

Ausência do pagamento de precatórios: inconstitucionalidade de leis de diretrizes orçamentárias estaduais.

BRUNO MATTOS E SILVA

Autor do livro "Direito administrativo para concursos" (Ed. Fortium)

brunosilva2008@hotmail.com

1. Disposições da Constituição Federal a respeito do tema e suas motivações.
2. Leis federais de diretrizes orçamentárias de 1999 e 2004 e leis estaduais de diretrizes orçamentárias de 1999 e 2004: análise comparativa.
3. Conclusões.

1. Disposições da Constituição Federal a respeito do tema e suas motivações.

Os bens das pessoas jurídicas de direito público (União, Estado, Distrito Federal, Municípios, autarquias e fundações de direito público) não são penhoráveis, razão pela qual a Constituição Federal estabelece no art. 100 o modo pelo qual serão efetuados os pagamentos devidos pelas pessoas jurídicas de direito público em virtude de decisão judicial: é o sistema de precatórios, por meio do qual o Poder Judiciário encaminha ao Poder Executivo uma lista de valores que deverão ser pagos às pessoas que têm crédito a receber decorrente de decisão judicial.

De posse dessa lista, deve o Poder Executivo, em cada esfera de governo (Federal, Estadual, Distrital e Municipal), obrigatoriamente, incluir no projeto de lei orçamentária anual dotações específicas para o pagamento dos valores devidos pela pessoa jurídica política (União, Estado, Distrito Federal, Município) e entidades da administração indireta de direito público, sujeitas ao pagamento por precatório (autarquias, fundações de direito público).

Desse modo, com exceção feita aos débitos de pequeno valor, o pagamento deve ser feito por meio de precatórios. Para cada débito decorrente de decisão judicial transitada em julgado contra uma pessoa jurídica de direito público existe um precatório. Os precatórios expedidos, após incluídos na lei orçamentária, deverão ser pagos, mediante ordem cronológica de sua apresentação, sendo que os precatórios decorrentes de verbas alimentares deverão ser pagos antes dos demais, também em ordem cronológica de apresentação. Confira-se o inteiro teor do caput do art. 100 da Constituição Federal:

“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.”

O art. 100 da Constituição Federal é expresso no sentido de que a dotação (ou seja, a autorização para gastar), prevista na lei orçamentária, deve ser consignada ao Poder Judiciário. Ou seja, embora o débito seja da União, do Estado, do Distrito Federal, do Município, da autarquia etc, devendo constar do orçamento da entidade devedora (art. 100, § 1º), a dotação deve ser consignada ao Poder Judiciário (art. 100, § 2º). Vamos conferir o inteiro teor dos §§ 1º e 2º do art. 100 da Constituição Federal, de acordo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 30/2000:

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

“§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor, e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.”
(Original sem destaques)

Exatamente para resolver o grave problema do atraso no pagamento dos precatórios, a Emenda Constitucional nº 30/2000 determinou que as dotações fossem consignadas diretamente ao Poder Judiciário.

A razão disso é muito simples: se cada órgão do Poder Executivo for responsável pelo pagamento de seus débitos, será muito fácil frustrar a execução: bastará, simplesmente, deixar de efetuar todos ou parte dos pagamentos, desde que não se viole a ordem de pagamentos (isto é, desde que não pague fora da ordem cronológica). Não há qualquer sanção (sob aspecto jurídico) pelo descumprimento da obrigação do pagamento de precatórios, pois a medida de seqüestro de verbas, prevista no art. 731 do Código de Processo Civil, só é cabível quando a pessoa jurídica de direito público viola a ordem de pagamento: se ela deixar de pagar os precatórios ou parte deles, desde que não pague com violação da ordem cronológica, não há qualquer sanção jurídica. Não é razoável (sob um aspecto político, moral e lógico) que em um processo de execução forçada (como é o caso de processo de execução para pagamento de dinheiro) possa o devedor, já condenado, simplesmente deixar de pagar sem sofrer qualquer tipo de sanção. Não é razoável que a decisão de pagar ou não pagar, em um processo de execução forçada, fique a cargo do devedor, que poderá optar por construir lindas pontes e viadutos, dizer que as finanças do Estado estão em ordem, em detrimento de pagar os precatórios de pessoas que, legitimamente, obtiveram na Justiça o reconhecimento dos seus direitos. Não pode o Estado (Poder Executivo) deixar cumprir o que foi determinado pelo próprio Estado (Poder Judiciário). Portanto, a dotação não deve ser efetuada aos órgãos e entidades devedores. Esse foi o espírito da Emenda Constitucional nº 30/2000.

Se o Poder Judiciário tiver a dotação necessária para o pagamento (como prevê o art. 100, § 2º, da Constituição Federal), poderá efetuar o pagamento devido, pois a ele não interessa reter o dinheiro do pagamento de precatório. Além disso, dispõe o § 6º do art. 100, incluído pela Emenda Constitucional nº 30/2000, que a retenção do dinheiro do pagamento configuraria crime de responsabilidade por parte do Presidente do Tribunal:

“§ 6º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório incorrerá em crime de responsabilidade.”

Como se vê, a Emenda Constitucional nº 30/2000 criou uma sanção expressa para o Presidente do Tribunal que deixar de pagar o precatório; por outro lado, não existe nenhuma sanção para o dirigente ou gestor do órgão ou entidade devedora que deixar de efetuar o pagamento. Isso não está errado, dentro do sistema estabelecido pelo art. 100 da Constituição Federal, pois, conforme vimos acima, a dotação deve ser consignada diretamente ao Poder Judiciário.

No período anterior à Emenda Constitucional nº 30/2000, a União acumulou uma grande dívida com as pessoas com decisões judiciais transitadas em julgado e precatórios expedidos. Para

resolver esse problema, a Emenda Constitucional nº 30/2000 determinou que as dotações fossem consignadas diretamente ao Poder Judiciário (para evitar que os precatórios futuros deixassem de ser pagos) e determinou o parcelamento, em até dez anos, dos precatórios referentes a débitos que não fossem de pequeno valor, alimentícios ou previstos no art. 33 do ADCT (para resolver o problema dos precatórios passados).

A toda evidência, ao incluir o § 6º no art. 100 da Constituição Federal, quis a Emenda Constitucional nº 30/2000 assegurar que o Presidente do Tribunal irá tomar as providências devidas para que os pagamentos sejam efetuados, exatamente para assegurar que o Poder Judiciário não iria cometer o mesmo erro que o Poder Executivo, no tocante ao atraso ou mesmo não pagamento de precatórios, durante o período anterior ao regime estabelecido pela Emenda Constitucional nº 30/2000.

Assim, quem deve fazer o pagamento deve ser sancionado se não fizer o pagamento. Ou seja, quem deve ser sancionado é aquele que deve fazer o pagamento, caso não faça o pagamento. Se o § 2º do art. 100 diz que a dotação deve ser feita diretamente ao Poder Judiciário e o § 6º diz que o Presidente do Tribunal que não fizer o pagamento devido será sancionado, resta evidente que quem deve receber a dotação para efetivar o pagamento é o Poder Judiciário e não os órgãos e entidades do Poder Executivo.

Contudo, para resolver o problema das finanças das pessoas jurídicas políticas (e dos credores), de nada adianta o parcelamento dos precatórios passados, se os pagamentos dos precatórios passados e futuros não forem pagos. Isto é, caso não se adote o disposto no art. 100, § 2º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 30/2000, o problema continuará insolúvel.

2. Leis federais de diretrizes orçamentárias de 1999 e 2004 e leis estaduais de diretrizes orçamentárias de 1999 e 2004: análise comparativa.

De acordo com nosso sistema constitucional, a lei orçamentária anual deve ser elaborada de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Os projetos de leis orçamentárias são de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador, Prefeito).

Antes do advento da Emenda Constitucional nº 30/2000, as leis orçamentárias da União determinavam que as dotações para pagamento de precatório fossem consignadas para os órgãos e entidades devedoras. Confira-se a LDO aprovada em 1999:

LEI FEDERAL Nº 9.811, DE 28 DE JULHO DE 1999 (LDO/2000)

“Art. 20. As despesas com o pagamento de precatórios judiciais correrão à conta de dotações consignadas com esta finalidade em operações especiais específicas, que constarão das unidades orçamentárias responsáveis pelos débitos.

Parágrafo único. Os recursos alocados na lei orçamentária, com a destinação prevista neste artigo, somente poderão ser cancelados para a abertura de créditos adicionais com outra finalidade mediante autorização específica do Congresso Nacional.” (Original sem destaques)

Naquela época, os pagamentos de precatórios por parte da União eram efetuados com grande atraso. Não era sem razão: as verbas eram consignadas para os órgãos devedores!

O resultado foi um acúmulo na dívida da União com as pessoas com decisões judiciais transitadas em julgado e precatórios expedidos, que motivou o advento da Emenda Constitucional nº 30/2000, conforme vimos acima.

Vejamos, a título de exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Minas Gerais aprovada em 1999, que incidia no mesmo erro da LDO da União do mesmo ano:

LEI ESTADUAL Nº 13.272/1999 (LDO-MG/2000)

“Art. 24 - A despesa com precatórios judiciais será programada, na lei orçamentária, em dotação específica da unidade orçamentária responsável pelo débito.

§ 1º - Os órgãos e as entidades integrantes do Orçamento Fiscal deverão encaminhar à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, para inclusão na Lei Orçamentária de 2000, a relação de débitos referentes a precatórios judiciais apresentados até 1º de julho de 1999 de acordo com o § 1º do art. 100 da Constituição da República.

(...)” (original sem destaques)

Esse era o sistema passado, aplicável em decorrência de uma interpretação equivocada do § 2º do art. 100 da Constituição Federal. A Emenda Constitucional nº 30/2000 surgiu para corrigir esse equívoco: introduziu-se no § 2º do art. 100 da Constituição Federal o vocábulo diretamente, para restar claro que as dotações seriam efetuadas para o Poder Judiciário e não para os órgãos e entidades devedoras.

Vejamos, então, como o sistema está atualmente. Vamos comparar os dispositivos referentes à questão do pagamento de precatórios das leis de diretrizes orçamentárias da União e do Estado de Minas Gerais, ambas aprovadas em 2004 e referentes à lei orçamentária para execução em 2005:

Dispõe a Lei Federal de Diretrizes Orçamentárias atualmente em vigor:

LEI FEDERAL Nº 10.934, DE 11 DE AGOSTO DE 2004.

“Art. 26. As dotações orçamentárias das autarquias e das fundações públicas, destinadas ao pagamento de débitos oriundos de decisões judiciais transitadas em julgado, aprovadas na lei orçamentária anual e em créditos adicionais, incluídas as relativas a benefícios previdenciários de pequeno valor, deverão ser integralmente descentralizadas aos Tribunais que proferirem as decisões exequêndas, ressalvadas as hipóteses de causas processadas pela justiça comum estadual.

§ 1º A descentralização de que trata o caput deverá ser feita de forma automática pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, imediatamente após a publicação da lei orçamentária e dos créditos adicionais. (...)”

Como se vê, o art. 26 da Lei Federal de Diretrizes Orçamentárias é expresso no sentido de que as verbas para pagamentos devidos pelas pessoas jurídicas da administração indireta federal devem ser descentralizadas para o Poder Judiciário, exatamente para que ele possa determinar que o pagamento seja feito. Isso está de acordo com o disposto no art. 100, § 2º, da Constituição Federal.

Como essa lei se aplica apenas aos débitos federais, estão excluídos do âmbito de sua incidência os débitos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que são regidos pelas leis locais, embora adstritos ao art. 100 da Constituição Federal.

Devem os Estados, Distrito Federal e Municípios, em obediência ao art. 100, § 2º, da Constituição Federal, estabelecerem em suas leis orçamentárias que as dotações para o pagamento de precatórios serão consignadas para o Poder Judiciário (normalmente para o Tribunal de Justiça do Estado ou do Distrito Federal).

Vejamos, agora, a título de exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Minas Gerais atualmente em vigor:

LEI ESTADUAL Nº 15.291/2004 (LDO-MG/2005)

“Art. 25. A despesa com precatórios judiciais e com o cumprimento de sentenças judiciais será programada, na lei orçamentária, em dotação específica da unidade orçamentária responsável pelo débito.

§ 1º. Os órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal alocarão os recursos para as despesas com precatórios judiciais, em suas propostas orçamentárias, com base na relação de débitos apresentados até 1º de julho de 2004, com valores atualizados até a referida data, de acordo com o § 1º do art. 100 da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000, especificando por grupo de despesa:

(...)

§ 2º. Os órgãos e entidades, para registro de seus precatórios judiciais na proposta orçamentária de 2005, deverão se assegurar da existência de pelo menos um dos documentos relacionados a seguir:

I - certidão de trânsito em julgado dos embargos à execução;

II - certidão de que não tenham sido apostos embargos ou qualquer impugnação aos respectivos cálculos. (...)” (Original sem destaques)

Como se vê, o art. 25 da Lei Estadual de Diretrizes Orçamentárias é expresso no sentido de que a dotação é efetuada para o órgão e entidade devedora. Ou seja, o art. 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Minas Gerais viola claramente o art. 100, § 2º, da Constituição Federal.

Isso significa que, a despeito da alteração no sistema de pagamentos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 30/2000, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Minas Gerais continuou mantendo o equivocado sistema anterior, o que causa injustiças e prejuízos para os cidadãos.

3. Conclusões.

Das leis analisadas acima, apenas a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União aprovada em 2004, no que se refere ao pagamento devido pelas entidades da administração indireta sujeitas ao regime de precatórios, cumpriu corretamente o disposto no art. 100, § 2º, da Constituição Federal. Com efeito, no que se refere a esses pagamentos, foi obedecido o disposto no art. 100, § 2º, da Constituição Federal, vale dizer, prevendo que as dotações para pagamento de débitos oriundo de decisão judicial deverão ser consignados para o Poder Judiciário e não para as entidades devedoras.

Por essa razão, a título de exemplo, o INSS, que no passado era um impontual devedor de precatórios, passou a pagá-los de forma correta (exceção feita, evidentemente, a casos específicos em que ocorreu erro no processamento do precatório ou no processamento do pagamento). Como se vê, foi corretamente aproveitado pelo Poder Público Federal o parcelamento dos precatórios pendentes de pagamento, previsto na Emenda Constitucional nº 30/2000, para a regularização da desconfortável situação de estar o Estado descumprindo as decisões do próprio Estado. Além

disso, no que se refere às autarquias e fundações públicas, restou obedecido pela LDO o disposto no § 2º do art. 100 da Constituição Federal.

É evidente que isso decorre não apenas do disposto no art. 100, § 2º, da Constituição Federal, que vincula não só a União, mas também os Estados membros da Federação. O fato de estar a União pagando os precatórios decorre de uma vontade política do chefe do Poder Executivo de encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de lei de diretrizes orçamentárias em consonância com o referido dispositivo constitucional.

No caso de vários Estados membros da Federação, isso não vem ocorrendo, razão pela qual os credores de precatórios estaduais não estão recebendo os valores devidos. Há um erro político, consistente em se propor e aprovar uma lei que prejudicará os cidadãos; e há um erro jurídico, consistente na existência de um dispositivo na lei estadual de diretrizes orçamentárias que, ao estabelecer que as dotações serão feitas para os órgão ou entidades devedoras, é claramente inconstitucional, por violar frontalmente o disposto no art. 100, § 2º, da Constituição Federal. Trata-se de uma opção política do Governador do Estado, cuja responsabilidade fica ainda mais grave quando ele tem maioria na Assembleia Legislativa, responsável pela aprovação de leis orçamentárias claramente prejudiciais aos interesses da população e gritantemente violadoras da ordem constitucional.