RCL ao pagamento de precatórios e as sanções para a não liberação tempestiva de recursos. Foi mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores, com redução máxima de 40% do valor atualizado do crédito. Compensações, leilões e pagamentos à vista por ordem crescente de crédito foram

¹⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4357. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros. Relator: Ministro Ayres Brito. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 26 set. 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>>. Acesso em: 22 dez. 2017. p.5.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 57.

considerados válidos apenas até a data de julgamento da modulação de efeitos, sendo vedada sua realização a partir de então.¹⁷⁴

4.2.4.2. Evolução da dívida

Publicada no Diário Oficial da União em 09 de dezembro de 2009, com prazo de noventa dias para implantação do regime especial de pagamentos (art. 3º), a EC 62/2009 foi declarada parcialmente inconstitucional em 14 de março de 2013, declaração essa que teve seus efeitos modulados pelo STF em 25 de março de 2015. Na sequência, em 15 de dezembro de 2016, teve seu regime especial definitiva e completamente substituído pelo fixado à EC 94/2016, publicada em 15 de dezembro de 2016.

Destarte, a análise dos efeitos da EC 62/2009 para a dívida dos entes públicos com precatórios deve ser realizada entre os anos de 2009 e 2016, com atenção para o marco fixado pelo julgamento e modulação dos efeitos das ADIs 4357 e 4425. Outro importante marco a ser considerado para a análise em questão diz respeito à edição, pelo CNJ, da Resolução nº123/2010, de 09 de novembro de 2010, que determinou a readequação dos percentuais de comprometimento da RCL dos entes para quitação dos precatórios em quinze anos, vide acima exposto.

Conforme já esclarecido à metodologia supra, para realizar a análise optou-se por restringir o estudo aos Estados-Membros e ao Distrito Federal, com a padronização da fonte dos dados, utilizando-se apenas os estoques da dívida apontados ao RGF de cada ente e os pagamentos apresentados no anexo I do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Tesouro Nacional.

Iniciando-se o estudo de forma global, constata-se que a dívida somada dos entes estudados perfazia, ao final de 2009, quando da publicação da EC 62/2009, R\$ 35.599.446.799,54. Ao final de 2016, por sua vez, atingiu montante de R\$

¹⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4425 QO. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros. Relator: Ministro Luiz Fux. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 04 ago. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

58.532.352.181,52, implicando em crescimento de cerca de vinte e três bilhões no período, ou 64,42%.

Ao longo dos anos estudados, ademais, apenas de 2012 para 2013 houve redução do valor absoluto da dívida, redução essa de pouco mais de 2,7 bilhões de reais, de R\$ 47.792.753.446,30 para R\$ 45.075.692.297,26 (5,69% a menos). Nos demais anos, houve crescimento constante do montante absoluto da dívida, que cresceu em média de 7,60% ao ano, conforme demonstra a tabela abaixo:

TABELA 21 - DÍVIDA TOTAL DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL COM PRECATÓRIOS E SUA VARIAÇÃO ABSOLUTA

| ANO | DÍVIDA (R\$) | VARIAÇÃO NOMINAL (R\$) | VARIAÇÃO (%) |
|------|-------------------|------------------------|--------------|
| 2016 | 58.532.352.181,52 | 8.380.088.513,65 | 16,71 |
| 2015 | 50.152.263.667,87 | 1.454.904.531,53 | 2,99 |
| 2014 | 48.697.359.136,34 | 3.621.666.839,08 | 8,03 |
| 2013 | 45.075.692.297,26 | - 2.717.061.149,04 | -5,69 |
| 2012 | 47.792.753.446,30 | 3.464.261.254,78 | 7,81 |
| 2011 | 44.328.492.191,52 | 2.903.979.160,88 | 7,01 |
| 2010 | 41.424.513.030,64 | 5.825.066.231,10 | 16,36 |
| 2009 | 35.599.446.799,54 | ----- | ----- |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

O substancial crescimento observado a partir da análise dos números absolutos é menor quando relativizados ante à RCL dos entes, mas, ainda assim, permanece significativo o aumento da dívida.

Em 2009, a dívida dos Estados e do Distrito Federal com precatórios equivalia a 6,74% das RCL somadas desses entes. Em 2016, esse percentual atingiu 8,04%, 1,30 pontos percentuais a mais, o equivalente a um crescimento de aproximadamente 19% da dívida relativa.

Aqui, a análise ano a ano apresenta redução da dívida relativa por duas vezes: de 2012 para 2013 (-0,37%) e de 2014 para 2015 (-0,63%), bem como manutenção do valor virtualmente idêntico uma vez, de 2013 para 2014. O crescimento médio foi de 0,19 pontos percentuais por ano, o equivalente a crescimento anual médio de 2,79%:

TABELA 22 - DÍVIDA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL COM RELAÇÃO À RCL E SUA VARIÇÃO RELATIVA

| ANO | DÍVIDA RELATIVA À RCL (%) | VARIAÇÃO NOMINAL (%) | VARIAÇÃO RELATIVA (%) |
|------|------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| 2016 | 8,04 | 0,32 | 4,11 |
| 2015 | 7,72 | -0,63 | -7,58 |
| 2014 | 8,36 | 0,00 | 0,00 |
| 2013 | 8,36 | -0,37 | -4,21 |
| 2012 | 8,73 | 0,45 | 5,41 |
| 2011 | 8,28 | 1,03 | 14,14 |
| 2010 | 7,25 | 0,52 | 7,66 |
| 2009 | 6,74 | ----- | ----- |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

Por outro lado, em que pese o crescimento da dívida, os pagamentos realizados ano a ano pelos Estados também foram objeto de substancial crescimento entre 2009 e 2016: gradualmente, passaram de R\$ 4.029.900.000,00 para R\$ 9.352.520.000,00, crescimento de 117,60%:

TABELA 23 - PAGAMENTOS TOTAIS DE PRECATÓRIOS REALIZADOS PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL E SUA VARIÇÃO ABSOLUTA

| ANO | PAGAMENTOS (R\$) | VARIAÇÃO ANUAL ABSOLUTA (%) |
|------|------------------|--------------------------------|
| 2016 | 9.352.520.000,00 | 13,76 |
| 2015 | 8.221.500.000,00 | 13,62 |
| 2014 | 7.236.270.000,00 | -24,09 |
| 2013 | 9.532.070.000,00 | 84,89 |
| 2012 | 5.155.540.000,00 | 1,77 |
| 2011 | 5.065.710.000,00 | 17,86 |
| 2010 | 4.298.100.000,00 | 6,66 |
| 2009 | 4.029.900.000,00 | ----- |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

Observa-se, no entanto, que o crescimento dos pagamentos não foi homogêneo, mas bastante acentuado entre 2012 e 2013 (84,89%), seguido de retração para com o ano de 2014 (-24,09%).

A explicação dessa variação pode ser obtida a partir da análise individualizada dos Estados, notadamente do Rio de Janeiro, responsável pelo grande aumento dos pagamentos em 2013. Com efeito, em tal ano o Estado teve acesso aos depósitos

judiciais para realizar o pagamento de precatórios,¹⁷⁵ no que elevou seus pagamentos de R\$ 425.180.000,00 em 2012 para R\$ 4.484.690.000,00 em 2013, os reduzindo para R\$ 1.063.570.000,00 em 2014 e reaproximando-se do patamar original em 2015 (R\$ 540.830.000,00).

O substancial pagamento realizado pelo Estado do Rio de Janeiro em 2013 também explica a queda da dívida global em tal ano, acima observada, eis que em virtude do pagamento a dívida do Estado foi reduzida de R\$ 4.032.430.565,00 em 2011 para R\$ 921.729.964,00 em 2012, diferença de cerca de R\$ 3,1 bilhões, superior à queda global acima observada.

Nesse contexto, relevante se faz ainda a análise da relação entre os montantes pagos e a RCL dos Estados e do Distrito Federal ao longo do período, no que desde logo se constata crescimento de 35,52% do comprometimento com pagamentos, ou de 0,36 pontos percentuais, se comparados os anos de 2009 (1,02%) e 2016 (1,38%):

TABELA 24 - PAGAMENTOS TOTAIS DE PRECATÓRIOS RELATIVOS À RCL TOTAL DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

| ANO | PAGAMENTOS/RCL (%) | VARIAÇÃO ABSOLUTA (%) | VARIAÇÃO RELATIVA (%) |
|------|--------------------|-----------------------|-----------------------|
| 2016 | 1,38% | 0,02% | 1,50% |
| 2015 | 1,36% | 0,07% | 5,26% |
| 2014 | 1,29% | -0,07% | -5,09% |
| 2013 | 1,36% | 0,32% | 31,22% |
| 2012 | 1,04% | -0,04% | -3,41% |
| 2011 | 1,07% | 0,14% | 15,16% |
| 2010 | 0,93% | -0,09% | -8,44% |
| 2009 | 1,02% | ----- | ----- |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

Novamente, aqui se observa substancial variação no ano de 2013 (31,22%), decorrente, conforme adrede exposto, do pagamento excepcional realizado pelo Estado do Rio de Janeiro. A redução relativa para o ano seguinte, todavia (-5,09%) não foi tão intensa, sendo inclusive inferior à redução observada de 2009 para 2010 (-

¹⁷⁵ TJ-RJ inicia pagamentos que irão quitar precatórios. Revista Consultor Jurídico. 2014. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2014-jan-10/tj-rj-inicia-pagamentos-irao-quitar-precatorios-estado>>. Acesso em 15 set. 2017.

TJ-RJ pagou quase R\$1,5 bilhão em precatórios atrasados do Estado. 09 abril 2014. Disponível em <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/161502>>. Acesso em 15 set. 2017.

8,44%). Houve redução ainda no ano de 2012 (-3,41%) e tímido aumento em 2016 (1,50%).

Assim sendo, analisados os dados consolidados dos Estados e do Distrito Federal, resta evidente que, no âmbito da EC 62/2009, houve algum crescimento dos valores despendidos por esses entes para pagamento de precatórios, tanto em termos absolutos quanto relativos. No entanto, esse crescimento não impediu que a dívida correspondente também fosse ampliada, a demonstrar, ao menos por ora, que o primeiro regime especial de pagamento de precatórios e as demais disposições da emenda não conduziram à redução da dívida, não consistindo em medida eficaz para sua quitação.

A análise individualizada dos entes, ademais, confirma tal afirmação.

Considerando-se o Distrito Federal e os vinte e quatro Estados que disponibilizaram dados relativos às suas dívidas no período em tela, apenas dois apresentaram redução do valor absoluto da dívida. Nesses casos, essas reduções foram bastante substanciais: ao final de 2009, o RGF do Estado do Mato Grosso apontava dívida de R\$ 812.041.200,87 a título de precatórios; ao final de 2016, seu RGF deu conta de que o débito caíra para apenas R\$ 9.767,87, queda de praticamente 100%, sendo que em 2014 e 2015 a dívida foi apresentada como integralmente quitada. Semelhante foi a situação do Espírito Santo, que apresentou redução de 99,58% de sua dívida no período.

O Estado do Paraná foi o que apresentou o menor crescimento, tendo sua dívida, em termos absolutos, praticamente estabilizada no período, com incremento de apenas 0,15%. Na sequência, aparecem São Paulo (11,02%), Piauí (39,03%) e Mato Grosso do Sul (58,93%). Todos os demais entes apresentaram crescimento de suas dívidas superior a 100%, com destaque para Tocantins (519,65%) e Pará (1680,41%):

TABELA 25 - VARIAÇÃO DA DÍVIDA COM PRECATÓRIOS ENTRE 2009 E 2016

| (continua) | | | | | |
|------------|------------------|--------------|----|------------------|--------------|
| UF | VARIAÇÃO (R\$) | VARIAÇÃO (%) | UF | VARIAÇÃO (R\$) | VARIAÇÃO (%) |
| MT | - 812.031.433,00 | -100,00 | AC | 134.467.455,74 | 266,20 |
| ES | - 632.210.434,34 | -99,58 | SE | 691.164.262,30 | 323,99 |
| PR | 6.401.464,04 | 0,15 | PB | 1.319.866.476,55 | 386,69 |

TABELA 25 - VARIAÇÃO DA DÍVIDA COM PRECATÓRIOS ENTRE 2009 E 2016

| | | | (conclusão) | | |
|----|------------------|--------------|-------------|------------------|--------------|
| UF | VARIAÇÃO (R\$) | VARIAÇÃO (%) | UF | VARIAÇÃO (R\$) | VARIAÇÃO (%) |
| SP | 2.115.375.833,54 | 11,02 | RN | 295.082.896,08 | 403,95 |
| PI | 133.594.604,98 | 39,03 | SC | 1.650.791.313,76 | 409,77 |
| MS | 286.177.537,42 | 58,93 | TO | 181.236.743,55 | 519,65 |
| DF | 2.444.002.637,75 | 125,59 | PA | 241.593.140,12 | 1680,41 |
| RJ | 1.616.379.815,00 | 129,26 | GO* | 857.532.818,76 | ----- |
| MG | 1.677.925.178,32 | 145,24 | AL* | 278.333.608,15 | ----- |
| CE | 368.900.484,86 | 149,30 | MA* | 1.514.062.507,84 | ----- |
| RO | 979.043.798,05 | 157,68 | PE* | 1.356.434.550,30 | ----- |
| RS | 4.445.339.090,56 | 174,20 | RR* | 72.888.565,96 | ----- |
| BA | 1.710.552.465,69 | 205,48 | | | |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2017)

NOTA: Goiás, Alagoas, Maranhão, Pernambuco e Roraima não apresentaram dados ou apresentaram dívida igual a zero no ano de 2009.

Considerando-se o montante da dívida comparado à RCL do ente, os números tornam-se um pouco mais favoráveis, aumentando para seis o número de entes que experimentaram redução de suas dívidas. A maior redução foi do Estado do Paraná cuja dívida recuou de 29,10% de sua RCL em 2009 para 12,88% em 2016, perfazendo assim redução de 16,21 pontos percentuais. O Mato Grosso foi o segundo ente com a maior redução, de 12,56 pontos percentuais. Completam a lista dos entes com redução o Espírito Santo (-8,46), São Paulo (-6,99), Piauí (-2,19) e Mato Grosso do Sul (-1,68). Ainda assim, a tendência geral foi de crescimento das dívidas frente às RCLs, com incremento médio de 1,41 pontos percentuais:

TABELA 26 – EVOLUÇÃO E VARIAÇÃO NOMINAL DA DÍVIDA COM PRECATÓRIOS RELATIVA À RCL (%)

| | | | | | | | | | (continua) |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------|
| UF | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | VARIAÇÃO NOMINAL |
| PR | 29,10 | 26,07 | 23,37 | 20,43 | 17,96 | 16,42 | 13,04 | 12,88 | -16,21 |
| MT | 12,56 | 13,00 | 8,01 | 6,39 | 0,04 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -12,56 |
| ES | 8,48 | 8,35 | 9,98 | 9,07 | 7,90 | 2,99 | 2,02 | 0,02 | -8,46 |
| SP | 22,16 | 20,36 | 17,25 | 14,30 | 12,58 | 12,86 | 13,21 | 15,18 | -6,99 |
| PI | 8,47 | 7,66 | 17,22 | 22,15 | 21,86 | 20,87 | 8,14 | 6,28 | -2,19 |
| MS | 9,94 | 11,90 | 9,84 | 9,76 | 7,79 | 5,52 | 4,14 | 8,26 | -1,68 |

TABELA 26 – EVOLUÇÃO E VARIAÇÃO NOMINAL DA DÍVIDA COM PRECATÓRIOS RELATIVA À RCL (%)

| UF | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | (conclusão) |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------|
| | | | | | | | | | VARIAÇÃO NOMINAL |
| CE | 2,94 | 2,64 | 3,70 | 3,91 | 4,59 | 4,49 | 3,96 | 3,45 | 0,51 |
| PA | 0,18 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,38 | 1,51 | 1,43 | 1,25 |
| MG | 3,97 | 6,19 | 7,39 | 6,95 | 6,12 | 7,33 | 6,04 | 5,27 | 1,31 |
| RJ | 4,32 | 4,44 | 3,80 | 9,93 | 1,96 | 1,81 | 3,10 | 6,20 | 1,89 |
| TO | 1,02 | 1,23 | 4,36 | 3,44 | 3,40 | 3,13 | 3,07 | 2,96 | 1,94 |
| AC | 2,06 | 2,03 | 1,44 | 2,00 | 2,62 | 2,61 | 5,74 | 4,16 | 2,11 |
| RR | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,57 | 2,01 | 2,34 | 2,16 | 2,16 |
| RN | 1,52 | 0,19 | 0,18 | 3,46 | 3,20 | 5,39 | 4,14 | 4,28 | 2,76 |
| DF | 18,98 | 34,25 | 30,86 | 28,03 | 25,37 | 22,92 | 20,24 | 22,08 | 3,11 |
| BA | 5,67 | 6,45 | 4,64 | 9,83 | 8,74 | 8,55 | 7,29 | 8,86 | 3,18 |
| AL | 0,00 | 0,00 | 6,43 | 4,68 | 4,33 | 8,82 | 7,32 | 3,64 | 3,64 |
| GO | 0,00 | 0,00 | 7,50 | 5,99 | 5,56 | 5,34 | 5,07 | 4,45 | 4,45 |
| RO | 19,18 | 17,37 | 22,00 | 19,37 | 34,76 | 30,66 | 27,87 | 24,61 | 5,42 |
| RS | 14,68 | 16,48 | 17,90 | 16,98 | 15,30 | 16,54 | 19,05 | 20,19 | 5,51 |
| SC | 3,87 | 3,53 | 2,91 | 7,48 | 10,48 | 9,23 | 9,46 | 10,02 | 6,15 |
| PE | 0,00 | 0,00 | 2,79 | 2,75 | 2,77 | 2,52 | 2,68 | 6,50 | 6,50 |
| SE | 5,42 | 6,30 | 8,82 | 9,42 | 10,25 | 12,20 | 13,31 | 13,33 | 7,90 |
| PB | 7,36 | 7,36 | 10,37 | 14,91 | 13,58 | 16,72 | 17,62 | 18,78 | 11,42 |
| MA | 0,00 | 0,00 | 2,73 | 4,36 | 2,96 | 5,35 | 8,19 | 12,13 | 12,13 |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2017)

Quanto aos pagamentos realizados por cada ente, constata-se que, novamente, houve grande variação em seu valor nominal ao longo dos anos, com tendência geral de crescimento:

TABELA 27 - VARIAÇÃO ABSOLUTA DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS (%) (continua)

| UF | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----|--------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|
| PR | -67,43 | 208,80 | 1,57 | -49,69 | 193,45 | 150,05 | 38,55 |
| RS | 72,02 | 12,88 | -37,33 | 27,50 | 27,28 | 85,32 | -1,19 |
| SC | 128,04 | 30,74 | -2,53 | 79,75 | 13,74 | -26,86 | 26,61 |
| ES | 267,96 | -86,77 | 1067,30 | 2,37 | 4,05 | 34,77 | -0,51 |
| MG | -12,21 | 14,63 | -63,14 | 280,92 | -62,16 | 82,99 | 121,32 |
| RJ | -27,02 | 22,35 | 67,64 | 954,77 | -76,28 | -49,15 | -25,15 |
| SP | 11,39 | 9,84 | -1,00 | -2,45 | 12,82 | 1,93 | 15,21 |
| DF | 53,57 | 28,03 | 7,05 | -4,05 | 42,87 | 4,33 | 4,09 |
| GO | -33,39 | 487,88 | 24,89 | -17,23 | 33,93 | 45,16 | 82,40 |

TABELA 27 - VARIAÇÃO ABSOLUTA DOS PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS (%)
(conclusão)

| UF | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| MT | -62,28 | 12,35 | 72,68 | 15,53 | 16,89 | 13,48 | -28,23 |
| MS | 43,91 | 7,86 | 0,58 | 13,17 | 6,30 | 10,64 | 30,91 |
| AL | -19,53 | 187,84 | 3,56 | 5,08 | 7,23 | -94,42 | 2938,37 |
| BA | -19,48 | -53,71 | 107,52 | 5,16 | 55,33 | 116,26 | 46,41 |
| CE | 2,39 | 31,73 | 27,93 | -4,74 | 37,73 | 44,01 | 27,71 |
| MA | -60,69 | 333,11 | -85,72 | 309,26 | 26,80 | 29,92 | 59,99 |
| PB | -9,53 | 256,82 | 111,44 | 4,80 | 31,47 | -31,05 | -29,77 |
| PE | 24,61 | -63,21 | -14,01 | 40,25 | 46,15 | 33,21 | -55,43 |
| PI | 28,22 | -4,92 | 15,93 | 32,68 | -7,63 | -0,34 | 8,21 |
| RN | 35,97 | 212,46 | 6,30 | -6,90 | 23,37 | 4,44 | -32,81 |
| SE | -55,62 | 236,85 | 46,55 | -68,15 | -49,07 | -26,78 | 66,54 |
| AC | -15,00 | -14,58 | 25,09 | 9,37 | 44,37 | 66,98 | -4,67 |
| AP | -34,38 | 80,27 | 17,92 | -38,96 | 14,29 | 122,82 | -51,93 |
| AM | -16,48 | -13,33 | 162,00 | -7,43 | -51,54 | 90,58 | -10,85 |
| PA | 11,46 | -35,78 | -17,52 | 80,45 | -5,79 | 191,61 | 26,86 |
| RO | 4,16 | 5,52 | -51,09 | -7,95 | 393,09 | -26,17 | -18,95 |
| RR | -26,07 | -11,31 | 2,85 | 120,55 | -15,68 | 65,53 | -33,17 |
| TO | 14,29 | 11,43 | 2,61 | -39,66 | 35,44 | 12,69 | -10,98 |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

Contudo, importa destacar que as variações constatadas, em geral, foram inferiores às observadas no período anteriormente analisado (2000 a 2009), como bem se pode concluir a partir da comparação do desvio padrão dos pagamentos de cada ente em ambos os períodos:

TABELA 28 - DESVIO PADRÃO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS POR CADA ENTE NOS PERÍODOS EM ANÁLISE (%)

| (continua) | | | | | |
|------------|-----------|-----------|----|-----------|-----------|
| UF | 2001-2009 | 2010-2016 | UF | 2001-2009 | 2010-2016 |
| PR | 27,11 | 115,30 | MA | 731,75 | 167,94 |
| RS | 67,92 | 41,95 | PB | 96,99 | 104,38 |
| SC | 186,17 | 52,33 | PE | 68,35 | 46,01 |
| ES | 2116,89 | 404,61 | PI | 66,17 | 15,94 |
| MG | 132,13 | 122,46 | RN | 216,19 | 81,38 |
| RJ | 55,59 | 369,42 | SE | 71,50 | 108,27 |
| SP | 26,85 | 7,16 | AC | 440,60 | 31,24 |
| DF | 27,22 | 22,20 | AP | 612,79 | 65,47 |
| GO | 129,77 | 180,04 | AM | 245,18 | 75,70 |

TABELA 29 - DESVIO PADRÃO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS POR CADA ENTE NOS PERÍODOS EM ANÁLISE (%)

| | | | | | | (conclusão) | |
|----|-----------|-----------|----|-----------|-----------|-------------|--|
| UF | 2001-2009 | 2010-2016 | UF | 2001-2009 | 2010-2016 | | |
| MT | 149,45 | 42,00 | PA | 45,67 | 78,15 | | |
| MS | 305,6 | 15,47 | RO | 170,32 | 155,75 | | |
| AL | 251,90 | 1108,21 | RR | 303,28 | 56,98 | | |
| BA | 901,06 | 63,39 | TO | 20028,04 | 23,65 | | |
| CE | 160,85 | 18,12 | | | | | |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

Por outro lado, analisados o montante da RCL que cada ente comprometeu com o pagamento de precatórios no período em tela, observa-se tendência bastante tímida de aumento.

De fato, dos vinte e sete entes estudados, dez apresentaram recuo e dezessete avançaram no comprometimento da RCL com pagamento de precatórios, se comparados exclusivamente os números de 2009 e 2016. Se considerada a média de pagamentos de 2010 a 2016 face aos dados de 2009, contudo, sobe para catorze o número de entes com redução, restando doze com aumento do comprometimento da RCL. O Estado do Paraná, por sua vez, apresentou média de 1,34% no período, exatamente o mesmo percentual de comprometimento do ano de 2009:

TABELA 30 - COMPROMETIMENTO DA RCL COM O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS (%)

| | | | | | | | | | | (continua) |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------------|
| UF | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | MÉDIA | |
| | | | | | | | | | | 10-16 |
| PR | 1,34 | 0,39 | 1,03 | 0,92 | 0,40 | 1,08 | 2,46 | 3,10 | 1,34 | |
| RS | 2,04 | 3,00 | 3,14 | 1,82 | 2,08 | 2,53 | 4,21 | 3,70 | 2,93 | |
| SC | 0,50 | 1,00 | 1,13 | 1,04 | 1,71 | 1,74 | 1,17 | 1,40 | 1,31 | |
| ES | 0,51 | 1,69 | 0,19 | 1,97 | 2,08 | 1,94 | 2,58 | 2,58 | 1,86 | |
| MG | 0,42 | 0,33 | 0,33 | 0,11 | 0,40 | 0,14 | 0,23 | 0,50 | 0,29 | |
| RJ | 0,98 | 0,60 | 0,65 | 1,05 | 9,53 | 2,31 | 1,06 | 0,88 | 2,29 | |
| SP | 2,04 | 1,97 | 2,00 | 1,85 | 1,61 | 1,73 | 1,71 | 1,97 | 1,83 | |
| DF | 1,16 | 1,59 | 1,82 | 1,75 | 1,52 | 1,96 | 1,9 | 1,87 | 1,78 | |
| GO | 0,24 | 0,14 | 0,67 | 0,75 | 0,57 | 0,71 | 0,98 | 1,61 | 0,78 | |
| MT | 3,78 | 1,30 | 1,32 | 2,01 | 2,13 | 2,21 | 2,35 | 1,57 | 1,84 | |
| MS | 1,51 | 2,04 | 1,91 | 1,75 | 1,82 | 1,71 | 1,85 | 2,15 | 1,89 | |
| AL | 0,93 | 0,64 | 1,61 | 1,58 | 1,54 | 1,51 | 0,08 | 2,00 | 1,28 | |
| BA | 1,06 | 0,72 | 0,30 | 0,56 | 0,55 | 0,76 | 1,56 | 2,17 | 0,94 | |

TABELA 31 - COMPROMETIMENTO DA RCL COM O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS (%)
(conclusão)

| UF | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | MÉDIA 10-16 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|----------------|
| CE | 0,36 | 0,32 | 0,37 | 0,43 | 0,37 | 0,47 | 0,65 | 0,70 | 0,47 |
| MA | 1,87 | 0,65 | 2,36 | 0,31 | 1,22 | 1,39 | 1,71 | 2,35 | 1,43 |
| PB | 0,32 | 0,27 | 0,81 | 1,63 | 1,58 | 1,82 | 1,22 | 0,77 | 1,16 |
| PE | 0,91 | 0,97 | 0,30 | 0,24 | 0,31 | 0,42 | 0,53 | 0,22 | 0,43 |
| PI | 1,21 | 1,38 | 1,18 | 1,24 | 1,58 | 1,36 | 1,28 | 1,20 | 1,32 |
| RN | 0,87 | 1,04 | 3,02 | 2,84 | 2,43 | 2,80 | 2,84 | 1,78 | 2,39 |
| SE | 0,53 | 0,20 | 0,64 | 0,88 | 0,26 | 0,12 | 0,09 | 0,13 | 0,33 |
| AC | 0,61 | 0,48 | 0,30 | 0,41 | 0,40 | 0,50 | 0,91 | 0,77 | 0,54 |
| AP | 0,40 | 0,24 | 0,37 | 0,37 | 0,22 | 0,22 | 0,50 | 0,20 | 0,30 |
| AM | 0,29 | 0,20 | 0,15 | 0,35 | 0,31 | 0,14 | 0,26 | 0,23 | 0,23 |
| PA | 0,30 | 0,29 | 0,16 | 0,11 | 0,19 | 0,16 | 0,42 | 0,50 | 0,26 |
| RO | 2,97 | 2,70 | 2,36 | 1,08 | 0,98 | 4,26 | 2,97 | 2,16 | 2,36 |
| RR | 0,56 | 0,37 | 0,25 | 0,26 | 0,56 | 0,41 | 0,67 | 0,37 | 0,41 |
| TO | 0,80 | 0,80 | 0,76 | 0,71 | 0,40 | 0,48 | 0,52 | 0,40 | 0,58 |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

A tímida tendência de aumento dos pagamentos, associada à concomitante tendência de aumento da dívida aponta para o fato de que, não obstante a EC 62/2009, em conjunto com a Resolução 123/2010 do CNJ, tenham previsto a quitação de todos os precatórios dentro do prazo de quinze anos, mesmo que o STF não tivesse declarado inconstitucional tal prazo e mantido o regime especial nos termos como criado, o adimplemento completo das dívidas não ocorreria no lapso previsto.

Para testar a hipótese, calculamos a média de pagamentos (em percentual da RCL) de cada ente ao longo dos anos de 2010 a 2016 e a aplicamos à RCL do último ano do período, para pagamento da dívida correspondente.

A partir disso, obteve-se o número de anos necessários para quitação integral da dívida em tais condições, sendo que, dos vinte e cinco entes analisados, dez levariam mais de oito anos para pagamento da dívida, superando assim o prazo acima mencionado:

TABELA 32 - SIMULAÇÃO DO TEMPO NECESSÁRIO PARA ADIMPLENTO INTEGRAL DA DÍVIDA ATUAL

| UF | RCL (R\$) | DÍVIDA (R\$) | MÉDIA 10-16 (%) | ANOS PARA PAGAMENTO |
|----|--------------------|-------------------|-----------------|---------------------|
| SE | 6.787.469.965,75 | 904.496.327,28 | 0,33 | 40,17 |
| PA | 17.922.201.695,92 | 255.970.218,08 | 0,26 | 20,80 |
| MG | 53.731.469.131,32 | 2.833.203.902,89 | 0,29 | 18,06 |
| PB | 8.845.649.341,67 | 1.661.190.152,41 | 1,16 | 16,22 |
| PE | 20.853.041.088,71 | 1.356.434.550,30 | 0,43 | 15,21 |
| DF | 19.881.229.932,90 | 4.389.947.082,45 | 1,78 | 12,42 |
| PR | 34.135.477.821,98 | 4.397.780.960,03 | 1,34 | 9,60 |
| BA | 28.714.179.024,82 | 2.543.013.972,75 | 0,94 | 9,37 |
| MA | 12.480.062.588,49 | 1.514.062.507,84 | 1,43 | 8,51 |
| SP | 140.443.287.171,02 | 21.314.206.274,02 | 1,83 | 8,28 |
| AC | 4.442.141.070,90 | 184.981.559,54 | 0,54 | 7,74 |
| SC | 20.488.858.892,36 | 2.053.651.803,08 | 1,31 | 7,64 |
| CE | 17.831.937.421,85 | 615.986.445,86 | 0,47 | 7,31 |
| RS | 34.654.897.410,30 | 6.997.193.107,52 | 2,93 | 6,90 |
| RO | 6.502.106.330,05 | 1.599.963.306,79 | 2,36 | 5,95 |
| TO | 7.293.584.929,36 | 216.113.384,76 | 0,58 | 5,73 |
| GO | 19.279.840.731,60 | 857.532.818,76 | 0,78 | 5,72 |
| PI | 7.578.979.585,52 | 475.890.625,96 | 1,32 | 4,76 |
| MS | 9.347.981.709,90 | 771.804.914,77 | 1,89 | 4,37 |
| AL | 7.646.527.443,73 | 278.333.608,15 | 1,28 | 2,85 |
| RJ | 46.228.984.469,00 | 2.866.885.815,00 | 2,29 | 2,70 |
| RN | 8.611.240.172,02 | 368.132.896,08 | 2,39 | 1,79 |
| RR | 3.376.579.222,11 | 72.888.565,96 | 0,41 | 0,98 |
| ES | 11.884.435.326,99 | 2.677.613,37 | 1,86 | 0,01 |
| MT | 12.522.756.874,44 | 9.767,87 | 1,84 | 0,00 |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

A simulação, entretanto, se faz bastante limitada, tendo em vista que congela os valores da dívida, não admitindo mais qualquer acréscimo de novos precatórios, juros e correção monetária, bem como congela a RCL dos entes analisados.

A fim de tentar sanar essas limitações, ainda que minimamente, prevendo à simulação tanto o crescimento da dívida quanto as variações da RCL, foi calculado, para o período de 2010 a 2016, o valor, relativo à RCL, da variação anual média da dívida acrescida dos pagamentos realizados no período. O percentual obtido foi descontado dos pagamentos anuais, ou a ele acrescido caso apurada redução média

da dívida, de modo a obter o percentual médio do pagamento líquido realizado a cada ano.

Em dois Estados (Paraná e Mato Grosso) e no Distrito Federal, a variação observada foi negativa, a demonstrar que o crescimento de suas dívidas, mesmo que desconsiderados os pagamentos realizados no período, foi inferior ao crescimento de suas RCL, de modo que, mantida a tendência, pode-se esperar a quitação da dívida em prazo menor que o acima apurado, conforme bem se observa da tabela adiante.

No caso dos demais Estados analisados, entretanto, a variação média da dívida relativa à RCL, descontados os pagamentos realizados, foi positiva. Com isso, os pagamentos efetuados não implicaram em redução da dívida em igual valor/proporção, já que essa experimentou crescimento superior à RCL do ente. Aqui, o pagamento líquido, considerado como o valor da efetiva redução anual da dívida acumulada, será menor que o montante efetivamente pago com tal finalidade. Por exemplo: ainda que um Estado consiga estabilizar o montante absoluto de sua dívida, o seu montante relativo irá aumentar caso a RCL seja reduzida. Por outro lado, tendo em vista que os pagamentos são calculados com base em percentual dessa receita, os pagamentos também serão reduzidos (caso aplicado percentual fixo para pagamento), afastando o devedor da quitação de seu débito.

A partir dessa simulação, constatou-se que os pagamentos médios realizados por onze Estados são inferiores à variação de suas dívidas relativa às suas RCL. Mantida essa tendência, tais entes jamais pagariam a integralidade de suas dívidas. Quanto aos demais, apenas o Espírito Santo, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Piauí quitariam suas dívidas antes do prazo total de quinze anos acima mencionado. Todos os demais entes superariam tal prazo, com especial destaque para a Bahia e Rondônia, que precisariam, respectivamente, de mais de novecentos e duzentos anos para pagamento integral de suas dívidas:

TABELA 33 - PROJEÇÃO DE CRESCIMENTO DA DÍVIDA E SIMULAÇÃO DO TEMPO NECESSÁRIO PARA SEU PAGAMENTO

| UF | MÉDIA PAGAMENTOS 2010-2016 (% DA RCL) | VARIAÇÃO DA DÍVIDA (% DA RCL) | PAGAMENTO LÍQUIDO (% DA RCL) | ANOS PARA PAGAMENTO |
|----|--|-------------------------------------|---------------------------------|------------------------|
| PR | 1,34 | -1,01 | 2,35 | 5,48 |
| RS | 2,93 | 2,24 | 0,69 | 29,45 |
| SC | 1,31 | 1,78 | -0,46 | -21,58 |
| ES | 1,86 | 0,26 | 1,60 | 0,01 |
| MG | 0,29 | 0,01 | 0,28 | 19,02 |
| RJ | 2,29 | 2,39 | -0,09 | -68,01 |
| SP | 1,83 | 0,44 | 1,40 | 10,87 |
| DF | 1,78 | -0,72 | 2,50 | 8,82 |
| GO | 0,78 | 1,25 | -0,47 | -9,39 |
| MT | 1,84 | -0,85 | 2,69 | 0,00 |
| MS | 1,89 | 0,52 | 1,37 | 6,02 |
| AL | 1,28 | 1,29 | -0,01 | -409,03 |
| BA | 0,94 | 0,94 | 0,01 | 928,22 |
| CE | 0,47 | 0,39 | 0,09 | 40,08 |
| MA | 1,43 | 2,55 | -1,13 | -10,78 |
| PB | 1,16 | 2,47 | -1,32 | -14,27 |
| PE | 0,43 | 1,04 | -0,61 | -10,64 |
| PI | 1,32 | 0,49 | 0,83 | 7,54 |
| RN | 2,39 | 2,30 | 0,09 | 46,03 |
| SE | 0,33 | 1,17 | -0,84 | -15,84 |
| AC | 0,54 | 0,62 | -0,08 | -52,57 |
| PA | 0,26 | 0,31 | -0,05 | -31,14 |
| RO | 2,36 | 2,26 | 0,10 | 253,77 |
| RR | 0,41 | 0,47 | -0,05 | -39,71 |
| TO | 0,58 | 0,48 | 0,10 | 30,68 |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

Assim sendo, tendo em vista as análises acima realizadas, resta evidente que as disposições da EC 62/2009, notadamente o regime especial de pagamentos por essa implementado, não conduziu, em geral, à redução das dívidas com precatórios ou mesmo a uma perspectiva razoável para sua quitação: salvo para alguns entes pontuais, a tendência foi de crescimento das dívidas, tanto em termos absolutos quanto relativos à RCL, sendo que o crescimento dos pagamentos foi bastante tímido.

Mesmo comparados os dados aqui obtidos com os apresentados na seção anterior, não é possível constatar consequências empíricas positivas para a redução da

dívida. Quando muito, o único dado empírico a possivelmente representar avanço diz respeito à redução da variação dos pagamentos realizados ano a ano pelos entes, que no período analisado apresentou, via de regra, desvio padrão inferior ao do anterior, dando conta de aparente maior continuidade e constância dos pagamentos pelo administrador público.

5 O NOVO REGIME ESPECIAL: EC 94/2016 E 99/2017

5.1. AS ALTERAÇÕES IMPLEMENTADAS PELA EC 94/2016

5.1.1. O novo regime especial

Em data de 15 de dezembro de 2016 foi promulgada e publicada a EC 94/2016, a qual promoveu alterações no art. 100 da CRFB e acrescentou os artigos 101 a 105 ao ADCT, dispondo sobre um novo regime especial de pagamento de precatórios.

Por esse regime, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que estivessem em mora com o pagamento de precatórios em 25 de março de 2015 (data da modulação de efeitos das ADIs 4357 e 4425) deveriam quitar todas as suas dívidas dessa natureza, vencidas e vincendas, até 31 de dezembro de 2020. Para tanto, deveriam realizar depósito mensal, em conta especial do Tribunal de Justiça local, de 1/12 de percentual calculado sobre suas RCLs suficiente para adimplemento da dívida no prazo fixado. O valor a ser depositado deveria ser calculado com base na RCL do segundo mês anterior ao do pagamento, podendo constituir percentual variável, mas nunca inferior à média percentual de comprometimento da RCL do ente entre 2012 e 2014.¹⁷⁶

Nesse contexto, a própria EC 94/2016 estabeleceu o que se considera RCL, dispondo sobre a matéria ao §18 inserto ao art. 100 da CRFB e ao §1º do art. 101 ADCT, em ambos os casos o fazendo de forma semelhante, mas não idêntica ao art. 2º, IV da LRF. Frise-se, conforme lição de Egon Bockmann Moreira et al., que não

¹⁷⁶ Art. 101 . Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

existe conceito absoluto de RCL, essa é simples referência para o cálculo de limites, não havendo assim erro à emenda, mas simples fixação de diferente abrangência.¹⁷⁷

Em primeiro lugar, enquanto na LRF se considera o mês de referência e os onze anteriores, no §1º do art. 101 do ADCT¹⁷⁸ o período considerado é o de dois meses anterior ao de referência, somado aos onze meses anteriores a esse. Além disso, à CRFB, foi expressamente incluída na RCL a receita decorrente da exploração do petróleo (§1º do art. 20 da CRFB), sendo excluídas da RCL da União as contribuições sociais previstas aos incisos I e II do art. 195, bem como o PIS e PASEP (art. 239). Ainda, não houve previsão expressa de inclusão do ICMS (LC 87) e do FUNDEB (art. 60 do ADCT) na RCL dos entes.¹⁷⁹

Adiante, ao §2º, I e II do mesmo artigo, a EC 94/2016 estipulou a possibilidade de utilização de depósitos judiciais e administrativos para pagamento do débito com precatórios. Dos depósitos realizados em processos judiciais e administrativos nos quais a Administração Pública seja parte, foi autorizada a utilização de 75% dos valores para pagamento de precatórios; quanto aos demais depósitos judiciais, foi autorizada a utilização de 20% de seu montante total, descontados valores destinados ao pagamento de créditos de natureza alimentícia, sendo instituído fundo garantidor com a parcela restante dos depósitos. Esses valores devem ser destinados 50% aos Estados e 50% aos seus Municípios, permanecendo integralmente com o Distrito Federal no seu âmbito.

¹⁷⁷ MOREIRA, Egon Bockmann et al., 2017. p. 145.

¹⁷⁸ § 1º Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

¹⁷⁹ Não obstante bastante relevante, a inclusão de contribuições sociais da RCL não será objeto de análise no presente estudo, eis que a União não está submetida ao regime especial analisado. Da mesma forma, a ausência de indicação expressa aos “valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87” não nos parece revestida de maior relevância, eis que o ICMS, regulado em tal lei, constitui receita tributária, abarcada à RCL por expressa disposição do *caput* do parágrafo. As únicas alterações para com a LRF relevantes para o presente estudo, destarte, são a inclusão na RCL das receitas do art. 20, §1º da CRFB e a ausência de inclusão expressa nessa das verbas do FUNDEB.

Ao inciso III do mesmo parágrafo, foi ainda prevista a possibilidade de contratação de empréstimos não submetidos a quaisquer limites de endividamento para pagamento dos precatórios, também não se submetendo tais operações à vedação de vinculação de receitas.

Quanto à forma de pagamento, a emenda dispôs que ao menos 50% dos valores destinados ao pagamento de precatórios devem ser utilizados para pagamentos segundo a ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências. Os valores restantes, por opção do Executivo, poderão ser utilizados para pagamentos por acordos diretos, com redução máxima de 40% do crédito, também respeitadas as preferências de pagamento (art. 102).

Enquanto perdurar o regime em questão, o ente devedor apenas poderá sofrer sequestro de verbas em caso de não liberação tempestiva de valores (art. 103), não liberação essa que ainda poderá acarretar a responsabilização do Chefe do Executivo perante a legislação de responsabilidade fiscal e por improbidade administrativa; a retenção de valores do FPE e FPM pela União, para pagamento de precatórios; a retenção pelos Estados dos repasses previstos ao art. 158 da CRFB, com sua utilização para adimplemento dos precatórios; a proibição do ente em mora de receber transferências voluntárias ou contratar empréstimos, salvo para pagamento de precatórios (art. 104).

Por derradeiro, a EC 94/2016 ainda inseriu o art. 105 a ADCT, o qual prevê a possibilidade de compensação de precatórios com débitos inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015, observados requisitos definidos em lei do ente devedor.

5.1.2. As distinções para com o regime da EC 62/2009

Quando se tem notícia acerca de um novo regime especial de pagamento de precatórios, inevitável é a remissão ao falido regime da EC 62/2009, que não só não foi capaz de solucionar o problema do acúmulo de dívidas inadimplidas, como também foi declarado inconstitucional pelo STF justamente por atentar, dentre outros, contra a razoável duração do processo e a efetividade da jurisdição. Constituiu, como bem

pontuou o Ministro Ayres Brito ao julgamento das ADIs 4357 e 4425, verdadeira “emenda do calote”, que apenas consolidava o inadimplemento dos precatórios.

A análise mais profunda do regime especial da EC 94/2016, todavia, demonstra que essa possui distinções bastante significativas para com o regime anterior, a emprestar-lhe, ao menos à primeira vista, maior idoneidade que ao regime anterior.

Em primeiro lugar, destaca-se a diferença dos prazos fixados por cada uma das emendas. Enquanto na EC 62/2009 foram fixados dois regimes especiais de pagamento, um com prazo de quinze anos e outro sem prazo definido (mais tarde limitado pelo CNJ a quinze anos, conforme adrede exposto), a EC 94/2016 estabelece que todos os precatórios devem restar adimplidos até 31 de dezembro de 2020, vigorando assim o regime especial por quatro anos, menos de um terço do prazo anterior. O prazo é o mesmo que havia sido definido pelo STF à modulação dos efeitos das ADIs 4357 e 4425, a apontar para a ausência de violação à razoável duração do processo e à efetividade da jurisdição.

Na sequência, relevante é a ausência de fixação de limites mínimos uniformes para a vinculação da RCL ao pagamento de precatórios. No primeiro regime especial, foram fixadas vinculações mínimas da RCL dos entes entre 1% e 2%, sendo tendência natural que o valor mínimo se consagrasse como o valor efetivamente pago, sobretudo ante à ausência, em um primeiro momento, de fixação de prazo para pagamento das dívidas. O novo regime, a seu turno, fixou o mínimo de comprometimento da RCL de acordo com cada ente, determinando que o montante comprometido deveria ser, no mínimo, aquele necessário para pagamento integral dos precatórios até 31 de dezembro de 2020, não podendo ser inferior à média de comprometimento do período de 2012 a 2014.

Adiante, relevante inovação do novo regime foi a fixação, ao art. 101, §2º do ADCT, de outras fontes de recursos para o pagamento de precatórios, para além das receitas orçamentárias. Não se olvida que possibilidade semelhante já havia sido anteriormente prevista ao parágrafo único do art. 33 do ADCT, que previu a emissão de títulos da dívida pública para obtenção de recursos para pagamento de precatórios, títulos esses não computáveis para limites globais de endividamento, e à Lei Complementar 151/205, que estabeleceu a possibilidade de utilização de depósitos

judiciais para tal pagamento.¹⁸⁰ Ainda assim, entende-se que a indicação de recursos para adimplemento dos precatórios, no caso, com a utilização depósitos judiciais e administrativos e a contratação de empréstimos excetuados de quaisquer limites de endividamento, empresta maior idoneidade ao regime, ainda que tais operações possam ser questionadas.

Por fim, o regime da EC 94/2016 diferiu do anterior na medida em que não previu a possibilidade de pagamentos por leilões ou por ordem crescente de valores, mas apenas por ordem cronológica e por acordos diretos, desde logo fixando montante máximo para deságio. Inovou ainda ao fixar a possibilidade de retenção pelos Estados dos valores a ser repassados aos Municípios de acordo o art. 158 da CRFB, os depositando diretamente à conta destinada ao pagamento de precatórios junto ao Tribunal de Justiça.

Destarte, observa-se que o regime especial previsto à EC 94/2016 foi significativamente distinto daquele da emenda anterior, o que o salvaguardava, a menos a princípio, da flagrante inconstitucionalidade de que estava eivado o primeiro regime especial de pagamento de precatórios.

Ainda assim, mesmo que de acordo com a decisão do STF, as disposições da emenda desde logo apresentaram problemas, dentre os quais se destaca a incerteza quanto à capacidade dos Estados de cumprir o regime especial no prazo fixado, como bem sintetizou Egon Bockmann Moreira et al.:

Primeiro, duvida-se da capacidade financeira dos Estados para cumprir o novo regime especial até 2.020; segundo, as sanções ao desrespeito às normas são genéricas e de aplicabilidade questionável; terceiro, contrair novas dívidas para pagar dívidas judiciais antigas depende de regulamentação e requer muita cautela; quarto, não se atacou o principal problema: a ausência de impositividade no pagamento das dívidas judiciais (há, entretanto, proposta de

¹⁸⁰ Art. 2º Os depósitos judiciais e administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial federal, estadual ou distrital.

Art. 3º A instituição financeira oficial transferirá para a conta única do Tesouro do Estado, do Distrito Federal ou do Município 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos referentes aos processos judiciais e administrativos de que trata o art. 2º, bem como os respectivos acessórios.

[...]

Art. 7º Os recursos repassados na forma desta Lei Complementar ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, ressalvados os destinados ao fundo de reserva de que trata o § 3º do art. 3º, serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:

I – precatórios judiciais de qualquer natureza;

emenda constitucional que cria a impositividade – PEC 27/2012 do Senado) ; e, finalmente, mas não menos importante, é compatibilidade entre o novo regime dos precatórios e o novo regime fiscal (haverá limitação da despesa para pagamento de precatórios?).¹⁸¹

As novas disposições, no entanto, não passaram muito tempo sem alterações, sendo objeto de emenda apenas um ano após sua publicação no Diário Oficial da União, conforme adiante exposto.

5.2. AS ALTERAÇÕES IMPLEMENTADAS PELA EC 99/2017

5.2.1. As alterações do regime especial

Em novembro de 2015, portanto antes mesmo da promulgação da EC 94/2016, foi apresentada no Senado Federal a PEC 152/2015, que buscava, à luz da decisão proferida pelo STF às ADIs 4435 e 4357, implementar novo regime especial de pagamento de precatórios, prevendo, originalmente, prazo de dez anos para quitação da dívida.

À justificativa apresentada para propositura da EC,¹⁸² afirmou-se a impossibilidade de pagamento das dívidas no prazo fixado pelo STF, tendo em vista a crise fiscal vivenciada pelos entes da federação, em especial Estados e Municípios.

O texto original, bastante semelhante ao da EC 62/2009, apenas buscava corrigir os vícios de inconstitucionalidade declarados pelo STF e ampliar o prazo para pagamento dos precatórios por regime especial para o prazo de dez anos. Aprovada a PEC em dois turnos no Senado, foi enviada à Câmara dos Deputados em 26 de abril de 2016, onde foi autuada sob número 212/2016.

Ao longo do trâmite na Casa, todavia, foi aprovada a EC 94/2016, sendo o texto da PEC alterado para se adequar à nova realidade constitucional. Assim, após alterações, foi o texto aprovado em dois turnos e, em 07 de dezembro de 2017, novamente remetido ao Senado para análise, onde, autuada sob nº 45/2107, foi a PEC

¹⁸¹ MOREIRA, Egon Bockmann et al., 2017. p. 153

¹⁸² BRASIL. Congresso. Senado. **Exposição de Motivos Proposta de Emenda à Constituição nº 152/2015**. 2015. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3036103&disposition=inline>>. Acesso em: 15 jan. 2018. p.6.

aprovada em 12 de dezembro do mesmo ano, seguindo para promulgação e publicação, a qual se deu em 15 de dezembro de 2017.

Em seu texto final, a emenda modificou o caput do art. 101 do ADCT, de modo a ampliar o regime especial fixado no ano anterior por mais quatro anos, até 31 de dezembro de 2024, igualando assim o prazo anteriormente previsto para encerramento do regime especial da EC 62/2009. Afora isso, previu expressamente a correção monetária dos precatórios pelo IPCA-E, nos moldes do determinado pelo STF à modulação de efeitos relativa às ADIs 4357 e 4425.

Na sequência, modificou as disposições acerca do uso de depósitos judiciais e administrativos para pagamento de precatórios, expressamente prevendo a necessidade de constituição de fundo garantidor e aumentando de 20% para 30% a parcela liberada para utilização relativa a depósitos judiciais de processos em que a Fazenda não for parte, bem como detalhando a forma de divisão dos valores entre Estados e Municípios.¹⁸³

Ao acrescentar o inciso IV ao §2º do art. 101 do ADCT, a emenda ainda previu a possibilidade de cancelamento dos RPVs e precatórios com depósitos efetuados até 31 de dezembro de 2009 e não levantados, com a utilização desses valores para pagamento da dívida. Tal possibilidade de cancelamento de precatórios expedidos e não levantados já encontrava precedente à lei nº 13.463/17, constituindo novidade

¹⁸³ § 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos: I - até 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 (um terço) dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados; II - até 30% (trinta por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados, destinando-se: b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) aos respectivos Municípios, conforme a circunscrição judiciária onde estão depositados os recursos, e, se houver mais de um Município na mesma circunscrição judiciária, os recursos serão rateados entre os Municípios concorrentes, proporcionalmente às respectivas populações, utilizado como referência o último levantamento censitário ou a mais recente estimativa populacional da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

apenas o prazo fixado à emenda e a destinação integral de seus valores ao pagamento de outros precatórios e RPVs. Note-se, ainda, que a norma infraconstitucional em questão tem por objeto unicamente os precatórios e RPVs federais, ao passo que a EC 99/2017 dispôs expressamente apenas sobre os Estaduais, Distritais e Municipais.

Ao §3º do art. 101 do ADCT, a EC 99/2017 determinou que o repasse dos valores previstos aos incisos I, II e IV do parágrafo anterior (acima analisados) deve ocorrer em até sessenta dias a partir da entrada em vigor do texto, sob pena de responsabilização do dirigente da instituição financeira em que estiverem depositados. Trata-se de relevante inovação, eis que a questão acerca da necessidade de regulamentação e do dever das instituições financeiras transferirem os valores de depósitos judiciais e administrativos (e agora, também dos precatórios e RPVs não levantados) ao ente de direito foi objeto de extensa discussão entre juristas do país, tendo, no Estado do Paraná, sido inclusive objeto de demanda judicial.¹⁸⁴

Adiante, a emenda em tela determinou que a União, no prazo de seis meses, deverá disponibilizar linha especial de crédito para pagamento de precatórios submetidos ao regime especial (§4º).

Por fim, limitou as preferências de idade, saúde e deficiência ao quádruplo do valor fixado a título de RPV, permitindo o fracionamento para pagamento do valor excedente por ordem cronológica comum (art. 102, §2º), vedou parcialmente desapropriações por entes com débitos superiores a 70% de suas RCL (art. 103, parágrafo único) e estipulou prazo de cento e vinte dias, a contar de 01 de janeiro de 2018, para que os entes regulamentem a compensação de precatórios com dívidas tributárias inscritas em dívida ativa até 25 de março de 2015, sob pena de, não atendido o prazo, ser permitido ao credor realizar a compensação independente de regulamentação.

¹⁸⁴ Em data de 17 de dezembro de 2015, o Estado do Paraná ajuizou “ação de obrigação de fazer com pedido de tutela antecipada” em face da Caixa Econômica Federal, arguindo descumprimento dessa para com a Lei Complementar nº 151/2015, tendo em vista a ausência de repasse dos valores relativos a depósitos judiciais e administrativos ao autor. Autuado sob nº 5062504-32.2015.4.04.7000, o feito teve liminar indeferida em primeiro grau ao argumento de que não havia *periculum in mora* a justificar sua concessão. Em sede de agravo de instrumento, contudo, foi a antecipação de tutela parcialmente concedida ao Estado do Paraná, com a determinação de liberação para sua administração de 35% dos depósitos judiciais de demandas que o envolvem. Enquanto se discutiam quais seriam os efetivos valores a ser liberados, o autor pediu a suspensão do processo, tendo em vista a tramitação de projeto de lei para regulamentação da matéria, pedido com o qual anuiu a ré, sendo deferido pelo Juízo.

5.2.2. A inconstitucionalidade da EC 99/2017

5.2.2.1. Inconstitucionalidade à luz do entendimento do STF

Não obstante quando da propositura da PEC152/2015, que resultou na EC 99/2017, os senadores proponentes tenham afirmado expressamente que o texto das disposições inseridas no projeto estava de acordo com o entendimento do STF sobre a matéria, sem qualquer vício de inconstitucionalidade,¹⁸⁵ fato é que o texto promulgado, ao menos parcialmente, é flagrantemente inconstitucional, pelos exatos mesmos motivos já anteriormente declarados pela Corte Suprema.

De fato, ao julgar as ADIs 4357 e 4425, o STF declarou, dentre outros, a inconstitucionalidade do regime especial de pagamentos da EC 62/2009 em virtude do longo prazo lá estabelecido para adimplemento da dívida em aberto, qual seja, quinze anos.

Sobre a matéria, ao proferir seu voto, o relator, Ministro Ayres Britto,¹⁸⁶ afirmou que o regime especial em tela foi concebido com menosprezo à ideia central do Estado Democrático de Direito, à submissão do Estado a deveres e finalidades decorrentes de uma vontade superior (Constituição). Ao prorrogar em quinze anos o prazo para o cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado, prazo esse que já havia sido objeto de dilação anterior à EC 30/2000, o ministro entendeu que se subvertia o Estado de Direito, o devido processo legal, o livre e eficaz acesso ao Judiciário e a razoável duração do processo.

Consignou que o próprio processo pelo qual o particular vê seu direito reconhecido já é demorado e que a execução da sentença e a entrega do bem jurídico objeto da demanda é parte integrante do núcleo da garantia de acesso livre e eficaz ao Judiciário, sob pena de, em caso contrário, tornar a função jurisdicional atividade meramente lúdica. O regime especial da EC 62/2009 colocaria o Estado muito acima

¹⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014. p.19-24.

¹⁸⁶ Conforme já adrede exposto, o regime especial previa duas possibilidades de parcelamento, uma em quinze anos, outra sem prazo determinado, mais tarde limitado ao mesmo lapso da primeira opção pela Resolução nº 123/2010 do CNJ.

da lei e da Constituição, constituindo verdadeira “emenda do calote”, a violar inclusive o princípio da moralidade administrativa, no qual, certamente, estaria incluso o pagamento das próprias dívidas. O art. 97 do ADCT, para o ministro, constituiu verdadeira tradução da lógica segundo a qual as dívidas do Estado perante terceiros apenas precisam ser pagas quando e se o Poder Público assim desejar.

Em voto-vista, o ministro Luiz Fux, que mais tarde seria designado relator para o acórdão, acompanhou integralmente o voto do ministro Ayres Britto, fazendo colocações igualmente relevantes sobre a matéria.¹⁸⁷

Primeiramente, destacou que a limitação jurídica do exercício do poder político é o núcleo do Estado de Direito e do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. Com efeito, o Estado de Direito se associa à supremacia da lei como limite à atuação administrativa, sendo indispensável à concretização desse princípio que se tenha garantia de acesso à justiça e de que a tutela jurisdicional seja efetiva: seria incoerente prever limitações formais ao Estado sem a previsão de meios para garantir essas limitações de forma concreta, sob pena de relegar à irrelevância a violação do direito material pelo Estado, ante à impossibilidade de impor seu cumprimento forçoso.

Nesse sentido, sustentou o ministro, a EC 62/2009 “é medida estatal que aniquila o Estado Democrático de Direito brasileiro e esvazia os postulados mais básicos do constitucionalismo”.¹⁸⁸ Haveria, no regime especial proposto, grave violação à razoável duração do processo, pois o prolongamento em mais quinze anos dos prazos para pagamento dos precatórios extrapolaria qualquer senso de razoabilidade, sobretudo considerado o procedimento especial de execução contra a Fazenda Pública, que já prevê prazo mínimo de seis meses para pagamento e o fato de que já haviam sido os débitos parcelados por duas vezes.

Adiante, tendo em conta que a execução configura o momento fundamental de realização do direito, em que se entrega o bem a quem foi reconhecido, o regime violaria tanto o acesso à justiça quanto a efetividade da prestação jurisdicional, eis que esvaziaria a sentença de sua possibilidade de surtir efeitos práticos, tornando-a insusceptível de tutelar a esfera jurídica do cidadão ou de resgatar a higidez da ordem

¹⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014. p.51. et. seq.

¹⁸⁸ Ibid., p. 51.

jurídica. A moratória, assim, frustraria qualquer pretensão de efetividade da tutela jurisdicional, retirando a possibilidade de prática de atos efetivos de execução ante ao descumprimento do direito material.

O ministro ainda afirmou que “a moratória de hoje é o prenúncio da moratória de amanhã”¹⁸⁹ e que o rótulo de “regime especial” não passava de dissimulação a esconder mais uma moratória, classificando a situação como “círculo vicioso”, sendo provável que o STF seja futuramente acionado novamente para apreciar a constitucionalidade de regimes especiais voltados a dobrar as instituições jurídicas às conveniências do poder:

O círculo vicioso já está instalado. É bem provável que daqui a dez anos o Supremo Tribunal Federal seja novamente chamado para avaliar a constitucionalidade de pretensos “regimes especiais”, que em essência servem apenas para mascarar a realidade, dobrando as instituições jurídicas segundo a conveniência do poder.¹⁹⁰

Por derradeiro, o Ministro Luiz Fux destacou a violação à separação de poderes decorrente do regime especial na medida em que retirou a força executiva de decisões definitivas do Judiciário, chancelando o seu descumprimento pelo Executivo.

Hoje, passados quase cinco anos do voto em questão, o tempo mostrou o acerto das considerações do Ministro Relator, notadamente no que tange ao círculo vicioso sobre a matéria: ao editar a EC 99/2017, o Congresso Nacional contrariou frontalmente as considerações do STF às ADIs 4357 e 4425, criou nova moratória e restabeleceu o prazo declarado inconstitucional para pagamento dos precatórios.

Com efeito, observa-se que a EC 62/2009 havia previsto prazo de quinze anos para pagamento parcelado dos precatórios, ou vinculação da RCL do devedor, nesse caso sem prazo definido para pagamento. Mais tarde, por ocasião da Resolução n° 123/2010 do CNJ, foi o prazo dessa segunda forma de pagamento limitado aos mesmos quinze anos da primeira. Tendo em vista que a emenda em tela foi publicada em 10 de dezembro de 2009, entrando em vigor na data de sua publicação, com prazo de noventa dias para implementação do regime especial, o prazo para quitação das dívidas encerrava-se entre dezembro de 2024 e o início de 2025.

¹⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014. p.54.

¹⁹⁰ Idem.

E foi justamente esse o prazo declarado inconstitucional pelo STF.

Ocorre que, ao editar a EC 99/2017, o Congresso Nacional nada mais fez do que restabelecer esse mesmo prazo, já reconhecido e declarado inconstitucional. Trata-se de evidente desrespeito à decisão proferida pelo STF. Mais que isso, constitui verdadeira chacota a esse e claro descaso não só para com o credor, mas também quanto à moralidade administrativa, à razoável duração do processo, à efetividade da tutela jurisdicional, à separação de poderes e ao próprio Estado de Direito, como se passa a adiante analisar, de forma individualizada.

5.2.2.2. Inconstitucionalidade face ao princípio da moralidade administrativa

Primeiramente, no que tange à moralidade administrativa, princípio consagrado ao art. 37 da CRFB e cujo controle jurisdicional foi expressamente previsto ao art. 5º, LXXIII, a análise de sua violação depende da prévia definição de seu conteúdo, tarefa árdua sobre a qual a doutrina pátria tem se debruçado com intensidade. Foge aos limites do presente estudo qualquer pretensão de esgotar a matéria, mas não a podemos ignorar, sob pena de que o princípio em tela reste mencionado como simples recurso retórico ou referência ao texto constitucional, esvaziado de conteúdo e solidez, a possibilitar que, sob seu pretexto, se afirme qualquer coisa e, ao mesmo tempo, nada se diga. Passa-se, destarte, a delinear, ainda que sucintamente, os contornos da moralidade administrativa, a ser confrontados com o novo prazo do regime especial fixado à EC 99/2017.

Sobre o tema, relevante foi a contribuição do português Antônio José Brandão,¹⁹¹ para quem a moralidade administrativa constitui disciplina interior da Administração, composta por regras da boa administração, essas entendidas como um conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas pela distinção de bem e mal, pela ideia geral de administração e de função administrativa. Ela emanaria do esforço da

¹⁹¹ BRANDÃO, Antônio José. Moralidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 25, p.454-467, 1951. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12140/11060>>. Acesso em: 20 dez. 2017. p. 457-464.

Administração por ajustar-se ao seu fim, ao buscar coincidir com a função administrativa

O autor pondera, no entanto, que a imoralidade só tem relevância para o direito se provocar repercussões jurídicas, no que afirma que é pelo desvio de função que a imoralidade ingressa no mundo jurídico. No âmbito normativo, diz o autor, o nexos normativo se funda entre as atribuições de cada órgão, as condutas que esses devem assumir no desempenho de suas competências, as modificações admissíveis na ordem jurídica e o fim metajurídico (o interesse geral a satisfazer). A imoralidade administrativa se manifestaria nesse nexos através da infidelidade à “ideia madre do serviço público”,¹⁹² ingressando na ordem jurídica pelo desvio do poder, instrumentalizado pela imoralidade da intenção do agente, que escolhe fim metajurídico irregular, alheio ao “interesse geral”.¹⁹³

Apresentando conceito mais amplo, Diogo de Figueiredo Moreira Neto traça a moralidade como limite à atuação da Administração Pública, aferida nos seus fins e pelos seus meios: pela utilização de meios ilícitos ou pela traição à finalidade, torna-se o ato administrativo imoral.¹⁹⁴ Aprofundando a discussão, o autor diz que a moral administrativa é um sistema de moral fechada próprio da Administração Pública, que demanda fidelidade a resultados adequados à satisfação dos interesses públicos. Essa moralidade, contudo, só poderia ser explicitada a partir de análise do motivo e do objeto do ato, em relação direta com o interesse público, identificado com a finalidade do ato. Constituiria vício de moralidade, destarte, o ato fundado em motivo inexistente, insuficiente, inadequado, incompatível ou desproporcional, bem como o que visa a objeto impossível, desconforme ou ineficiente.¹⁹⁵

Na sequência Thiago Marrara afirma que a moralidade se presta a impedir que dirigentes estatais se desviem das finalidades do Estado de Direito, das “vontades

¹⁹² BRANDÃO, Antônio José, 1951. p. 464.

¹⁹³ Idem.

¹⁹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, 1976. p. 82.

¹⁹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade Administrativa: do conceito à efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 190, p.1-44, out-dez. 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45405/47592>>. Acesso em: 21 dez. 2017. p.8-13.

estatais democraticamente legitimadas”.¹⁹⁶ Destaca que não se trata da observância da moral de um ou de alguns agentes públicos, quanto menos de uma ou mais pessoas estatais, mas sim do respeito aos valores maiores do Estado, que justificam a existência do Poder Público, eleitos democraticamente e consagrados no ordenamento jurídico.¹⁹⁷

Humberto Ávila,¹⁹⁸ contudo, destaca que a moralidade constitui princípio que remete o intérprete a valores que dependem de apreciação subjetiva. Ainda assim diz ser possível estabelecer comportamentos obrigatórios em razão da posituação de valores, bem como distinguir aplicações racionais e irracionais desses valores. O princípio da moralidade, destarte, exigiria a realização de “um Estado de coisas exteriorizado pela lealdade, seriedade, zelo, postura exemplar, boa-fé, sinceridade e motivação”,¹⁹⁹ para o qual seriam exigidos determinados comportamentos, dentre os quais se destaca, na realização da lealdade e da boa-fé, a necessidade de que se cumpra o que se prometeu.

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho²⁰⁰ afirma que a moralidade é um princípio que constitui instrumento de repressão ao exercício do poder estatal e, como tal, configura garantia individual do cidadão. Ela implica na recepção de algumas valorações morais pelo Direito Público, sendo assim princípio “em branco”, cujo conteúdo vai para além do direito legislado, observando preceitos éticos produzidos pela sociedade, variáveis segundo as circunstâncias de cada caso.

Ainda que variável, no entanto, diz o autor que é possível traçar um núcleo axiológico para o princípio, a dar-lhe conteúdo mínimo. Tal ocorreria pela conjugação da supremacia do interesse público com a boa-fé. De um lado, sem suprimir o interesse

¹⁹⁶ MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 3, n. 1, p.104-120, jan. 2016. Disponível em: <O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação>. Acesso em: 21 dez. 2017. p. 107.

¹⁹⁷ Ibid., p. 108-109.

¹⁹⁸ ÁVILA, Humberto. Moralidade razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, v. 0, n. 4, p.1-25, out. 2005. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwi5jPnzzdXYAhUGjJAKHRc0BzoQFgg1MAI&url=https://xa.yimg.com/kq/groups/24011632/1214774628/name/Moralidade,+Razoabilidade+e+Eficiencia.pdf&usg=AOVaw0foynTJF9-_lxsRLOUvUPp>. Acesso em: 22 dez. 2017. p.2.

¹⁹⁹ Ibid., p. 4.

²⁰⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. O Princípio da Moralidade Pública e o Direito Tributário. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo: Malheiros, n. 67, p.65-79, jan.-mar. 1994. p. 66-74.

dos particulares, a atividade estatal deve buscar a realização do interesse público, nos termos já adrede delineados, excluindo benefícios e vantagens indevidos para ocupantes da função pública. De outro, deve excluir também vantagens reprováveis ou abusivas para o próprio Estado, que deverá agir com lealdade face aos cidadãos, atuando sempre sem reservas, ressalvas ou segundas intenções, sempre de maneira cristalina e inequívoca, não se admitindo qualquer ardil com o objetivo de “abarrotar de recursos os cofres públicos”. Por fim, Justen Filho destaca que a moralidade também impõe ao Estado respeitar a dignidade da pessoa, vedando a “instrumentalização” dos cidadãos.

Sobre a moralidade administrativa, ainda, relevante é a contribuição de José Guilherme Giacomuzzi,²⁰¹ para quem a sua principal função é trazer para o direito público o princípio da boa-fé do direito privado: ao *caput* do art. 37 da CRFB, ao se falar em moralidade, se estaria a fazer referência à boa-fé objetiva, ao passo que ao §4º do mesmo artigo, a menção à improbidade administrativa nos remeteria à boa-fé subjetiva.

Nessa toada, como leciona Judith Martins Costa,²⁰² ainda que seja impossível a apresentação de uma definição apriorística bem acabada do que seja a boa-fé objetiva, dado seu caráter intrinsecamente ligado às circunstâncias do contexto de sua aplicação, é fato que essa possui um conteúdo mínimo a lhe nortear a aplicação. Esse conteúdo, segundo a autora, estaria concretizado em “exigências de probidade, correção e comportamento leal hábeis a viabilizar um adequado tráfico negocial, consideradas a finalidade e a utilidade do negócio [...]”.²⁰³ Destarte, mesmo que seja impossível definir a boa-fé objetiva, a autora diz ser possível indicar as condutas que lhe são conformes, assim como distinguir sua atuação e eficácia, dentre outros, como uma fonte a gerar deveres de cooperação, informação, proteção e consideração às legítimas expectativas da outra parte da relação negocial.

²⁰¹ GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa: história de um conceito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 230, p.291-303, out.-dez. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46347/45118>>. Acesso em: 22 dez. 2017. p.300.

²⁰² MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado**: critérios para a sua aplicação. São Paulo: Marcial Pons, 2015. Disponível em: <http://www.marcialpons.com.br/wp-content/uploads/2015/10/L-49_tira-gosto_A-Boa-fe-no-direito-privado_Judith-Martins-Costa.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2017. p. 41.

²⁰³ Idem.

Da mesma forma, Teresa Negreiros²⁰⁴ destaca que a boa-fé objetiva implica, dentre outros, em dever de cooperação e de lealdade, na ideia de confiança, na proteção das legítimas expectativas e na busca pela satisfação dos interesses globais envolvidos em uma relação.

Essa perspectiva da moralidade como tradução da boa-fé objetiva no direito público, que nos parece a mais adequada por melhor preencher de conteúdo próprio a moralidade administrativa, foi bastante bem desenvolvida por Roque Antonio Carrazza,²⁰⁵ para quem a moralidade administrativa impede comportamentos desleais do Estado para com as pessoas, conferindo a essas certeza e confiança de que não serão frustradas suas expectativas jurídicas. Dentre essas expectativas, o autor destaca a de “ver integralmente cumpridas, com lealdade, presteza e exatidão, as decisões, administrativas ou judiciais, que lhes forem favoráveis e que sejam insuscetíveis de recurso judicial por parte da Fazenda Pública”.²⁰⁶

Leciona Carrazza que o cumprimento da decisão administrativa ou judicial definitiva confere ao cidadão que litigou a certeza de que o direito nela reconhecido incorporou-se ao seu patrimônio, configurando violação à moralidade administrativa a criação de embaraços pela Administração Pública para restituição de indébito ou sua restituição sem atualização e juros.²⁰⁷

Nessa linha, destarte, é certo que o pagamento das próprias dívidas é parte inequívoca da moralidade administrativa, como inclusive consignou o Ministro Ayres Britto ao julgamento das ADIs 4357 e 4425, vide adrede exposto.²⁰⁸

A Constituição determina que é direito fundamental do cidadão a indenização por dano material, moral ou à imagem (art. 5º, V e X), bem como que as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviço público são objetivamente responsáveis pelos danos causados por seus agentes, atuando enquanto tal (art. 37, §6º). O próprio art. 100 da CRFB, ainda que prevendo procedimento especial para tanto, inequivocamente estabelece o dever do Estado de

²⁰⁴ NEGREIROS, Teresa Paiva de Abreu Trigo de. **Fundamentos para uma Interpretação Constitucional do Princípio da Boa-Fé**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 235-239.

²⁰⁵ CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013 p.491.

²⁰⁶ Idem.

²⁰⁷ Ibid., p. 492.

²⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014. p. 22.

pagar aquilo que deve em razão de condenação judicial. Com isso, surge legítima expectativa ao jurisdicionado de que, sendo lesado pelo Estado, será por esse devidamente indenizado, ainda que para isso tenha de acionar o Judiciário e se submeter a procedimento especial.

Promulgada a CRFB há quase trinta anos, no entanto, têm os débitos relativos a precatórios apenas se acumulado, conforme se denota da evidência empírica acima analisada. Frente a esse quadro, tem o legislador insistentemente repetido parcelamentos através de emendas constitucionais, os quais, contudo, de forma alguma levaram ao adimplemento das dívidas, mas apenas protelaram indefinidamente os pagamentos, em absoluto prejuízo do direito dos credores. Configuraram os parcelamentos, em verdade, nos precisos apontamentos do Ministro Luiz Fux, verdadeiro círculo vicioso, destinado a “mascarar a realidade, dobrando as instituições jurídicas segundo a conveniência do poder”.²⁰⁹

Assim sendo, ao protelar por mais quatro anos o pagamento das dívidas judiciais da Fazenda Pública, restaurando prazo poucos anos antes declarado inconstitucional pelo STF e apenas um ano após a aprovação de outro parcelamento, o Estado transparece ainda mais a real finalidade da medida, já evidente dos parcelamentos anteriores: o que se busca é o alívio do caixa próprio, sem maior preocupação com os direitos dos credores. Trata-se da consecução de inequívoco interesse público secundário em detrimento do primário, furtando-se a Administração Pública do cumprimento daquilo que lhe é determinado constitucionalmente como fundamento de sua existência.

Em última análise, ademais, o novo parcelamento não torna incerta apenas a data do recebimento, pelos credores, daquilo que lhes é devido, mas sim o próprio recebimento do crédito, sobretudo tendo em vista o histórico que envolve a matéria, com sucessivos parcelamentos da dívida por já quase trinta anos. Da forma como os precatórios têm sido conduzidos, sobretudo com a nova prorrogação do prazo para seu pagamento (que provavelmente não será a última), não é incomum que os créditos daqueles que foram lesados pela Administração Pública se transformem em créditos

²⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014. p. 54.

dos seus espólios, consolidando-se a ausência de reparação adequada ao dano causado, em grave violação à moralidade administrativa.

Assim sendo, na medida em que o novo prazo de parcelamento denota a relutância do Estado no pagamento das suas próprias dívidas e instrumentaliza a continuidade de seu inadimplemento, configura inequívoca violação à moralidade administrativa, a contaminar de inconstitucionalidade a disposição em questão da EC 99/2017.

5.2.2.3. Inconstitucionalidade face ao direito fundamental à razoável duração do processo

Incluído no texto constitucional pela EC 45/2004, o direito fundamental à razoável duração do processo resta hoje consagrado ao art. 5º, LXXVIII da CRFB. Seu conceito, no entanto, permanece complexo, dependendo de análise dentro de um panorama de razoabilidade e de acordo com a complexidade da causa, como bem observa José Augusto Delgado.²¹⁰

O mesmo é afirmado por James Marins,²¹¹ para quem a razoável duração do processo contém conceitos de difícil preenchimento pelo intérprete. O autor, no entanto, desde logo destaca que não se pode considerar a razoável duração como, necessariamente, a aceleração do processo.

Em seus apontamentos, Marins argumenta que a própria palavra “processo” nos remete à ideia de movimento, de sucessão de atos, sendo assim indissociável da noção de tempo, tempo o qual, na medida em que imanente ao processo, é dele insuprimível. Os prazos processuais, destarte, se prestam a atender, em igual medida, a dois propósitos antagônicos: devem ser, ao mesmo tempo, amplos o suficiente a fim

²¹⁰ DELGADO, José Augusto. Reflexões contemporâneas (julho/2007) sobre os poderes e deveres do juiz na imposição dos princípios da razoável duração do processo e da moralidade, na relação jurídica formal. In: MEDINA, José Miguel Garcia et al. (Coord.). **Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais**: estudos em homenagem à professora Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 271-289. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/21455>>. Acesso em: 22 dez. 2017. p. 19.

²¹¹ MARINS, James. Processo instantâneo versus processo razoável: a dualidade temporal da garantia constitucional. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 16, n. 2, p.188-206, maio-ago. 2011. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3280>>. Acesso em: 22 dez. 2017. p. 189-191.

de não prejudicar a prática dos atos e adequadamente curtos para não eternizar o processo.

Dessa forma, Marins destaca que o tempo razoável não necessariamente é o tempo mais curto do processo, mas sim aquele que for mais adequado ao cumprimento de suas funções: acelerar o processo, em alguns casos, pode implicar na retirada da razoabilidade de sua duração.

No mesmo sentido, Martina Vetere²¹² destaca que a razoável duração do processo deve ter em conta balanceamento entre as exigências de celeridade e as garantias do contraditório entre as partes em condições de paridade. A razoabilidade da duração do processo decorre, para a autora, do equilíbrio entre uma justiça administrada sem atrasos e que, por outro lado, não é apressada nem sumária. Vetere afirma ainda que a razoabilidade do processo dependerá da complexidade que o envolver, da natureza da causa e dos efeitos que se pretende obter a partir dele.

Igualmente, Luiz Guilherme Marinoni²¹³ nos esclarece que a razoável duração do processo não se confunde com direito à celeridade do processo. Ela vai além dessa, significando o direito não só à celeridade da tramitação, mas também o direito à duração idônea para a prática dos atos processuais, de modo a garantir a participação adequada das partes no feito.

Afora isso não constitui apenas o direito do autor de obter a tutela jurisdicional tempestiva, mas também é direito do réu e da sociedade à razoável duração da demanda: o réu tem direito ao tempo adequado para exercício de sua defesa, bem como direito de não ser submetido ao processo e, em especial, a atos gravosos, por tempo desnecessário; quanto à sociedade e terceiros que não sejam parte do processo, também têm direito à sua razoável duração, sobretudo quando considerados, por exemplo, processos voltados à tutela da coisa pública e ações de improbidade.

²¹² VETERE, Martina. **Processo Civile Telematico e Ragionevole Duratadel Processo: Prospettive e Criticità**. 2016. 132 f. Monografia - CattedratiDirittoProcessualeCivile, DipartimentodiGiurisprudenza, Libera Università Internazionale Degli Studi Sociali, Roma, 2016. Disponível em: <http://tesi.eprints.luiss.it/18664/1/119513_VETERE_MARTINA.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2018. p.17-18

²¹³ MARINONI, Luiz Guilherme. Direito Fundamental à Duração Razoável do Processo. **Revista Estação Científica**, Juiz de Fora, v. 1, n. 4, p.82-97, out.-nov. 2009. Disponível em: <<http://portal.estacio.br/media/4413/artigo-5-revisado.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2017. p. 84-96.

O autor destaca que o direito fundamental à razoável duração do processo é dirigido tanto ao legislador, que deve editar normas para que os atos processuais sejam praticados em prazos razoáveis, fornecer meios de controle para proteger esse direito e meios para o exercício de pretensão ressarcitória ante à sua violação, quanto ao juiz, que conduz o processo, e ao Executivo, que deve fornecer meios para o trâmite razoável do processo e, em alguns casos, precisa colaborar diretamente para a efetivação da tutela jurisdicional.

Marinoni afirma que o direito em tela incide tanto no processo administrativo quanto no judicial, seja qual for sua espécie. Especificamente no que tange ao processo civil, salienta o autor que a razoável duração do processo incidirá de forma distinta conforme se tenha por objeto o processo de conhecimento, de execução ou outro procedimento especial.

Na execução, foco do presente estudo, omissões na prática de atos executivos em momento no qual o direito já tenha sido reconhecido, seja por decisão interlocutória que concede antecipação de tutela, seja por sentença executável na pendência de recurso ou por sentença transitada em julgado, caracterizam, para Marinoni, evidente demora injustificada, a violar a razoável duração do processo.

Nesse contexto, a análise do tempo de tramitação dos processos em geral e o prazo para execução de sentenças em face da Fazenda Pública apontam, inequivocamente, para a inconstitucionalidade da ampliação do prazo para pagamento de precatórios implementada pela EC 99/2017.

Conforme o relatório Justiça em Números 2017,²¹⁴ divulgado pelo CNJ com dados relativos ao trâmite de processos até 31 de dezembro de 2016, o tempo médio para que seja proferida sentença em processo de conhecimento na justiça estadual é de três anos e dois meses. A esses prazos, soma-se, conforme o caso, o tempo necessário para que seja julgado eventual recurso ao segundo grau, cuja média nacional para a justiça estadual perfaz sete meses.

²¹⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018. p. 131 et. seq.

Na Justiça Federal, os prazos são ainda maiores. Em média, uma sentença de primeiro grau leva quatro anos e dois meses para ser proferida, ao passo que o julgamento de eventual recurso demanda um ano e dez meses.

Em ambos os casos, pode a demanda ser eventualmente levada ao Superior Tribunal de Justiça, onde o tempo médio de tramitação dos recursos até seu julgamento é de onze meses, conforme aponta mencionado relatório.

Assim sendo, se levada a demanda até o STJ, o jurisdicionado pode demorar, em média, quatro anos e oito meses para ter seu direito reconhecido em definitivo pela justiça estadual e seis anos e onze meses pela justiça federal. Esses números podem subir para, respectivamente, cinco anos e quatro meses e sete anos e sete meses se o processo também for objeto de recurso ao STF, onde o seu tempo médio de tramitação é de oito meses, conforme relatório Supremo em Ação,²¹⁵ divulgado em 2017 pelo CNJ.

Importante destacar que tais prazos dizem respeito aos processos baixados até 31 de dezembro de 2016. Considerados os processos pendentes, a média de tramitação da fase de conhecimento nas varas estaduais sobe para cinco anos e quatro meses, nas federais para quatro anos e seis meses, no segundo grau estadual para dois anos e seis meses e nos federais para três anos e um mês. No STJ, o trâmite médio dos processos pendentes atinge um ano e oito meses e no STF dois anos e três meses.

Observa-se, destarte, que apenas para que tenha o seu direito reconhecido pelo Judiciário, o jurisdicionado já precisa passar por longo processo judicial. Esse, contudo, frequentemente não satisfaz o direito da parte, a qual depende ainda da execução da sentença transitada em julgado, centro do presente estudo.

O prazo de execução médio da justiça estadual, para processos baixados em 2016, foi de cinco anos e dois meses, sendo de sete anos e cinco meses o tempo médio de trâmite para os processos de execução pendentes. Na justiça federal, esses números são, respectivamente, de quatro anos e três meses e sete anos e seis meses.

²¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Supremo em Ação**. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/08/f8bcd6f3390e723534ace4f7b81b9a2a.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018. p.61.

A análise de tais números, por evidente, denota a clara violação à razoável duração do processo pelo sistema de precatórios, e, mais especificamente, pela prorrogação do prazo para seu pagamento implementado pela EC 99/2017.

De fato, considerando que o regime especial de pagamentos tem origem à EC 62/2009, a ampliação do prazo dos pagamentos para até 31 de dezembro de 2014 totalizou lapso total de quinze anos para satisfação do direito do credor, tempo esse cerca de três vezes superior às médias das execuções baixadas e mais de duas vezes maior que a média das pendentes.

Some-se a isso ainda o fato de que muitos dos precatórios parcelados na forma do regime especial já estavam pendentes anos antes da emenda que o instituiu. De fato, conforme acima exposto, de acordo com seus RGF, ao final de 2009 o Distrito Federal e doze Estados-Membros ainda tinham precatórios expedidos antes de 05 de maio de 2000 pendentes para pagamento, totalizando essa dívida R\$ 14.829.655.852,31. Ao final de 2016, dez entes permaneciam devedores desses precatórios, com débito total de R\$ 4.464.469.690,24.

A pontual análise das listas de precatórios devidos de alguns entes reforça a constatação.

Na lista cronológica do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, datada de 05 de setembro de 2017,²¹⁶ constavam em aberto a maioria dos precatórios devidos por referido Estado inscritos a partir de 22 de junho de 1997. No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o precatório mais antigo devido pela Administração do Estado havia sido apresentado em 25 de junho de 1999,²¹⁷ ao passo que no Tribunal de Justiça de São Paulo o débito mais antigo foi protocolado em 23 de março de 1984.²¹⁸

²¹⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Ordem Cronológica**. Curitiba: TJ-PR, 2017. Disponível em: <[https://www.tjpr.jus.br/documents/137030/3927140/Ordem+Cronológica+Estado+do+Paraná+-+1997-1999+-+Atualizada+em+05.09.2017+\(1\).pdf/128c93fe-9cce-342a-18c6-234fc8c6de2c](https://www.tjpr.jus.br/documents/137030/3927140/Ordem+Cronológica+Estado+do+Paraná+-+1997-1999+-+Atualizada+em+05.09.2017+(1).pdf/128c93fe-9cce-342a-18c6-234fc8c6de2c)>. Acesso em: 25 dez. 2017.

²¹⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande Do Sul. **Precatórios**. Porto Alegre: TJ-RS, 2017. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/site/processos/precatórios_e_rpvs/>. Acesso em: 25 dez. 2017.

²¹⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Lista de Precatórios Pendentes de Pagamento**. São Paulo: TJ-SP, 2017. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/cac/scp/webRelPublicLstPagPrecatPendentes.aspx>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

Isto posto, ao ampliar ainda mais o prazo para pagamento de dívidas de já longa data, superando em muito o tempo médio de tramitação das execuções tanto na justiça estadual quanto federal, a EC 99/2017 viola frontalmente o direito fundamental à duração razoável do processo, incidindo em clara inconstitucionalidade.

5.2.2.4. Inconstitucionalidade por violação à efetividade da jurisdição

Conforme acima exposto, ao julgamento das ADIs 4357 e 4425, tanto o Ministro Ayres Britto²¹⁹ quanto o Ministro Luiz Fux²²⁰ reconheceram que é direito fundamental do jurisdicionado não só o acesso à jurisdição, mas também à efetividade dessa, a qual restou violada pelo regime especial da EC 62/2009.

Nesse contexto, Massimo Luciani²²¹ afirma que, na linguagem do direito, falar em efetividade nos remete à relação entre dever ser e ser, entre direito e fato. Pondera o autor, no entanto, que apenas se pode falar em efetividade no direito quando se estiver falando do ordenamento como um todo, ao passo que, ao se referir a um elemento singular, no caso, a tutela, o termo correto seria “eficácia”

Para o autor, há uma “força legitimante” do fato, que é o que legitima a existência do ordenamento jurídico enquanto tal e, a partir disso, o ordenamento será tão mais efetivo quanto mais idôneo for a modelar o fato ao direito, obtendo um resultado prático. Quanto mais eficaz for a tutela para modelar o fato nos casos singulares, mais efetivo será o ordenamento como um todo, eis que esse constitui justamente o resultado de uma pluralidade de conformações singulares do fato ao direito. Em última análise, diz Luciani que a efetividade corresponde à concreta execução do comando legislativo, seja pela via administrativa ou pela judicial (efetividade da jurisdição).

²¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014. p. 21.

²²⁰ Ibid., p. 53

²²¹ LUCIANI, Massimo. Garantiziedefficienzanella tutela giurisdizionale. **RivistaAssociazione Italiana Costituzionalisti**, Roma, p.1-54, out. 2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjfqZXyrPTYAhXJjJAKHa7hCEoQFggzMAE&url=http://www.rivistaaic.it/download/nMIRd3FEJ44AfhuHsdIK0D0i8MdYflg-aPjwM5H7EA0/4-2014-luciani.pdf&usg=AOvVaw3_O13Jfb_HZXfCNGhDwCT3>. Acesso em: 25 jan. 2018. p. 10-13.

Sobre a matéria, Luiz Guilherme Marinoni²²² leciona que o Estado, ao proibir a autotutela e assumir o monopólio da jurisdição, conferiu como contrapartida ao jurisdicionado o direito de acesso a essa, acesso o qual envolve o “direito ao provimento e aos meios executivos capazes de dar efetividade ao direito substancial”. Nesse aspecto, se traduziria o direito à efetividade da jurisdição, o qual restaria em muito ligado à razoável duração do processo, acima analisada: para o autor, a análise da efetividade da tutela sempre deve ter em vista que essa deve ser tempestiva. No caso de uma demanda procedente, o processo será mais efetivo conforme seja mais rápido.

A relevância da efetividade da jurisdição é tamanha que Marinoni diz decorrer da própria existência dos direitos, eis que esses, sempre que ameaçados ou agredidos, dependem daquela para que sejam eles próprios efetivos. É apenas através dela que será possível tutelar os direitos fundamentais, sendo que a efetividade engloba não só o direito à técnica processual adequada, à participação através do procedimento adequado e o direito à resposta do juiz, mas também, por vezes, significa o próprio dever do Estado de concretizar direitos, fundamentais ou não.

Em última análise, Marinoni destaca ser inconcebível que o ordenamento tenha previsto o direito fundamental à tutela jurisdicional, mas não à sua efetividade. A ação visa à tutela do direito, a qual, em regra, não é prestada pela mera sentença, dependendo ainda de sua execução, da existência de meios idôneos para tanto: “o direito ao meio executivo idôneo é corolário do direito fundamental de ação, garantido no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal”.²²³

Também sobre a efetividade da jurisdição, Leonardo Ferres da Silva Ribeiro²²⁴ acrescenta que o processo não pode ser visto como simples instrumento técnico, mas sim como um meio de fazer atuar plenamente a ordem jurídica. A tutela jurisdicional,

²²² MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à efetividade da tutela jurisdicional na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Processual Civil** n. 28, abril-junho de 2003, ed. Gênese, p. 298/338. Disponível em < <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15441-15442-1-PB.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2018. p.305-308.

²²³ MARINONI, Luiz Guilherme, 2009. p. 96.

²²⁴ RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. Prestação jurisdicional efetiva: uma garantia constitucional. In: FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Org.). **Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 153-166. Disponível em: <<http://www.silvaribeiro.com.br/artigos/artigo11.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018. p. 157-159.

para o autor, vai além da garantia do devido processo legal, mas abrange também o direito aos meios efetivos para realização concreta do direito material.

No mesmo sentido, José Rogério Cruz e Tucci²²⁵ destaca que o processo não pode ser “fonte perene de decepções”, mas deve ser dotado de mecanismos que lhe possibilitem o cumprimento de toda a sua missão institucional, atendendo, da forma mais completa e eficiente possível, o pleito de quem exerceu seu direito à jurisdição e de quem a ele resistiu. Deve o processo ser apto a assegurar ao jurisdicionado que tenha razão tudo aquilo que tenha direito de receber.

Sobre o elemento temporal da eficácia, Tucci salienta que, quanto mais tardio um julgamento, mais fraca e ilusória será a sua eficácia, progressivamente perdida ao longo do tempo. Transcorrido o prazo razoável para solução da demanda, essa será, inequivocamente, injusta.

Feitas essas considerações, nos parece evidente que a EC 99/2017, ao ampliar em mais quatro anos o prazo para pagamento dos precatórios, incorre em inconstitucionalidade por violação ao direito à eficácia da jurisdição.

De fato, os dados adrede analisados demonstraram, de forma bastante contundente, que o acúmulo das dívidas em questão já vem de longa data, não tendo qualquer dos parcelamentos anteriores sido efetivo para a sua quitação. Com isso, postergar os pagamentos em outros quatro anos apenas adia, a nosso ver indefinidamente, o cumprimento de decisões judiciais transitadas em julgado, tornando ainda mais tardia a concretização do direito do jurisdicionado, a cada dia menos efetiva.

Assim sendo, também por violação ao direito fundamental à efetividade da jurisdição, entendemos por inconstitucional a nova dilação do prazo para pagamento de precatórios prevista à EC 99/2017.

²²⁵ TUCCI, José Rogério Cruz e. Garantia do processo sem dilações indevidas: responsabilidade do Estado pela intempetividade da prestação jurisdicional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 97, p.323-345, 2002. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67551>>. Acesso em: 12 jan. 2018. p.324-325.

5.2.2.5. Inconstitucionalidade por violação ao Estado de Direito

Consagrado já ao art. 1º da CRFB, o Estado de Direito constitui, originalmente, um conceito tipicamente liberal, sendo uma das garantias das constituições liberais burguesas, conforme leciona José Afonso da Silva.²²⁶ Seu principal objetivo era assegurar a legalidade, submetendo toda a atividade estatal à lei.

Nesse contexto, Hayek²²⁷ defendeu que a observância do princípio do Estado de Direito é o que mais claramente distingue um país livre de outro submetido a governo arbitrário. Por tal princípio, todas as ações do governo restariam regidas por normas previamente estabelecidas e divulgadas, que viabilizam ao particular prever, com algum grau de certeza, o modo pelo qual a autoridade pública atuará em determinada situação, viabilizando o planejamento da atuação individual a partir desse conhecimento.

Trata-se, para o autor, de um Estado que prevê e se submete a regras prévias, que não visam à satisfação dos interesses de qualquer pessoa determinada, mas sim que constituem meios a ser empregados por quaisquer indivíduos para a realização de seus objetivos. Por sua vigência por longos períodos, ademais, seria impossível saber se tais regras beneficiarão mais um ou outro indivíduo, sendo assim apenas um instrumento para que as pessoas possam prever o comportamento daqueles com que irão colaborar no desenvolvimento de suas atividades.

Para Hayek, destarte, no Estado de Direito normas formais indicam antecipadamente quais serão as linhas de ação adotadas pelo Estado em determinadas circunstâncias, definidas em termos gerais e sem qualquer referência a tempo, lugar ou indivíduos em particular, possibilitando aos cidadãos traçar seus próprios planos.

²²⁶ SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 173, p.15-24, jul.-set. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45920/44126>>. Acesso em: 12 jan. 2018. p. 16.

²²⁷ HAYEK, Friedrich August von. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. Disponível em: <<http://rothbardbrasil.com/wp-content/uploads/arquivos/caminhodaservidao.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2018. p. 89-91.

Com o tempo, José Afonso da Silva²²⁸ afirma que o conceito evoluiu e passou-se a falar em Estado social de Direito, no qual o Estado de Direito deixa de ser formal, neutro e individualista para ser um Estado material de Direito, buscando realizar a justiça social e afirmando os direitos sociais. Mais tarde, surgiu o Estado Democrático de Direito, fundado na soberania popular, irradiando valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e sobre a ordem jurídica, ajustando o direito ao interesse coletivo. Ainda assim, o autor diz que as três características originais do Estado de Direito, a saber, a submissão ao império da lei, a separação de poderes e o enunciado e garantia dos direitos individuais, continuam a ser parte de seus postulados básicos.

Massimo Luciani,²²⁹ a seu turno, destacou dentre as principais características do Estado de Direito o domínio incontestado da lei, a sua simplicidade e operação mais segundo critério de hierarquia que de competência, a crença da suficiência da reserva legal para resguardar as liberdades individuais, a moderação da atividade legiferante (a reservar a lei a aspectos mais gerais da regulamentação), a firmeza da separação entre legislação e jurisdição (cabendo apenas à primeira ponderar interesses sociais), a confiança do interprete no texto e a certeza do direito como máxima da legislação.

Esse quadro, no entanto, sofreu, segundo o autor, substancial mudança com a passagem ao Estado Constitucional de Direito, que não deixou nenhum desses elementos intacto. As fontes do direito se tornaram mais complexas, com maior ênfase na competência por matéria que na hierarquia da norma. O direito deixa de ser reduzido ao direito do Estado e o direito do Estado deixa de ser identificado com a lei, passando a abarcar vasta complexidade de fontes compatível com a pluralidade da tessitura social. Também se deixa de lado a ideia da lei como expressão da vontade geral, com a revelação do real mecanismo de funcionamento do governo, situação a qual também leva à crise da lei como garantia privilegiada dos direitos. Ainda, com a inflação legislativa, a lei deixa de regular apenas aspectos mais gerais, deixando este posto para a Constituição e passando a ser instrumento de regulação pontual dos interesses, papel esse antes relegado ao ato administrativo. O Judiciário, por fim, deixa

²²⁸ SILVA, José Afonso da, 1988. p. 16-24.

²²⁹ LUCIANI, Massimo, 2014. p. 23-25.

o terreno do mero controle da aplicação da lei e passa a mediar e regular o conflito social.

No entanto, o principal passo que Luciani destaca na passagem do Estado de Direito para o Estado Constitucional de Direito diz respeito à rigidez da Constituição, que subtrai o pacto fundante da comunidade política da disponibilidade das maiorias contingentes de governo e, graças ao controle de constitucionalidade, a legislação resta obrigada a manter conformidade para com a legislação.

Sobre o tema, Enio Moraes da Silva²³⁰ sustenta que o Estado de Direito é um tipo de Estado em que o poder estatal é limitado por normas jurídicas gerais, definição a qual, contudo, sofreria variações de acordo com o tipo de Estado submetido ao direito. De toda forma, o autor diz que, não obstante as variações dos Estados, três princípios são comuns a todo Estado de Direito: a legalidade, a igualdade e a justicialidade.

Pelo primeiro, postulado mais básico do Estado de Direito, a liberdade do indivíduo constitui a única fonte de todas as suas obrigações, estando o poder público vinculado à lei, não podendo nada exigir dos particulares que não esteja nela previsto nem agir em desacordo com essa. Quanto à igualdade, diria respeito sobretudo à lei, cujas formulações devem ser iguais para todos, estando vedado qualquer arbítrio e determinado o tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais. Por fim, a justicialidade daria conta, segundo o autor, do controle dos atos do Estado de Direito, que deve ter procedimento para a solução de litígios, seja entre autoridades, autoridades e particulares, entes da federação, etc.

Transcendendo o Estado de Direito liberal, Enio Moraes da Silva diz que o Estado de Direito deve fundamentar-se em um trinômio composto por aspectos liberais, notadamente o controle da autoridade e a manutenção dos direitos fundamentais, aspectos do socialismo, consubstanciados na busca da igualdade material e da justiça social, e aspectos da soberania popular, o elemento democrático do poder.

²³⁰ SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 167, p.213-230, jul-set.. 2005. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi90PvDqtfYAhXBkpAKHQi3DX8QFggxMAE&url=http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/794/R167-13.pdf&usg=AOvVaw0cbHWPgHqvBnzzspUDRV9M>>. Acesso em: 22 dez. 2017. p.219-225.

Nesse sentido, relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas²³¹ definiu o Estado de Direito como um conceito que está no centro da missão da Organização, dizendo respeito ao princípio do governo em que todas as pessoas, instituições e entidades, públicas ou privadas, incluindo o próprio Estado, são submetidos a leis promulgadas publicamente, aplicadas de forma uniforme e julgadas de forma independente, sendo seu conteúdo compatível com as normas e padrões internacionais de direitos humanos. O Estado de Direito, ademais, implica, conforme o relatório, na necessidade de que se assegure fidelidade aos princípios da supremacia da lei, da igualdade perante essa, da *accountability* para com ela, da justiça na sua aplicação, da separação dos poderes, da participação no processo decisório, da segurança jurídica, do distanciamento da arbitrariedade e da transparência processual.

José Joaquim Gomes Canotilho,²³² por sua vez, entende que há um Estado de Direito quando o Estado estiver sujeito ao direito, atuar através dele e positivar normas jurídicas informadas pela ideia de direito. Estando o Estado sujeito ao direito, o poder político não será livre, desvinculado, transcendente, mas estará sujeito a determinadas regras: “o direito curva o poder, colocando-o sob o império do direito”.²³³

Canotilho destaca que, no Estado do Direito, a Administração Pública não está acima da lei, devendo observar, respeitar e cumprir as normas jurídicas em vigor, da mesma forma como o fazem os particulares. Destarte, como corolário do Estado de Direito, o autor diz que a Administração Pública deve atuar como uma “pessoa de bem”, não praticando ilícitos. Entretanto, caso o Estado, demais pessoas coletivas públicas, titulares de órgãos, funcionários ou agentes, pratiquem ilícitos e causem danos aos direitos e interesses de particulares, ao menos deve reconhecer ao prejudicado o direito de ser ressarcido pelos danos causados pela autoridade pública. O Estado é civilmente responsável pelos danos infringidos na esfera jurídica dos particulares, devendo pagar o mal que fizer. Inclusive, esse dever persiste, segundo

²³¹ UNITED NATIONS. **The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies.** Nova Iorque: Não, 2004. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-rule-of-law-and-transitional-justice-in-conflict-and-post-conflict-societies-report-of-the-secretary-general/>>. Acesso em: 25 jan. 2018.p.4

²³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito.** Lisboa: Gradiva, 1999. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32571-39731-1-PB.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017. p.18-23.

²³³ *Ibid.*, p. 18.

Canotilho, mesmo em casos de atuação lícita do Estado, quando também pode haver dever de reparar para com aqueles que tiverem sido especialmente sacrificados em seus direitos jurídico-patrimoniais, de modo a proporcionar a igualdade perante os encargos públicos.

Adentrando especificamente ao pagamento de precatórios, João Antônio Dalla Rosa dos Santos²³⁴ afirma que, no Estado de Direito, o próprio Estado é regido por normas jurídicas em seus direitos e deveres. Dessa forma, quando for devedor dos particulares, deverá se submeter à norma jurídica destinada ao atendimento da efetividade do crédito do credor, situação a qual, conforme acima exposto, transcende ao direito obrigacional das partes, atingindo status de direitos e garantias fundamentais.

A EC 99/2017, no entanto, ao aumentar em mais quatro anos o prazo para adimplemento das dívidas da administração pública com precatórios, atenta contra o próprio Estado de Direito. E para tanto, basta que consideremos a ideia básica de tal conceito, comum a todos os autores analisados: a submissão do poder público à lei.

Como de fato já sustentaram os ministros Ayres Britto²³⁵ e Luiz Fux²³⁶ ao julgamento das ADIs 4357 e 4425, os longos prazos fixados para pagamento dos precatórios, associados ao já longínquo inadimplemento da dívida aponta para o posicionamento da Administração Pública acima da lei, não estando a essa submetida.

E essa situação em muito se agrava com a nova emenda.

Com efeito, após décadas de inadimplemento e vários parcelamentos mal-sucedidos, vide dados acima analisados, a EC 99/2017 não traz apenas um novo prazo para pagamento, mas viola frontalmente a ideia de submissão do poder à lei, sobretudo tendo em vista o momento em que foi aprovada: declarada a inconstitucionalidade do prazo da EC 62/2009 pelo Judiciário e por esse determinado que o adimplemento da dívida ocorresse em prazo inferior, o Estado simplesmente editou nova emenda constitucional, restabelecendo o prazo anteriormente declarado inconstitucional.

²³⁴ SANTOS, João Antônio Dalla Rosa dos. Os precatórios, o STF e a problemática da efetividade do direito do credor. In: LONDERO, Josirene Candido; BIRNFELD, Carlos André Hüning (Org.). **Direitos Sociais Fundamentais**: contributo interdisciplinar para a redefinição das garantias de efetividade. Rio Grande: Editora Furg, 2013. p. 201-217. Disponível em: <http://www.direito.furg.br/images/stories/LIVROS/DIREITOS_SOCIAIS_FUNDAMENTAIS/10Santos2013_DSf.pdf>. Acesso em 12 jan. 2018. p. 216.

²³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014. p. 19.

²³⁶ Ibid., p. 51

Com isso, coloca seu poder, inequivocamente, acima da lei e mesmo da Constituição, furtando-se ao dever de indenizar o administrado por danos a esse causados (lícita ou ilicitamente), mesmo após recente decisão do STF sobre a matéria, no que precisas são as palavras de José Miguel de Campos e Lisana Hildegard Melo, para quem “O Estado mau pagador e inadimplente, que não se submete às normas legítimas e previamente estabelecidas pela Constituição da República, não consubstancia Estado de direito e tampouco democrático”.²³⁷

Não importa o que a lei determinar ou como essa for interpretada pelo Judiciário, o Estado, aqui considerados sobretudo os Poderes Executivo e Legislativo, utiliza seu poder para curvar a lei e a Constituição a interesses públicos meramente secundários, privilegiando os interesses da máquina estatal em detrimento dos direitos fundamentais do jurisdicionado. E, por isso, a ampliação de prazos em questão é clara violação ao Estado de Direito, sendo a EC 99/2017 nesse aspecto inconstitucional.

5.2.2.6. Inconstitucionalidade por violação à separação dos poderes

Por fim, muito ligada à violação ao Estado de Direito, está o desrespeito da emenda em tela para com a separação dos poderes, fixada ao art. 2º da CRFB e consagrada como cláusula pétrea ao seu art. 60, §4º, III.

Conforme afirmam Gene Grossman e Elhanan Helpman,²³⁸ a separação de poderes implica na divisão de trabalho entre os diversos “ramos” do governo. No entanto, na esteira da doutrina de Manoel Gonçalves Ferreira Filho,²³⁹ não se trata da exclusividade do exercício de funções pelos poderes, sendo possível a colaboração em uma mesma função. O que se busca, em verdade, é o estabelecimento de um governo

²³⁷ CAMPOS, José Miguel de; MELO, Lisana Hildegard. Execução contra ente público: Precatório e Estado Democrático de Direito. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 45, n. 75, p.131-137, jan. 2007. Disponível em: <http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_75/Jose_Lisana.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018. p. 136.

²³⁸ GROSSMAN, Gene; HELPMAN, Elhanan, 2006. p.1

²³⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos: Direito Constitucional**, São Paulo, n. 40, p.67-81, abr.-jun. 2015. Escola Paulista da Magistratura. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/101620/separacao_poderes_doutrina_ferreira.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018. p.69-80.

limitado, moderado, que respeite os direitos fundamentais e esteja apto à realização do interesse público.

Especialmente no que tange à CRFB88, o autor destaca que essa consagra uma separação de poderes heterodoxa. Em princípio, cabe ao Legislativo gerar atos normativos com força de lei, ao Executivo administrar e ao Judiciário julgar. Contudo, aos três poderes também são atribuídas funções que, por sua natureza, seriam de outro. Caso do Legislativo, que, por exemplo, tem poder para julgar crimes no caso de responsabilidade e administrar sua organização interna e serviços. Já o Executivo pode legislar nos casos de lei delegada, pode regular a administração e editar medidas provisórias. O Judiciário, por sua vez, também tem poder para sua administração interna.

Assim sendo, Ferreira Filho salienta a relatividade da separação de poderes e afirma que no direito brasileiro, assim como no estrangeiro, nunca houve separação absoluta das três funções primordiais, posicionamento esse predominante à doutrina, conforme se constata também do sustentado por Manoel Messias Peixinho,²⁴⁰ Rubens Beçak,²⁴¹ Marília Costa Barbosa²⁴² e Fabrício Juliano Mendes Medeiros.²⁴³

²⁴⁰ Para o autor, a separação de poderes nunca foi modelo binário, cada poder com escopo teórico fechado, delimitado e incomunicável, sendo que as constituições contemporâneas, em especial, têm atribuído funções típicas e atípicas a todos os poderes constituídos (PEIXINHO, Manoel Messias. O princípio da separação dos poderes a judicialização da política e direitos fundamentais. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 4, p.13-44, jul.-dez. 2008. Disponível em: <<http://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/3/3>>. Acesso em: 12 jan. 2018. p.17)

²⁴¹ Destaca o autor que o preceito absoluto da separação de poderes diz respeito apenas para com a atividade preferencial e primeira de cada poder, mas que os todos exercem funções que em tese não lhes seria atinente, como a elaboração dos orçamentos próprios pelo Legislativo e pelo Judiciário e a regulamentação da administração pelo Executivo. (BEÇAK, Rubens. A separação de poderes o tribunal constitucional e a "judicialização da política". **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 103, p.325-336, jan.-dez. 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67808>>. Acesso em: 12 jan. 2018. p.328-329).

²⁴² Para a autora, os poderes não são efetivamente separados e rigidamente especializados, mas distintos e coordenados, com necessária interpenetração para viabilizar a prática governamental, sem prejuízo da autonomia organizacional de cada um. Há um exercício preponderante de funções por cada poder, mas não a sua distribuição estanque: nos limites do texto constitucional, esses exercem, de forma secundária, funções atípicas. (BARBOSA, Marília Costa. Revisão da Teoria da Separação dos Poderes do Estado. **Revista Científica Faculdade Lourenço Filho**, Fortaleza, v. 5, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.flf.edu.br/site/downloads/outros/revista-flf/volume5.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018. p.10-13).

²⁴³ Diz o autor que não existe exatamente uma separação absoluta de poderes, mas sim um instrumento de equilíbrio e mútuo controle a presidir o relacionamento entre esses. (MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. Separação de Poderes: De doutrina liberal a princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 178, p.195-205, abr.-jun. 2008. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ah>>

Em especial, Medeiros²⁴⁴ defende que, mais que um elemento organizatório, a separação dos poderes é um princípio a serviço da garantia dos direitos fundamentais de liberdade dos indivíduos face aos abusos do poder. No Brasil, o autor destaca que a separação é marcada por contundentes mecanismos de mútua fiscalização entre os poderes, podendo até ser objeto de alteração por emenda constitucional, mas desde que essa não implique em diminuição da independência dos poderes:

Em arremate, portanto: nada impede que as emendas à Constituição imprimam uma nova feição à separação de Poderes, reconformando a própria relação entre eles. O que não se pode aceitar é que a modificação da forma originária de relacionamento entre os órgãos de Poder provoque alguma diminuição da sua independência. Desse modo, a pretexto de reconformar a separação de Poderes, não é dado ao Constituinte Reformador criar empecilhos ao livre e desembaraçado desempenho das funções típicas atribuídas a cada um dos Poderes, dado que só assim restarão preservadas a necessária independência e harmonia dos Poderes (CRFB/88, art. 2o).²⁴⁵

No caso da ampliação do prazo para pagamento de precatórios pela EC 99/2017, contudo, entende-se que houve efetiva inconstitucionalidade por violação à separação de poderes, ainda que considerada sua não separação absoluta e eventual possibilidade de alteração de sua configuração.

Com efeito, entendemos que julgar e fazer cumprir suas decisões é atributo essencial do Poder Judiciário. A indefinida ampliação dos prazos para pagamento dos precatórios, no entanto, como já salientado pelo Ministro Luiz Fux ao julgamento das ADIs 4357 e 4425, retira a força executiva de sentenças transitadas em julgado, chancelando seu descumprimento e inequivocamente violando a separação dos poderes.²⁴⁶

Essa violação, por certo, não é nova, mas foi substancialmente agravada pela EC 99/2017.

Tal se deve ao fato de que referida emenda ampliou o prazo para pagamento de precatórios para restabelecer prazo recentemente declarado inconstitucional pelo STF, conforme já adrede exposto.

UKEwi15LnaufYAhUOOZAKHYhZCIUQFggoMAA&url=http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176530&usg=AOvVaw0CpkbgV9TOurTBaP3U1V>. Acesso em: 08 jan. 2018. p.204)

²⁴⁴ Ibid., p. 198-202.

²⁴⁵ MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes, 2008. p. 204.

²⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014.p.57.

Dessa forma, com a emenda, o Congresso se colocou em posição de nítido conflito com o Judiciário, usurpando de tal poder a função de julgar a constitucionalidade das leis e emendas constitucionais. Discordando da declaração de inconstitucionalidade por razões políticas, ainda que sem o manifestar, o Congresso Nacional simplesmente reeditou, sob nova roupagem, a exata mesma norma declarada inconstitucional, dando-lhe nova vigência, ao menos até que sobrevenha nova declaração de inconstitucionalidade. Fez da atividade jurisdicional “mera atividade lúdica”,²⁴⁷ na forma como já previsto pelo então Ministro Ayres Britto ao julgamento supra.

E, nesse aspecto, milita em favor da arbitrariedade concretizada pelo Congresso a omissão do STF, a sobrecarga de demandas no Tribunal e a morosidade da justiça brasileira: caso o julgamento de eventual ADI sobre a matéria demore tanto quanto demorou o julgamento das ADIs 4357 e 4425, já estará perto do fim o novo-velho prazo do regime especial quando sua inconstitucionalidade for reconhecida. Nessa ocasião, dando continuidade ao círculo vicioso explicitado pelo Ministro Luiz Fux, provavelmente o Congresso Nacional já terá mais uma PEC em tramitação sobre a matéria, prevendo novo aumento do prazo para pagamento da dívida.

Constata-se, destarte, crise entre os três poderes em grau jamais observado na matéria: em contexto de sistemático descumprimento pelo Executivo de decisões judiciais transitadas em julgado, o STF declarou, em 2013, a inconstitucionalidade parcial da EC 62/2009; o Legislativo, a seu turno, editou emenda em 2017 a simplesmente desconsiderar a declaração de inconstitucionalidade em questão, restabelecendo o prazo de pagamentos declarado inconstitucional, sendo esse, por certo, igualmente contaminado por inconstitucionalidade, ora sobretudo por violação à separação de poderes.

5.2.2.7. Ausência de justificativa para o regime ante às finalidades dos precatórios

Demonstrada a inconstitucionalidade da ampliação do prazo para pagamento dos precatórios efetivada pela EC 99/2017, resta, ainda que brevemente, destacar que

²⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014. p. 54.

tal ampliação em nada se presta à realização das finalidades originais do instituto, na forma como delineadas no presente estudo.

De fato, a ampliação do prazo em nada diz respeito com o tratamento isonômico dispensado pela Administração Pública para com os particulares, eis que os pagamentos por ordem cronológica, com vedação de favorecimentos, independem desse prazo. O mesmo há que se reconhece com relação ao princípio da legalidade em matéria orçamentária e o desenvolvimento de programas de governo, vez que a prévia inscrição dos débitos no orçamento do ente devedor já é proporcionada pelo sistema original de precatórios, não sendo necessária para tanto a ampliação do prazo do regime especial.

Por outro lado, no que tange a assegurar o cumprimento das sentenças judiciais ante à impenhorabilidade dos bens públicos, entende-se que não só o novo prazo não contribui para a realização dessa finalidade do instituto como também atenta contra ela: conforme constatado aos estudos empíricos adrede, nenhum dos parcelamentos anteriores foi capaz de levar à quitação dos precatórios, sequer tendo proporcionado maior redução das dívidas totais pendentes. Dessa forma, entende-se que a nova ampliação do prazo não aponta para o cumprimento das sentenças, mas sim para a sua perpetuação.

Quando muito, o que se pode alegar, na esteira da exposição de motivos²⁴⁸ para a propositura da EC 99/2017, é que o pagamento na forma como prevista anteriormente seria impossível para os devedores. Com isso, tendo em vista que o art. 104, I do ADCT, acrescido pela EC 94/2016, determinava o sequestro de valores não liberados pelos entes, poderia haver prejuízo à continuidade do desempenho das funções públicas.

No entanto, também esse argumento não nos parece válido.

Não pode a histórica desídia do administrador público para com o pagamento dos precatórios tornar o credor refém da boa vontade do governante, que sempre que instado a realizar o pagamento do que deve poderá escolher quanto quer pagar, alegando que qualquer pagamento a maior prejudicaria o desempenho da atividade pública. Estaria o Estado, em última análise, a beneficiar-se da sua própria omissão.

²⁴⁸ BRASIL. Congresso. Senado, 2015. p.6.

Ademais, em se tratando as verbas públicas de recursos escassos face a necessidades humanas ilimitadas, qualquer alocação que se pretenda realizar implica na eleição de uma forma de despesa em detrimento de diversas outras possibilidades. De fato, como bem leciona James Buchanan,²⁴⁹ toda escolha possui um custo, o qual diz respeito justamente à utilidade sacrificada por aquele que escolhe em razão da renúncia a outros cursos de ação possíveis. Por exemplo, diz o autor que o custo da escolha pela construção de uma nova agência de correios é o valor subjetivo que aquele que decide atribui, no momento da escolha, à escola que poderia ter sido construída no lugar.²⁵⁰

Trata-se de processo natural, inevitável na alocação de recursos escassos, que sempre irá permear a realização da despesa pública. Utilizá-lo como forma de justificar o não pagamento dos precatórios é o mesmo que eternizar o seu inadimplemento. De toda forma, a viabilidade econômica dos prazos da EC 94/2016 e da EC 99/2017 depende de estudo empírico acerca de sua aplicação, o que se pretende na sequência realizar, ainda que de forma retroativa, a fim de, mesmo que minimamente, dar concretude à análise a esse respeito.

Afora isso, impende destacar que o pagamento das dívidas da Fazenda Pública, em si mesmo, já constitui relevante atributo que deve ser desempenhado pelo Estado na busca pela consecução dos direitos fundamentais dos administrados. Em muitos casos, o pagamento devido diz, ele mesmo, respeito a direito fundamental do jurisdicionado violado pela Administração Pública. Nos demais casos, no mínimo, o pagamento do precatório aponta para o direito fundamental de acesso à jurisdição efetiva, conforme acima exhaustivamente exposto.

Não se pode, destarte, justificar a ampliação dos prazos em questão sob a alegação abstrata de que a manutenção do prazo anterior implicaria em prejuízo ao desempenho das atividades estatais e aos direitos fundamentais quando tal afirmação, em concreto, já leva à violação de direitos fundamentais certos e determinados.

²⁴⁹ BUCHANAN, James M.. **Cost and Choice**: An Inquiry in Economic Theory. Indianapolis: Online Library Of Liberty, 2011. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/title/1068>>. Acesso em: 16 jan. 2018.p.46

²⁵⁰ Ibid., p.61-62

Dessa forma, sem que se preste à promoção de direitos fundamentais, mas sim à realização de interesses meramente do aparato estatal (inclusive em detrimento de direitos fundamentais, conforme adrede exposto), o tratamento desigual aqui dispensado à Administração Pública, com a ampliação em mais quatro anos do prazo para pagamento de suas dívidas, a agora totalizar oito anos pelo novo regime especial e quinze anos se considerado desde a entrada em vigor do primeiro regime, não quinze dias, como de regra ocorre com os particulares, não se faz justificável sob a ótica constitucional, sendo, portanto, manifestamente inconstitucional.

5.3.A PROJEÇÃO DO NOVO REGIME ESPECIAL

A despeito da acima defendida inconstitucionalidade do prazo para pagamentos fixado à EC 99/2017, fato é que esse foi promulgado, publicado e está em vigor, não havendo qualquer perspectiva para a declaração de sua inconstitucionalidade pelo STF, ao menos não em curto prazo.

Dessa forma, o que temos hoje em vigor é a possibilidade de pagamento da dívida acumulada com precatórios até 31 de dezembro de 2024, que, somado ao ano pelo qual já vigorou o regime da EC 94/2016, perfaz um prazo total de oito anos para sua quitação pelo novo regime especial.

Nesse sentido, observa-se que, às discussões sobre a matéria, inclusive às justificativas apresentadas para a edição da EC 99/2017, pouco ou nada se expôs concretamente acerca das perspectivas de pagamento das dívidas, não sendo as alegações das partes, em geral, fundamentadas em quaisquer dados empíricos sequer minimamente aprofundados.

Assim sendo, da mesma forma como adrede se buscou determinar empiricamente os resultados do regime jurídico dos precatórios e de suas alterações para a dívida acumulada dos entes da federação, notadamente para os Estados-Membros e para o Distrito Federal, buscaremos adiante analisar na prática os critérios de parcelamento da EC 94/2016 e da EC 99/2017, conforme metodologia já explicitada ao tópico 4.2.1 supra, buscando projetar no mundo dos fatos, retroativamente, os parcelamentos nelas previstos.

Para tanto, partindo das RCLs dos entes e de suas dívidas acrescidas dos pagamentos realizados entre 2013 e 2016 e entre 2009 e 2016, calculou-se qual o montante que cada devedor deveria ter comprometido de sua RCL para que houvesse quitado todos os seus precatórios até o final de 2016, segundo, respectivamente, os critérios da EC 94/2016 e da EC 99/2017.

O percentual obtido foi comparado com a média de comprometimento da RCL com pagamentos de cada ente no período analisado para cada emenda, com a explicitação de sua diferença em termos relativos à RCL. Igualmente, se explicitou, em termos percentuais, quanto cada ente deveria ter pago a mais para que sua dívida fosse quitada nos períodos em tela. Novamente, foram os Estados do Amapá e Amazonas excluídos da análise, pelas razões já anteriormente expostas.

Assim sendo, primeiramente no que tange à EC 94/2016, constatou-se que apenas os Estados do Espírito Santo e do Mato Grosso não precisariam realizar maiores ajustes em seus pagamentos, tendo em vista que, conforme dados já acima analisados, suas dívidas ao final de 2016 se faziam bastante reduzidas (R\$ 2.677.613,37 e R\$ 9.767,87, respectivamente). Inclusive, no caso do Mato Grosso, a média de comprometimento da RCL obtida segundo os critérios da emenda (2,05%) foi inferior à média efetiva do ente nos quatro anos analisados (2,07%). Isso não significa, todavia, que o Estado deveria ter pago menos, mas se deve, unicamente, ao fato de que o comprometimento efetivo foi maior nos três primeiros anos do estudo, quando a RCL do ente era menor, de modo que a redistribuição proporcional dos pagamentos à simulação chegou ao resultado inferior.

Quanto aos vinte e três demais entes, contudo, constatou-se a necessidade de significativo aumento dos pagamentos para que houvesse a quitação dos precatórios no período analisado.

De fato, mesmo entre aqueles em que os aumentos seriam menores, os números obtidos ainda foram bastante consideráveis: o Rio de Janeiro, Estado que precisaria realizar o menor aumento do comprometimento de sua RCL (muito influenciado pelos pagamentos excepcionais ocorridos em 2013 e 2014, acima já abordados) teria que comprometer 1,47 pontos percentuais a mais de sua RCL com os pagamentos, o que perfaz elevação de 42,69% e, em termos de valores empregados

no pagamento, aumento de 44,51%. Na sequência, o Rio Grande do Norte teria de elevar em 46,56% o comprometimento de sua RCL, equivalente a um pagamento 47,41% maior, ao passo que Alagoas teria de elevar tais números, respectivamente, em 87,48% e 83,85%. Todos os demais entes precisariam aumentar seus pagamentos e comprometimentos da RCL em mais de 100%, sendo onze entre 100% e 200%, quatro entre 200% e 300%, dois entre 300% e 400% e dois entre 400% e 500%. O Estado do Sergipe se destaca entre todos por demandar o maior aumento, 2.414,21% do comprometimento de sua RCL e 2.476,72% dos valores pagos:

TABELA 34 - COMPROMETIMENTO DA RCL COM PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS SEGUNDO A EC 94/2016 E DIFERENÇA QUANTO À MÉDIA EFETIVA ENTRE 2013 E 2016 (%)

| UF | MÉDIA 2013-2016 | EC 94/16 | DIFERENÇA RELATIVA | DIFERENÇA ABSOLUTA |
|-------|--------------------|-------------|-----------------------|-----------------------|
| PR | 1,76 | 5,55 | 215,15 | 196,85 |
| RS | 3,13 | 9,06 | 189,27 | 182,69 |
| SC | 1,50 | 4,28 | 184,44 | 187,59 |
| ES | 2,30 | 2,31 | 0,57 | 0,25 |
| MG | 0,32 | 1,76 | 454,78 | 451,56% |
| RJ | 3,44 | 4,91 | 42,69 | 44,15 |
| SP | 1,75 | 5,66 | 222,67 | 222,10 |
| DF | 1,82 | 7,96 | 336,81 | 334,32 |
| GO | 0,97 | 2,25 | 132,42 | 124,82 |
| MT | 2,07 | 2,05 | -0,72 | 0,00 |
| MS | 1,88 | 4,24 | 125,08 | 123,69 |
| AL | 1,28 | 2,40 | 87,48 | 83,85 |
| BA | 1,26 | 3,73 | 196,41 | 185,66 |
| CE | 0,55 | 1,57 | 187,2 | 180,59 |
| MA | 1,67 | 5,28 | 216,51 | 207,53 |
| PB | 1,35 | 6,62 | 390,71 | 401,34 |
| PE | 0,37 | 2,15 | 480,66 | 482,53 |
| PI | 1,36 | 3,16 | 132,99 | 135,22 |
| RN | 2,46 | 3,61 | 46,56 | 47,41 |
| SE | 0,15 | 3,82 | 2414,21 | 2476,72 |
| AC | 0,64 | 1,78 | 176,38 | 174,40 |
| PA | 0,32 | 0,74 | 132,50 | 122,46 |
| RO | 2,59 | 9,68 | 273,15 | 268,55 |
| RR | 0,50 | 1,13 | 125,50 | 129,2 |
| TO | 0,45 | 1,31 | 192,84 | 193,11 |
| MÉDIA | 1,44 | 3,88 | 278,26 | 278,25 |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

Observa-se, no mais, que o aumento médio de pagamentos e de comprometimento dos entes deveria ter sido, no período, de aproximadamente 278%, com comprometimento médio da RCL de 3,88% com o pagamento de precatórios, percentual esse que não foi praticado por nenhum dos entes nas médias do período.

Especificamente no que diz respeito ao Estado do Paraná, constata-se que os aumentos necessários de seu pagamento (196,85%) e comprometimento (215,15%) seriam inferiores à média, mas o percentual total de comprometimento de sua RCL (5,55%) seria superior a essa.

Afora o Paraná, merecem destaque pelo significativo montante que deveriam comprometer de suas RCLs para realizar o pagamento integral da dívida em quatro anos Rondônia (9,68%), Rio Grande do Sul (9,06%), Distrito Federal (7,96%), Paraíba (6,62%), São Paulo (5,66%) e Maranhão (5,28%).

Nesse contexto, como não poderia deixar de ser, a ampliação em mais quatro anos do prazo para pagamentos pela EC 99/2017 reduziu os montantes que os entes precisariam comprometer de suas RCLs com o pagamento dos precatórios, passando a média geral a 2,73%, sendo o aumento médio do comprometimento de 142,76% e o aumento médio do valor pago de 138,64%.

Os acréscimos dos pagamentos do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Norte ficariam abaixo de 50%, sete entes teriam aumentos entre 50% e 100%, nove entre 100% e 200% e quatro entre 200% e 300%. Novamente, o Sergipe se destaca, com a necessidade de comprometimento 578,04% superior de sua RCL e pagamento de 629,08% a mais em precatórios. O Estado do Paraná, a seu turno, passou a depender de aumento dos pagamentos superior às médias obtidas:

TABELA 35 - COMPROMETIMENTO DA RCL SEGUNDO EC 99/2017 E DIFERENÇA QUANTO À MÉDIA DE COMPROMETIMENTO ENTRE 2009 E 2016 (%)

| UF | MÉDIA 2009-2016 | EC 99/17 | DIFERENÇA RELATIVA | (continua) |
|----|--------------------|----------|-----------------------|-----------------------|
| | | | | DIFERENÇA ABSOLUTA |
| PR | 1,34 | 3,78 | 181,32 | 150,92 |
| RS | 2,82 | 6,37 | 126,03 | 118,31 |
| SC | 1,21 | 2,92 | 141,15 | 130,61 |

TABELA 365 - COMPROMETIMENTO DA RCL SEGUNDO EC 99/2017 E DIFERENÇA QUANTO À MÉDIA DE COMPROMETIMENTO ENTRE 2009 E 2016 (%)

| UF | MÉDIA 2009-2016 | EC 99/17 | DIFERENÇA RELATIVA | (conclusão) |
|-------|--------------------|----------|-----------------------|-----------------------|
| | | | | DIFERENÇA ABSOLUTA |
| ES | 1,69 | 1,79 | 5,67 | 0,18 |
| MG | 0,31 | 1,15 | 272,57 | 275,46 |
| RJ | 2,13 | 3,15 | 48,02 | 37,41 |
| DF | 1,70 | 5,38 | 216,52 | 209,22 |
| GO | 0,71 | 1,54 | 117,25 | 93,82 |
| MT | 2,08 | 2,05 | -1,73 | 0,00 |
| MS | 1,84 | 3,25 | 76,14 | 74,62 |
| AL | 1,23 | 1,92 | 55,62 | 50,68 |
| BA | 0,96 | 2,46 | 156,41 | 139,07 |
| CE | 0,46 | 1,09 | 137,56 | 124,55 |
| MA | 1,48 | 3,62 | 144,41 | 137,24 |
| PB | 1,05 | 4,23 | 301,44 | 280,00 |
| PE | 0,49 | 1,5 | 206,90 | 233,97 |
| PI | 1,31 | 2,35 | 80,36 | 80,37 |
| RN | 2,20 | 2,95 | 33,95 | 29,58 |
| SE | 0,36 | 2,42 | 578,04 | 629,08 |
| AC | 0,55 | 1,21 | 121,23 | 117,01 |
| PA | 0,27 | 0,53 | 98,10 | 87,92 |
| RO | 2,28 | 6,55 | 187,15 | 168,51 |
| RR | 0,43 | 0,80 | 86,07 | 86,46 |
| TO | 0,61 | 1,09 | 79,72 | 90,10 |
| MÉDIA | 1,25 | 2,73 | 142,76 | 138,64 |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

Ainda com a ampliação dos prazos para pagamentos, alguns entes persistem demandando comprometimento elevado de suas RCL para pagamento dos precatórios, dentre os quais se destacam Rondônia (6,55%), Rio Grande do Sul (6,37%) e Distrito Federal (5,38%).

De toda forma, o maior prazo proporcionou redução média de 1,15 pontos percentuais do comprometimento da RCL dos entes, o equivalente a uma redução média de 28,17%. Quanto aos pagamentos em si, o valor do aumento necessário foi reduzido, em média, em 139,62 pontos percentuais, redução equivalente a 33,76% do aumento médio necessário:

TABELA 376 - COMPARATIVO PROJEÇÃO EC 94/2016 E EC 99/2017 (%)

| UF | DIFERENÇA COMPROMETIMENTO RCL | | DIFERENÇA PAGAMENTOS R\$ | |
|-------|-------------------------------|----------|--------------------------|----------|
| | NOMINAL | RELATIVA | NOMINAL | RELATIVA |
| PR | -1,78 | -31,99 | -45,93 | -21,35 |
| RS | -2,70 | -29,74 | -64,38 | -34,02 |
| SC | -1,36 | -31,73 | -56,99 | -30,90 |
| ES | -0,52 | -22,57 | -0,07 | -12,37 |
| MG | -0,62 | -34,87 | -176,11 | -38,72 |
| RJ | -1,76 | -35,80 | -6,74 | -15,79 |
| SP | -1,59 | -28,06 | -101,15 | -45,43 |
| DF | -2,58 | -32,38 | -125,11 | -37,14 |
| GO | -0,71 | -31,56 | -31,00 | -23,41 |
| MT | 0,00 | -0,15 | 0,00 | 0,06 |
| MS | -0,99 | -23,37 | -49,07 | -39,23 |
| AL | -0,48 | -19,99 | -33,17 | -37,92 |
| BA | -1,27 | -34,09 | -46,59 | -23,72 |
| CE | -0,48 | -30,81 | -56,04 | -29,93 |
| MA | -1,66 | -31,41 | -70,30 | -32,47 |
| PB | -2,39 | -36,16 | -121,34 | -31,06 |
| PE | -0,65 | -30,41 | -248,56 | -51,71 |
| PI | -0,81 | -25,58 | -54,85 | -41,24 |
| RN | -0,66 | -18,25 | -17,83 | -38,31 |
| SE | -1,40 | -36,65 | -1847,63 | -76,53 |
| AC | -0,57 | -31,97 | -57,39 | -32,54 |
| PA | -0,21 | -28,16 | -34,53 | -26,06 |
| RO | -3,13 | -32,31 | -100,03 | -36,62 |
| RR | -0,33 | -29,22 | -42,77 | -34,08 |
| TO | -0,22 | -16,93 | -103,01 | -53,42 |
| MÉDIA | -1,15 | -28,17 | -139,62 | -33,76 |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2017)

Na busca por averiguar qual o impacto dessa redução de pagamentos, aplicaram-se as diferenças das projeções de ambas as emendas às RCL dos entes objeto do estudo entre os anos de 2013 e 2016, período de simulação da EC 94/2016, no que se constatou redução global dos pagamentos de mais de 27 bilhões de reais, somados todos os entes ao longo dos quatro anos:

TABELA 387 - VALORES NOMINAIS A MAIOR SEGUNDO A EC 94/2016 EM RELAÇÃO À EC 99/2017 (R\$)

| UF | (continua) | | | | |
|----|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | TOTAL/ENTE |
| PR | 461.862.717,41 | 500.961.591,19 | 552.160.425,56 | 606.435.798,52 | 2.121.420.532,68 |
| RS | 711.254.016,42 | 744.731.132,89 | 830.406.316,91 | 934.081.803,89 | 3.220.473.270,11 |

TABELA 397 - VALORES NOMINAIS A MAIOR SEGUNDO A EC 94/2016 EM RELAÇÃO À EC 99/2017 (R\$)

| UF | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | (conclusão) TOTAL/ENTE |
|---------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------------|
| SC | 215.669.794,21 | 242.030.371,32 | 263.394.655,13 | 278.036.671,79 | 999.131.492,45 |
| ES | 55.063.786,81 | 61.514.202,51 | 62.313.512,85 | 61.963.356,14 | 240.854.858,31 |
| MG | 265.421.444,16 | 293.125.198,53 | 317.728.547,82 | 330.576.142,36 | 1.206.851.332,86 |
| RJ | 827.760.955,55 | 809.844.505,06 | 900.928.768,95 | 813.071.301,10 | 3.351.605.530,66 |
| SP | 2.056.815.734,91 | 2.154.634.957,44 | 2.230.392.426,48 | 2.231.096.718,68 | 8.672.939.837,52 |
| DF | 407.525.860,66 | 451.143.764,10 | 475.814.313,27 | 512.406.007,20 | 1.846.889.945,23 |
| GO | 108.557.866,38 | 118.415.532,19 | 123.454.239,53 | 137.065.619,12 | 487.493.257,21 |
| MT | 297.472,02 | 334.504,93 | 357.004,05 | 383.932,13 | 1.372.913,12 |
| MS | 71.080.219,69 | 80.201.595,45 | 82.401.216,42 | 92.568.426,57 | 326.251.458,14 |
| AL | 26.238.940,70 | 28.660.858,26 | 30.383.526,51 | 36.711.320,59 | 121.994.646,05 |
| BA | 293.531.345,95 | 329.012.192,39 | 346.016.771,29 | 365.176.776,02 | 1.333.737.085,65 |
| CE | 64.876.234,79 | 69.912.164,52 | 73.587.365,77 | 86.463.313,64 | 294.839.078,72 |
| MA | 151.665.297,03 | 168.370.392,10 | 177.646.754,91 | 206.961.416,17 | 704.643.860,21 |
| PB | 162.257.832,07 | 185.235.737,15 | 190.955.514,06 | 211.845.806,11 | 750.294.889,39 |
| PE | 112.294.582,15 | 120.801.674,43 | 128.474.236,13 | 136.350.719,48 | 497.921.212,19 |
| PI | 46.815.702,35 | 50.185.948,21 | 53.411.477,38 | 61.333.202,11 | 211.746.330,04 |
| RN | 47.922.913,52 | 51.386.027,83 | 52.877.261,75 | 56.718.879,91 | 208.905.083,00 |
| SE | 77.288.697,42 | 83.699.402,43 | 88.887.925,00 | 94.961.733,62 | 344.837.758,47 |
| AC | 21.048.985,52 | 24.273.614,15 | 22.464.009,15 | 25.268.568,39 | 93.055.177,21 |
| PA | 27.655.133,01 | 31.296.038,89 | 34.815.881,30 | 37.163.841,38 | 130.930.894,58 |
| RO | 151.755.910,13 | 172.071.292,06 | 182.199.999,90 | 203.372.395,42 | 709.399.597,51 |
| RR | 7.968.215,83 | 9.253.011,23 | 9.363.160,86 | 11.192.648,01 | 37.777.035,93 |
| TO | 11.826.269,34 | 13.488.008,64 | 14.006.343,52 | 16.203.037,46 | 55.523.658,96 |
| TOTAL/ ANO | 6.384.455.928,01 | 6.794.583.717,89 | 7.244.441.654,51 | 7.547.409.435,82 | 27.970.890.736,22 |

FONTE: Adaptada de SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (2017)

O alívio de caixa gerado para os entes em decorrência da ampliação do prazo para adimplemento dos precatórios torna-se evidente dos números supra, sobretudo nos Estados de maior receita, tais como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná. O impacto dessa contenção de despesas, no entanto, é ainda maior se consideradas as vinculações de receitas dos entes e suas despesas de execução obrigatória.

De fato, apenas para mencionar as principais vinculações do orçamento, os Estados e o Distrito Federal têm ao menos 12% da arrecadação com impostos de sua competência e transferências constitucionais (deduzidos valores transferidos aos Municípios) vinculados à saúde, por disposição da Lei Complementar nº 141/2012, art. 6º, ao passo que o art. 212 da CRFB determina a vinculação de 25% dessa mesma arrecadação à educação.

Por outro lado, conforme dados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais a quase totalidade dos entes aqui estudados comprometeu, em 2016, mais de metade da sua RCL com o pagamento de despesas com pessoal.²⁵¹

Dessa forma, se desconsiderados os valores destinados a despesas vinculadas e despesas de execução obrigatória, os percentuais representados pela diminuição dos pagamentos decorrente da EC 99/2017 representam, certamente, ao menos o dobro do acima apurado se considerados apenas os recursos livres, configurando assim relevante liberação de recursos para os entes.

No caso do Estado do Paraná, por exemplo, o montante de pouco mais de R\$ 600 milhões acima apontado como a diferença do pagamento de precatórios em 2016 pela EC 94/2016 e pela EC 99/2017 equivale a aproximadamente 75% do déficit do Estado no ano (R\$ 806 milhões)²⁵² ou 36,7% dos investimentos realizados no mesmo período (R\$ 1,647 bilhão).²⁵³

²⁵¹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais:** 2016. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Finanças+dos+Entes_8set17/6ad83181-517a-4e31-bbe7-2305fff4949a>. Acesso em: 13 jan. 2018. p.28

²⁵² Ibid., p. 88

²⁵³ Idem

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante em sua origem, no art. 33 do ADCT, a moratória do pagamento de precatórios tenha assumido caráter excepcional, acabou por se transformar em praxe estatal, com a edição das EC 30, 62, 94 e 99, como bem destaca Egon Bockmann Moreira et al.²⁵⁴ Os autores, contudo, reconhecem que o montante atual da dívida torna imprescindível a existência de um regime especial de pagamentos para que essa seja adimplida,²⁵⁵ posição confirmada ante aos estoques da dívida acima analisados.

No entanto, conforme se evidenciou ao longo do presente estudo, nenhum dos parcelamentos/regimes especiais já implementados cumpriu com suas finalidades. Decorridos os prazos das moratórias, sequer os débitos objeto dessas foram quitados, quanto menos os que surgiram posteriormente, que se acumularam e levaram ao crescimento constante da dívida, notadamente no âmbito do regime especial da EC 62/2009.

Em última análise, o que se constatou a partir dos dados estudados foi a completa falência do regime de precatórios: implementado e constantemente alterado há quase trinta anos, em momento algum os estoques das dívidas e os pagamentos realizados apontaram para a solução do problema, mas a tendência, em geral, foi sempre de seu agravamento.

Não se questiona a provável impossibilidade de diversos Estados-Membros e do Distrito Federal de adimplir com as dívidas dentro do prazo da EC 94/2016, tendo em vista o acima explicitado significativo comprometimento de suas RCL que tal demandaria em meio a contexto de intensa crise fiscal. No entanto, igualmente não se acredita que o prazo da EC 99/2017 será atendido, ainda que os percentuais de comprometimento da RCL sejam significativamente inferiores.

Com efeito, entendemos que o acúmulo da dívida com precatórios não decorre do volume das condenações judiciais nem da falta de recursos dos entes ou de meios de financiamento, mas da escolha racional do administrador público. O sistema não é

²⁵⁴ MOREIRA, Egon Bockmann et al., 2017. p. 126.

²⁵⁵ Ibid., p. 151.

ineficiente por falta de dinheiro, mas sim porque o administrador escolhe que o seja, deliberadamente optando por não realizar o pagamento dos precatórios.

Conforme leciona Jon Elster,²⁵⁶ na escolha racional, tomada como premissa neste estudo, as ações são explicadas a partir dos desejos e oportunidades: o que as pessoas querem e o que elas podem fazer. Trata-se de uma escolha instrumental, orientada ao resultado da ação. Confrontadas com múltiplos cursos de ação, as pessoas escolherão aquele que acreditarem resultar no melhor resultado global: partindo de uma ordem de preferência convertida em função de utilidade, a escolha racional faz com que as pessoas escolham ações não em si mesmas, mas sim como meios mais ou menos eficientes na busca de um fim ulterior, maximizando a utilidade.

Essa eficiência é intrinsecamente ligada ao custo da escolha, definido por James Buchanan²⁵⁷ como a avaliação que o indivíduo faz da utilidade que obterá a partir de uma decisão *versus* a utilidade que acredita que sacrificará ao não adotar outro curso de ação.

No âmbito estatal, a escolha racional na alocação de recursos públicos irá fazer com que se opte pela utilização desses para a manutenção de uma rodovia, para a contratação de servidores, para o pagamento de débitos judiciais ou para outras tantas destinações possíveis, implicando, cada aplicação de recursos, na renúncia à sua aplicação em qualquer outra opção de gasto. Buscará o administrador, na alocação de recursos escassos, obter a maior utilidade possível de sua alocação.

Mas qual será essa utilidade que pela escolha racional o administrador irá buscar maximizar?

Para responder à indagação, nos socorremos da obra “Teoria Econômica da Democracia”, de Anthony Downs,²⁵⁸ na qual o autor afirma que os partidos políticos agem racionalmente, buscando se manter/ingressar no governo e desfrutar do poder, renda e prestígio a ele inerentes.

Para tanto, buscam maximizar seu apoio político, formulando políticas para ganhar eleições: formulam as políticas que acreditam que ganharão o maior número de

²⁵⁶ ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1994. p. 29-30

²⁵⁷ BUCHANAN, James M., 2011. p.46.

²⁵⁸ DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 50.

votos por meio dos financiamentos que perderão o menor número. Em termos orçamentários, o governo amplia seus gastos até que o ganho de votos do gasto marginal se iguale à perda de votos pelo financiamento marginal.²⁵⁹

Ocorre que, conforme Downs explica em “Why the Government Budget is Too Small in a Democracy”,²⁶⁰ um partido não está interessado em bem-estar, mas sim em votos, de modo que não dá ao eleitor o que o beneficia, mas sim o que ele quer. Assim sendo, como há benefícios dos gastos públicos acerca dos quais as pessoas não estão cientes, o governo não irá gastar com tais benefícios, a menos que acredite poder fazê-los visíveis até a próxima eleição. De outra forma, o governo não ganhará votos implementando referidos benefícios, mas perderá financiando-os, seja pela inflação, seja por tributos ou pela não realização de outros benefícios, eis que sobre esses os cidadãos estariam sempre mais cientes.

E é justamente o que ocorre com o pagamento dos precatórios: ao realizar a alocação das verbas públicas, entendemos que o administrador deixa de priorizar o pagamento dos débitos judiciais por constituir destinação pouco visível de recursos, cujos benefícios dificilmente serão conhecidos e compreendidos pelo eleitor, não trazendo ao governante acréscimo de votos ou de apoio político.

Uma possível solução para a situação diz respeito à auto-restrição/pré-compromisso, a impedir que o administrador deixe de realizar o pagamento dos precatórios. Conforme leciona Jon Elster,²⁶¹ a auto-restrição constitui forma de racionalidade ao longo do tempo, a qual, no âmbito coletivo, visa a superar paixões e interesses, o desconto hiperbólico, a inconsistência temporal estratégica e assegurar a eficiência, o que se pode fazer através da imposição de custos, da eliminação de opções, da criação de atrasos, da exigência de maiorias qualificadas ou da separação de poderes.

Especificamente no caso dos precatórios, através da auto-restrição seria possível buscar a superação, sobretudo, de paixões e interesses, com a eliminação de

²⁵⁹ DOWNS, Anthony. 1999. p. 71-72.

²⁶⁰ DOWNS, Anthony. Why the Government Budget is Too Small in a Democracy. **World Politics**, Cambridge University Press, julho de 1960, p. 541-563. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2009337>>. Acesso em 20 set. 2016. p. 545-547.

²⁶¹ ELSTER, P.122

opções de utilização da verba pública, determinando que essa se destine ao pagamento de precatórios.

O presente estudo, contudo, demonstrou a absoluta ineficácia da auto-restrição nesse âmbito.

Isso ocorre pelo fato de que, como o próprio Jon Elster já havia previsto, mesmo constituições podem não constituir atos de auto-restrição rígidos, já que projetadas, em geral, não para tornar impossível, mas sim difícil a sua alteração.²⁶²

Ocorre que desde a promulgação da Constituição de 1988 o Estado tem tentado se auto-restringir no que diz respeito aos precatórios, seja com o status constitucional da matéria (presente desde a Constituição de 1934, vide adrede exposto), a exigir procedimento especial e maiorias qualificadas para sua alteração, seja pela determinação de pagamento da dívida em prazos específicos ou mesmo pela vinculação de percentuais da RCL dos entes a tais pagamentos.

Nenhuma das auto-restrições, no entanto, conduziu ao resultado que objetivava. Conforme se observou das análises empíricas da evolução dos pagamentos e do estoque das dívidas dos Estados e do Distrito Federal, as auto-restrições em questão, em geral, foram simplesmente ignoradas pelos entes, que deixaram de cumprir com os pagamentos e prazos nelas fixados. Não fosse o suficiente, as auto-restrições também foram objeto de formais alterações, como bem exemplifica a edição da EC 99/2017 apenas um ano após a EC 94/2017, dilatando significativamente o prazo para pagamento das dívidas judiciais da Fazenda Pública.

A conclusão, destarte, apenas pode ser uma: de nada adianta a edição de emendas constitucionais com a vinculação de recursos, a fixação de prazos, a criação de meios de financiamento para o pagamento da dívida ou outras disposições se continuar a ser do interesse do administrador não pagá-las. Como bem se observou no estudo empírico adrede, prazos não são cumpridos, vinculações não atingem os montantes necessários para integral adimplemento da dívida e mesmo a disponibilização de valores exclusivos para o pagamento de precatórios não leva ao fim da dívida, eis que, conforme foi possível constatar da evolução da dívida do Estado do

²⁶² ELSTER, Jon, 2009. P. 126-127

Rio de Janeiro, a utilização de recursos excepcionais para seu pagamento não impede que essa volte a crescer nos anos seguintes.

Nesse contexto, o problema do acúmulo de precatórios apenas poderá ser solucionado se tornarmos do interesse do administrador realizar o seu pagamento. Na esteira do que afirma Buchanan,²⁶³ se faz necessário alterar recompensas e sanções de forma a assegurar que aquele que faz a escolha tenha incentivo pessoal para atuar de acordo com o critério da maximização da utilidade social, coordenando a estrutura de custo e benefício enfrentada por quem decide com a estrutura de custo e benefício da sociedade como um todo. Caso contrário, da mesma forma como as disposições anteriores e as futuras, também o regime da EC 99/2017, ainda que desconsiderada sua acima exposta inconstitucionalidade, estará fadado ao insucesso.

Para tanto, entendemos que a dificuldade em informar o eleitor acerca dos benefícios do pagamento de precatórios faz com que o caminho mais plausível para que esse pagamento seja do interesse do administrador é através do estabelecimento de efetivas sanções para os devedores e recompensas aos bons pagadores. Em parte, tal já é contemplado pela LRF, que incluiu os precatórios não pagos após 05 de maio de 2000 na dívida consolidada dos entes, bem como por diversas das disposições constitucionais sobre o tema, tais como as previsões de sequestro e de repasses do FPE e do FPM ao pagamento de precatórios.

É necessário, todavia, que essas medidas sejam ampliadas, sendo diretamente vinculadas à redução dos estoques da dívida. Como sugestão, por exemplo, seria possível a fixação de sanções aos entes nos moldes dos artigos 22 e 23 da LRF: dividindo-se os devedores por faixas de acordo com seu endividamento relativo, poderiam ser estabelecidas metas de redução da dívida, sob pena de aplicação das sanções do art. 22;²⁶⁴ eventual estagnação ou elevação do débito levaria à aplicação

²⁶³ BUCHANAN, James M., 2011. p.94

²⁶⁴ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

das sanções do art. 23.²⁶⁵ Por outro lado, como contrapartida pelo cumprimento das metas de redução da dívida, poderiam os devedores receber benesses, tais como o refinanciamento de dívidas com a União com taxas de juros reduzidas, a disponibilização de crédito, a criação de limites diferenciados para endividamento e para gastos, a maior liberação de transferências voluntárias, a maior desvinculação de receitas através da DRU, etc.

O ente que deixasse de realizar os pagamentos nos valores conforme estabelecidos, utilizando esses recursos para outras finalidades, teria impostas restrições às suas finanças, como forma de sanção a compensar a flexibilidade obtida ao arrepio do ordenamento jurídico. Já os entes que voluntariamente restringissem seus recursos, os destinando ao pagamento de precatórios na forma como previamente estabelecida em atenção aos direitos dos credores, receberia como contrapartida benesses que lhe flexibilizariam o orçamento, com a disponibilização de mais recursos para livre alocação.

Por evidente, qualquer medida que se adote depende de minucioso estudo empírico prévio, a fim de que se estabeleça precisamente qual o seu impacto para as finanças dos entes, para o desenvolvimento da atividade estatal e, por outro lado, para o próprio pagamento dos precatórios. O importante é que as medidas adotadas façam

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

²⁶⁵ Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

com que seja do interesse do administrador pagar a dívida, pois só assim o seu adimplemento será possível, com a recondução dos precatórios à sua finalidade original e a maior realização dos direitos fundamentais. Inclusive, entende-se que o próprio risco de que a auto-restrição estabelecida seja alterada ou extirpada por disposição legal ou constitucional posterior acaba sendo reduzido se o administrador passar a ter interesse no pagamento da dívida, aumentando as chances de ser o problema solucionado em definitivo.

REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto. Moralidade razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, v. 0, n. 4, p.1-25, out. 2005. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwi5jPnzdzXYAhUGjJAKHRc0BzoQFgg1MAI&url=https://xa.yimg.com/kq/groups/24011632/1214774628/name/Moralidade,+Razoabilidade+e+Eficiencia.pdf&usg=AOvVaw0foynTJF9-_lxsRLOUvUPp>. Acesso em: 22 dez. 2017.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense. 2ª Ed. rev. e ampl. 1958a. Volume I.
- _____. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense. 2ª Ed. rev. e ampl. 1958b. Volume II.
- BARBOSA, Marília Costa. Revisão da Teoria da Separação dos Poderes do Estado. **Revista Científica Faculdade Lourenço Filho**, Fortaleza, v. 5, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.flf.edu.br/site/downloads/outros/revista-flf/volume5.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.
- BEÇAK, Rubens. A separação de poderes o tribunal constitucional e a "judicialização da política". **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 103, p.325-336, jan.-dez. 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67808>>. Acesso em: 12 jan. 2018.
- BRAGA, Caroline Duarte. **Execução contra a Fazenda Pública**: sistemática do precatório. In: XVII ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UFBA, 2008, Salvador. Anais... Salvador: CONPEDI, 2008. P. 2820-2840. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/caroline_duarte_braga.pdf>. Acesso em 25 out. 2016.
- BRANDÃO, Antônio José. Moralidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 25, p.454-467, 1951. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12140/11060>>. Acesso em: 20 dez. 2017.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. **Dívida Líquida e Necessidades de Financiamento do Setor Público**. Brasília: Bacen, 2018. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIEDLSP>>. Acesso em: 20 jan. 2017.
- _____. Banco Central do Brasil. **Finanças Públicas**: Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionados à Política Econômico-Financeira. 6. ed. Brasília: BACEN, 2008. Disponível em:

<<https://www.bcb.gov.br/htms/infecon/finpub/manualfinpublp.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. **Collecção das Decisões do Governo do Império do Brasil**: 1863. Tomo XXVI Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1863. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18481/collecao_leis_1863_parte1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 jan. 2018

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Conselho da Justiça Federal. **Precatórios e requisições de pequeno valor - RPV** / Conselho da Justiça Federal; Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, coord. 2. ed. rev. e atual. – Brasília : CJF, 2005.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Precatórios**: Racionalização de Procedimentos. Brasília, 2012. Disponível em: <http://cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/manual_precatorios_grafica.pdf > Acesso em 20 out. 2017.

_____. Conselho Nacional De Justiça. **Precatórios**: Reestruturação da gestão dos tribunais. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/precatorios/reatorio_precatorios_CNJ_FINAL1.pdf> Acesso em 20 out. 2015.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Supremo em Ação**. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/08/f8bcd6f3390e723534ace4f7b81b9a2a.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Congresso. Senado. **Exposição de Motivos Proposta de Emenda à Constituição nº 152/2015**. 2015. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3036103&disposition=inline>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **O que é dívida pública?** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-divida-publica>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. PORTAL BRASIL. **Entenda os 10 principais pontos da reforma da Previdência**. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2017/04/entenda-os-10-principais-pontos-da-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 14 jan. 2018

_____. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. . Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco do Setor Público Nacional (BSPN)**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**: 2016. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Finanças+dos+Entes_8set17/6ad83181-517a-4e31-bbe7-2305fff4949a>. Acesso em: 13 jan. 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução Orçamentária**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 23 out. 2017.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **FAQ: Dívida Pública - Conceitos Básicos**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Histórico**. 2014. Disponível em: <<https://www.siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=38>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Mensal da Dívida Pública Federal**. Brasília: STN, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/630387/Texto_RMD_Nov_17.pdf/0f171547-d449-46a9-94e0-b291c5f6e227>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Disponível em: <<https://www.siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **STN divulga novo boletim de finanças de Estados e municípios**. 2017. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/stn-divulga-novo-boletim-de-financas-de-estados-e-municipios>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Senado Federal. **Relatório Final**. Brasília: Diário do Senado Federal, 1997. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4441567&disposition=inline>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4357. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros. Relator: Ministro Ayres Britto. Diário da

Justiça Eletrônico. Brasília, 26 set. 2014. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>>.
Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4425 QO. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros. Relator: Ministro Luiz Fux. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 04 ago. 2015. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9016259>>.
Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agrg no Agrg no Re nº 486579. Relator: Ministro Cezar Peluso. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 26 fev. 2010. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608577>>. Acesso em: 14 jan. 2018

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 12433. Reclamante: Sinapavi Sinalizacao de Pavimento LTDA. Reclamado: Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 01 fev. 2012. Disponível em:
<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=3096392&ext=RTF>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 19043. Reclamante: Município de São Paulo. Reclamado: Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Teori Zavascki. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 15 ago. 2016. Disponível em: <19043>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 870947. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Recorrido: Derivaldo Santos Nascimento. Relator: Ministro Luiz Fux. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 20 nov. 2017. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14080728>>.
Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Dívida de precatórios consolidada até 31 de dezembro de 2012**. Disponível em:
<<https://www.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos/precatorios/divida-precatorios-por-devedor.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Lista de Precatórios**. Disponível em: <https://sig.tjap.jus.br/sgpe_control_lista_precatorios/>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Relação das entidades devedoras e a respectiva dívida consolidada em 31/10/2017**. Disponível em:
<http://www.tjam.jus.br/index.php?option=com_docman&Itemid=168&task=doc_download&gid=16848>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Ordem Cronológica**. Curitiba: TJ-PR, 2017. Disponível em: <[https://www.tjpr.jus.br/documents/137030/3927140/Ordem+Cronológica+Estado+do+Paraná+-+1997-1999+-+Atualizada+em+05.09.2017+\(1\).pdf/128c93fe-9cce-342a-18c6-234fc8c6de2c](https://www.tjpr.jus.br/documents/137030/3927140/Ordem+Cronológica+Estado+do+Paraná+-+1997-1999+-+Atualizada+em+05.09.2017+(1).pdf/128c93fe-9cce-342a-18c6-234fc8c6de2c)>. Acesso em: 25 dez. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Precatórios**. Porto Alegre: TJ-RS, 2017. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/site/processos/precatorios_e_rpv/>. Acesso em: 25 dez. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Lista de Precatórios Pendentes de Pagamento**. São Paulo: TJ-SP, 2017. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/cac/scp/webRelPublicLstPagPrecatPendentes.aspx>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

BUCHANAN, James M. **Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory**. Indianapolis: Online Library Of Liberty, 2011. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/title/1068>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

CAMPOS, José Miguel de; MELO, Lisana Hildegard. Execução contra ente público: Precatório e Estado Democrático de Direito. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 45, n. 75, p.131-137, jan. 2007. Disponível em: <http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_75/Jose_Lisana.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32571-39731-1-PB.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CHOURAQUI, Jean-claude; JONES, Brian; MONTADOR, Robert Bruce. Public debt in a medium-term perspective. **OECD Economic Studies**, Paris, n. 7, p.103-153, set. 1986. Disponível em: <[http://www.oecd.org/eco/public-finance/public debt in a medium_term perspective.pdf](http://www.oecd.org/eco/public-finance/public%20debt%20in%20a%20medium_term%20perspective.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2018.

CONTI, José Mauricio. Devo não nego: o Direito Financeiro e o dilema da dívida pública. **Revista Consultor Jurídico**. 17 out. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-17/contas-vista-devo-nao-nego-direito-financeiro-dilema-divida-publica>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____. **Direito financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: O. Mendes, 1998.

_____. Flexibilidade orçamentária deve ser usada com moderação. **Revista Consultor Jurídico**. 20 set. 2016a. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-20/contas-vista-flexibilidade-orcamentaria-usada-moderacao>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. **Levando o direito financeiro a sério** [livro eletrônico]. São Paulo: Blucher, 2016b. Disponível em < <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1171>>. Acesso em 25 nov. 2017.

_____. No samba dos precatórios quem dança são os credores. **Revista Consultor Jurídico**. 09 fev. 2016c. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-fev-09/contas-vista-samba-precatorios-quem-danca-sao-credores>>. Acesso em: 21 out. 2017.

COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. Sustentabilidade da Dívida Pública. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. p. 81-99. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b>. Acesso em: 20 jan. 2018.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de Direito Administrativo**. São Paulo: José Bushatsky. 2ª Ed. 1972.

_____. Prerrogativas e sujeições da administração pública. **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 103. Jan-Mar 1971. Fundação FGV. P. 16-32.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2011.

DEIRÓ, Eunápio. **Fragmentos de estudos da história da Assembléia Constituinte do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1117>>. Acesso em 09 nov. 2015.

DELGADO, José Augusto. Aspectos Gerais das Espécies Tributárias. **Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT**, Belo Horizonte, ano 1, n. 5, p. 9-39, set./out. 2003.

_____. **Precatório judicial e evolução histórica. Advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. Continuidade do serviço público**. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (Coord.). Execução contra a Fazenda Pública. Brasília, Centro de Estudos Judiciários, CEJ, 2003, p. 121-140. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16940>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Reflexões contemporâneas (julho/2007) sobre os poderes e deveres do juiz na imposição dos princípios da razoável duração do processo e da moralidade, na relação jurídica formal. In: MEDINA, José Miguel Garcia et al. (Coord.). **Os poderes do juiz e o**

controle das decisões judiciais: estudos em homenagem à professora Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 271-289. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/21455>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

_____. Why the Government Budget is Too Small in a Democracy. **World Politics**, Cambridge University Press, julho de 1960, p. 541-563. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2009337>>. Acesso em 20 set. 2016.

EL PAÍS. Do que Dilma é (e não é) acusada no parecer votado no Senado nesta quarta. **El País**. Brasília. 12 maio 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/31/politica/1459453388_280149.html>. Acesso em: 12 dez. 2017.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: RelumeDumara, 1994.

FELIX, Rosana. “Dono do cofre” do Paraná, Mauro Ricardo explica novo pacote fiscal. **Gazeta do Povo**. Curitiba, p. 12-12. 13 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/dono-do-cofre-do-parana-mauro-ricardo-explica-novo-pacote-fiscal-dyxh4r8b1i5z4p9kmhouiosoj>>. Acesso em: 12 set. 2017.

FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. A emenda constitucional nº 30/00 sob a perspectiva da análise econômica do direito. **Revista da AMDE**, Belo Horizonte, v. 2, p.15-36, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.revista.amde.org.br/index.php/ramde/article/view/28>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

FERRAZ, Sérgio. Privilégios processuais da Fazenda Pública e princípio da isonomia. **Revista de Direito Público**. Vol. 53/54. Jan-Jun 1980.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos: Direito Constitucional**, São Paulo, n. 40, p.67-81, abr.-jun. 2015. Escola Paulista da Magistratura. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/101620/separacao_poderes_doutrina_ferreira.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

G1 PR. Servidores municipais decidem desocupar Câmara de Curitiba após promessa de reunião com prefeitura. **G1**. Curitiba. jun. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/servidores-municipais-decidem-desocupar->

camara-de-curitiba-apos-promessa-de-reuniao-com-prefeitura.ghtml>. Acesso em: 12 set. 2017.

G1 RS. Após pagar R\$ 350 a servidores, governo do RS anuncia depósito de mais R\$ 170. **G1**. Porto Alegre. 06 set. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/apos-pagar-r-350-a-servidores-governo-do-rs-anuncia-deposito-de-mais-r-170.ghtml>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

G1 SP. O que dizem pedido, defesa e parecer sobre impeachment de Dilma. **G1**. São Paulo. 06 abr. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/o-que-dizem-parecer-defesa-e-pedido-sobre-impeachment-de-dilma.html>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa: história de um conceito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 230, p.291-303, out.-dez. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46347/45118>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

GROSSMAN, Gene; HELPMAN, Elhanan. **Separation of Powers and the Budget Process**. Cambridge: National Bureau Of Economic Research, 2006. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w12332.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

HAUBERT, Mariana. Senado renova mecanismo que libera governo de gasto obrigatório até 2023. **Folha de São Paulo**. Brasília. 24 ago. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1806646-senado-aprova-projeto-que-prorroga-dru-ate-2023-proposta-vai-ao-congresso.shtml>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

HAYEK, Friedrich August von. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. Disponível em: <<http://rothbardbrasil.com/wp-content/uploads/arquivos/caminhodaservidao.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. O Princípio da Moralidade Pública e o Direito Tributário. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo: Malheiros, n. 67, p.65-79, jan.-mar. 1994.

JUSTI, Adriana. Professores e polícia entram em confronto durante votação na Alep. **G1**. Curitiba,. 29 abr. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/04/professores-entram-em-confronto-com-pm-durante-votacao-na-alep.html>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, p.177-144, out. 2009. Disponível em:

<https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/37946937/KANAYAMA-Rodrigo_Ineficiencia_do_orcamento_publico_impositivo.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1516109094&Signature=D40kSlvbQy1BuXHvQuwo859ewjo=&response-content-disposition=inline;filename=A_ineficiencia_do_orcamento_publico_impo.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Empresas estatais e o regime de precatórios. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 10, n. 37, p. 251-262, jan./mar. 2012.

LIMA, Vandson; MURAKAWA, Fabio; CUNTO, Raphael di. Senado vota PEC dos gastos em meio a protesto. **Valor Econômico**. Brasília. 29 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4791193/senado-vota-pec-dos-gastos-em-meio-protesto>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

LUCIANI, Massimo. Garanzie defficienza nella tutela giurisdizionale. **Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti**, Roma, p.1-54, out. 2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjfqZXyrPTYAhXJjJAKHa7hCEoQFggzMAE&url=http://www.rivistaaic.it/download/nMIRd3FEJ44AfhuHsdIKOD0i8MdYflg-aPjwM5H7EA0/4-2014-luciani.pdf&usg=AOvVaw3_O13Jfb_HZXfCNGhDwCT3>. Acesso em: 25 jan. 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme. Direito Fundamental à Duração Razoável do Processo. **Revista Estação Científica**, Juiz de Fora, v. 1, n. 4, p.82-97, out.-nov. 2009. Disponível em: <<http://portal.estacio.br/media/4413/artigo-5-revisado.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. O direito à efetividade da tutela jurisdicional na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Processual Civil** n. 28, abril-junho de 2003, ed. Gênese, p. 298/338. Disponível em <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15441-15442-1-PB.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2018.

MARINS, James. Processo instantâneo versus processo razoável: a dualidade temporal da garantia constitucional. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 16, n. 2, p.188-206, maio-ago. 2011. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3280>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 3, n. 1, p.104-120, jan. 2016. Disponível em: <O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação>. Acesso em: 21 dez. 2017.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado**: critérios para a sua aplicação. São Paulo: Marcial Pons, 2015. Disponível em: <<http://www.marcialpons.com.br/wp->

content/uploads/2015/10/L-49_tira-gosto_A-Boa-fe-no-direito-privado_Judith-Martins-Costa.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2017.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. Separação de Poderes: De doutrina liberal a princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 178, p.195-205, abr.-jun. 2008. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi15LnautfYAhUOOZAKHYhZCIUQFggoMAA&url=http://www2.sena.do.leg.br/bdsf/item/id/176530&usq=AOvVaw0CpkbgV9TOrOurTBaP3U1V>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann et al. **Precatórios: O seu novo regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Companhia Editora Forense. 3ª Ed. rev., atual., aumentada. 1976.

_____. Moralidade Administrativa: do conceito à efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 190, p.1-44, out-dez. 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45405/47592>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

NEGREIROS, Teresa Paiva de Abreu Trigo de. **Fundamentos para uma Interpretação Constitucional do Princípio da Boa-Fé**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

OCDE. **General government debt (indicator)**. Paris: OCDE, 2018. Disponível em: <<https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PEIXINHO, Manoel Messias. O princípio da separação dos poderes a judicialização da política e direitos fundamentais. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 4, p.13-44, jul.-dez. 2008. Disponível em: <<http://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/3/3>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública - RAP**, vol. 43, núm. 6, novembro-diciembre, 2009, pp. 1343-1368 Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em 16 dez. 2017.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, vol. 18, núm. 1, jan/mar, 2007, pp. 75-94. Disponível em < <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>>. Acesso em 16 dez. 2017.

PRADO, Otávio; GARCIA LOUREIRO, Maria Rita. Governo Eletrônico e Transparência: Avaliação da Publicização das Contas Públicas das Capitais Brasileiras. **Revista Alcance**, vol. 13, núm. 3, septiembre-diciembre, 2006, pp. 355-372 Universidade do Vale do Itajaí Biguaçu, Brasil. Disponível em < https://www.academia.edu/4297351/Governo_Eletr%C3%B4nico_e_Transpar%C3%Aancia_Avalia%C3%A7%C3%A3o_da_Publiciza%C3%A7%C3%A3o_das_Contas_P%C3%BAblicas_das_Capitais_Brasileiras> Acesso em 16 dez. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Conheça medidas do Plano de Recuperação de Curitiba. **Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba**. Curitiba. 22 maio 2017. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/conheca-medidas-do-plano-de-recuperacao-de-curitiba/42203>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, vol. 4, núm. 3, set/dez, 2010, pp. 23-43. Disponível em < <http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/250>>. Acesso em 16 dez. 2017.

REDAÇÃO. Impeachment: entenda os argumentos pró e contra. **Carta Capital**. São Paulo. 07 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/impeachment-entenda-os-argumentos-pro-e-contra>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

REINHART, Carmen M.; ROGOFF, Kenneth S. **Growth in a time of debt**. Cambridge: National Bureau Of Economic Research, 2010. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w15639.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. Prestação jurisdicional efetiva: uma garantia constitucional. In: FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Org.). **Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 153-166. Disponível em: <<http://www.silvaribeiro.com.br/artigos/artigo11.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

RONDÔNIA. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Receita Corrente Líquida - Exercício 2008**. Disponível em: <<http://www.sepog.ro.gov.br/Conteudo/Exibir/100>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de direito financeiro & direito tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SALGADO, Joaquim Carlos. Princípios hermenêuticos dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 39, p.245-266, jan. 2001. Semestral. Disponível em: <<https://web.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1197/1130>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

SANTOS, João Antônio Dalla Rosa dos. Os precatórios, o STF e a problemática da efetividade do direito do credor. In: LONDERO, Josirene Candido; BIRNFELD, Carlos André Hüning (Org.). **Direitos Sociais Fundamentais: contributo interdisciplinar para a redefinição das garantias de efetividade**. Rio Grande: Editora Furg, 2013. p. 201-217. Disponível em: <http://www.direito.furg.br/images/stories/LIVROS/DIREITOS_SOCIAIS_FUNDAMENTAIS/10Santos2013_DSf.pdf>. Acesso em 12 jan. 2018.

SCHREIBER, Mariana. 5 perguntas para entender as acusações que podem tirar Dilma definitivamente da Presidência. **BBC Brasil**. Brasília. 25 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37190184>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

SEVEGNANI, Joacir. A interpretação das imunidades tributárias segundo a concepção normativa de Ronald Dworkin, Robert Alexy e J.J. Gomes Canotilho. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.1, n.1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Joacir%20Sevegnani%20Revista%20de%20Direito%203.pdf>> . Acesso em 16 set. 2017.

SILVA, Aline Dieguiz B. de Meneses; MEDEIROS, Otávio Ladeira de. Conceitos e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. p. 101-128. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b>. Acesso em: 20 jan. 2018.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. p. 81-99. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b>. Acesso em: 20 jan. 2018.

SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 167, p.213-230, jul.-set. 2005. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi90PvDqtfYAhXBkpAKHQi3DX8QFggxMAE&url=http://www2.sena.do.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/794/R167-13.pdf&usq=AOvVaw0cbHWPgHqvBnzzspUDRV9M>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 173, p.15-24, jul.-set. 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45920/44126>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

STEFANI, Giorgio. **Economia della finanza pubblica**. 5. ed. interamentariv. e aggiornata. Padova: CEDAM, 1990. p. 311.

TJ-RJ inicia pagamentos que irão quitar precatórios. Revista Consultor Jurídico. 2014. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2014-jan-10/tj-rj-inicia-pagamentos-irao-quitar-precatorios-estado>>. Acesso em 22 out. 2016.

TJ-RJ pagou quase R\$1,5 bilhão em precatórios atrasados do Estado. 09 abril 2014. Disponível em <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/161502>>. Acesso em 22 out. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, volume V: o orçamento na constituição. 3.ed. atual. até 31.12.2007, inclui a Emenda Constitucional n.56, de 20.12.2007. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Garantia do processo sem dilações indevidas: responsabilidade do Estado pela intempestividade da prestação jurisdicional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 97, p.323-345, 2002. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67551>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

UNITED NATIONS. **The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies**. Nova Iorque: Não, 2004. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-rule-of-law-and-transitional-justice-in-conflict-and-post-conflict-societies-report-of-the-secretary-general/>>. Acesso em: 25 jan. 2018.p.4

UOL. Pezão atrasa salários de novo, mas promete pôr em dia maio, junho e julho até sexta. **Uol Notícias**. São Paulo. 14 ago. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/08/14/pezaao-atrasa-salarios-de-julho-mas-promete-quitar-atrasos-ate-sexta-com-excecao-do-13.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

VETERE, Martina. **Processo Civile Telematico e Ragionevole Durata del Processo**: Prospettive e Criticità. 2016. 132 f. Monografia – Cattedra di Diritto Processuale Civile, Dipartimento di Giurisprudenza, Libera Università Internazionale Degli Studi Sociali, Roma, 2016. Disponível em: <http://tesi.eprints.luiss.it/18664/1/119513_VETERE_MARTINA.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2018.