

LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE
DIREITO ADMINISTRATIVO

TALITA GANCEDO SILVA

EXECUÇÃO EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA:
SEQUESTRO DE VERBAS COM DESTINAÇÃO ESPECÍFICA NO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE

NATAL/RN
2018

TALITA GANCEDO SILVA

EXECUÇÃO EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA:
SEQUESTRO DE VERBAS COM DESTINAÇÃO ESPECÍFICA NO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) como requisito final para obtenção do título de Pós Graduação em Direito Administrativo.

Orientador: Prof. M.Sc. Edinaldo Benicio de Sá Júnior.

NATAL/RN

2018

Catálogo na Publicação – Biblioteca do UNI-RN
Setor de Processos Técnicos

Silva, Talita Gancedo.

Execução em face da Fazenda Pública: sequestro de verbas com
destinação específica no estado do rio grande do norte / Talita Gancedo
Silva. – Natal, 2018.

40 f.

Orientador Prof. M.Sc. Edinaldo Benício de Sá Júnior.

Monografia (Pós-Graduação em Direito Processual Civil) – Centro
Universitário do Rio Grande do Norte.

1. Precatório – Monografia. 2. Sequestro – Monografia. 3. Verbas –
Monografia. 4. Vinculadas – Monografia. I. Sá Júnior, Edinaldo Benício de.
II. Título.

RN/UNI-RN/BC

CDU 342.9

Larissa Inês da Costa (CRB 15/657)

TALITA GANCEDO SILVA

EXECUÇÃO EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA:
SEQUESTRO DE VERBAS COM DESTINAÇÃO ESPECÍFICA NO ESTADO DO RIO
GRANDE DO NORTE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Centro Universitário do Rio Grande do
Norte (UNI-RN) como requisito final para
obtenção do título de Pós Graduação em
Direito Administrativo.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. M.Sc. Edinaldo Benicio de Sá Junior
Orientador

Prof.
Membro

Prof.
Membro

Dedico este trabalho aos meus pais que sempre estiveram atentos ao meu desenvolvimento pessoal e profissional; meus agradecimentos por me estimularem a buscar novos conhecimentos e ser independente. Ao meu noivo e principalmente a Deus responsável por cada detalhe de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me conceder oportunidades e conhecer pessoas, que são verdadeiros anjos, essências ao meu crescimento.

Aos meus familiares e ao meu noivo que me apoiam, e que inquestionavelmente são os meus maiores incentivadores. São minha força, e não hesitam em me auxiliar.

Aos meus professores e orientador, que fomentaram os novos conhecimentos, norteando para que eu fosse capaz de realizar este trabalho e aos servidores da Divisão de Precatórios do Estado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, por dedicar parte de seu tempo passando informações valiosas.

Agradeço aos meus colegas de classe e com certeza excelentes profissionais.

E finalmente agradeço as minhas companheiras de trabalho, que juntas crescemos profissionalmente em um breve período, embora inesquecível no que tange ao tema do trabalho.

“Não precisas correr tanto; o que tiver de ser teu às mãos há de ir.”

Machado de Assis

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo analisar o sequestro de verbas com destinação vinculada à saúde e educação, para o pagamento de precatório. Demonstra, no entanto, a possibilidade de gerir os precatórios, como o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte que não procede com o sequestro de numerário referente à valores de verbas vinculadas. Para alcançar o objetivo, definiu-se o modelo majoritariamente teórico, de natureza exploratória que permitisse explicar os instrumentos utilizados para viabilizar a quitação dos débitos, acumulados ao longo de várias gestões de precatórios. Os resultados demonstram que há fundamentos que justificam a constrição de verbas vinculadas, porém é possível ter êxito em uma gestão de precatórios sem utilizar essas verbas, devido a permissibilidade do sequestro do Fundo de Participação dos Municípios, que autoriza o condicionamento da entrega de recursos da União ao pagamento dos seus créditos, ou dos de suas autarquias, junto aos Municípios, assegurando o adimplemento da obrigação.

Palavras-chave: Precatório. Sequestro. Verbas.

ABSTRACT

JUDICIAL ENFORCEMENT AGAINST PUBLIC GOVERNMENT: BLOCK OF FUND WITH SPECIFIC DESTINATION IN THE STATE OF RIO GRANDE DO NORTE

The objective of this study was to analyze the block of funds destined to health and education, for the payment of government debt. It demonstrates the possibility of manage public fund, such as Rio Grande do Norte Court of Justice, which is not a process of calculating a number referring to amounts of related funds. In order to obtain the result, the most theoretical model was defined, of an exploratory nature that allows the use of tools for the viability of a series of exercises, accumulated along several government debt management. The results shows there are grounds justifying the construction of block funds, but it is possible that there was a loss of performance due to the permissibility of the Municipal Participation Fund, which authorizes the conditional delivery of resources Union to the lifting of their credentials, or their local authorities, with the Municipalities, ensuring compliance with the obligation.

Keywords: Precatory. Block. Funds.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
EC	Emenda Constitucional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IPR	Instrumentos de Precatório Repositórios
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Ministério Público
OTN	Ordem do Tesouro Nacional
PEC	<i>Proposta de Emenda Constitucional</i>
RPV	Requisição de Pequeno Valor
SS	Suspensão de Segurança
STF	Supremo Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
TJRN	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte
TJSP	Tribunal de Justiça do Rio São Paulo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	12
2.1. A Submissão ao Regime de Precatório	13
2.2. O Pagamento de condenações Contra a Fazenda Pública	14
2.2.1 A requisição de pequeno valor.....	16
3. A EVOLUÇÃO DO NÃO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS.....	18
3.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS DOS PRECATÓRIOS.....	22
3.1.1 Emenda Constitucional 62.....	22
3.1.2 Emenda Constitucional de 94.....	26
3.1.3 Emenda Constitucional de 99.....	27
4. SEQUESTRO DE CONTAS PÚBLICAS.....	30
4.1. NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE.....	34
4.1.1 Fundamentos da não constrição de verbas com destinação específica	37
4.1.2 Sequestro do Fundo de Participação dos Municípios	39
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS	43

1 INTRODUÇÃO

O momento é de dificuldade em decorrência de gestões irresponsáveis, por um lado o poder executivo enfrenta notória crise financeira, por outro, temos os cidadãos que recorrem à justiça alcançam o título judicial e aguardam indeterminadamente o pagamento das condenações de quantias certas.

Trata-se por vezes de credores que são educadores infantis, profissionais da saúde, de antigos proprietários de bens expropriados; que obtiveram o indeferimento em processos administrativos de direitos incontestáveis, em seguida aguardaram anos até assegurar um direito pela via judicial, e a última etapa, a mais angustiante, é a espera para o cumprimento da sentença.

Vale refletir sobre as seguintes situações: a preservação das contas vinculadas à saúde e a educação, por exemplo, embora envolva uma despesa milionária e com possibilidades de sacrificar o orçamento público, é mais significativa que o direito de uma educadora infantil receber valores que deveriam ter sido pagos à título de salário, que, pela própria natureza, é essencial à vida, e passe a aguardar indefinidamente para ter seu direito implementado na folha de pagamento e receber seus retroativos?

A previsão para o pagamento das dívidas de precatórios por orçamento, ou das parcelas é uma realidade para todos os entes devedores sujeitos ao pagamento de precatórios, não sendo relevante o argumento de que se há falta de recursos provisionados em orçamento para o cumprimento de tal obrigação.

Cabe ao ente adotar as providências internas capazes de assegurar o aporte da dívida na forma devida, cumprindo as regras constitucionais e assim, evitando o bloqueio de contas e demais consequências. Pensar o contrário, equivaleria não só em retirar a eficácia do sequestro, como em inviabilizar o próprio regime.

Diante desse cenário, o presente estudo buscará analisar o sequestro de contas públicas para o cumprimento das condenações judiciais em face da fazenda pública, e de alternativamente como tem atuado o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte em relação aos sequestros, uma vez que libera os valores

que são comprovadamente referentes à aplicação vinculada a saúde e educação.

O segundo capítulo traz uma breve introdução ao regime jurídico do direito administrativo, expondo-se o seu conceito, natureza jurídica, objeto e importância. O objetivo é ainda que se forma sucinta, demonstrar o contexto em que o precatório está inserido; o porquê da necessidade de um instrumento diferente das condenações judiciais em face de um particular, e de que forma o pagamento contra a fazenda pública ocorre.

Já no terceiro capítulo, há o retrato de como sobreveio o acúmulo de precatórios, e as mudanças legislativas, e funcionais dos Tribunais de Justiça.

Levando em consideração a inadimplência dos débitos da fazenda, argumenta-se no quarto capítulo, argumenta-se sobre a possibilidade de sequestro de contas públicas vinculadas à saúde e a educação, e como os Tribunais de Justiça do Rio Grande do Norte vem atuando.

Portanto, reside o objetivo geral em demonstrar quais as alternativas para garantir que os entes públicos devedores cumpram suas obrigações, diante do não aporte tempestivo dos recursos para tanto.

Os Tribunais de todo o país têm trabalhado para tornar o Judiciário mais eficiente, porém necessita do tempestivo repasse por parte do executivo. Algumas medidas de gestão têm movimentado o Tribunal do Rio Grande do Norte, que apesar de não praticar o bloqueio de contas vinculadas, tem realizados acordos, sequestros de contas, inclusive do Fundo de Participação do Município. Dessa forma, o objetivo, em específico, será o de demonstrar a viabilidade do sequestro dos valores referentes a obrigações legais quanto às áreas de saúde e educação.

Por tudo apresentando, em termos metodológicos, o presente trabalho parte de uma investigação majoritariamente teórica de natureza exploratória, isso em razão de que a base da análise em comento surge do modo de atuação do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, com relação ao pagamento de precatórios, e se consubstancia na legislação, trabalhos científicos e decisões dos Tribunais. Para tanto, utiliza-se o método indutivo de abordagem.

2 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Em uma breve consideração sociológica observa-se que todos os núcleos sociais possuem regras, sejam escritas, verbais ou visuais, mas que garantem à própria conservação no meio coletivo, sendo essas diretrizes sujeitas às mudanças, assim como para o Direito (REALE, 2002, p. 26).

Existem princípios que são peculiares ao direito administrativo, e que guardam sentido entre si e unidade que compõe o sistema ou o regime (MELLO, 2014, p. 15). Desse modo, é o regime jurídico de direito público que rege basicamente os atos administrativos, cabendo ao direito privado fazê-lo em caráter subsidiário, e sem opor-se ao regramento fundamental específico para os atos públicos.

Assim, a atividade dos agentes públicos é direcionada por diversos princípios e normas dispostas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, para garantir o Estado Democrático de Direito, isso porque é a caracterização normativa que norteia, delimitando o desempenho de funções, objetivando atingir o benefício do coletivo.

Com efeito, como o direito público busca atender ao interesse público há regras e princípios jurídicos específicos para os atos administrativos, uma vez que possuem prerrogativas diferentes do direito privado, dado a relevância de sua finalidade (FRANÇA, 2007, p. 3).

A expressão regime jurídico administrativo é reservada tão somente para abranger o conjunto de formas, de conotações, que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada na relação jurídico-administrativa. O regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições (DI PIETRO, 2014, p. 61).

Dessa forma, como regime jurídico administrativo estabelece um tratamento único, diferente daquele travado entre os particulares, os princípios fundamentais que dominam a atividade administrativa também são observados quando explorado o universo dos pagamentos dos débitos dos entes públicos, oriundos de condenações judiciais.

2.1 A SUBMISSÃO AO REGIME DE PRECATÓRIO

O direito administrativo por se submeter a um regime jurídico diferente, sujeita os seus credores oriundos de condenações de pagar quantia contra a Fazenda Pública à um procedimento diferente.

Isso porque o poder público também possui responsabilidade sobre os danos causados, e pode figurar no polo passivo de demandas judiciais. Desta forma, é possível haver prestação reparatória em virtude de um dano, ainda que seja decorrente de atos lícitos, aplicando-se o disposto nos artigos 5º, incisos V e X e 37, § 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A norma preceitua que as Fazendas Públicas não são atingidas pelo processamento executório judicial aplicado no cumprimento de sentença comum. Enquanto os particulares condenados ao pagamento de quantia certa têm seus bens afetados à execução¹, como garantia patrimonial de satisfação do crédito (ASSIS, 2013, p. 696), a Fazenda Pública tem procedimento específico.

Mas a distinção do modo do adimplemento das obrigações da Fazenda Pública, não significa o descumprimento das condenações. Pelo contrário, o procedimento deve seguir os trilhos do interesse público existente no cumprimento. Assim como a promoção do interesse público pode ocorrer por meio da preservação do interesse individual (BINENBOJM, 2008, p. 308), há também situações em que aquele decorrerá do condicionamento deste, o que é observado no processo dos precatórios.

O termo precatório deriva da palavra precata, que significa requisitar alguma coisa de alguém. O precatório é uma carta, expedida pelo juiz da execução ao Presidente do Tribunal, a fim de que, por seu intermédio, se autorizem e se expeçam as respectivas ordens de pagamento às repartições pagadoras.

A criação do precatório foi uma medida moralizadora, que evitou o processamento sem obedecer a nenhum critério de ordem (FLORENZANO, 2013,

¹ Artigo 790, do Código do Processo Civil.

p. 291), motivo pelo qual se verificavam abusos.

A sistemática dos precatórios inicialmente foi prevista na Constituição Brasileira de 1934² e atualmente, devido a constantes mudanças, percebe-se que o precatório judicial é um procedimento administrativo complexo, que externa um ato de vontade da Fazenda Pública devedora no cumprimento extrajudicial do título executivo (PERLINGEIRO, 2005, p. 70).

Por se tratar da disponibilização do dinheiro público requer uma prévia organização orçamentária, tendo em vista que a distribuição de recursos deve ser destinada à fim de alcançar todas as garantias constitucionais, para poder receber o valor referente à condenação contra a Fazenda Pública³, é necessário enfrentar uma lista com a ordem cronológica dos credores.

2.2 O PAGAMENTO DE CONDENAÇÕES CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

No processamento para o pagamento de créditos contra a Fazenda Pública, após a sentença transitar em julgado, a parte autora/exequente deverá impor o cumprimento de sentença, apresentando o demonstrativo do valor atualizado do crédito preenchendo o rol taxativo do artigo 534 do atual Código de Processo Civil (CPC). Após a Fazenda ser intimada e transcorrido o prazo de impugnação, expedir-se-á, por intermédio do presidente do tribunal competente, precatório em favor do exequente.

Uma vez o precatório sendo emitido até 1º de julho de determinado ano ⁴, deverá ser incluído na Lei Oramentária Anual (LOA) que está sendo elaborada e vigerá no ano seguinte.

A LOA se refere a um instrumento de planejamento governamental de curto prazo, cuja vigência é de um ano, iniciada em 1º de janeiro de cada ano e de elaboração obrigatória por todos os entes federativos; é que o Orçamento

² Artigo 182, Constituição Federal de 1934 (BRASIL, 1934).

³ Artigo 100, §1º, da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988).

⁴ Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Público, explicita as diversas categorias de previsão de despesas a serem realizadas pelos três poderes estatais e pelo Ministério Público (MP), dependendo do caso, e a previsão de receita para o exercício, também definida tipos.

A elaboração do texto da Lei Orçamentária Anual (LOA) cabe ao chefe do Poder Executivo, que reunirá as informações orçamentárias dos demais poderes e encaminhará um texto único para apreciação pelo Poder Legislativo competente até 31 de agosto de cada ano.

Para elaboração da LOA, deve-se observar o que foi disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) competente. Dessa forma, existem duas diretrizes constitucionais a respeito do precatório: a primeira é a obrigatoriedade da inclusão no orçamento, de verba necessária para o pagamento, e a segunda é a possibilidade do depósito de tais verbas. Evidentemente não pode o Estado sacrificar o mínimo vital dos cidadãos, relativamente a segurança, saúde e educação, para atender a um direito individual de crédito.

Como se observa, a justificativa para a existência da sistemática dos precatórios baseia-se no fato de o poder público brasileiro deter uma complexa lógica de planejamento governamental que impede a satisfação dos direitos dos credores imediatamente, sem, com isso, comprometer a realização de atividades governamentais indispensáveis à sociedade, como serviços públicos essenciais, por exemplo, educação e saúde.

Porém, há que se ressaltar o fato de diversos outros países possuírem uma igualmente rígida lógica de planejamento público, sem, com isso, necessitar de postergar por tanto tempo a satisfação do direito do credor, mediante a inclusão no orçamento público e eventual pagamento pela autoridade competente, o que enfraquece a citada justificativa para a existência dos pagamentos por precatórios no Brasil.

Destarte as medidas de satisfação de dívidas pecuniárias adotam um processamento diferente, observando-se no artigo 100 do texto constitucional de 1988, a previsão dos precatórios e requisições de pequeno valor, como será apresentado no tópico abaixo.

2.2.1 A Requisição de Pequeno Valor

A Requisição de Pequeno Valor- RPV é um procedimento com a mesma natureza jurídica dos precatórios, diferenciando-se, principalmente, quanto ao prazo para pagamento, que é de 60 (sessenta) dias.

Tratando-se de condenações de até 60 (sessenta) salários mínimos contra a Fazenda Pública Federal, ou de 40 (quarenta) salários contra ente estadual ou distrital, ou até 30 (trinta) contra ente municipal⁵, é possível passar um procedimento mais simples que assemelha-se mais com o procedimento de pagamento de condenações a particulares, já que não se sujeitam ao precatório judicial.

Cumpre ressaltar que os valores citados acima vigoram até que os Estados e Municípios editem leis definidoras⁶. O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, por exemplo, resolveu na Portaria n.º 638/2017, que o valor atualizado, igual ou superior a 10 (dez) salários mínimos se a devedora for o Município de Natal, considera-se RPV a requisição de pagamento⁷.

Nos casos que se enquadram nos valores estabelecidos, findo o processo de execução, o juiz da execução ou, sendo do caso, o Presidente do Tribunal de Justiça encaminhará o ofício requisitório, com aviso de recebimento, para o pagamento das obrigações de pequeno valor diretamente ao ente devedor que deverá informar diversos dados essenciais para seu devido processamento.

O devedor intimado fica advertido que deve efetuar o pagamento da requisição de pagamento de obrigação de pequeno valor no prazo de 60 (sessenta) dias⁸ ou 2 (dois) meses⁹, conforme o caso, e este prazo para começa a fluir da data da entrega do ofício requisitório ao ente devedor, sob pena de sequestros dos recursos suficientes ao adimplemento do crédito, a ser feito,

⁵ Valores estabelecidos no artigo 87 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias

⁶ Artigo 97, § 12, do ADCT.

⁷ Art. 13, I, da Lei 12.153/2009.

⁸ Art. 535, §3º, II, do CPC.

⁹ Art. 5º, §2º, da Portaria N.º 638/2017-TJ, de 04 de abril de 2017.

preferencialmente, por convênio BacenJud¹⁰.

O pagamento voluntário da requisição de pagamento de obrigação de pequeno valor deve ser feito exclusivamente mediante depósito judicial vinculado a cada credor/processo, vedada sua realização administrativamente ou diretamente à parte, e deverá ser respeitada, pelo órgão devedor, no momento do pagamento, a ordem (dia/hora) de recebimento das requisições de pequeno valor.

Inquestionavelmente, o RPV é um instrumento de eficácia da atividade jurisdicional, atendendo à garantia da razoável duração do processo. Esta possibilidade de recebimento tem sido a esperança de muitos credores, ao ponto de abrirem mão da quantia excedente, tendo em vista que se enquadrar no valor limite é uma tarefa difícil.

Os entes editam normas estabelecendo valores, geralmente inferiores àqueles previstos no art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT, para efeitos de dívidas de pequeno valor, prestando um verdadeiro desserviço para a efetividade da atividade jurisdicional, atuando em detrimento dos pequenos credores da Fazenda Pública, retardando a satisfação dos débitos, mitigando sobremaneira a teleologia constitucional.

Na atuação legislativa, alguns Municípios não têm observado qualquer linha de proporcionalidade ou razoabilidade, havendo abuso na liberdade legislativa delegada em razão da fixação de valores ínfimos como limites das dívidas de pequeno valor para expedição de RPV. Com isso estarão ferindo de morte a teleologia constitucional, que instituiu, através do Requisitório de Pequeno Valor, instrumento eficaz da tutela jurisdicional.

Dessa forma, será necessária intervenção do legislador constituinte para fixar critérios objetivos dentro da proporcionalidade, considerando o tamanho ou capacidade financeira de cada Estado ou Município.

¹⁰ É um sistema eletrônico de relacionamento entre o Poder Judiciário e as instituições financeiras, intermediado pelo Banco Central.

3 A EVOLUÇÃO DO NÃO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

O Direito Constitucional brasileiro prevê o precatório judicial como procedimento de pagamento de título executivo judicial contra a Fazenda Pública, razão de que o precatório judicial obsta a execução forçada, passando a subordinar o pagamento de dívidas judiciais à existência de dotação orçamentária prévia.

Nesse sentido, o mecanismo procedimental de pagamento das dívidas de uma pessoa de direito público, que hajam reconhecidos em juízo, tem início com as determinações, chamadas 'precatórios', que os magistrados expedem ordenando ao devedor que inclua na previsão orçamentária do próximo exercício verba necessária para satisfazer os precatórios que hajam sido apresentados até 1º de julho, cujos valores deverão ser corrigidos monetariamente na data do pagamento (MELLO, 2014, p. 1062).

Assim, apesar de haver a previsão constitucional para que os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais fossem pagos até o final do exercício seguinte, nem sempre foi assim, nutrimo-se um problema dramático no volume acumulado de precatórios.

O valor excessivo da soma dos precatórios é consequência das posições que o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou no passado¹¹. Na década de 80, a inflação no Brasil tomou proporções alarmantes, resultando no não pagamento de precatórios, uma vez que as dívidas judiciais foram tratadas pelos governos dos entes subnacionais como forma de financiamento indireto, isso porque, no primeiro momento, era-lhes facultada emissão de títulos públicos para proceder com a quitação de precatórios, e esses ativos não eram computados para efeitos de limites de endividamento. Assim, mais lhes sobrava para operações contratuais

¹¹ Informações fornecidas por Luís Paulo Aliende Ribeiro, no 1º Seminário Nacional de Precatórios de 22 de novembro de 2017, da ESMARN. Desembargador da 1ª Câmara do Direito Público do Justiça do Tribunal de São Paulo; exerce a função de Coordenador do Setor de Precatórios do TJSP. Já atuou como diretor técnico da Câmara Nacional de Precatórios.

destinadas a fazer frente aos seus déficits orçamentários.

No segundo momento, mesmo após a proibição de emissão de títulos para tal fim, o não pagamento de precatórios alimentares continuou a representar forma de receita de capital para tais entes, driblando os limites de endividamento impostos pela legislação nacional.

Ademais, devido a alta inflação os valores dos precatórios no ato da requisição até o momento que a entidade pública tinha para pagar, a inflação ocorria todo o valor nominal dessa dívida. Assim, as fazendas podiam pagar o valor do precatório sem corrigir monetariamente, passando a ser um valor inexpressivo, infiel à quantia real da dívida. Por isso todas as entidades públicas pagavam precatórios

Com isso, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) tomou iniciativa inédita, criando um mecanismo de vincular o valor dos precatórios a um indexador, a fim de promover a correção monetária. As Fazendas impugnaram essas concessões de precatórios e o STF fez uma grande concessão entendendo que não era possível utilizar esse mecanismo de recomposição do orçamento, sob o entendimento que a entidade pública devedora tinha o direito de pagar aquele valor que foi requisitado dentro do prazo constitucional.

Depois, então, muitos recursos extraordinários, o TJSP passou apenas a fazer a referência a indexadores, e a solicitação de pagamento eram realizadas sem a referência em Ordem do Tesouro Nacional (OTN). Isso, propiciou com que nesse período de inflação as entidades públicas devedoras continuassem a pagar a expressão nominal desse débito, e isso ocorreu até a entrada em vigor do plano real, criando uma situação dramática para o Brasil quanto aos precatórios.

Nesta nova etapa, as entidades públicas passaram a ter dificuldade de arcar com seus débitos de precatórios, uma vez que os valores não se depreciavam como na época dos picos de inflação. Então, iniciou-se uma nova batalha para que os estados fossem penalizados pelo não pagamento.

Como no âmbito da atividade jurisdicional não havia previsão de sanção, tendo os magistrados nenhum poder com relação a dívida, e a função dos Tribunais de Justiça era de publicar no diário oficial para que o devedor tivesse

conhecimento de que o precatório não fosse pago, por entender o STF que a atividade do Tribunal de Justiça é administrativa, não existia nenhum mecanismo para impor eficácia para aquela ordem requisitorial, e isso propiciou toda a sorte de abuso por parte das entidades públicas devedoras e isso resultou que o STF considerou que as entidades públicas devedoras não estavam sujeitas à intervenção federal, porque não havia viabilidade econômica para o pagamento.

Até que o TJSP considerou o pedido de sequestro para o credor de precatório que se encontrava em um grave estado de saúde, sendo portanto, chamado de precatório humanitário e isso acabou fazendo que o Judiciário pela primeira vez tomasse iniciativa para invadir o patrimônio da entidade pública devedora para realizar o pagamento, como uma execução forçada privada, posteriormente, tendo o STF pacificado esse entendimento¹².

Posteriormente, veio a Proposta de Emenda à Constituição n.º 12 de 2014, aprovada e discutida no Senado, e na Câmara dos Deputados como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 51, e por fim a publicação da Emenda Constitucional (EC) n.º 62. Imediatamente o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ajuizou as Ações Diretas de Inconstitucionalidades (Adins) números 4357, 4372, 4400 e 4425, e que se impugnaram a inconstitucionalidade de praticamente todo o texto da emenda.

Durante o trâmite da Adin n.º 4357, que até hoje está em curso, o relator Ayres Brito, deixou de considerar o pedido liminar, para não afetar o regime de prioridade de tramitação do Supremo Tribunal de Justiça (STF), e pediu para todos os Tribunais de Justiça (TJ) do país trouxessem informações sobre os precatórios, porque antes não havia esse controle e o resultado é que esses dados não existem, porque a EC n.º 62 alterou a forma com que as informações sobre os créditos eram compilados.

Antigamente quando se expedia precatório de uma ação com muitas pessoas, se tinham em mente a requisição de um valor para um precatório, e esse

¹² RMS n 32.294, Relator Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 05 de outubro de 2010, publicado em 13 de outubro de 2010.

valor dizia respeito a vários créditos individualizados, mas essas informações deixaram de ser úteis para a EC n.º 62.

Essa situação então fez com que, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo baixasse uma resolução sobre a Emenda Constitucional n.º 62 e em seguida o Conselho Nacional de Justiça- CNJ regulamentou (Resolução n.º 115/2010) no âmbito do Poder Judiciário, sobre a gestão de precatórios e criou o cadastro de entidades devedoras inadimplente.

A partir da publicação da ordem de serviço n.º 2 do TJSP, começou a ficar claro que alguma coisa havia mudado na condução do Poder Judiciário em relação a EC n.º 62, e isso foi fruto de uma presença muito forte da magistratura nacional de repudiou a EC n.º 62¹³ e essa situação acabou permeando a ordem de serviço n.º 2 que é a anterior a Resolução n.º 115 do CNJ.

Ao longo da história, os Tribunais tem tomando decisões importantes a fim de minimizar os reflexos da inadimplência crônica dos precatórios; estes chegam a constituir um valor milionário.

Embora, a execução de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública seja uma despesa milionária e com possibilidade de sacrificar o orçamento público, os entes públicos estão sujeitos ao sequestro de quantia nas contas de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ordem do Presidente do Tribunal.

Outra iniciativa inédita de congregação de todos os Tribunais de Justiça Estaduais do Brasil com a criação da Câmara Nacional de Gestores de Precatórios, a partir das reuniões dessa Câmara, são emitidas Notas Técnicas que oferece recomendações para os gestores de precatórios do todo o país; compartilhasse experiências de sucesso e auxiliares nas dificuldades.

A Câmara Nacional de Gestores de Precatórios ganhou importância em função de assessoramento aos presidentes dos Tribunais de Justiça, fundamental para a padronização e o aprimoramento das requisições de pagamento.

A mais recente Nota Técnica n.º 05/2018 vincula implementação de

¹³ Informação fornecida por Luís Paulo Aliende Ribeiro, no I Seminário Nacional de Precatórios, evento promovido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

novas medidas uma vez publicada a Emenda Constitucional 99.

3.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS DOS PRECATÓRIOS

Recentemente foi promulgada outra emenda estendeu novamente o prazo para o pagamento dos precatórios, reservado àqueles entes que apresentem efetiva e comprovada dificuldade para quitação da dívida no prazo estabelecido na Emenda Constitucional (EC) n.º 94. A EC n.º 99 é, portanto, a quarta emenda à Constituição brasileira para tratar exclusivamente da sistemática dos Precatórios.

A primeira foi a EC n.º 30 e ficou conhecida como a emenda do calote vez que autorizava o parcelamento no pagamento por 10 anos. Posteriormente, em 2009, foi promulgada a EC n.º 62. Nela foi alterado o artigo 100 da Constituição de 1988 e acrescentado o artigo 97 no ADCT. Essas alterações instituíram o regime especial de pagamento de Precatórios pelos estados, Distrito Federal e Municípios.

3.1.1 Emenda Constitucional 62

Com vistas a solucionar ou, pelo menos, minimizar a grave questão relacionada ao não pagamento tempestivo dos precatórios regularmente emitidos pelos entes federativos brasileiros, foi promulgada em 09 de dezembro de 2009 a Emenda Constitucional n.º 62, que se dispôs a alterar o artigo 100 da Constituição da República e incluir o artigo 97 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Sendo assim, buscaram uma medida paliativa para alterar a forma, o prazo e a ordem cronológica de pagamento.

Antes da edição da Emenda Constitucional n.º 62, por exemplo, a Constituição da República de 1988 determinava a estrita observância da ordem cronológica dos requisitórios destinados ao pagamento de dívidas do Poder

Público¹⁴(Súmula 655 do STF), com exceção aos créditos de natureza alimentar, não obstante também fossem pagos por este meio, ou seja, até a promulgação da Emenda Constitucional n.º 62, a única hipótese prevista de sequestro de recursos para pagamento de precatórios se dava quanto a ordem cronológica de apresentação e, conseqüentemente, de pagamento era frustrada.

Na atual redação, apesar de ter retirado esta ressalva do caput, os créditos de natureza alimentícia continuam a ser pagos com preferência, porém também estão inclusos no rol de prioritários: os titulares dos créditos maiores de 60 (sessenta) anos; os portadores de doenças graves; e as pessoas com deficiências, prevista em lei, na data da expedição de precatório.

Tal narrativa tem reflexo direito nas solicitações dos sequestros uma vez que os fundamentos de seu requerimento eram basicamente de credores com doenças graves, que não eram assistidos pelo benefício da prioridade na ordem cronológica; e nas hipóteses de preterição do direito de receber o pagamento de precatório de natureza alimentar.

Outro ponto importante é que nessa disposição originária, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito só tinha cabimento nos casos de burla à ordem cronológica de pagamentos, não havendo que se falar na medida em caso de simples mora do ente público devedor.

Outras inovações que perduram até os dias de hoje tiveram início com essa emenda. Dentre elas podemos citar a compensação entre Precatórios e créditos da Fazenda Pública; cessão de crédito inscrito em Precatório; compra de imóveis públicos por meio dos Precatórios.

Além disso instituiu a correção monetária e os juros da com base no índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança que, embora já tenha sido alterado, causou danos a diversos credores da Fazenda Pública por possuir taxa inferior a da inflação. Dessa forma, a taxa nominal de correção era positiva, mas a taxa real negativa, fazendo com que o beneficiário perdesse poder de compra no longo prazo.

¹⁴ Súmula 655 do STF.

Já no ano de 2013 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou parcialmente a inconstitucionalidade da EC n.º 62/2009. Por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4357 e 4425 foram declarados inconstitucionais dispositivos do artigo 100 da Constituição Federal, que institui regras gerais para Precatórios, e integralmente inconstitucional o artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que cria o regime especial de pagamento.

Para grande parte dos Ministros o maior problema residia no grande prazo para o pagamento e ausência de limite temporal definido. Uma vez que o ente devedor deveria depositar para pagamento dos credores uma porcentagem do valor da sua receita, e não do estoque de Precatórios, a moratória duraria enquanto a dívida fosse maior que o volume de recursos disponíveis.

Devido à essas inovações a posição inicial da Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo foi no sentido da extinção dos pedidos de sequestro de rendas públicas, quando a apreensão efetiva do numerário ainda não tivesse ocorrido, por se considerar, em tal caso, inexistente seja situação jurídica consolidada, seja ofensa a ato jurídico perfeito ou a direito adquirido, não mais poderia sê-lo na vigência da EC n.º 62.

Isso porque a Emenda Constitucional n.º 62/09 estabeleceu que, enquanto os entes devedores estiverem realizando pagamentos de precatórios pelo regime especial, não poderão sofrer sequestro de valores, exceto no caso de não liberação tempestiva dos recursos¹⁵.

Assim, uma vez optando pelo regime especial para pagamento de precatórios, a Fazenda Pública devedora não mais sofrerá sequestro de suas contas, a não ser que deixe de efetuar o depósito mensal, em conta especial, do correspondente a 1/12 (um doze avos) do valor apurado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas.

No entanto, na prática, tais decisões de extinção de sequestro foram alvo de mandados de segurança com pedido liminar, sendo que muitos tiveram suas liminares deferidas.

¹⁵ Na forma prevista no inc. II, §1º, do art. 97, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O argumento utilizado pelos impetrantes era de que o direito já havia consolidado, pois muito antes da Emenda Constitucional (EC) n.º 62 tinham-se reunido todos os requisitos indispensáveis, de acordo com a Lei de Introdução ao Código Civil, segundo os quais consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer.

Frise-se inexistir qualquer ilegalidade na decisão de extinção do pedido de sequestro, ante o advento da EC n.º 62/09, uma vez que sua aplicação é imediata, abrange todos os precatórios pendentes de atendimento e, ademais, suas disposições obstam a decretação de sequestro de rendas em qualquer hipótese, desde que o ente público esteja adimplente quanto ao repasse mensal de valores ao Tribunal de Justiça, previsto na citada emenda.

No entanto, por fim o Supremo Tribunal Federal se posicionou no sentido da imediata aplicação do artigo 97, § 13, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por meio de duas Suspensões de Segurança, uma intentada pelo Município de São Paulo (SS 4303) e, outra, pelo Município de Diadema (SS 4421), sendo que ambas decisões foram no sentido da suspensão do prosseguimento dos sequestros, isto é, a favor da aplicação imediata dos preceitos introduzidos pela Emenda Constitucional n.º 62/09.

Além disso, desta forma, fica mais fácil incutir responsabilização à autoridade que frustrar o cumprimento adequado das normas concernentes aos precatórios¹⁶.

Até a promulgação da Emenda Constitucional n.º 62, o Presidente do Tribunal só poderia ser responsabilizado se frustrasse a ordem cronológica de pagamento. Com a nova disposição, espera-se uma postura mais proativa e vigilante por parte de tais autoridades a fim de acompanhar o depósito regular dos recursos devidos e, na hipótese do descumprimento, aplicar as medidas sancionadoras cabíveis a fim de dar efetividade ao imperativo constitucional, qual seja, o sequestro¹⁷ e retenção dos repasses¹⁸.

¹⁶ Nos termos do art. 100, § 7º, da C/88

¹⁷ Artigo 97, inciso I, § 10º, do ADCT.

¹⁸ Artigo 97, inciso V, §10º, do ADCT.

3.1.2 Emenda Constitucional de 94

Em 2016, três anos após os ministros do Supremo Tribunal Federal declararem a inconstitucionalidade de partes da Constituição e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias- ADCT, foi promulgada a Emenda Constitucional 94.

A primeira alteração ocorreu no artigo 100, § 2º e definiu prioridade no pagamento para os titulares maiores de 60 (sessenta) anos, originários ou por sucessão hereditária, de débitos de natureza alimentícia (salários, pensões, indenizações por morte ou invalidez e aposentadorias).

Já a segunda alteração incluiu no artigo 100 os §§ 17 e 18. Neles estava disposto que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam direcionar parte da receita corrente líquida para o pagamento de Precatórios e obrigações de pequeno valor.

Com a inclusão dos artigos 19 e 20, surgiu a possibilidade de: financiar as dívidas de Precatórios e das Requisições de Pequeno Valor-RPV em relação ao excedente, quando o montante total de débitos em um ano ultrapassar a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos cinco anos anteriores; e pagar 15% da dívida no exercício financeiro seguinte e o restante parcelado nos cinco anos subsequentes, com correção monetária e juros.

Outra inovação controversa trazida pela emenda foi na possibilidade de acordos diretos entre os entes públicos e os credores. A divergência no benefício dos acordos se deve, uma vez que o devedor paga ao credor menos do que é devido pelo simples fato do credor, por necessidade, querer receber antes do exagerado prazo previsto.

Com relação ao ADCT, a inclusão mais interessante trazida pela referida emenda foi o artigo 101, que determina que todos os precatórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios vencidos na data base de 25 de março de 2015 deverão ser pagos até 31 de dezembro de 2020. O regime antigo previa prazo até 2024, o que foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal- STF.

Outra inovação que se mostra positiva é a que consta no artigo 102 do

ADCT, que prevê que 50% dos recursos destinados ao pagamento de precatórios em mora serão utilizados no pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação¹⁹, observadas as preferências apontadas no artigo 100, parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988. A outra metade, por opção dos entes públicos, poderão ser destinados ao pagamento mediante acordos com os credores, com redução máxima permitida de 40% do valor atualizado a receber, contanto que não haja recurso pendente. A ordem de prioridade supramencionada vale para essa forma de pagamento.

A possibilidade de compensações de dívidas ativas também foi incluída. Agora passa a ser facultado ao beneficiário compensar ou não o valor com dívidas, desde que elas estejam inscritas na dívida ativa até 25 de março de 2015²⁰.

Ademais, pela inclusão do artigo 101, § 2º, I e II no ADCT, a emenda permite a utilização de depósitos judiciais e administrativos. Do total dos depósitos, 75% poderão ser imediatamente direcionados à quitação dos precatórios.

Quanto aos depósitos judiciais relativos a causas entre particulares, os governos poderão usar até 20% dos recursos em juízo, exceto daqueles de natureza alimentícia. Para obter esse valor, os governos terão de criar um fundo garantidor composto pelos outros 80% dos depósitos. Esse tem sido um dos pontos mais polêmicos da emenda, cuja constitucionalidade é questionada.

3.1.3 Emenda Constitucional de 99

O texto da Emenda Constitucional n.º 99, proveniente do Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 45/2017 foi publicada em 14 de dezembro de 2017, o seu teor objetiva maior agilidade no pagamento de precatórios pendentes. Assim, trouxe dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

¹⁹ Observadas as preferências apontadas no artigo 100, parágrafo 2º, da Constituição.

²⁰ Artigo 105, do ADCT.

(ADCT) para instituir um regime especial de pagamento para os casos em mora.

A nova emenda estende de 2020 para 2024 o prazo para que estados, o Distrito Federal e Municípios quitem seus Precatórios dentro do regime especial aprovado pelo Congresso em 2016.

A maior motivação para edição dessa nova emenda se deve à grave crise fiscal decorrente da queda de arrecadação dos Estados e Municípios. Com isso, ficou evidente a impossibilidade do cumprimento da Emenda Constitucional- EC n.º 94 e a consequente quitação dos Precatórios até 2020.

Assim, pretende-se aperfeiçoar alguns pontos da EC anterior²¹ com a preocupação de conciliar os interesses recíprocos dos credores e devedores de precatórios, com cuidado adicional de emprestar segurança jurídica ao texto para que ele não seja objeto de novos questionamentos do STF²².

Conforme o novo texto Constitucional, é autorizada a utilização de até 75% dos depósitos judiciais e administrativos em dinheiro e até 30% dos demais depósitos judiciais privados para pagamento dos Precatórios²³.

Outra inovação foi a possibilidade de utilização dos valores dos Precatórios e Requisições de Pequeno Valor efetuados até 31 de dezembro de 2009 e ainda não levantados, assegurada a revalidação dos requisitórios pelos juízos competentes, com a preservação da ordem cronológica original e remuneração durante todo período.

Além disso, os entes devedores (Estados, Distrito Federal e Municípios), farão jus a linhas de crédito especiais específicas para o pagamento de Precatórios. Essas, serão fornecidas pela União ou por suas instituições financeiras.

O teto para pagamento de credores preferenciais segundo critérios de idade, estado de saúde e deficiência que antes era de 3 (três) vezes o valor definido para requisições de pequeno valor foi majorado para 5 (cinco) vezes. O

²¹ EC n.º 94 de 2016

²² Nota Técnica n.º 05/2018, emitida por meio da Diretoria Executiva da Câmara Nacional de Gestores de Precatórios.

²³ Artigo 101, §2º, incisos I e II)

que resta o valor a ser pago deverá continuar seguindo a ordem cronológica.

O novo artigo 103 do ADCT aduz que os devedores que possuem Precatórios ainda não pagos que superem 70% da Receita Corrente Líquida não poderão promover novas desapropriações, salvo exceções como no caso de imóveis destinados à saúde e educação.

Foi acrescentado ao artigo 105 do ADCT os parágrafos 1º e 2º. Essa inserção impõe que até maio entes devedores devem regulamentar a compensação de Precatórios com débitos tributários ou de outra natureza inscritos em dívida ativa até 25 de março. No caso de não ser efetuada a regulamentação os créditos poderão ser compensados.

Assim, acredita-se que a esta emenda vai aumentar a regularidade dos pagamentos e promover um alívio para Estados e Municípios que estão em dificuldades financeiras.

4 SEQUESTRO DE CONTAS PÚBLICAS

A escassez de recursos públicos para custear a crescente demanda pela efetivação dos direitos assegurados na Constituição Federal de 88, fomenta o descumprimento das determinações judiciais que interferem nos cofres públicos.

Diante desse contexto, uma das providências a serem adotadas em face ao aludido descumprimento é o sequestro, que apreende verba suficiente à satisfação do crédito.

Como anteriormente disposto no presente trabalho, o ordenamento admite o sequestro de verbas públicas em algumas hipóteses; três dessas hipóteses estão previstas no texto constitucional (BRASIL, 1988). A primeira delas é quando há a quebra da ordem cronológica de pagamento; a segunda, em caso de omissão no orçamento, ou seja, a não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito; a terceira em caso de não liberação tempestiva do todo ou parte dos recursos.

Assim, o que justifica o sequestro é a violação da Constituição da República Federativa do Brasil, que o ente público já descumpriu. Havendo um desequilíbrio, com a ofensa a constituição precisa-se reequilibrar o sistema com o todo, uma vez que permite-se uma tutela diferenciada do direito material do credor, voltada a se contrapor às possíveis arbitrariedades dos agentes públicos, incumbidos de cumprir as determinações constadas nas condenações em face da Fazenda Pública.

Porém, observa-se que quando se trata de orçamentos públicos, o gestor não é livre para aplicar os recursos da forma como bem entender, ao contrário, deve empregá-los para atender a programas predeterminados pelo constituinte, pelo legislador ou pelo chefe do Poder Executivo, sempre tendo em vista a busca da satisfação do interesse público.

Sabe-se que no ordenamento jurídico brasileiro, em especial na CF/88, há uma série de receitas públicas que se encontram previamente alocadas a despesas específicas, ou “carimbadas”, como se costuma dizer, apenas uma pequena parte dos recursos são desvinculados.

De um lado, há a opção do sequestro como medida de pagar em dia os precatórios, uma vez que hoje existem medidas mais severas para a satisfação da impontualidade ou da falta do cumprimento das obrigações nos prazos fixados na constituição, por outro lado existe o argumento de que nem toda a verba a disposição dos entes públicos poderia ser objeto apropriação pelo poder Judiciário para a satisfação de precatórios.

Cumpre destacar que não há unanimidade quanto ao tratamento da matéria nos Tribunais Superiores, tampouco nos foros estaduais. Para compreender a polêmica que esse tema produz questiona-se: pagar o salário de professor que não foi pago em tempo, usando uma verba que deveria ter sido carimbada para a educação, justifica o uso de força do Judiciário?

Professoras do Município da Cidade do Natal-RN, por exemplo, sofrem constantemente com falta de reajuste adequado de seus salários com alegações inconstitucionais da Secretaria da Educação. Para terem direitos implementados e surtirem efeitos na folha de pagamento, bem como receberem os valores retroativos, precisam judicializar suas demandas, o que dura anos até formar um título judicial. Mesmo após a espera durante o processo administrativo e do processo judicial, ainda é preciso aguardar indeterminadamente até o pagamento da quantia condenada.

No entanto, o pagamento deveria ser realizado até o final do exercício seguinte, ou seja, no máximo em 18 (dezoito) meses e com o valor atualizado²⁴, o que na prática, comumente, não ocorre.

A polêmica do sequestro de contas públicas envolve justamente o fato de bloquear contas vinculadas à direitos básicos constitucionais, porém, sem desmerecer as outras políticas públicas de saúde e educação, quanto falamos em precatórios, e de bloqueio de contas públicas, indica que um direito constitucional foi preveamente violado.

Por muitas vezes a destinação de verba para determinado setor, não é acompanhada de uma política pública eficaz que justifique a alocação desses

²⁴ Artigo 100, §5º, da CF/88

recursos; sendo este fato verdadeiro, justifica o sequestro dessas contas pelo descumprimento da constituição.

Por isso, é essencial o cuidado com a eficácia das leis orçamentárias, para termos um instrumento formidável que evite as consequências do ato do não pagamento de precatório. As consequências são mais difíceis de serem resolvidas do que evitá-las.

Demora-se anos e anos para formar o título judicial; é obrigação do Estado/Município pagar. Os gestores estão descumprindo ordem judicial desde o início, causando o desequilíbrio, sendo necessários o emprego de atitudes forçadas para retomar um equilíbrio sistêmico do poder público como um todo²⁵.

Incoerente e incompreensível seria se diante de um descumprimento de normas constitucionais, não se tomasse nenhuma providência em face da Fazenda Pública. Há um direito do credor de que o Tribunal acesse as verbas do erário público e sequestre esse valor.

Presentes as situações constitucionalmente previstas para que se promovam o sequestro, o bloqueio de contas, ou a retenção de recursos, estes podem atingir valores de verbas vinculadas.

Utilizar a verba destinada à saúde ou a educação, ou de um convênio, pode deixar políticas públicas essenciais desprotegidas. Porém, deixar de honrar o dono de um imóvel desapropriado há 20 (vinte) anos ou um professor que não recebeu na época daquilo que lhe era devido justifica a sequestro de contas vinculadas, com destinação específica da saúde e da educação.

Entre esse direito de uma pessoa e o direito de manter uma política pública, decidir qual prevalece é uma tarefa árdua. Dessa forma, há claramente um conflito que vai depender do entendimento do gestor de precatórios de cada Estado.

O direito da vinculação da verba é constitucionalmente assegurado,

²⁵ Luís Paulo Aliende Ribeiro, Desembargador da 1ª Câmara do Direito Público do Justiça do Tribunal de São Paulo; exerce a função de Coordenador do Setor de Precatórios do TJSP. Já atuou como diretor técnico da Câmara Nacional de Precatórios.

porém o direito de receber o precatório também é constitucionalmente assegurado; e como a CF/88 não tem uma disparidade de direitos, tanto é que o Tribunal de Justiça-TJ o realiza quando a ordem constitucional foi violada. Assim, através do sequestro tenta-se recolocar em ordem uma constituição maculada e violada.

O argumento de que não se podem atingir determinadas contas devido ao conflito contábil, não vai fazer com que a ordem constitucional seja reposta, dado que a ofensa aos precatórios que não foram pagos vai permanecer.

Assim deve haver um equilíbrio, tentado manter essas contas intangíveis sempre que possível, mas que o dinheiro é fungível e havendo dinheiro em outras contas é possível que o ente público contabilmente recolha os valores sequestrados; ou outra alternativa é buscar o dinheiro no fundo de participação, porque esse dinheiro ainda não foi alocado.

Diferente dos teoremas da mão invisível (SMITH, 1996); e da busca dos seus próprios interesses, o sistema jurídico administrado, dentre suas prerrogativas e restrições é o que busca alcançar bons resultados para a sociedade como um todo. A questão é que existem ferramentas para buscar dinheiro para pagamento de precatórios, e devem ser utilizadas com rigor pelos Tribunais de Justiça.

Vale dizer que o credor de precatório que está no regime ordinários, estão aguardando a um ano, e desde que foi criado esse regime especial em 2009, que se permitiu que os entes públicos em geral acumulassem um passivo enorme de precatórios, e esses credores mais antigos aguardam receber seu crédito em tempo indeterminado, assim, qual o direito protegido que está sendo constitucionalmente mais sacrificado?

O que se verifica-se que não existe uma resposta pronta. O cidadão tem direito a ter seu precatório pago, na forma, no valor e no prazo que a Constituição exige e isso desde o ano de 2009 foi mantido e proposto como encargo e uma tarefa feliz pelos Tribunais do Justiça.

O pagamento do precatório não pode ser esquecido ou ignorado pelo mero argumento de que não há recursos disponíveis, sobretudo quando essa falta

de disponibilidade é provocada pelo próprio ente, ao não provisionar recursos em seu orçamento para tal fim. Ademais, o ente devedor dispõe de tempo considerável para remodelar seu orçamento.

Se o devedor recebeu tempestiva comunicação do valor da dívida com precatório, e nada fez para o seu pagamento, ou se foi intimado para regularizar o pagamento em 30 (trinta) dias, e também nada fez, não pode e nem deve receber o Judiciário qualquer apoio no sentido de eximi-lo da obrigação, liberando recursos apreendidos em contas vinculadas, principalmente quando a ele se foi possível comprometer a integralidade de seus recursos não vinculados com outros compromissos.

Por essas razões, liberar por completo contas vinculadas, sem uma avaliação de individualizada, equivale a dar a fórmula para o devedor escapar do cumprimento de obrigações constitucionalmente de pagamento de precatórios; bastaria que o devedor mantivesse sem saldo as contas não vinculadas, ou com saldo insuficiente para o pagamento da dívida, derivando uma desmoralização do próprio Judiciário.

4.1 NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE - TJRN

No Estado, a atual gestão de precatórios manteve o padrão de gestão dos anos anteriores²⁶, portanto, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) não promove sequestros de verbas ditas como “carimbadas”, possuindo destinação específica, como, saúde e educação²⁷.

Por outro lado, a performance dos Municípios e entidades governamentais em relação ao pagamento de precatórios no Rio Grande do Norte tem melhorado sensivelmente do ano de 2016 para 2017.

²⁶ Gestão do Juiz Dr. Bruno Lacerda Bezerra Fernandes.

²⁷ Informações fornecidas pelo Dr. João Afonso Pordeus, atual dirigente da Divisão Precatórios do TJRN, no 1º Seminário Nacional de Precatórios de 22 de novembro de 2017, da ESMARN

O dado reflete o êxito de uma iniciativa do Tribunal de Justiça, que desde a nova gestão do setor de Divisão de Precatórios do TJRN, foram passados determinados Municípios para cada servidor do setor, passando a ter um acompanhamento efetivo de cada ente.

Com isso, no ano de 2017 foram determinadas a realizações de constrições judiciais em mais de 50% dos entes do Estado do Rio Grande do Norte. Após tais medidas, os gestores procuraram evitar os bloqueios de verbas firmando termos de compromissos; foram assinados mais de 50 (cinquenta) termos.

Em vários casos, um dos critérios utilizados por este Tribunal é que os inadimplimentos fossem reduzido em parcelas menores, ou seja, a cobrança foi feita de tudo que estava atrasado anterior a 2015, esse valor foi considerado vencido, mas se permitiu aos novos prefeitos que fizessem o parcelamento ao assinar o termo que definia o percentual do valor que seria pago mensalmente até 2020²⁸.

Tal atitude demonstrou um ganho muito grande para a gestão tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal tem considerado válidos todos os acordos firmados de percentuais.

Essa prática fez com que no ano de 2016 muitos entes públicos que estavam com atraso de pagamento voltassem para o regime ordinário, porque terminou o prazo de gestão antigo prefeitos que descumpriram os parcelamento, e encerrou a dívida de vários Municípios.

Vale ressaltar, que ação derivou de uma gestão de precatório interna. Percebia-se que havia uma intenção de pagar, porém devida as desastrosas gestões de prefeitos os Municípios se encontravam inadimplentes, dessa forma, os termos de compromissos possibilitaram que os novos prefeitos colocassem em dia os débitos dos Municípios.

²⁸ Segundo o juiz João Afonso Pordeus, responsável pela Divisão de Precatórios do TJRN.

Atualmente o Estado do Rio Grande do Norte tem 63 (sessenta e três) prefeituras e órgãos públicos sem nenhum problema de pagamento de precatórios.

Sob outra perspectiva, os Municípios que permaneceram inadimplentes sofreram com intensiva atuação do TJ. Neste ano, a Presidência do TJRN determinou o bloqueio de cerca de quatro milhões nas contas do Município da cidade do Natal/RN²⁹ em razão de atrasos no repasse para o pagamento de precatórios.

Em razão disso, foi determinada a autuação de incidente de bloqueio e sequestro de valores por parte do juiz coordenador da Divisão de Precatórios do TJRN. Em seguida, como o Município não realizou o adimplemento no prazo concedido de 30 (trinta) dias, foi feita a remessa dos autos à Procuradoria Geral de Justiça, que emitiu parecer favorável ao sequestro da quantia devida.

Estando evidenciado o descumprimento, por parte do Chefe do Poder Executivo do Município da cidade do Natal/RN (artigo 101, da ADCT), por não efetuar o pagamento dos precatórios no lustro constitucional, procedeu ao sequestro dos valores devidos.

O mesmo ocorreu com o Município da cidade de João Câmara/RN em razão da ausência de repasses para o pagamento de precatórios. Foi determinado o bloqueio³⁰ de quase dois milhões das contas do Município. A decisão foi tomada após uma série de descumprimentos no acordo realizado entre o Tribunal de Justiça e o Município demandado para regularizar seus débitos.

O caso teve início em 2016 quando foi requerido pela Divisão de Precatórios do TJRN o bloqueio e sequestro de dois milhões e seiscentos mil de reais devidos pelo Município, contudo, o ente continuou sem fazer os pagamentos posteriores, mesmo após a decisão do Tribunal autorizando sucessivos bloqueios nas contas municipais.

²⁹ Processo Administrativo n.º 2018.050005-5 TJRN

³⁰ Processo Administrativo n.º 2016.050045-1 TJRN

Neste ano revogou-se o acordo realizado e considerando descumprido o Termo de Anuência n.º 02/2018-TJRN, vez que não realizado o pagamento da última parcela e inércia na apresentação de um plano de pagamento dos aportes, vencido em 30 (trinta) de junho de 2018, e determinou-se o bloqueio do valor ainda pendente nas contas do Município.

Além disso, pela primeira vez, apesar de já se proceder com o bloqueio através do BacenJud do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no Estado do Rio Grande do norte, foi solicitada à Secretaria do Tesouro Nacional, o bloqueio dos repasses feitos pelo FPM ao ente demandado³¹, para que tais valores fossem diretamente transferidos a uma conta judicial destinada ao pagamento de precatórios.

Outro município que tem passado por dificuldades para repassar os valores para o pagamento de precatórios e que foi necessário no ano de 2018 oficiar a Secretaria do Tesouro Nacional para bloqueio dos repasses a São Bento do Trairí.

Portanto, percebe-se que a gestão de precatórios do TJRN, tem atuado de forma ostensiva, ainda que libere verbas que são comprovadamente vinculadas a saúde a educação. Ressalvadas estas verbas, o Presidente do Tribunal está autorizado para acessar quaisquer contas bancárias para saldar as dívidas em atraso, de modo a garantir a inafastabilidade e exequibilidade do regime.

Outro ponto a considerar, é que os recursos atrelados a convênios ou contratos com outras entidades e repasses do Fundo de Participação do Município são passíveis de apreensão via BacenJud da mesma forma que os recursos existentes nas demais contas bancárias daquele ente.

4.1.1 Construção de verbas carimbadas

No Estado do Rio Grande do Norte o bloqueio de verbas ocorre através

³¹ Informação fornecida pelo chefe da Divisão de Precatórios do TJRN, em 19 de julho de 2018.

do BacenJud, dessa forma, são pesquisadas e bloqueadas todos os tipos de contas do devedor para garantir o cumprimento da normativa constitucional.

Isso porque, ao estabelecer a regra do Regime Especial, o constituinte derivado fixou os limites máximos de tempo para o parcelamento, de forma que o prazo é fixado em 60 (sessenta) meses, contados de janeiro de 2016, contados de janeiro de 2016; aumentando esse prazo para 31 de dezembro de 2024 (EC n.º 99) àqueles entes que apresentem efetiva e comprovada dificuldade para quitação da dívida no prazo espabelecido anteriormente (EC nº 94).

Vale ressaltar que não há necessidade de celebração de acordo ou deferimento de pedido para que entes sejam inseridos no chamado regime especial, possuindo o Município o ônus de pagamento perante o TJRN, de forma que não cumprindo com o dever constitucional³², ficam sujeito ao bloqueio e sequestro de valores.

Há casos casos práticos que determinou-se o sequestro de forma geral, e depois um dos Municípios devedores apresentou a relação de contas, e comprovou que esses valores estavam carimbados, assim o TJRN procedeu com o desbloqueio dessas contas.

Como foram comprovadas as constrições de numerários referentes à valores vinculados à saúde e a educação foi determinado a liberação, seguindo o entendimento do STF³³.

Entende também que os recursos atrelados a convênios ou contratos com outras entidades federativas incorporam ao patrimônio do ente devedor assim que disponibilizados, portanto, ficam tais recursos passíveis de apreensão via BacenJud, bem como os recursos existentes nas demais contas bancárias do ente devedor.

Além disso, o TJRN, no caso de bloqueio de contas vinculadas promove a liberação de recursos vinculados à saúde e educação e mantiveram o bloqueio de convênios, que o texto constitucional não ressalvou as contas bancárias

³² Artigo 97, §2º, ADCT

³³ Agravo Regimental. STF. Pleno, Rcl 6735 AgR. Julgado em 18/08/2010.

abertas em nome do devedor, nem mesmo aquelas abertas e movimentadas para o cumprimento de obrigações relacionadas a convênios.

4.1.2 Sequestro do Fundo de Participação dos Municípios

O procedimento padrão que vem sendo adotado com pelos Tribunais de Justiça para os Municípios que permanecem inadimplentes sem verbas passíveis de bloqueios, é o bloqueio do fundo de participação.

Os Municípios brasileiros são beneficiários de recursos financeiros provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de natureza constitucional. Ocorre, que uma parte desses recursos vem sendo objeto de bloqueio, o que se realiza como forma de assegurar o adimplemento da obrigação de pagar.

A postura de cobrança assumida pelo TJRN, através da medida de bloqueio adotada, encontra respaldo no poder-dever de garantir a boa gestão dos recursos necessários ao pagamento de precatórios. De modo ainda mais específico, a requisição do bloqueio encontraria respaldo no inciso I, do parágrafo único do artigo 160 CF/88, que autoriza o condicionamento da entrega de recursos da União ao pagamento dos seus créditos, ou dos de suas autarquias, junto aos Municípios.

Caso os Municípios não observem o dever de pagar as parcelas referentes aos precatórios, passa a ter lugar a aplicação de um conjunto de medidas que tem como finalidade assegurar o adimplemento da obrigação.

Dessa forma, é apurado um valor que não foi cumprido, em especial, no regime especial é apurando uma parcela mensal que foi paga menor valor ou que não foi paga, verificado esse valor, intima-se do poder público para que pague em 15 (quinze) dias aquele valor sob pena daquelas sanções da Constituição Federal. Mantida a inércia, o que se faz é expedir ofício para o Tesouro Nacional, e os valores que nos dias 10, 20 e 30 iriam para a conta do Município o Tesouro encaminha diretamente para conta do Tribunal de Justiça, até o valor que foi

solicitado.

Esta medida, desde que se cumpram todas as fases de publicidade é uma medida bastante simples de se efetivada, o Tesouro Nacional cumpre com uma eficiência ímpar.

O uso do recurso de fundo de participação acaba ficando um pouco mais livre, porque é um valor que não tem vinculação ainda; assim, o Município vai ter que se acertar com o seus recursos e realocar dentro de suas possibilidades orçamentárias existente. Não cabe ao judiciário entrar nessa questão, uma vez que o Tribunal cobrou, apresentou a conta, a verba entrou no orçamento, entrou nos mapas orçamentários, tudo aquilo do pagamento dos precatórios era algo de pleno e prévio conhecimento do ente devedor. Para se chegar no sequestro é um caminho muito longo.

O ente devedor teve oportunidade para se preparar para não sofrer com um sequestro, a partir do momento que ele deixa de arcar com suas obrigações deve então buscar se ajustar após o bloqueio.

Cabe ao ente adotar as providências internas capazes de assegurar o aporte da dívida na forma devida, cumprindo as regras constitucionais e assim, evitando o bloqueio de contas e demais consequências. Pensar o contrário, equivaleria não só em retirar a eficácia do sequestro, como em inviabilizar o próprio regime.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em decorrência de gestões irresponsáveis, o momento é de dificuldade. Enquanto de um lado o poder executivo enfrenta notória crise financeira, por outro, há cidadãos que aguardam indeterminadamente o pagamento das condenações de quantias certas.

O pagamento do precatório não pode ser esquecido ou ignorado pelo mero argumento de que não há recursos disponíveis, sobretudo quando essa falta de disponibilidade é provocada pelo próprio ente, ao não provisionar recursos em seu orçamento para tal fim.

Consequentemente, ao longo da história, os Tribunais de Justiça têm tomando decisões importantes a fim de minimizar os reflexos da inadimplência crônica dos precatórios. Diante desse contexto, uma das providências a serem adotadas em face ao aludido descumprimento é o sequestro, que apreende verba suficiente à satisfação do crédito.

O constituinte brasileiro não ressalvou do bloqueio de contas vinculadas; se assim o fez, não havia como interpretar que foram excluídas no espectro de sequestro as contas vinculadas à saúde e educação. Portanto, caberia o bloqueio de contas vinculadas a saúde e à educação, principalmente quando trata-se dos profissionais da própria área uma vez que constata-se a violação de direitos desde a alocação de recursos para o pagamento de salários desses profissionais.

Na maioria das vezes não exits políticas públicas eficazes que acompanhem a alocação de recursos, o que justifica o sequestro dessas contas pelo descumprimento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O argumento os recursos destinadas a atividades essenciais é aceitável, porém quando avalia-se a parte prática, na qual, no lugar de desenvolvimento, há carência de investimento devido a má gestão do dinheiro público, passa a ser premissa bastante questionável.

Nesse ponto, deve ser ressaltado que é da natureza do regime de pagamento de precatório a vinculação de receitas para o pagamento de dívidas,

e que o ente devedor dispôs de tempo suficiente para adequar seu orçamento, de modo que permitisse o regular e tempestivo aporte dos valores necessários, sabendo que o descaso acarretaria no sequestro de valores em atraso.

Assim, o que justifica o sequestro é a violação da constituição federal, que o ente público já descumpriu. Havendo um desequilíbrio, com a ofensa, a constituição precisa-se reequilibrar o sistema com o todo.

Cabe ao ente adotar as providências internas capazes de assegurar o aporte da dívida na forma devida, cumprindo as regras constitucionais e assim, evitar o bloqueio de contas e demais consequências. Pensar o contrário, equivaleria não só em retirar a eficácia do sequestro, mas como em inviabilizar o próprio regime.

Porém, observa-se que quando se trata de gestão de precatórios, a atuação nos Estados é diversa. No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, especificamente, os sequestros de verbas ditas como “carimbadas” referentes às áreas da educação e saúde são desprezados.

Por outro lado, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, tem realizados acordos, sequestros de contas, inclusive do Fundo de Participação do Município que garantiram um salto positivo quanto ao número de inadimplentes.

Isso porque, trabalhar com verbas que não são carimbadas diminuiu a probabilidade de ter impugnação por parte do ente devedor, tendo em vista que a vinculação de verbas é um dos poucos argumentos que perbete o desbloqueio.

Assim, conclui-se que a atual conjuntura exige uma razoabilidade desenvolvida em concessões recíprocas, respeitando tanto o interesse coletivo com o individual como a necessidade de exigências ríspidas dos Tribunais de Justiça, porque os presentes dados indicam que a gestão também exerce influência sobre a prestação jurisdicional, e por ser um campo pouco explorado é necessário compartilhar dados, buscando auxiliar a atividade dos Tribunais de Justiça.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken de. **Manual de execução**. 15ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, **Curso de Direito Administrativo**, 32ª edição, São Paulo: Malheiros, 2014. - 5ª edição, 1994.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Câmara Nacional de Gestores de Precatórios. **Nota Técnica nº 05/2018**. Dispõe sobre esclarecimentos e apresenta sugestões endereçadas ao Tribunais de Justiça para fins de cumprimento de disposições expressas na Emenda Cosntitucional 99 de 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1934**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Em 02 de maio de 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Em 09 de junho de 2018.

BRASIL. **Lei 12.153 de 2009**. Promulgada em 22 de dezembro de 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12153.htm>. Em 01 de junho de 2018.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso em Mandado de Segurança n. 32.294. Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrido: Wladimir Ribeiro Junuio e outro. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 05 de outoro de 2010, publicado em 13 de outubro de 2010).

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Rio Grane do Norte**. Dispõe sobre a gestão e operacionalização de Requisições de Pagamento no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte. Resolução 08 de 23 de junho de 2015.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte**. Dispõe sobre a expedição e o processamento das requisições de pagamento das obrigações de pequeno valor (RPV's) no âmbito do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Portaria nº 638 de 04 de abril de 2017.

CASSIO, Scarpinella Bueno. **Novo Código de Processo Civil Anotado**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 27ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2013.

FIOREZZANO, Vincenzo Demetrio. **Crise dos precatórios**. Revista de Informação Legislativa, n 200, out/dez de 2013

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **A função administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador: REDE, n 12, out/nov/dez de 2007.

PERLINGEIRO, RICARDO. **Redefinição de papéis na execução de quantia certa contra a Fazenda Pública**. Revista CEJ, V. 9 n. 31 out./dez. 2005

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva , 2002.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **A Não Vinculação de Recursos**. Natal/RN: ESMARN, 2017. Palestra realizada no 1º Seminário Nacional de Precatórios, 22 de novembro. 2017. Palestra.

VAZ, Orlando. **Precatórios: problemas e soluções**. Belo Horizonte: Del Rey. 2005.