

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

Departamento de Direito Processual

Disciplina: DPC 524 - O Poder Público em Juízo

Professora Doutora Susana Henriques da Costa

Seminário 4 – Execução contra a Fazenda Pública e Precatórios

O Código de Processo Civil disciplinou em seu art. 534 e seguintes o cumprimento de sentença de pagar quantia em face da Fazenda Pública. Referidos dispositivos legais tratam não só do procedimento do cumprimento de sentença, como das matérias passíveis de impugnação pela Fazenda Pública.

Já no que diz respeito a forma que se dará o pagamento dos valores, após a homologação dos valores do cumprimento de sentença, impugnado ou não pela Fazenda, é disciplinada pela Constituição Federal, mais precisamente pelo art. 100, que já sofreu diversas modificações ao longo dos seus 35 anos de vigência.

Os pagamentos são divididos entre precatórios e requisições de pequeno valor (RPV), o valor da RPV é definido na própria Constituição Federal, no artigo 87 do ADCT. Portanto, o teto estipulado é de 30 salários-mínimos para municípios, 40 para estados e 60 para a União, caso não haja uma legislação local que determine outros limites

No caso do Estado de São Paulo, condenações de até 440,214851 Ufesps (o equivalente a R\$ 15.084,15 em 2023) são pagas por meio de RPVs. Esses créditos, de acordo com o CPC, devem ser pagos em 2 meses (art. 535, 3º, II).

Os valores que superam esta quantia devem ser pagos exclusivamente pelo sistema de precatórios (e a própria CF veda que haja repartição dos valores para recebimento em RPV).

Inicialmente, a CF disciplinava que era “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.”

Tendo em vista a dívida judicial dos entes estatais, a referida disposição constitucional não era cumprida por diversos Estados, Municípios e a própria União, o que culminou em sucessivas Emendas Constitucionais que ao longo destes 35 anos foi

modificando o prazo legal de pagamento dos precatórios. Os projetos de Emenda Constitucional que estabeleciam os referidos prazos foram sendo denominados como “PEC do Calote”, existindo inclusive Ação Direta de Inconstitucionalidade contra essas medidas (a última, ADI 7.064).

A primeira Emenda Constitucional que tratou sobre o Tema (EC 62/2009) modificou a redação do § 5º do art. 100 da CF, acima indicada, para:

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

A atual redação do dispositivo, após a EC 114/2021, justificada pela Pandemia de Covid-19, estabelece:

§ 5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

A principal alteração desde a redação original foi a inclusão da previsão de sentenças transitadas em julgado e, atualmente, a modificação do prazo de inscrição de 01/07 para 02/04. Ou seja, ao invés de estabelecer o primeiro semestre do ano, foi reduzida ao primeiro trimestre do ano.

A EC 113/2021 também foi responsável por modificar a CF e estabelecer a possibilidade de utilização dos créditos de precatório para compensação com débitos fiscais do mesmo ente, compra de imóveis públicos, pagamento de outorga em concessões, aquisição de participação societária, compra de direitos de petróleo (art. 100, § 11 e incisos). Na prática, o precatório torna-se uma moeda que poderá ser utilizada pelos detentores dos créditos, o qual também permite negociação, possibilitando assim a venda e aquisição de precatórios (§ 13 dado pela EC 62/2009) para utilização nas hipóteses elencadas pelo dispositivo constitucional.

O prazo original de pagamento, ou seja, no exercício seguinte ao da inscrição, não foi modificado, porém, tendo em vista a dificuldade de cumprimento do

referido prazo, o “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, que estabelecia a forma que esse valor poderia ser pago após a CF de 1988 foi sofrendo inúmeras prorrogações ao longo destes 35 anos, tornando a questão efetivamente transitória neste período.

Em resumo, foram as seguintes Emendas Constitucionais responsáveis por prorrogar os prazos: EC 67/2009, 94/2016, 99/2017 e 109/2021, que estabelece atualmente que, “Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios **quitarão, até 31 de dezembro de 2029**,(...)”.

Ou seja, hoje, em 2023, os Estados, DF e Municípios têm a obrigação de quitar seus precatórios até dezembro de 2029, ou seja, pelos próximos 6 anos. É importante destacar que ao longo dos anos, pelas EC supra indicadas, esse prazo foi sendo sucessivamente prorrogado.

Em 2018, Daniele da Rocha Carvalho e Jéssica Moura de Medeiros apresentaram no XXV Congresso Brasileiro de Custos – Vitória, ES, pesquisa intitulada “O custo da morosidade no pagamento dos precatórios do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte”.

Para o que interessa ao presente exercício, dois importantes achados constaram da referida pesquisa, primeiro, destacou-se que uma das demoras no pagamento destes valores decorrida da própria demora do Poder Judiciário, por ausência de recursos humanos, que tornava possível que após a homologação dos valores estes fossem imediatamente inscritos na fila de precatório, o segundo, seria o impacto nos valores pagos tendo em vista os juros e correção monetária incidentes sobre os valores no período correspondente entre a fixação do valor e o seu efetivo pagamento.

Aqui, é importante destacar que o STF no Recurso Extraordinário 579.431 estabeleceu o período chamada “graça constitucional”, segundo o qual, no período entre a inscrição do precatório e o prazo constitucional de pagamento, ou seja, exercício seguinte ao da inscrição, não há incidência de juros legais sobre os valores.

Assim, a depender se o precatório foi inscrito antes de 02/04 ou depois de 02/04, poderá existir um prazo de mais de 1 ano sem qualquer incidência de juros caso os valores forem pagos. E, mesmo que o valor seja pago 10 anos depois (como acontece hoje em muitos Municípios e Estados), no primeiro ano que seria o prazo original de

pagamento, não há os juros, pois neste período não haveria mora, sendo o prazo facultado pela CF para pagamento.

Superada esta questão, que já foi definida pelo STF, na referida pesquisa as autoras apontaram um incremento dos valores, por exemplo, no ano de 2014, que chegou a quase 90% sobre o valor original devido, em decorrência unicamente da correção monetária e juros devidos em decorrência da demora no pagamento dos precatórios, conforme tabela abaixo, extraída da referida pesquisa:

3.2 Custos iniciais dos processos e suas atualizações

Tabela 2 – Análise dos custos

Ano	Valor Homologado	Valor Atualizado	Incremento (%)	Valor Pago	(%) pago
2013	R\$ 2.721.360,70	R\$ 4.012.423,61	47,77%	R\$ 3.703.285,36	92,30%
2014	R\$ 27.794.870,01	R\$ 52.690.030,02	89,56%	R\$ 41.131.909,77	89%
2015	R\$ 28.288.049,07	R\$ 46.672.317,52	72,28%	R\$ 41.524.520,69	96,33%
2016	R\$ 14.183.626,17	R\$ 24.436.146,10	65%	R\$ 23.540.311,91	78,06%
2017	R\$ 1.078.795,49	R\$ 1.849.448,93	71,43%	R\$ 1.400.842,77	75,74%

Fonte: elaborada pelas autoras

As autoras concluem que: “Dessa forma, é nítido que o período transcorrido entre a homologação do cálculo impacta no aumento do custo, tanto do ente devedor, quando no custo do Tribunal.” Relembrando, como se viu por exemplo da pesquisa do Seminário 03 de Execução Fiscal, que há um custo do Poder Judiciário na manutenção destes processos.

Tomando como base o último relatório do Justiça em Números do CNJ, relativo ao ano de 2021, destacou-se que as despesas totais do Poder Judiciário naquele ano somaram a quantia de R\$ 103,9 bilhões, tendo como arrecadação R\$ 73,42 bilhões, ou seja, somente 71% das despesas do Judiciário foram efetivamente arcadas pela arrecadação daquele ano, sendo que 60,7% destes valores são de liquidação de dívidas de devedores aos cofres públicos pelas execuções fiscais e, do total arrecado, 19,5% são de custas judiciais e 14% de ITCMD.

Há um efetivo endividamento do Estado com a não quitação dos seus precatórios e isso gera não só um custo ao próprio ente Público, pois há um incremento dos valores devidos, como há um custo do próprio Poder Judiciário, que também é absorvido pelo Estado (já que o Poder Judiciário não é auto suficiente economicamente), pois são longos anos de manutenção de diversos processos ativos os quais unicamente ficam aguardando pagamento, gerando um custo de armazenamento, custos com a

manutenção destes casos ativos nos sistemas judiciais, custos de recursos humanos, entre outros.

Em uma dissertação de mestrado intitulada “Análise da Evolução do Histórico dos Precatórios na Dívida Consolidada dos Estados Brasileiros e a Relação com o Risco de Crédito”, Clara Paredes Martins, concluiu que o não pagamento dos precatórios, o seguido e sucessivo crescimento desta dívida, culmina na dificuldade de obtenção de bons juros e crédito no mercado pelo ente público, o que, em última instância, impacta o investimento em infraestrutura e consolidação de políticas públicas:

O simples fato de o estado não ser considerado bom pagador inviabiliza o acesso a financiamentos com juros mais baixos e conseqüentemente afeta a implementação de políticas públicas relevantes, bem como o desenvolvimento econômico do estado de um modo geral. (...)

O estudo permitiu concluir que os precatórios são um importante componente da dívida pública dos estados que vem crescendo gradativamente e que, se não houver um tratamento condizente com a relevância e a magnitude deste passivo no estoque de dívidas dos estados, em poucos anos alguns deles poderão perder pontuações relevantes no CAPAG, aumentando, assim, seus riscos de crédito perante investidores e a União.

Visando modificar este cenário, e após expressa previsão constitucional, alguns entes federativos passaram a disciplinar a possibilidade de realização de acordos para recebimento antecipado dos créditos inscritos em precatório, de forma que o credor aceite um deságio ao valor do seu crédito atualizado para recebimento antecipado.

No Estado de São Paulo foi estabelecido, por exemplo, um deságio fixo de 40% sobre o crédito atualizado para fins de recebimento antecipado, pouco importando para fins de acordo qual a data do seu precatório ou a expectativa de recebimento dos valores. Já no Município de São Paulo, o deságio varia de 20 a 40% do crédito, sendo o menor valor de deságio aos créditos mais antigos e 40% aos mais recentes.

No caso do Município é publicado um edital de chamamento, uma vez ao ano, disponível no site do TJSP, em que os credores podem, no prazo estabelecido, apresentar suas propostas de acordo.

Partindo do último edital, relativo ao ano de 2022, a regra de deságio foi assim estabelecida:

1. DO DESÁGIO APLICADO E DOS CRITÉRIOS DE PAGAMENTO

1.1 - Poderão celebrar o acordo direto os titulares originais dos precatórios, seus sucessores “causa mortis” ou cessionários, mediante deságio de:

I – 20% (vinte por cento) para os créditos de precatórios inscritos na ordem cronológica de pagamento entre os anos de 2007 a 2008;

II – 25% (vinte e cinco por cento) para os créditos de precatórios inscritos na ordem cronológica de pagamento entre os anos de 2009 a 2010;

III – 30% (trinta por cento) para os créditos de precatórios inscritos na ordem cronológica de pagamento entre os anos de 2011 a 2012;

IV – 35% (trinta e cinco por cento) para os créditos de precatórios inscritos na ordem cronológica de pagamento entre os anos de 2013 a 2018;

V – 40% (quarenta por cento) para os créditos de precatórios inscritos na ordem cronológica de pagamento entre os anos de 2019 a 2023.

Já o Estado de São Paulo disponibiliza no site da sua Procuradoria Geral um portal de Precatório, através do qual é possível durante o ano todo a formalização da requisição de acordo, pelos advogados constituídos nos autos do processo que originou o precatório.

A realização de acordos em precatórios e especificamente os modelos adotados no Estado e no Município de São Paulo foram objeto de estudo em dissertação de mestrado intitulada “*Acordos Administrativos no âmbito dos Precatórios Requisitórios Judiciais: um estudo dos modelos adotados por entes federados à luz do consensualismo*”, por Wilson Accioli de Barros Filho. Segundo o autor, os acordos formalizados não podem ser classificados como “acordos administrativos”, sendo, nas palavras do autor, mais uma prerrogativa processual da Fazenda Pública que inutiliza os motivos constitucionais para a criação do precatório: “moralização do pagamento da dívida pública judicial; criação de um regime de quitação objetivo, isonômico e impessoal; equilíbrio orçamentário das novas despesas; e organização constitucional da relação entre os Poderes.”

Para o autor, ainda que exista pontos positivos aos credores, que seria o aumento da velocidade da quitação da dívida pública, na prática os acordos nas formas em que estabelecidos, “é um instrumento usado para beneficiar o próprio ente devedor, revelando-se ilegítimo. A falta de legitimidade decorre justamente da exclusão do credor das discussões prévias à fixação de um deságio forçado”, bem como, destaca que não há previsão de “garantia ao credor de cumprimento dos termos do acordo direto pela Fazenda Pública”. Analisando os sistemas de acordo do Estado e do Município de São Paulo o autor destacou que nenhum dos entes federativos assume responsabilidade pelo

pagamento do valor acordado, inexistindo transparência sobre a própria disponibilidade financeira para o adimplemento dos acordos, bem como presente um cerceamento de defesa na discussão sobre os valores que serão pagos.

Referências:

MEDEIROS, Jéssica Moura de. *O custo da morosidade no pagamento dos precatórios do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte*. 2018. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/4501/4502/4621>.

Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2022* / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>

MARTINS, Clara Paredes. *Análise da Evolução do Histórico dos Precatórios na Dívida Consolidada dos Estados Brasileiros e a Relação com o Risco de Crédito*. Orientador Clemens V. de Azevedo Nunes. Dissertação (mestrado profissional MPFE) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo – São Paulo, 2022.

Editais de acordo em precatórios disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Precatorios/Comunicados?tipoDestino=3345>

Portal de precatórios PGESP: <http://www.portal.pge.sp.gov.br/precatorios/>

BARROS FILHO, Wilson Accioli de. *Acordos Administrativos no âmbito dos Precatórios Requisitórios Judiciais: um estudo dos modelos adotados por entes federados à luz do consensualismo*; orientador Gustavo Henrique Justino de Oliveira – São Paulo, 2019.