



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

RUDNEI MESSIAS DE FIGUEIREDO

PRECATÓRIOS: ANÁLISE E BUSCA DE SOLUÇÕES

**SOUSA - PB
2007**

RUDNEI MESSIAS DE FIGUEIREDO

PRECATÓRIOS: ANÁLISE E BUSCA DE SOLUÇÕES

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Dr. Anrafel de Medeiros Lustosa.

**SOUSA - PB
2007**

Rudnei Messias de Figueiredo

PRECATÓRIOS : ANÁLISE E BUSCA DE SOLUÇÕES

**Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso
apresentado ao Curso de Ciências Jurídicas e
Sociais, da Universidade Federal de Campina
Grande, em cumprimento dos requisitos
necessários para a obtenção do título de Bacharel
em Ciências Jurídicas e Sociais.**

Aprovada em: 21 de junho de 2007

COMISSÃO EXAMINADORA

**Anrafel de Medeiros Lustosa - Titulação – UFCG
Professor Orientador**

**Nome – Titulação - UFCG
Examinador**

**Nome – Titulação – UFCG
Examinador**

SUMÁRIO

RESUMO	4
INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1 CONCEITO E INTRODUÇÃO HISTÓRICA DOS PRECATÓRIOS.....	8
1.1 FAZENDA PÚBLICA, CONCEITO E ASPECTOS GERAIS	10
1.2. CONCEITO DE PRECATÓRIOS DE DÉBITOS DE NATUREZA ALIMENTÍCIA	12
1.2.1 REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR	13
1.3 A QUESTÃO DA OBRIGATORIEDADE OU NÃO DA CONSIGNAÇÃO DE RECURSOS PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	14
1.4 O PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 11 DE 2005	17
1.5 O PERIGO DO NÃO CUMPRIMENTO DAS DECISÕES JUDICIAIS	18
1.6 ANÁLISE DE ALGUMAS SITUAÇÕES PARTICULARES.....	20
1.6.1 CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	22
1.6.2 CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS GOVERNADORES	23
1.6.3 CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS PREFEITOS	25
1.6.4 CRIMES DO DECRETO-LEI Nº 201/67.....	28
1.6.5 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	28
CAPÍTULO 2 ESTADOS MEMBROS	29
2.1 PARAÍBA.....	30
2.2 SÃO PAULO	32
CAPÍTULO 3 MUNICÍPIOS.....	35
3.1 A SITUAÇÃO DE CAOS POR QUE PASSA A PREFEITURA DE SÃO PAULO	36
3.2 SÃO JOSÉ DE PIRANHAS.....	38
CAPÍTULO 4 A TRANSAÇÃO COMO FORMA ALTERNATIVA DE PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS	39
4.1 O PROJETO DO TJ DE MINAS GERAIS	40
4.2 O PROJETO CONCILIAR DO TRT-PB.....	42
CONCLUSÕES	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47
ANEXOS.....	50

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o problema dos precatórios judiciais nos Estados-membros e municípios, a forma como as Fazendas Públicas tratam do problema, e propor soluções que o amenizem. Buscar-se-a apresentar a maior diversidade de informações possíveis. Para tanto, foi desenvolvido um trabalho de pesquisa de jurisprudência, fontes de doutrina e a busca de informações em sítios oficiais, utilizando-se do método lógico – dedutivo, especialmente sob a hipótese levantada em proposta de emenda constitucional que propõe a unificação do teto de vinculação orçamentária destinada ao pagamento de precatórios e também de outras alternativas para os pagamentos destes, sem o excessivo esforço da fazenda pública, porém de forma a assegurar o pagamento devido. Neste contexto analisar-se-á a transação como possibilidade de acelerar o pagamento dos débitos.

Palavras-chave: Precatórios. Estados-membros. Municípios.

ABSTRACT

The present work has for objective to analyze the problem of the precatórios judicial in the State-members and cities, the form as the Public Farms deal with the problem, and to consider solutions that brighten up it. To search to present it the biggest diversity of possible information. For in such a way, it was developed a work of jurisprudence research, sources of doctrine and the search of information in official small farms, using itself of the logical method - deductive, especially under the hypothesis raised in proposal of constitutional emendation that also considers the unification of the ceiling of budgetary entailing destined to the payment of precatórios and of other alternatives for the payments of these, without the extreme effort it donates farm public, however of form to assure the payment due. In this context it will be analyzed transaction as possibility to speed up the payment of the debits.

Word-key: Precatórios. State-members. Municipal districts

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende fazer uma análise sucinta da forma com que as Fazendas Públicas estaduais e municipais cuidam de seus precatórios e procurar soluções que, se não resolvam, ao menos amenizem o problema que assola as mais diferentes administrações

Para tanto será desenvolvida uma intensa pesquisa e através do método lógico dedutivo, será analisada a possibilidade de se unificar um teto máximo para o pagamento de precatórios.

É de conhecimento geral que os precatórios representam grande encargo a que as administrações são obrigadas a pagar. São originários dos mais diversos tipos de condenação judicial que imponha aos estados e municípios obrigações pecuniárias.

Tomou-se conhecimento desta situação e da forma como eles oneram o orçamento público quando por ocasião de estágio realizado na procuradoria do município da nossa cidade. Conhecemos também formas de ação e de soluções para este seriíssimo problema.

Também foi lá que tomou-se conhecimento da proposta de emenda constitucional de nº 11 de 2005, de autoria do Senador paraibano José Targino Maranhão. Proposta esta que visa amenizar o problema estabelecendo um limite máximo de comprometimento dos orçamentos, de forma única estabelecendo um limite de 2 % da receita corrente líquida.

O tema muito nos cativou e despertou o desejo de aprofundar no estudo e conhecer melhor as situações de outros municípios de maior porte e também a situação da União, porém, preferiu-se concentrar o estudo nos estados e municípios, principalmente devido à exigüidade do tempo e a grande dificuldade de encontrar dados que possibilitassem a conclusão de um estudo com um mínimo de qualidade.

A partir daí procuraremos desenvolver pesquisa no sentido de captarem dados e a forma como os governos estaduais e municipais tratam deste problema, sempre procurando estabelecer paralelos entre entes de diferentes condições econômicas, em confronto especial com a realidade vivida em nossa região, para isso escolheremos, como exemplos do nordeste o Estado da Paraíba e o município de São José de Piranhas, tentando estabelecer um paralelo com estados e municípios de maior capacidade econômica.

Procurar-se-a também saber como os tribunais dos respectivos estados desenvolveriam trabalhos de auxílio às administrações, sempre buscando alternativas que ajudassem a combater o problema.

A pesquisa dar-se-a essencialmente com dados captados da Internet, sejam de sites de instituições públicas, como de artigos de estudiosos publicados em sites de empresas particulares, porém, com notório reconhecimento público.

CAPÍTULO 1 CONCEITO E INTRODUÇÃO HISTÓRICA DOS PRECATÓRIOS

Desde o império, há uma questão que assola os operadores do direito: como promover a satisfação do direito de quem vence a Fazenda Pública numa demanda judicial?

As normas constitucionais brasileiras, desde a constituição do império, estabelecem forte resistência à alienação de bens públicos, sempre exigindo para que essa acontecesse uma autorização legislativa o que torna os bens da Fazenda Pública inalienáveis por ordem judicial, diferentemente dos bens particulares, que podem ser penhorados por uma simples ordem de um simples juiz sem necessidade do processo muitas vezes demorado e fruto de longa negociação que poderia ser a elaboração de uma autorização legislativa.

Para que os vencedores de processos nos quais fossem réus às Fazendas Públicas foi adotado no Brasil na Carta Magna de 1934 o sistema no qual o pagamento dos precatórios seria feito de acordo “na dependência da boa vontade do Executivo, para efetivá-lo, e do Legislativo, para abrir o crédito correspondente”. (FLAKS, 1993, p.16).

Precatório judicial significa requisição de pagamento feito pelo Presidente do Tribunal, que proferiu a decisão exequenda contra Fazenda Pública (União, Estados membros, DF e Municípios), por conta da dotação consignada ao Poder Judiciário... Funciona como sucedâneo de penhora, em virtude do princípio da impenhorabilidade de bens públicos. (HARADA, 2004).

Assim continuou nas constituições subseqüentes até á carta política de 1967 que veio estabelecer uma norma moralizadora aos pagamentos dos precatórios judiciais. Tornou o constituinte obrigatória a inclusão no orçamento de verba destinada ao pagamento dos precatórios emitidos até o dia 1º de julho conforme o texto a seguir:

Art. 117. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e

à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra orçamentários abertos para esse fim.

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

§ 2º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Caberá ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

A constituição atual trilhou o mesmo caminho da anterior apenas com algumas alterações técnicas, porém, mantendo sua base principiológica técnica, acrescentado, entretanto alguns termos, que possuem enorme importância para o estudo deste instituto, possibilitando até mesmo que se conclua que foi criada pela carta cidadã uma divisão em relação aos precatórios.

Tal mudança foi a criação dos chamados precatórios alimentícios, que passaram a ter um regramento diferente e privilegiado em relação aos precatórios não alimentícios, apesar de o novo texto possuir uma redação dúbia, a conclusão que se chega ao se interpretar a constituição de modo sistemático é a de que a constituição pretendeu favorecer as pessoas que possuíssem um precatório de caráter alimentício em detrimento das outras que possuíssem outros tipos de precatórios, originários de outros tipos de dívidas.

Além desses, previu também o texto constitucional a criação de um outro instituto relacionado ao pagamento das dívidas da Fazenda Pública, que se referem às dívidas de pequeno valor, são as chamadas Requisições de Pequeno Valor (RPV).

Para que possamos adentrar ao estudo dos precatórios e da situação caótica que se encontram alguns entes da administração, necessário se faz que conheçamos alguns importantes conceitos.

1.1 FAZENDA PÚBLICA, CONCEITO E ASPECTOS GERAIS

A Fazenda Pública é o Estado na acepção simples da palavra. Trata o presente trabalho a Fazenda Pública de maneira *latu sensu*, ou seja, ser Fazenda Pública toda entidade de direito público interno.

A expressão Fazenda Pública qualifica como predicado não apenas da União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios, mas traduz qualquer entidade administrativa, de poder devidamente constituído como público.

Assim, além do Estado (Entes Federados), integra ainda o conceito de Fazenda Pública as Autarquias e Fundações, as quais nada mais são do que uma criação daquele para lhe servir na perseguição do bem comum e do interesse social. Entretanto, não fazem parte do rol as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, pelo simples fato serem pessoa jurídica de direito privado, e por conta disso deterem capital da iniciativa privada.

A Fazenda Pública tem por conta de ser Estado alguns privilégios autorizados pela legislação extravagante, dentre eles prazo diferenciado e elastecido; direito de pagar as custas o final da demanda; remessa *ex-offício*, sendo que havendo o exercício obrigatório deste duplo grau de jurisdição fica vedado o agravamento da condenação nestes termos está disposto no Código de Processo Civil (CPC), da Lei de Execução Fiscal e de Súmulas do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Essas regalias se justificam porque é enorme o número de processos que são distribuídos a cada um dos procuradores da Fazenda (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para promoverem a defesa dessa em Juízo, e, se não tiver o procurador um prazo

razoável para preparar a defesa da Fazenda, os interesses dessa acabariam sendo sacrificados pela exigüidade do tempo.

O privilégio do não recolhimento de custas judiciais e preparo, por sua vez, é por demais razoável, visto que não é lógico que o Estado pague por um serviço por ele mesmo realizado, seria como obrigá-lo a pagar a ele mesmo.

E por último, no que refere ao Duplo Grau de jurisdição, essa regalia fora instituída pelo Legislador no intuito de salvo guardar a própria Fazenda de eventuais erros do Judiciário, sendo por demais lógico que existirá sempre maior probabilidade de acerto, quando analisado uma questão em duas instâncias.

Em verdade, a Fazenda Pública tem caráter diferenciado, e este inclusive, quando se trata da Execução, pois da mesma forma que o Poder Legislativo deu importância à defesa da Fazenda (Estado) quando da tramitação das ações e interposição de recurso ex-officio estes também o fez no texto Constitucional a fase Executória, como se vê.

1.2. CONCEITO DE PRECATÓRIOS DE DÉBITOS DE NATUREZA ALIMENTÍCIA

A lei brasileira era omissa ao não definir claramente o que seriam precatórios de caráter alimentício e assim os administradores e operadores do direito sofriam com esta falta de unanimidade entre doutrinadores e a própria jurisprudência. Como exemplo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) vem considerando de natureza alimentícia os créditos vinculados ao pagamento de vencimentos, soldos, salários e pensões, inclusive as decorrentes de acidentes do trabalho e responsabilidade civil por danos pessoais. (FLAKS, 1993, p. 16).

Porém outros tribunais decidiam de modo diferente sendo mais abrangentes ou restritivos quando tratavam do assunto, isso gerava uma situação de forte insegurança jurídica, o que levou o congresso a editar no ano de 1991 a Lei 8.197 que segundo Ferro (1997, p.11):

Regulava o pagamento dos precatórios no país, sete meses após adição da lei foi promulgado o decreto e o fez com a edição da Lei nº 8.197, de 27.6.91, reguladora dos pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em cujo art. 4º determinou que os débitos da Fazenda Pública Federal, Estadual e Municipal, bem como das autarquias e fundações públicas seriam saldados na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, e à conta dos respectivos créditos, garantindo-se direito de preferência aos credores, de obrigação de natureza alimentícia, os quais, segundo o parágrafo único, estariam adstritos à ordem especial de precatórios. Sete meses após, o art. 4º foi regulamentado pelo Decreto nº 430, de 20.1.92, o qual, além de especificar os créditos de natureza alimentícia, impedia a autoridade de autorizar pagamentos em desacordo com o regulamento.

Entretanto a referida lei foi alvo de ação direta de inconstitucionalidade promovida pela ordem dos advogados do Brasil por desrespeitar frontalmente o preceito constitucional, também a câmara dos deputados contra tal norma se levantou: “A iniciativa do Parlamento surtiu efeito, com a produção do Decreto legislativo nº 3, de 26.3.92, em cujo art. 1º se

determina a sustação dos efeitos do Decreto. n° 430/92, desde a publicação” (FERRO, 1997 p.16).

Finalmente o parágrafo 1º-A, introduzido na Constituição Federal pela emenda n° 30 de 2000 veio definir o que seriam débitos de natureza alimentícia, diz o texto constitucional:

Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado¹.

Apesar de ser melhor do que nada o atual texto não pode deixar de ser alvo de críticas, não por erro formal já que em situações normais todas essas verbas certamente mereceriam tratamento diferenciado por parte do constituinte derivado. Mas é do conhecimento de todos que no Brasil existem situações de salários, pensões e outros benefícios de valor exorbitante que jamais poderiam ser considerados de natureza alimentícia, como exemplo pode-se citar as pensões e aposentadorias de valor exagerado, em flagrante desrespeito às normas constitucionais de limite de salários, que alguns membros do judiciário ou suas viúvas recebem.

1.2.1 REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR

Trata-se de requisição de pagamento de quantia certa a que for condenada a Fazenda Pública, que não se submete à sistemática de pagamento por precatório. Considera-se Requisição de Pequeno Valor (RPV) aquela relativa a crédito cujo valor atualizado, por beneficiário, seja igual ou inferior a:

¹ Brasil. Constituição (1988), 2004, p. 258.

I - sessenta salários-mínimos, se a devedora for a Fazenda Federal²;

II - quarenta salários-mínimos, ou o valor estipulado pela legislação local, se a devedora for a Fazenda Estadual ou a Fazenda Distrital³;

III - trinta salários-mínimos, ou o valor estipulado pela legislação local, se a devedora for a Fazenda Municipal⁴.

Ao credor é dada a faculdade de renunciar ao excedente de seu crédito e assim receber o seu débito através de RPV, o que ao menos em tese, torna mais ágil o pagamento.

1.3 A QUESTÃO DA OBRIGATORIEDADE OU NÃO DA CONSIGNAÇÃO DE RECURSOS PARA O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

Milton Flaks em sua obra: *Precatório Judiciário na Constituição de 1988*⁵ defende a tese de que, mesmo sem a obrigação explícita de disponibilizar a verba necessária ao pagamento dos precatórios. Esta norma derivaria do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, já que se assim não o for, restariam frustrados o art.100 da carta política.

E assim o eminente professor carioca defendia citando não menos respeitável Aliomar Baleeiro(Flaks,1993):

Com sua reconhecida autoridade, ensina ALIOMAR BALEEIRO: "Em princípio, nenhuma autoridade, sem exceção sequer do Presidente da República, pode ordenar ou efetuar despesa sem autorização do Poder Legislativo, ou acima dos limites desta, nem também desviar para fins diversos, ainda que úteis ou indispensáveis, os

² Art. 17, § 1º, da Lei no 10.259, de 12 de julho de 2001.

³ Art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT

⁴ Art. 87 do ADCT

⁵ FLAKS, 1993, p.16 et seq.

créditos concedidos para aplicações específicas". Mais adiante, o saudoso publicista esclarece que as *despesas fixas* "só poderão ser alteradas por efeito de lei anterior, evidentemente porque resultam da execução da Constituição ou das leis", acrescentando que, nesses casos, "os agentes públicos têm sua competência vinculada"

No entanto, não tem sido esta a posição do Colendo Supremo Tribunal Federal, este vem defendendo somente a obrigatoriedade do respeito á ordem de apresentação dos precatórios, não considerando, porém, obrigatório à inclusão da verba necessária ao pagamento dos precatórios. Conforme demonstra o seguinte julgado apresentado pelo juiz do trabalho Adriano Mesquita Dantas (2005):

Entretanto, a Excelsa Corte, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n.º 1.662-SP, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo em face da Instrução Normativa n.º 11/97 do Tribunal Superior do Trabalho, decidiu que: Ação direta de inconstitucionalidade, instrução normativa 11/97, aprovada pela resolução 67, de 10.04.97, do órgão especial do Tribunal Superior do Trabalho, que uniformiza procedimentos para a expedição de precatórios e ofícios requisitórios referentes às condenações decorrentes de decisões transitadas em julgado.

1. Prejudicialidade da ação em face da superveniência da Emenda Constitucional 30, de 13 de setembro de 2000. Alegação improcedente. A referida Emenda não introduziu nova modalidade de seqüestro de verbas públicas para a satisfação de precatórios concernentes a débitos alimentares, permanecendo inalterada a regra imposta pelo artigo 100, § 2º, da Carta Federal, que o autoriza somente para o caso de preterição do direito de precedência do credor. Preliminar rejeitada.

2. Inconstitucionalidade dos itens III e XII do ato impugnado, que equiparam a não-inclusão no orçamento da verba necessária à satisfação de precatórios judiciais e o pagamento a menor, sem a devida atualização ou fora do prazo legal, à preterição do direito de precedência, dado que somente no caso de inobservância da ordem cronológica de apresentação do ofício requisitório é possível a decretação do seqüestro, após a oitiva do Ministério Público.

3. A autorização contida na alínea b do item VIII da IN 11/97 diz respeito a erros materiais ou inexatidões nos cálculos dos valores dos precatórios, não alcançando, porém, o critério adotado para a sua elaboração nem os índices de correção monetária utilizados na sentença exequenda. Declaração de inconstitucionalidade parcial do dispositivo, apenas para lhe dar interpretação conforme precedente julgado pelo Pleno do Tribunal.

4. Créditos de natureza alimentícia, cujo pagamento far-se-á de uma só vez, devidamente atualizados até a data da sua efetivação, na forma do artigo 57, § 3º, da Constituição paulista. Preceito discriminatório de que cuida o item XI da Instrução. Alegação improcedente, visto que esta Corte, ao julgar a ADIMC 446, manteve a eficácia da norma.

5. Declaração de inconstitucionalidade dos itens III, IV e, por arrastamento, da expressão "bem assim a informação da pessoa jurídica de direito público, referida no inciso IV desta Resolução", contida na parte final da alínea c do item VIII, e,

ainda, do item XII, da IN/TST 11/97, por afronta ao artigo 100, §§ 1º e 2º, da Carta da República.

6. Inconstitucionalidade parcial do item IV, cujo alcance não encerra obrigação para a pessoa jurídica de direito público.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte.

Como se pode inferir do julgado o entendimento da corte constitucional é o de que somente é obrigatório o respeito á ordem cronológica de apresentação dos precatórios. Esse entendimento traz um importante resultado prático: a impossibilidade de seqüestro de recursos públicos para o pagamento de precatórios caso não seja consignado os recursos para pagamento de débitos judiciais. Ora com todo respeito que merecem os integrantes do Supremo Tribunal Federal (STF), é inegável que tal decisão representa um retrocesso, no tocante á moralização da administração pública e no respeito aqueles que possuem precatórios a receber, pois estes não podem, em respeito ao princípio da segurança jurídica e até mesmo por respeito às decisões judiciais (fundamento da independência dos poderes), ficarem na dependência da boa vontade de governantes, nem sempre bem intencionados, de consignarem o quanto quiserem para o pagamento das dívidas judiciais dos municípios.

Essa é a posição do professor HARADA (2004):

O descumprimento de precatório judicial deveria gerar: a) intervenção na unidade federativa inadimplente; b) decretação de impeachment do governante desobediente.

O desvio de verba consignada no orçamento anual para pagamento de precatório, além das providências retro apontadas, deveria acarretar para o governante a competente representação ao Ministério Público, quer para a ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, na forma da Lei nº 8.429/92, quer para propositura de ação penal, por crime do art. 315 do Código Penal (emprego irregular de verbas ou rendas públicas), sem prejuízo do seqüestro da verba desviada, pelo órgão judiciário competente.

A não inclusão na lei orçamentária anual do montante da verba requisitada pelo Judiciário deveria merecer do Judiciário uma representação ao Ministério Público, na forma da lei processual penal, por crime de prevaricação previsto no art. 319 do Código Penal, sem prejuízo do impeachment, da ação de responsabilidade por improbidade administrativa, além de seqüestro de rendas por conta da verba requisitada e não incluída.

Alguns tribunais, no entanto, estão decidindo contrariamente ao posicionamento do STF, optando por realizarem os seqüestros dos valores suficientes para o pagamento de precatórios. Posição marcante em relação a esse tema é a do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que vem realizando importante trabalho na busca de soluções para o gravíssimo problema dos requisitórios, assim se manifesta o seu presidente Orlando Adão de Carvalho (2007) em artigo publicado no jornal “Estado de Minas”⁶:

Desde 2004, o TJMG começou a seqüestrar verbas para quitação de precatórios, decisões que vêm sendo confirmados pelos tribunais superiores, como foi o caso do município de Pequi, que teve grande repercussão na mídia. O Tribunal também tem decretado as intervenções em municípios devedores, como estabelece a lei. Após a decisão, o Judiciário de Minas encaminha ofício ao Executivo, a quem cabe proceder à intervenção. No entanto, em todo o Brasil, as intervenções não são feitas, pois se trata de um problema antigo, crônico, e a prioridade tem sido a negociação. Em vários Estados, como São Paulo, por exemplo, nem se sabe qual é o montante da dívida – divulgam-se dados divergentes a cada momento.

Medidas coercitivas, como é o caso dos seqüestros, precisam ter “efeito pedagógico”, visando à moralidade administrativa e pôr fim à tendência arraigada de inadimplência por parte das administrações públicas dos débitos reconhecidos judicialmente.

Ante tantas pressões e pedidos de toda a sociedade organizada, através de seus órgãos o STF em recente decisão amenizou seu posicionamento passando a tratar como passíveis de seqüestro as rendas públicas quando ficar evidenciada à hipótese de atuação dolosa e deliberada do ente devedor de não efetuar o pagamento, não bastando a simples demora de pagamento na execução de ordem ou decisão judiciária, por falta de numerário.

1.4 O PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 11 DE 2005

⁶ Disponível em: < http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/23827 >.

No ano de 2005 o senador José Targino Maranhão apresentou um projeto de emenda constitucional que tem por escopo fixar como limite máximo de comprometimento orçamentário a quota de 2% da receita corrente líquida dos entes da administração pública.

Este projeto é alvo de muitas críticas, que questionam sua constitucionalidade. Alegam seus críticos que violaria, o referido projeto, princípios estabelecidos na Carta Magna como devido processo legal.

1.5 O PERIGO DO NÃO CUMPRIMENTO DAS DECISÕES JUDICIAIS

Há um fator importantíssimo que precisa ser levado em consideração ao se tratar de tema tão importante: a questão do risco ao estado democrático de direito que representa o descumprimento deliberado de ordens judiciais. É de imprescindível necessidade a criação de institutos que protejam a efetividade das decisões judiciais, sob o risco de que a independência e harmonia entre os poderes fiquem seriamente ameaçadas. Sobre esse tema assim se manifestou HARADA (2004):

A flexibilização do cumprimento de decisões judiciais transitadas em julgada, refletidas, em última análise, nos precatórios judiciais, abre um precedente perigosíssimo para a normalidade do regime democrático. Não são apenas os interesses de credores, por sinal relevantíssimos, pois milhares estão morrendo na fila dos precatórios, mas, outros interesses de natureza pública serão fatalmente atingidos. Logo virão as generalizações que, aliás, já são passíveis de constatação nos descumprimentos de medidas liminares. Hoje, essas rebeldias às ordens do Judiciário vêm camufladas em forma de equívocos na interpretação da determinação judicial. Amanhã, o seu descumprimento será ostensivo!

No dia em que as decisões do Judiciário forem cumpridas quando os governantes se dispuserem a cumpri-las, e não nos termos da Constituição Federal e das leis em vigor, pode-se dizer que desapareceu o Estado Democrático de Direito, proclamado no art. 1º da Carta Política. É que o Poder Judiciário, que detém o poder jurisdicional em regime de monopólio estatal, é o único capaz de assegurar esse Estado Democrático de Direito, no exercício de suas funções inafastáveis e intangíveis⁷.

⁷ Cf. Art. 5º, XXXV da CF.

Realmente o não pagamento injustificado dos débitos judiciais mostra-se como ato de grande desrespeito à dignidade e efetividade da justiça e aos princípios fundamentais estabelecidos na Magna Carta (2004, p.13): “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”⁸.

Novamente recorremos ao professor HARADA (2004):

Logo, descabe separar duas categorias jurídicas interligadas e interdependentes, para sustentar a tese de que o descumprimento de precatório, por falta de numerário, não implica desobediência à decisão judiciária. As verbas consignadas ao Poder Judiciário para pagamento de precatórios têm, ao nosso ver, o mesmo caráter daquelas pertencentes aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, cujos recursos correspondentes deverão ser-lhes entregues até o dia 20 de cada mês, nos termos do art. 168 da CF. Nessas hipóteses, nem o Judiciário, nem o Legislativo ou o Órgão Ministerial aceitariam a simples alegação da falta de recursos financeiros para justificar o não-repasse dos recursos financeiros, que lhes pertencem.

Maus governantes, ao invés de serem punidos, são premiados com parcelamentos de débitos oriundos de sentenças judiciárias, com emissão de títulos da dívida pública, sem observância dos limites fixados pelo Senado Federal, nos termos da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal. O descumprimento de precatório judicial já se incorporou definitivamente na cultura das instituições públicas do País, nas três esferas políticas, notadamente, nas esferas estaduais e municipais, cujos insensíveis governantes disputam entre si o privilégio de bater o Record cada vez maior no que se refere a insubmissão à ordem regularmente emanada dos Tribunais, com vistas à obtenção de novo calote constitucional, por meio de emendas espúrias.

Dessa forma, os que tiverem que bater as portas do Judiciário para ver reconhecido o seu direito violado pelo Estado, terão que enfrentar um processo lento, complexo, caro e dispendioso. Findo esse angustiante processo judicial, que soa como escárnio ao usuário da justiça, segue-se a burocracia do precatório judicial, cujo pagamento se arrasta por décadas, mais por falta de vontade política, e menos por falta de recursos financeiros, se levada em conta o princípio da gestão responsável, inserto na Lei de Responsabilidade Fiscal. O desprezo pelas leis orçamentárias do País já se tornou uma tradição. A violação contínua e sistemática de suas normas já se incorporou na rotina dos governantes, como se fosse uma qualidade, que dignifica a administração pública. É preciso livrar a nossa sociedade dessa cultura, que atinge e afronta a cidadania, buscando meios alternativos para a responsabilização dos infratores de normas legais e constitucionais.

⁸ Art 2º da CF.

1.6 ANÁLISE DE ALGUMAS SITUAÇÕES PARTICULARES

O seriíssimo, problema dos precatórios não é um privilégio dos pequenos municípios, grandes administrações, com poderosos orçamentos também sofrem com este problema, definitivamente não é uma questão de orçamento, mas sim de responsabilidade por parte dos administradores, atuais e anteriores.

Logicamente que em uma prefeitura pequena do interior os efeitos são mais sentidos, pois com uma participação pequena no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sua principal fonte de renda, o seqüestro deste pode representar uma temeridade, uma vez que poderá ocasionar até mesmo a interrupção de serviços essenciais para a população. Apesar de, mesmo nesses municípios, o atraso no pagamento de precatórios ser ocasionado por irresponsabilidade administrativa o impacto causado nesses pequenos municípios por uma medida tão drástica não seria uma atitude justa, pois representaria uma discrepância entre os meios e os fins, ferindo frontalmente o princípio da razoabilidade que deve nortear toda a atuação administrativa e deve ser respeitada pelo judiciário, aplicador maior e grande defensor da justiça. Assim escreveu o mestre Hely Lopes Meireles (2004, p.92):

Implícito na Constituição Federal e explícito, por exemplo, na Carta Paulista, art.111, o princípio da razoabilidade ganha, dia a dia, força e relevância no estudo do Direito Administrativo e no exame da atividade administrativa. Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição do excesso, que em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública com lesão aos direitos fundamentais. Como se percebe, parece-nos que a razoabilidade envolve a proporcionalidade, e vice versa. Registre-se ainda, que a razoabilidade não pode ser lançada como a substituição da vontade da lei pela vontade do julgador ou do interprete, mesmo por que “cada norma tem uma razão de ser”.

De fácil intuição, a definição de razoabilidade revela-se quase sempre incompleta ante a rotineira ligação que se faz com a discricionariedade. Não se nega que, em regra, sua aplicação está mais presente na discricionariedade administrativa, servindo-lhe de instrumento de limitação, ampliando o âmbito de seu controle, especialmente pelo judiciário ou até mesmo pelos Tribunais de contas. Todavia, nada obsta à aplicação do princípio no exame de qualquer atividade administrativa.

No aspecto da atuação discricionária convém ter presente ensino de Diogo de Figueiredo Moreira Neto “atua como critério, finalisticamente vinculado, quando se trata de valoração dos motivos e escolha do objeto” para a prática do ato discricionário. Deve haver, pois, uma relação de pertinência entre a finalidade e os padrões de oportunidade e conveniência.

A razoabilidade deve ser aferida segundo os “valores do homem médio”, como fala Lucia Valle Figueiredo, em congruência com as posturas normais ou já adotadas pela Administração Pública. Assim não é conforme a ordem jurídica a conduta do administrador decorrente de seus critérios personalíssimos ou de seus standards pessoais que, não obstante aparentar legalidade, acabe, por falta daquela razoabilidade média contrariando a finalidade, amoralidade ou a própria razão de ser da norma que se apoiou.

A Lei 9.784/99 também prevê os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Assim, determina nos processos administrativos a observância do critério de “adequação entre os meios e os fins”, cerne da razoabilidade, e veda “imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas em estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”, traduzindo aí o núcleo da proporcionalidade.

Com esses ensinamentos do professor Meireles, conclui-se que a adoção de uma norma padrão, que não leve em conta as particularidades de cada ente da federação estará eivada de grande injustiça por tratar de forma igualitária entes com capacidades completamente distintas. Esta idéia se coaduna com o entendimento recente do STF no sentido de se respeitar a reserva do possível (ADPF 45 MC/DF).

Qualquer norma no sentido de regradar o pagamento de precatórios deve levar em consideração no mínimo a capacidade que cada ente da federação tem em seus respectivos níveis e também o poder de vinculação em porcentagem, de seus orçamentos.

Logicamente que a inadimplência de alguns entes, provavelmente, somente se amenizara com medidas drásticas como o seqüestro ou a imposição de astreintes altíssimas, todavia, essas medidas não podem prejudicar de forma aviltante a população, podendo o administrador utilizar inúmeros instrumentos jurídicos para levantar o bloqueio realizado. Como nos explica o juiz Adriano Dantas (2005):

Para impugnar a decisão que determinar o seqüestro é possível, também, a impetração de mandado de segurança, haja vista que, por ser de aplicação

obrigatória por todo o Poder Judiciário, a inobservância da decisão proferida na ADI n.º 1.662-SP viola direito líquido e certo da administração consistente em só ter seus recursos seqüestrados na hipótese de preterição da ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

Ocorre que, como as decisões referentes a precatórios têm natureza administrativa, a competência para processar e julgar o mandado de segurança será do próprio Tribunal que determinou o seqüestro, através de seu pleno, o que pode gerar alguns inconvenientes.

Portanto, ante a inexistência de incompatibilidade entre a reclamação constitucional e o mandado de segurança, pode o ente público fazer uso de ambos os instrumentos processuais. Por ser a primeira apreciada por órgão distinto do que prolatou o ato impugnado, mostra-se mais aconselhável.

No entanto outras medidas podem ser tomadas com a intenção de obrigar o administrador a realizar os pagamentos. Medidas estas que, por afetarem diretamente a pessoa do administrador, mostram-se mais eficazes e com grande possibilidade de sucesso, são medidas penais e administrativas que afetam diretamente o responsável pelo não pagamento.

1.6.1 CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O professor Kiyoshi Harada (2004), firme defensor de medidas duras para assegurar o pagamento de precatórios assim escreveu sobre os Crimes de responsabilidade do Presidente da República⁹:

Constituem crimes de responsabilidade do Presidente da República, dentre outros atos, deixar de apresentar ao Congresso Nacional a proposta orçamentária anual até o dia 30 de agosto de cada ano, e infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária, conforme art. 10, 1 e 4 da Lei nº 1.079/50 c.c. o art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT.

A apresentação de proposta orçamentária anual, obviamente, deverá ser feita de conformidade com os artigos 22 a 31 da Lei nº 4.320/64 e art. 5º e parágrafos da Lei Complementar nº 101/00 - LRF - o que pressupõe a inclusão de despesas para

⁹ Disponível em: <http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/1804>.

pagamento de precatórios entregues até o dia 1º de julho, mesmo porque a Constituição Federal determina sua inclusão obrigatória (§ 1º do art. 100).

Uma vez aprovada a Lei Orçamentária Anual, com a fixação de despesas para satisfação de débitos oriundos de sentenças judiciais, as verbas consignadas a esse título deverão ser integralmente utilizadas no pagamento de precatórios, até o dia 31 de dezembro. Qualquer desvio dessa verba, para pagamento de outras despesas, por mais relevantes que sejam, implica crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, VI da CF e art. 10, inciso 4 da Lei nº 1.079/50.

O processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade estão disciplinados nos artigos 14 a 38 da Lei nº 1.79/50. Começa com denúncia perante a Câmara dos Deputados por meio de qualquer cidadão. Recebida e processada a denúncia o processo segue ao Senado Federal que promoverá o julgamento em sessão presidida pelo Presidente do STF. Condenado, o acusado perderá *ipso facto* o cargo e ficará inabilitado para o exercício de qualquer função pública pelo prazo que for fixado, sem prejuízo de eventual ação penal (HARADA, 2004).

1.6.2 CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS GOVERNADORES

Os Crimes de responsabilidade dos Governadores estão definidos no art. 74 da Lei nº 1.079/51, no entanto, a Constituição do Estado de São Paulo dispôs, expressamente, em seu art. 48:

São crimes de responsabilidade do Governador os que atentem contra a Constituição Federal ou a do Estado, especialmente contra:

I -

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Qualquer cidadão poderá denunciar o Governador perante a Assembléia Legislativa, por crime de responsabilidade, na forma do art. 75 da Lei nº 1.079/50. A denúncia assinada

pelo denunciante e com firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los com a indicação do local em que possam ser encontrados. Nos crimes de que houver prova testemunhal, conterão rol das testemunhas, em número de cinco pelo menos¹⁰. Já o Art. 77 da Lei nº 1.079/50 prescreve que, apresentada a denúncia e julgada objeto de deliberação, se a Assembléia Legislativa por maioria absoluta, decretar a procedência da acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas funções. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado senão a perda do cargo, com inabilitação até cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum¹¹. (HARADA, 2004).

O Art. 49 da Constituição Estadual (CE) prescreve que admitida a acusação contra o Governador, por dois terços da Assembléia Legislativa, será ele submetido a julgamento perante Tribunal Especial. Esse Tribunal Especial é composto por sete Deputados e sete Desembargadores, sorteados pelo Presidente do Tribunal de Justiça, que também o presidirá (§ 1º). O Governador ficará suspenso de suas funções após instauração do processo pela Assembléia Legislativa (§ 3º, inciso 2), cessando o afastamento se o julgamento não tiver sido concluído, no prazo de 180 dias (§ 4º). O art. 50 da CE faculta a qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical denunciar o Governador, por crime de responsabilidade perante a Assembléia Legislativa, único órgão competente para receber a denúncia e promover o respectivo processo¹².(HARADA, 2004).

¹⁰ Art 76 da Lei nº 1.079/50.

¹¹ Art 78 da Lei nº 1.079/50.

¹² Art. 20, XXV da CE.

1.6.3 CRIMES DE RESPONSABILIDADE DOS PREFEITOS

Em harmonia com a Lei nº 1.079/50 dispõe o Decreto-lei nº 201/67, sobre os Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos:

Art 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I -.....

V - deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;

VI - descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;

VII - praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática.

Tal definição não é prevalectida nos Municípios, pois a Lei Orgânica definiu-os de forma diferente. A Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP) dispõe o seguinte sobre essa matéria:

Art. 72 - O Prefeito e o Vice-Prefeito serão processados e julgados

I

II - pela Câmara Municipal nas infrações político-administrativas, nos termos da lei, assegurados dentre outros requisitos de validade, o contraditório, a publicidade, ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, e a decisão motivada que se limitará a decretar a cassação do mandato do Prefeito.

§ 1º - Admitir-se-á a denúncia por Vereador, por partido político e por qualquer munícipe eleitor.

§ 2º - A denúncia será lida em sessão de até 5 (cinco) dias após o seu recebimento e despachada para avaliação a uma Comissão Especial eleita, composta de 7 (sete) membros, observada, tanto quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

§ 3º - A Comissão a que alude o inciso anterior deverá emitir parecer no prazo de 10 (dez) dias, indicando se a denúncia deve ser transformada em acusação ou não.

§ 4º - Admitida a acusação por 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara Municipal, será constituída Comissão Processante, composta de 7 (sete) Vereadores

§ 5º - A perda do mandato do Prefeito será decidida por, pelo menos, 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal.

§ 6º - Não participará do processo, nem do julgamento o vereador denunciante.

§ 7º - Se decorrido 90 (noventa) dias da acusação e o julgamento não estiver concluído, o processo será arquivado.

§ 8º - O Prefeito, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

§ 9º - A lei definirá os procedimentos a serem observados desde o acolhimento da denúncia

Segundo o art 73 da Lei Orgânica do Município de São Paulo:

O Prefeito perderá o mandato, por cassação, nos termos do inciso II e dos parágrafos do artigo anterior quando:

.....

IV - atentar contra:

.....

d) a probidade na administração;

e) a lei orçamentária;

f) o cumprimento das leis e das decisões judiciais

Nota-se que a Lei Orgânica do Município de São Paulo escolheu como crimes de responsabilidade do Prefeito as mesmas condutas descritas na Constituição Estadual em relação aos crimes de responsabilidade do Governador que, por sua vez, guardam simetria com o disposto na Lei nº 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República. Sendo assim, para saber se houve desvio ou não de verbas bastará confrontar as verbas consignadas em cada exercício, na Lei Orçamentária Anual, com os valores de precatórios pagos, até o dia 31 de dezembro. (HARADA, 2005).

Quanto à parte processual, ela está minuciosamente disciplinada pela Lei Orgânica, que estabelece a legitimidade dos denunciantes; o recebimento da denúncia; a formação de Comissão Especial para exarar o parecer quanto à convolação, ou não, da denúncia em acusação; a admissão da acusação por quorum de 3/5 dos membros da Câmara Municipal e constituição da Comissão Processante.

O Art. 390 do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de São Paulo regulamentou o procedimento para julgamento do Prefeito por crime de responsabilidade definida no art. 73 da LOMSP, nos seguintes termos:

Art. 390 - O Prefeito e o Vice-Prefeito serão processados e julgados pela Câmara Municipal nas infrações político-administrativas definidas no artigo 73 da Lei Orgânica do Município, assegurados, dentre outros requisitos de validade, o contraditório, a publicidade, ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, e a decisão motivada, que se limitará a decretar a cassação do mandato do Prefeito.

§ 1º - Será admitida a denúncia por Vereador, por partido político e por qualquer munícipe eleitor.

§ 2º - A denúncia será lida em sessão, até 5 (cinco) dias após o seu recebimento, e despachada para avaliação a uma Comissão Especial eleita, composta de 7 (sete) membros, observada, tanto quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

§ 3º - A Comissão a que alude o parágrafo anterior deverá emitir parecer no prazo de 10 (dez) dias, indicando se a denúncia deverá ser transformada em acusação ou não.

§ 4º - Admitida a acusação por 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara Municipal, será constituída Comissão Processante, composta de 7 (sete) Vereadores, indicados por sorteio

§ 5º - A perda do mandato do Prefeito será decidida por, pelo menos, 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal.

§ 6º - Não participará do processo nem do julgamento, o Vereador denunciante
§ 7º - Se decorridos 90 (noventa) dias da acusação e o julgamento não estiver concluído, o processo será arquivado

§ 8º - O Prefeito, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

§ 9º - Serão observados outros procedimentos definidos em lei

Aplicável, também, naquilo que não tiver sido contrariado pela LOMSP, as disposições processuais, previstas no Decreto-lei nº 201/67, que dispõe sobre responsabilidade de Prefeitos e Vereadores.

O procedimento é mais ou menos igual àqueles previstos nas esferas federal e estadual. No que se refere ao denunciante prevalece a legitimação prevista na LOMSP e Regimento Interno da Câmara, que não se restringem ao eleitor. Outra particularidade é que no julgamento do Prefeito, por crime de responsabilidade, não há participação de autoridades judiciárias, como ocorre na esfera federal, cuja sessão e julgamento no Senado Federal é presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, e na esfera estadual em que a sessão de julgamento pelo Tribunal Especial, composto de sete Deputados e sete Desembargadores, é presidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado. Além disso, tanto a LOMSP, quanto o Regimento Interno e o Decreto-lei 201-67 determinam a conclusão do processo em

noventa dias, a contar da data da notificação do acusado, sob pena de arquivamento, facultada a reapresentação da denúncia, ainda que sobre os mesmos fatos. (HARADA, 2004).

1.6.4 CRIMES DO DECRETO-LEI Nº 201/67

Em respeito ao desvio ou a aplicação indevida de rendas ou verbas públicas são condutas tipificadas no art. 1º, inciso III, do Decreto-lei nº 201/67. A pena cominada para esses crimes é de detenção, de três meses a três anos¹³.

Os crimes definidos no art. 1º do referido diploma legal, apesar de rotulados de responsabilidade dos Prefeitos são crimes comuns, sujeitos ao julgamento pelo Poder Judiciário. Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: HC nº 70.671-PI, Rel. Min. Carlos Velloso; HC nº 76.852-RS, Rel. Min. Sydney Sanches; RHC nº 80.711-PE, Rel. Min. Sydney Sanches.

Trata-se de crimes de ação pública, porém, nada obsta a representação ao Ministério Público por quem tenha conhecimento das infrações.

1.6.5 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Não consignar na Lei Orçamentária anual o montante requisitado pelo Judiciário, bem como não efetuar o pagamento dos requisitórios no prazo constitucional, ou promover o desvio de verbas consignadas constituem atos de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, I e II da Lei nº 8.429/92.

¹³ § 1º do art. 1º do Decreto-lei nº 201/67.

As penalidades previstas para essas hipóteses consistem na perda de função pública, na suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, na multa de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente infrator, e no ressarcimento integral dos danos, se houver¹⁴.

Qualquer pessoa é parte legítima para formular representação ao Ministério Público. O Órgão Ministerial poderá instaurar a investigação de ofício ou por representação, e no seu curso, requerer medidas cautelares. A perda de função pública e a suspensão de direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Como se pode inferir do texto muito mais prático é a responsabilização pessoal do chefe do executivo do que medidas que afetem diretamente o patrimônio público, apesar de o mesmo Harada (2006) defender o seqüestro de verbas públicas como solução:

As verbas consignadas para pagamento de precatórios, tanto quanto aquelas destinadas ao pagamento das despesas do Judiciário, não pertencem ao Executivo. Dessa forma, as habituais delegações contidas nas Leis Orçamentárias Anuais para o Executivo transferir, até um determinado percentual, as verbas de uma dotação para outra, não abrangem as dotações do Poder Judiciário. Estas, nem por lei podem ser transferidas, em razão do princípio constitucional da autonomia administrativa e financeira do Judiciário, prevista no art. 99 da CF. Assim, cabe ao Presidente do Tribunal de Justiça determinar, de ofício ou por representação, o seqüestro de rendas da entidade política devedora, até o importe das verbas consignadas ao Judiciário e que foram desviadas.

O professor Harada (2006), no entanto nos apresenta uma idéia diferente da corrente. Diz ele não pertencerem às verbas públicas que devem ser destinadas.

CAPÍTULO 2 ESTADOS MEMBROS

¹⁴ Art. 12, III da Lei nº 8.429/92.

Não é também exclusividade dos municípios, passar por dificuldades relativas aos requisitórios. Alguns Estados membros também passam por enormes dificuldades por não possuírem capacidade suficiente para a quitação regular, conforme determina a Constituição Federal, ou também, não se pode negar, por irresponsabilidade ou dolo de alguns administradores.

2.1 PARAÍBA

O Governo do Estado da Paraíba estava há cinco anos sem repassar dinheiro ao Tribunal de Justiça (TJ) para o pagamento de precatórios. No começo do ano, mais especificamente no dia 20 de janeiro de 2007, o Governo do Estado passou a depositar mensalmente o valor de R\$ 300.000 para que sejam efetuados os pagamentos dos precatórios, e promete aumentar o repasse em meados deste ano, conforme palavras do Procurador Geral do Estado: “o não pagamento no passado decorreu apenas da falta de recursos”. Ele disse ainda que, a partir de meados do corrente ano, o Governo Estadual pretende aumentar o valor do repasse, contemplando maior número de credores do Estado.

Somente á justiça do trabalho, conforme levantamento feito pelo Serviço de Acompanhamento de Precatórios do Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba, em matéria do Jornal Correio da Paraíba (06 de maio de 2007), O Estado deve 2,9 milhões de reais.

O Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba está desenvolvendo um importante trabalho de conciliação inspirado no trabalho que foi criado originalmente pelo Tribunal de Justiça mineiro, e que será melhor mostrado quando tratarmos da situação do estado de minas, com relação aos precatórios. No entanto é importante destacar que este trabalho está sendo

feito e vêm gerando bons frutos, somente na sessão do dia 10 de maio de 2007 a expectativa era de que fossem negociadas as dívidas de municípios que somadas chegariam a um valor de trinta milhões de reais. Este projeto também será melhor explicado quando tratarmos das dívidas dos municípios, especialmente a dívida de São José de Piranhas.

A Paraíba recentemente passou por uma enorme dificuldade, chegando até mesmo a suspender o pagamento de precatórios, gerando enormes problemas e a revolta dos magistrados paraibanos que chegaram a pedir, através da Associação de Magistrados, a intervenção federal no Estado, no entanto o pedido foi indeferido como traz a notícia apresentada no sitio do Governo do Estado¹⁵:

Presidente do Supremo indefere intervenção no Estado da Paraíba

O ministro Nelson Jobim, presidente do STF, indeferiu o pedido de intervenção federal no Estado da Paraíba. Nelson Jobim indeferiu o pedido de intervenção na Paraíba nesta quarta-feira (27).

O pedido de intervenção foi solicitado pela Associação dos Magistrados do Brasil, em atendimento à iniciativa da Associação dos Magistrados do Estado da Paraíba. A argumentação da entidade foi de que o governo estadual não estaria pagando regularmente os precatórios.

O procurador geral do Estado, Luciano Pires, não se mostrou surpreso com a decisão do ministro Jobim. "A mais alta Corte do país reconheceu que o Estado tem agido com lisura dentro das suas condições econômico-financeiras, sem qualquer irregularidade ou ilegalidade", observou.

Na defesa do Estado, Pires afirmou ser de conhecimento comum às dificuldades financeiras atravessadas por estados e municípios, culminando com o não pagamento dos precatórios, até mesmo pelos economicamente mais fortes como, entre outros, São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Ainda na defesa, Luciano apresentou dados técnicos demonstrando o esforço que o atual governo vem fazendo para recuperar a regularidade fiscal e equilibrar as finanças, priorizando também ações em favor dos mais carentes.

O procurador-geral da República, Cláudio Lemos Fonteles, já havia aprovado decisão do subprocurador-geral da República, Roberto Monteiro Gurgel Santos, opinando também contra a intervenção federal na Paraíba solicitada pela AMB. O parecer nº 4677 da PGR foi entregue em 12 de abril passado no gabinete do ministro Nelson Jobim, relator do processo.

No parecer, Cláudio Fonteles citou precedentes do Supremo Tribunal Federal. A corte tem sido contrária à intervenção quando não se demonstra o ato voluntário e intencional do gestor no cumprimento das obrigações relativas a precatórios.

¹⁵ < www.paraiba.pb.gov.br >

"Há situações em que o governante, diante dos problemas de receita, precisa escolher entre o atendimento a um serviço essencial como saúde e educação ou pagar os precatórios. O STF entende que não age indevidamente aquele que prefere, pelas circunstâncias, atender a população", destaca Luciano Pires.

O Governo do Estado conseguiu aprovar a lei paraibana nº 8.075, de 17 de outubro de 2006 que autoriza a compensação de tributos com precatórios, porém o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário (SINJEP), está contestando a validade desta lei através da Procuradoria Geral da República, alegando antecedentes de julgamentos do STF. Ainda não foi decidida essa questão.

Também com a intenção de amenizar o problema, pelo menos com relação aos débitos de natureza alimentícia, o governador editou decreto regulamentando a lei 10.482 de 3 de julho de 2002, que autoriza a utilização dos depósitos judiciais e extrajudiciais referentes a processos litigiosos ou administrativos em que o Estado seja parte, até o limite de 50%, poderão ser utilizados para pagamento dos precatórios de natureza alimentar

O Procurador do Estado cita a situação de dois estados: São Paulo e Minas Gerais. O primeiro será alvo de melhor estudo a partir de agora e o segundo mais adiante.

2.2 SÃO PAULO

O Governo do Estado de São Paulo tem uma dívida, que vem se acumulando desde 1998, de mais de R\$ 6 bilhões, relativa a precatórios alimentares (ordens judiciais definitivas de pagamento) cujos credores, num total de mais de 600 mil, ou seja, mais de meio milhão (dos quais, mais de 40 mil morreram esperando o pagamento), são trabalhadores, a maioria

idosos, vítimas desse calote oficial que se avoluma a cada dia que passa e que é fruto da omissão impune do Estado afrontante da Constituição Federal, nossa Lei Maior.

O Estado caloteiro que não paga a tais desafortunados credores que não têm mais a quem recorrer, alguns deles morrendo à míngua, esperando a satisfação de um crédito que não vem ou a morte que fatalmente virá, dadas as suas idades avançadas e precárias condições de saúde, inspira-se, decerto, na certeza da impunidade.

Sobre o tema escreveu, em monografia, o advogado Francisco Gildenor Rodrigues:

A Comissão Especial de Assuntos Relativos a Precatórios Judiciais da OAB-SP, em recente levantamento estatístico, aferiu que há em média três dependentes por credor do Estado inadimplente, chegando à conclusão de que *somente no Estado de São Paulo (prefeituras excluídas), há um universo de 2 milhões de vítimas, enorme força política e de reivindicação. Os dramas humanos (doentes, idosos, aleijados, despejados, famélicos, etc) atrás dos fatos jurídicos e financeiros constituem verdadeiro holocausto. (grifo nosso)*. Segundo nota divulgada pela Comissão de Precatórios da OAB/SP, *o Poder Público inadimplente vem desejando jogar a opinião pública contra o pagamento dos precatórios, aludindo para as superindenizações. (grifo nosso)*

A respeito, saliente-se que o Governo do Estado de São Paulo firmou acordo com a OAB/SP, no início de setembro do ano de 2004, através do qual assumiu o compromisso de liberar até o final desse ano, R\$ 160 milhões, "que devem zerar o estoque de dívidas governamentais referentes ao ano de 1997", ou seja, importância que nada representa em termos práticos, considerando uma dívida total de mais de R\$ 6 bilhões acumulada ao longo dos últimos sete anos.

Em outras palavras, depreende-se que a "sensibilidade" demonstrada pelo Governante quando prometeu liberar a ínfima importância de R\$ 160 milhões, por conta de uma dívida acumulada de mais de R\$ 6 bilhões, não passa de uma deplorável farsa com o fim de maquiavélico de confundir a opinião dos menos avisados. Induzindo-os em erro de avaliação.

Tendo em vista o saldo negativo de mais 7 anos de atrasos (de 1998 até agora) relativo à astronômica dívida referida, caso o ato de "sensibilidade" manifestado pelo Governo do Estado de São Paulo viesse a se repetir, na mesma proporção no futuro, ano a ano, é possível antever, mediante um simples cálculo aritmético, que o débito seria zerado nos próximos de 37 anos, ou seja, no ano de 2041!. Até lá, todos os desafortunados credores terão, decerto, morrido!

É oportuna a apresentação de um dado concreto que espelha muito bem a injustiça que vem sendo praticada contra tais credores, ao longo dos anos. Tome-se como exemplo nota

divulgada pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, em 29 de novembro de 2004, através da Internet¹⁶, em que informa:

Governo do Estado paga precatórios alimentares a mais de 9 mil credores - 138 precatórios alimentares de 1997, num total de R\$ 42.316.805,19, foram pagos pelo Governo do Estado de São Paulo na segunda-feira, 29 de novembro. O benefício se estendeu a 9.044 autores. A Secretaria da Fazenda liberou 40 milhões. O resto dos recursos é proveniente de depósitos judiciais, de acordo com a Lei Madeira. Além destes serão pagos mais 15 precatórios alimentares, com recursos da Lei Madeira, no valor de R\$ 298.477,69. Serão beneficiados 54 autores. Desses precatórios, 12 são da Administração Direta (8 da justiça comum e 4 trabalhistas) e 3 são trabalhistas da Administração Indireta (DAEE, FEBEM e FUNAP).

Neste lote existiam débitos de ações impetradas no ano de 1971, ou seja, foram 33 anos de espera.

Os dados apresentados revelam novamente que a incapacidade administrativa aliada ao descaso pode, num estado que possui o segundo maior orçamento do país, causar um processo de verdadeiro caos. Negando direitos a quem tem e desrespeitando frontalmente ordens judiciais e a Constituição vigente.

¹⁶ < <http://www.pge.sp.gov.br/noticias/diversos/Governo%20do%20estado%20paga%20precatórios.htm> >

CAPÍTULO 3 MUNICÍPIOS

Provavelmente onde a população mais sinta as dificuldades da administração para com o pagamento de precatórios (entendidos como gênero, englobando os Rpv's) seja na administração municipal. Pois esta se encarrega dos serviços mais diretos á população conforme preceitua a nossa Carta Magna (2004, p.35):

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Por isso extremamente preocupante o estado de verdadeiro caos que algumas administrações encontram em seus municípios.

Pode haver a impressão de que essa situação é privativa de pequenas prefeituras do interior que são administradas com base em desmandos políticos e que a ação fiscalizadora da Câmara Municipal seria tolhida por acordos escusos em que, em troca de alguns empregos os

vereadores fechariam os olhos diante de irregularidades latentes e que a ação do Ministério Público também seria limitada por deficiências locais e de controle.

Apesar dessa ser a uma realidade em muitos dos municípios desse país, o quadro de calamidade em relação a precatórios não se resume aos pequenos municípios que citamos anteriormente. Grandes cidades apresentam semelhante quadro. Como exemplo passamos a estudar a forma como a maior cidade desse país está tratando do assunto.

3.1 A SITUAÇÃO DE CAOS POR QUE PASSA A PREFEITURA DE SÃO PAULO

Apesar de ser o terceiro maior orçamento do país, a prefeitura da cidade de São Paulo também passa por enormes dificuldades, relacionadas ao pagamento de precatórios. O que vem mostrar que as dificuldades no pagamento de precatórios não são exclusividade de pequenos municípios do interior do nordeste, e que mesmo a maior cidade do país, por inúmeras razões como má administração, desvio de verbas públicas, obras faraônicas, criação de inúmeros cargos em comissão, ou seja, motivos dos mais variados que fazem com se quebre o paradigma de que as más administrações ocorrem somente nos grotões do interior do país, e sim que mesmo na cidade mais avançada e rica, que em teoria deveria, também, ser a mais fiscalizada, sofre com desmandos.

Assim é ilustrada a situação por Harada (2004):

O crescimento da dívida pública, representada por precatórios descumpridos é fenômeno nacional, pelo que tem despertado a atenção contínua do Parlamento Nacional, que tem presenteado os credores com as moratórias constitucionais. Maior responsável pelo volume da dívida são as desapropriações pelo valor venal dos imóveis. Urge adequar o DL 3.365/40 aos ditames da atual Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para fundamentar as medidas preconizadas no final deste estudo, transcreveremos dados pertinentes a precatórios de natureza alimentícia, pendentes de solução, desde 1998, no âmbito do Município de São Paulo.

Segundo os elementos que coligimos (extraídos de Mapas Orçamentários elaborados pelo Departamento de Precatórios do Tribunal de Justiça, certidão do TCMSP extraída do processo de averiguação de contas e das leis orçamentárias anuais) para instruir o processo nº 342/04 do IASP, que versa sobre descumprimento de precatórios alimentícios, do qual somos relator, temos os seguintes dados:

a) A PMSP devia, em 1998, R\$ 30.979.613,21 a título de precatório alimentício; hoje, ela deve R\$ 1.471.251.264,01 em termos atualizados até abril de 2004;

b) Dos 476 precatórios constantes do MOC de 1998 foram pagos, até hoje, apenas até o de nº 41/98;

c) A partir do exercício de 2001 a PMSP passou a consignar em seu orçamento anual apenas parte da verba requisitada pelo Judiciário;

d) O confronto de dados dos exercícios de 2001 a 2004 permite concluir que o total das condenações em geral, consignado em cada exercício, ficou bem aquém da própria condenação específica em verba de natureza alimentar, ou seja, o tal consignado em cada ano, corresponde apenas a uma parcela da condenação de natureza alimentar. São seguintes os percentuais incluídos:

1. exercício de 2001.....	73,49%
2. exercício de 2002.....	24,21%
3. exercício de 2003.....	32,46%
4. exercício de 2004.....	42,59%

e) A partir do exercício de 2002, coincidindo com o orçamento anual elaborado pela atual Administração, que teve início em janeiro de 2001, houve uma brutal elevação no percentual de sonegação das verbas alimentares. Só para exemplificar, no exercício de 2003, dos R\$ 65.140.972,00 consignados no orçamento a título de despesas com condenação judicial apenas R\$ 25.620.542,00 se refere às verbas de natureza alimentar, o que corresponde ao percentual aproximado de apenas 12,76% do total requisitado a esse título, no valor de R\$ 200.651.201,14.

f) O que é pior, do pouco que vem consignando nas leis orçamentárias anuais nada vem sendo pago a título de precatório alimentício, conforme se verifica dos comunicados do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, anualmente publicados no DOE.

g) Essas omissões e esses desvios representam uma clara demonstração de desprezo às determinações do Poder Judiciário pela Administração atual. Consigna valores aleatórios e irrisórios a cada exercício, ignorando o valor real das requisições feitas pelo Judiciário. O Executivo vem se apropriando de recursos financeiros correspondentes à dotação pertencente ao Poder Judiciário (art. 100, § 2º da CF).

Esse quadro tenebroso representa o quanto pode ser prejudicial para um município uma situação de inadimplência e irresponsabilidade relativa à questão dos precatórios e demonstra novamente que o problema nem sempre tem a ver com o nível de desenvolvimento do município, mas sim com a capacidade e interesses de seus administradores, que podem

colocar bons profissionais para assumirem a defesa dos interesses da Fazenda Pública em juízo.

3.2 SÃO JOSÉ DE PIRANHAS

O município de São José de Piranhas foi o motivo principal deste trabalho.

O fato de estagiar na procuradoria municipal deste município me colocou em contato com o drama que é o pagamento de precatórios para um município do porte de São José de Piranhas. Um quadro de verdadeiro terror administrativo estava instalado nas finanças do município em virtude de precatórios com valores absurdos que seriam com certeza impagáveis, se não fossem renegociados.

De acordo com informações obtidas no site do Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba (TRT-PB)¹⁷ os precatórios tinham o valor de mais de 11.175.000 reais. Para um município que no ano de 2006 teve uma receita de pouco mais de 10.735.000 reais¹⁸. Ou seja, um quadro que assusta e demonstra a capacidade de endividamento que administrações irresponsáveis e mal assessoradas podem causar a um município.

Somente um precatório de mais de 10.000.000 foi resultante de uma dívida causada por uma multa aplicada pelo Ministério Público do trabalho resultante de uma ação civil pública.

¹⁷ < www.trt13.gov.br >.

¹⁸ Informação fornecida pelo Tribunal de Contas através do site www.tc.pb.gov.br.

Depois de constatado este quadro, a procuradoria passou a trabalhar com o intuito de pelo menos amenizar a situação e evitar os famigerados seqüestros que engessariam as ações administrativas, prejudicando de sobremaneira a população.

Com este intuito a prefeitura, representada por seus advogados-procuradores está desenvolvendo uma intensa negociação para juntamente com o tribunal conseguir obter um parcelamento de sua dívida e com isso se livrar das amarras e ameaças constantes de seqüestros e intervenções, podendo assim propiciar ao administrador maior tranqüilidade na condução dos negócios da prefeitura.

O último desses acordos foi realizado durante a última edição do projeto conciliar realizada no dia 10 de maio de 2007, em que ficou acordado que os precatórios relacionados seriam pagos com uma destinação pré-fixada mensal e progressiva, em que a partir de janeiro de 2008 seria de R\$ 45.000 até dezembro de 2008, no ano de 2009 o valor das parcelas seria de R\$ 50.000 e que de janeiro de 2010 até o último pagamento o valor seria de R\$ 55.000. Nesse acordo foram incluídos precatórios num valor total de R\$ 378.887,26.

Ainda nessa sessão do projeto conciliar foi realizado um acordo com um precatório resultante de uma multa aplicada pelo Ministério Público do trabalho que era no valor aproximado de R\$ 1.300.000 e que em razão de uma simples negociação e pela demonstração de boa vontade do município, em cumprir com seus deveres foi reduzida ao valor de R\$ 95.000.

CAPÍTULO 4 A TRANSAÇÃO COMO FORMA ALTERNATIVA DE PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS

O instituto da transação apresenta-se como uma importante alternativa para o pagamento de precatórios. Principalmente quanto aos precatórios originados de ações resultantes de multas aplicadas por outros órgãos públicos, notadamente as multas aplicadas pelo Ministério Público. Apesar de existir a previsão de que a sentença, após o trânsito em julgado, torna-se imutável, na maior parte das vezes é vantajoso para as partes a realização de acordos que facilitem o pagamento.

Neste sentido alguns tribunais estão desenvolvendo importantes trabalhos de conciliação entre os entes públicos e seus credores, como exemplo marcante, escolhemos mostrar o trabalho que está sendo desenvolvido pelo Tribunal de Justiça mineiro e pelo Tribunal Regional do Trabalho paraibano.

4.1 O PROJETO DO TJ DE MINAS GERAIS

Apesar de também possuir um quadro dramático, com dívidas imensas e dificuldades de pagamento, o Estado de Minas Gerais vem tentando, através de um intenso trabalho de suas autoridades, tanto do Governo Estadual, como de suas autoridades judiciárias, que vêm desempenhando um importantíssimo trabalho, visando ao pagamento dessas dívidas, na maior parte, herdadas de governos passados.

Um instrumento que tem se revelado de grande utilidade para a solução do problema são as audiências de conciliação. Medida que já foi agraciada com congratulações até mesmo do Supremo Tribunal Federal, através de sua ministra Presidente Ellen Gracie, em ofício enviado ao tribunal: “Cumprimento à iniciativa da criação da Central de Conciliação de

Precatórios e pelo bom trabalho desenvolvido em prol da quitação dos requisitórios, contribuindo, assim, para que prevaleça a justiça e a paz social”.

Com uma equipe diminuta, composta em regra, por um juiz e dois servidores, auxiliados por um computador portátil, realizam audiências por todo o estado. Em todas as cidades-pólo.

Assim descreveu a atuação, o presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o desembargador Orlando Adão Carvalho (2007):

Com uma dívida estimada em torno de R\$ 3,5 bilhões, em valores atualizados, o Estado de Minas Gerais, incluindo autarquias e fundações, tem-se esforçado para quitar a dívida acumulada ao longo de administrações passadas. Com o apoio do serviço de conciliação do TJMG, já foram quitados todos os débitos de pequeno valor, abaixo de R\$ 11 mil, que estavam pendentes no TJ, bem como os precatórios vencidos nos anos de 1995 e 1996, ocasionando a baixa de todo esse acervo processual. Pode-se perceber um esforço do Governo Estadual em resolver essa questão.

Já no âmbito municipal, somando a dívida de todos os precatórios vencidos, apura-se um valor aproximado de R\$ 500 milhões. Somente Belo Horizonte deve mais de R\$ 300 milhões desse total. Municípios, como Congonhas, Três Pontas, Rio Espera, Esmeraldas, Santa Luzia, dentre muitos outros, valendo-se de conciliações, conseguiram, praticamente, zerar os precatórios vencidos. Outros, como Mercês, Ibiá, Bom Despacho e Gonzaga, estão concluindo as negociações e amortizando a dívida. Essa é uma demonstração de seriedade e moralidade dos seus administradores, uma vez que se trata, na grande maioria, de dívidas vencidas em administrações anteriores.

Este trabalho que está sendo desenvolvido pelo Tribunal de Justiça mineiro é digno de aplausos, e mostra que com boa vontade e união de todos os órgãos, como, tribunal de Justiça, assembleia legislativa, governo do Estado, prefeituras, enfim todas as autoridades públicas com poder de ingerência sobre o pagamento de precatórios, essas situações caóticas podem, no mínimo serem amenizadas.

Porém, nem tudo são flores em no Estado de Minas. Alguns prefeitos, mesmo com todo esse trabalho que está sendo desenvolvido, teimam em continuar a desrespeitar os

acordos firmados, nesses casos esta sendo dura a reação do Tribunal de Justiça, conforme se infere da declaração do presidente daquele tribunal(Carvalho,2007)

Desde 2004, o TJMG começou a seqüestrar verbas para quitação de precatórios, decisões que vêm sendo confirmados pelos tribunais superiores, como foi o caso do município de Pequi, que teve grande repercussão na mídia. O Tribunal também tem decretado as intervenções em municípios devedores, como estabelece a lei. Após a decisão, o Judiciário de Minas encaminha ofício ao Executivo, a quem cabe proceder à intervenção. No entanto, em todo o Brasil, as intervenções não são feitas, pois se trata de um problema antigo, crônico, e a prioridade tem sido a negociação. Em vários Estados, como São Paulo, por exemplo, nem se sabe qual é o montante da dívida – divulgam-se dados divergentes a cada momento.

Medidas coercitivas, como é o caso dos seqüestros, precisam ter “efeito pedagógico”, visando à moralidade administrativa e pôr fim à tendência arraigada de inadimplência por parte das administrações públicas dos débitos reconhecidos judicialmente. Já as conciliações mostram a tendência do Judiciário do futuro, de buscar soluções negociadas, em conformidade com a realidade financeira. O Tribunal de Minas, com apoio de administradores conscientes tem procurado alternativas, em respeito à sociedade e ao desejo de realização da justiça.

4.2 O PROJETO CONCILIAR DO TRT-PB

O Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba desde 2001 está realizando um forte trabalho de negociação das dívidas geradas por municípios e agora no ano de 2007 pela primeira vez o Governo de Estado foi convidado.

Desde 2001 já foram feitos inúmeros acordos como comprova o quadro que segue:

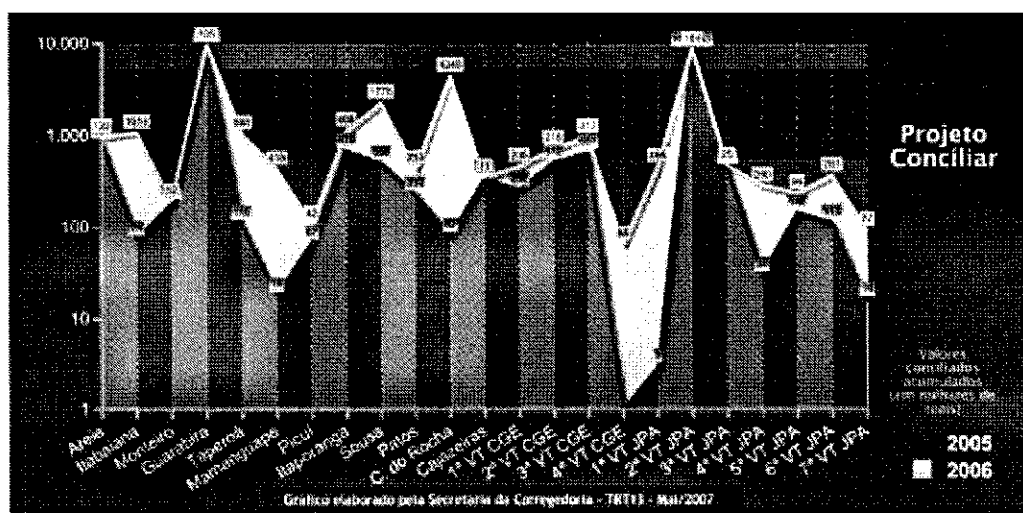
**Tabela 1 - Relação dos acordos ocorridos no Juízo Auxiliar de Conciliação de Precatórios
Período: Janeiro de 2001 a 29 de Abril de 2003**

QUANTIDADE DE PROCESSO POR MUNICÍPIO			
Município	Quantidade	Município	Quantidade
CALDAS BRANDÃO	7	JUAREZ TÁVORA	52
CABEDELO	17	QUEIMADAS	305
CONDE	10	MAMANGUAPE	50
NATUBA	31	OURO VELHO	30
SÃO MIGUEL DE TAIPU	17	CAMPINA GRANDE	148
LUCENA	7	BARRA DE SÃO MIGUEL	3
ALHANDRA	55	ITATUBA	11
UMBUZEIRO	85	SÃO SEBASTIÃO DE LAGOA DE ROÇA	21
MULUNGÚ	27	PUXINANÁ	63
NOVA PALMEIRA	11	BOQUIRÃO	61
OLIVEDOS	4	SOUSA	610
SÃO JOSÉ DE LAGOA TAPADA	25	IBIARA	43
BREJO DOS SANTOS	51	MASSARANDUBA	11
TAVARES	27	SÃO JOSÉ DE CAIANA	39
CAMPO DE SANTANA (TACIMA)	161	POMBAL	27
PRINCESA ISABEL	2	CARRAPATEIRA	2
SERRA DA RAIZ	30	SERRARIA	13
JOÃO PESSOA (EMLUR - ICVG)	253	ARAÇAGI	98
CAAPORÁ	21	SUPLAN (CONCILIADO EM 2002)	6
ITABAIANA	58	DER (CONCILIADO EM 2002)	32
SANTA RITA	176	FUSEP (CONCILIADO EM 2002)	8
AROEIRAS	329	IPEP (CONCILIADO EM 2002)	2
BAYEUX	137	IPEM (CONCILIADO EM 2002)	1
PITIMBÚ	2	INTERPA (CONCILIADO EM 2002)	34
MARI	215	BARRA DE SANTA ROSA (CONCILIADO EM 2002)	34
OLHO D' ÁGUA	48	BOQUEIRÃO (CONCILIADO EM 2002)	32
LAGOA SECA	102	DUAS ESTRADAS (CONCILIADO EM 2002)	58
SOLEDADE	24	INSS (CONCILIADO EM 2002)	1
AREIAL	33	SAPÉ (CONCILIADO EM 2002)	18
POCINHOS	41	TAPEROÁ (CONCILIADO EM 2002)	6
FAGUNDES	38	-	-
TOTAL			3.580

Até então os acordos foram feitos no juízo auxiliar de conciliação de precatórios, e as partes tinham que se deslocar até a cidade de João Pessoa o que não deixava de ser um entrave à plena realização da justiça.

Porém com a criação do projeto conciliar no ano de 2005, esse atendimento passou a ser feito nas varas do trabalho, ou seja, perto das partes, facilitando a participação de todos, aumentando a eficiência das negociações.

Segue um gráfico que indica os valores conciliados nos anos de 2005 e 2006:



A terceira edição do projeto aconteceu no dia 10 de maio deste ano, e envolveu as 27 varas do trabalho espalhadas por 15 municípios paraibanos. A expectativa era de que pelo menos R\$30.000.000 em precatórios dos municípios e do Governo do Estado, fossem negociados.

Este projeto foi de vital importância para o acordo feito entre a Prefeitura Municipal de São José de Piranhas e a justiça do trabalho para o parcelamento da dívida do município.

Considerações Finais

É claro que se por um lado quem possui precatórios a receber da Fazenda Pública, de qualquer de seus níveis, tem o legítimo direito de receber o que a justiça já lhe concedeu.

Claro está, também, que a população não pode ser extremamente sacrificada com o comprometimento de verbas públicas para o pagamento destes débitos, deixando o administrador de prover os serviços básicos de necessidade pública que atendem a toda a coletividade, para que seja realizado o pagamento de precatórios na maior parte das vezes justos, no entanto, algumas vezes mal calculados com a cobrança de juros abusivos e até mesmo de dívidas que não seriam tão justas assim e que ou por dolo ou desídia dos administradores anteriores na sua contestação chegaram á fase de execução sem que a defesa da Fazenda Pública fosse feita com a necessária providência.

Se o direito individual deve ser respeitado e defendido, com maior rigor e robustez devem ser defendidos os interesses públicos, por atenderem aos anseios de toda a coletividade.

Necessário é que exista o comprometimento de toda a estrutura dos poderes, e que se coloquem à disposição para a prática de ações que possibilitem tanto o pagamento de dívidas já estabelecidas, como também para que se evite ao máximo a possibilidade da existência de novas dívidas.

Como proposta, para amenizar o problema, sugeri-se o seguinte:

A) Para que a Fazenda Pública não fique à mercê dos desmandos de uma administração irresponsável, inicialmente deve-se deixar claro que a defesa do ente público

em juízo seja sempre feita por servidores concursados, não obstante os cargos de procuradores gerais, tanto de municípios como de estados.

Assim, ver-se que todo o quadro dos entes públicos devem ser formados de funcionários concursados. Portanto questionaassando assim a serem estes cargos a serem classificados como funções comissionadas.

B) Os tribunais de segundo grau em que são gerados e organizadas as listas de precatórios, precisam se convencer de que precisam assumir posições de atuação contra esse problema.

Nesse diapasão devem desenvolver projetos conciliatórios como são desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça mineiro e Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba. Esses trabalhos precisam serem ampliados e aperfeiçoados pelos tribunais que já ao desenvolvem, e urgentemente adotados pelos que ainda não os possuem.

C) A não adoção de um limite único e constitucional de comprometimento do orçamento para o pagamento das dívidas oriundas de decisões judiciais. Como sugere o projeto de emenda constitucional nº11/2005.

Apesar de esta solução apresentar uma aparência de solução rápida e fácil para o problema, após uma análise mais profunda do tema chega-se à conclusão de que o limite único poderia igualar situações completamente desiguais.

As capacidades de cada ente devem ser analisadas de forma separada e devem ser respeitadas as peculiaridades de cada município e de cada Estado-Membro, sua possibilidade de engessar as verbas públicas e também as características das dívidas de cada ente como, por exemplo, o tempo que a dívida já consta desde sua expedição, a idade e a necessidade de seus

credores. Essa atitude poderia evitar injustiças como as que ocorrem quando pessoas falecem e deixam suas dívidas á receber para seus herdeiros.

D) Uma maior participação do Ministério Público no combate a práticas administrativas ilícitas geradoras de precatórios, e também, na responsabilização pessoal do agente público causador dessas situações.

O Ministério Público possui papel preponderante no combate ás ações causadoras de precatórios e na responsabilização dos administradores que causarem prejuízos aos diversos níveis de Fazenda Pública. Mostram-se como instrumentos hábeis a este objetivo a Ação Civil Pública e a Ação de Improbidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988* – Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992 a 42, de 2003, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6 de 1994. – 22 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

CARVALHO, Orlando Adão. *O problema crônico dos precatórios e as soluções do TJMG*. Jus Vigilantibus, Vitória, 19 mar. 2007. Disponível em: < http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/23827 >. Acesso em: 27 abr. 2007.

DANTAS, Adriano Mesquita. *Os precatórios judiciais e a crise financeira e orçamentária dos Municípios: uma opção para atenuar o problema*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 791,

2 set. 2005. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7232> >. Acesso em: 28 maio 2007.

DICIONÁRIO AURÉLIO SÉCULO XXI. Versão 3.0. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1999. CD-ROM.

FLAKS, Milton. *Precatório Judiciário na Constituição de 1988*. Biblioteca Forense Digital 2.0. RFE Vol. 306. Editora Revista Forense, 1993.

FERRO, Marcelo Roberto. *Execução de crédito de natureza alimentícia contra a Fazenda Pública – Exegese do art 100 da CF*. Biblioteca Forense Digital 2.0. RFE Vol. 329. Editora Revista Forense. 1997.

HARADA, Kiyoshi. *Precatórios Judiciais impagáveis. Alternativas para solução*. Jus Vigilantibus, Vitória, 5 jun. 2005. Disponível em: < http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/15840 >. Acesso em: 27 abr. 2007.

HARADA, Kiyoshi. *Precatórios. Obra de Satanás?* Jus Vigilantibus, Vitória, 23 fev. 2006. Disponível em: < http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/20253 >. Acesso em: 27 abr. 2007.

HARADA, Kiyoshi. *Precatórios judiciais. Descumprimento. Crime de Responsabilidade*. Jus Vigilantibus, Vitória, 29 jan. 2004. Disponível em: < http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/1804 >. Acesso em: 27 abr. 2007

HARADA, Kiyoshi. *Precatórios judiciais. Descumprimento. Necessidade de acionar mecanismos jurídicos, constitucionais e legais vigentes*. Jus Vigilantibus, Vitória, 15 jun. 2004. Disponível em: < http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/849 >. Acesso em: 27 abr. 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 29ª edição, 2004.

RODRIGUES, Francisco Gildenor. *Precatórios Alimentares - O Holocausto do Governo do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://orbita.starmedia.com/jurifran/precatorio2.html>> Acesso em 28 de maio de 2007.

SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 29 novembro 2004. Disponível em:<
<http://www.pge.sp.gov.br/noticias/diversos/Governo%20do%20estado%20paga%20precatórios.htm> .>

_____. *Precatórios e Requisições de Pequeno Valor - RPV*. Coord. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva. 2. ed. rev. e atual. – Brasília : CJF, 2005. 71 p.

ANEXOS

Texto integral de Proposições

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 11, DE 2005

Altera o art. 100 da CF para instituir limite máximo de comprometimento da receita da União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o pagamento de precatórios judiciais.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 100 da Constituição Federal passa a vigor com a seguinte redação:

"Art. 100.

.....

§ 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, no montante equivalente a até dois por cento da receita corrente líquida, nos termos de lei complementar, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

..... (NR)."

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Há décadas os precatórios judiciais representam um ônus excessivo aos erários estaduais e municipais. Dívidas judiciais, às quais se aplicam juros extorsivos e correções monetárias superiores à inflação, acabam por transferir parte significativa dos recursos dos contribuintes aos credores do setor público.

O constituinte de 1988, atento a esse problema, permitiu o parcelamento, por oito anos, dos precatórios então pendentes de pagamento. Essa foi uma solução apenas provisória, pois novo estoque de dívidas judiciais voltou a pesar sobre os erários, o que levou à promulgação da Emenda à Constituição nº 30, de 2000, que permitiu novo parcelamento, agora por dez anos.

A Proposta de Emenda à Constituição que ora apresento tem por objetivo evitar a necessidade de novos parcelamentos e, ao mesmo tempo, adequar o fluxo de pagamento dos

precatórios à real capacidade financeira dos entes públicos. Daí porque proponho que o montante despendido anualmente com o pagamento de precatórios judiciais não poderá ultrapassar 2% da receita corrente líquida. Vale lembrar que o conceito de receita corrente líquida já está estabelecido pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Essas são as razões por que entendemos que a aprovação da presente proposição é do interesse de todas os entes da Federação.

Sala das Sessões, em 2005.

Senador JOSÉ MARANHÃO