

Observatório Constitucional: Capacidade estadual de pagamento dos precatórios

Introdução

Há um enorme risco fiscal para os maiores governos estaduais e municipais na solução que vier a ser adotada para o pagamento dos precatórios acumulados pelas administrações públicas depois que o Supremo Tribunal Federal (STF) derrubou o anterior esquema de parcelamento.^[1] Adotar prazo e não receita como balizador do novo esquema de pagamento ignora a capacidade (diferenciada) de cada governo arcar com seus compromissos. Esse pode ser o atalho mais curto para inviabilizar as finanças dos maiores governos e, paradoxalmente, para tornar impagáveis os próprios precatórios, e assim, contrariar os interesses dos próprios credores. Diante desse cenário, o melhor que pode ocorrer, para ambas as partes, é ao menos manter os pagamentos no ritmo anteriormente definido, enquanto se espera que decisões possam ser melhor debatidas e quantificadas.

Sempre é tentador adotar uma ideia simplória de que se um governo nunca acumulou precatórios, os outros não precisam acumular, ou se outro governo conseguirá quitar em até dois anos os seus precatórios, os demais também poderão fazer o mesmo. Essa ideia ignora o princípio básico de uma federação, que é a forma de unir os desiguais. A realidade é que diferentes governos estaduais e municipais se encontram em situações fiscais muito distintas entre si, consideradas condicionantes históricos, econômicos, sociais, administrativos. Se um certo governo estadual conseguiu uma autorização especial para sacar recursos antes depositados na Justiça e os utilizar para pagar os precatórios determinados pela mesma Justiça, esse foi um fato isolado, que não se repete na grande maioria dos estados, muito menos nas prefeituras, e não se pode supor que a exceção seja a regra.

Para se encontrar uma solução equilibrada para um problema tão complexo, é importante levantar o máximo de estatísticas sobre a situação de cada governo visando mapear melhor a atual cena fiscal deles em relação aos precatórios e essa é a contribuição que esse trabalho procura dar, sobretudo usando informações levantadas especialmente pelo Gefin, grupo de trabalho dos Executivos Financeiros das Secretarias Estaduais de Fazendas, vinculado ao Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária).

Antecipa-se que, da amostra de estados com cobertura de dados do Gefin, foi apurado que 62% parecem ter condições para se ajustar ao limite de 15 anos para quitação dos precatórios; 54% realizam leilões ou acordos e apenas 7,7% utilizam crédito tributário. Com base em 2012, os estados *top 5* no ranking dos principais devedores são, respectivamente: São Paulo (R\$ 16,5 bilhões), Rio Grande do Sul (R\$ 6,8 bilhões), Rio de Janeiro (R\$ 4,8 bilhões), Paraná (R\$ 4,6 bilhões) e Minas Gerais (R\$ 3,7 bilhões). Em média, para os 13 maiores litigantes o volume de recursos transferidos para os Tribunais de Justiça representou 8% do estoque de precatórios em 2012. Mantido esse fluxo de recursos, a duração média para zeragem automática do estoque ocorreria em até 12 anos (2025), contados a partir do ano corrente e um ano a mais do que o estabelecido pela Emenda Constitucional 62 de 2009 (EC 62/09). Apesar de o estado de São Paulo possuir maior estoque de dívida de precatórios, a alocação de 1,5% da Receita Corrente Líquida (RCL) — equivalente a um fluxo médio anual de R\$ 1,6 bilhões — deverá permitir que o Estado quite o passivo atual em até 10 anos (2023), prazo inferior ao da EC 62/09.^[2]

Ainda que sem regra para pagamento do passivo acumulado até 2012, como por exemplo, razão sobre a

RCL o estado do Rio de Janeiro^[3] vem ampliando o volume de recursos para quitação, de forma que mantida o fluxo de cerca de R\$ 340 milhões, deverá quitar seu saldo atual em até 14 anos.

Dentre os *top 5*, o único estado cujo atual fluxo de alocação de recursos não conseguiria zerar o saldo de precatórios seria o Rio Grande do Sul, que poderá precisar de mais do que 20 anos para quitar seu atual passivo, supondo que mantenha o mesmo ritmo ou volume anual de pagamento informado. Para o enquadramento dentro do limite de 15 anos é necessário que sua RCL apresente importante crescimento, de forma a permitir que a atual regra de 1,5% sobre a RCL, seja suficiente para que o Estado se ajuste ao limite da EC 62/09.

Os demais estados de Santa Catarina, Piauí e Rio Grande do Norte, somam-se ao Rio Grande do Sul no grupo daqueles que, mantidos os atuais fluxos de pagamentos, não deverão convergir para o limite da EC 62/09, de 15 anos, para zeragem do estoque de precatórios. Dentre os 13 estados, destaca-se positivamente o Espírito Santo que em aproximadamente quatro anos deverá ser capaz de quitar o saldo de precatórios, se mantido o fluxo médio anual de R\$ 200 milhões de pagamento.

Situação atual

Antes de tudo, cabe alertar que as polêmicas abertas com a decisão do STF de revogar o pagamento parcelado dos precatórios pode levar a simplificação dos debates e a tentação de se achar que há solução simples e rápida para uma questão tão complexa. A tal tentação é supor que, se um governo nunca acumulou precatórios, os outros não precisam acumular, ou que se outro governo conseguirá quitar em até dois anos os seus precatórios, os demais também poderão fazer o mesmo. Essa ideia ignora o princípio básico de uma federação, que é a forma de unir os desiguais. A realidade é que diferentes governos estaduais e municipais se encontram em situações fiscais muito distintas entre si, consideradas condicionantes históricos, econômicos, sociais, administrativos.

É importante destacar inicialmente que é preciso cuidado para não generalizar o caso peculiar do estado do Rio de Janeiro.^[4] Recentemente, foi aprovada uma lei autorizando o estado a sacar até 25% do saldo dos depósitos judiciais, cujo montante estimado é da ordem de R\$ 12,5 bilhões, exclusivamente para fins de pagamento dos precatórios e que com isso a fazenda fluminense poderá quitar 90% de seu estoque em 2013 e os outros 10% em 2014, só dependendo da capacidade da justiça estadual processar todas as operações. Raros outros estados estão na mesma situação. É dito que São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná até possuem leis semelhantes mas sem vincular para precatórios — o segundo estado vincula para a folha salarial, o terceiro tem sido questionado pelo Ministério Público. A maioria dos outros estados e prefeituras não possui ou não tentaram aplicar leis semelhantes, ou até não podem, a depender de cada caso. Logo, o caso do Rio parece ser a exceção, mas não a regra — por mais que essa seja uma experiência exitosa.

Por isso, é importante tentar mapear qual é a real situação do estoque acumulado de precatórios, de quanto vinham pagando e, o principal, de quanto poderiam pagar, em condições de normalidade orçamentária e financeira. O objetivo deste trabalho é dar uma contribuição para mapear tal situação, tomando por base as estatísticas coletadas, às pressas e ainda que parciais, junto ao Gefin, grupo de trabalho dos executivos financeiros das Fazendas Estaduais, e junto a algumas das maiores prefeituras das capitais.

Partimos de um diagnóstico destacado em relatório divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional

(STN) sobre a situação dos precatórios e despesas com sentenças judiciais nos estados, Distrito Federal e municípios. Neste balanço, que trabalhou com dados informados através dos balanços estaduais e dos relatórios de gestão fiscal (RGF), fica evidente que o atual saldo de precatórios é da ordem de dois dígitos da RCL dos governos, revelando que tempestiva obrigatoriedade para sua quitação teria forte efeito em desequilibrar as finanças dos entes subnacionais.

De forma aditiva, nota-se que o comprometimento da receita pública dos governos em resposta às indexações constitucionais e legais do gasto público em serviços como saúde, educação, e mesmo, àquelas relacionadas a normativas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no tocante aos limites para gasto com pessoal e serviço da dívida pública,^[5] precisam ser incorporadas na dimensão do debate sobre a oportuna aceleração e quitação dos precatórios dos entes subnacionais. Ou seja, além de despesas obrigatórias derivadas de regras legais de vinculação há que se considerarem também aquelas relativas a decisões de natureza discricionária dos governos, não menos importantes do ponto de vista do equilíbrio e sustentabilidade fiscal.

O exercício de elaborar previsões e simulações sobre a trajetória da RCL mostra-se importante em termos de planejamento e diretriz para definição de potencial regra de pagamento mínimo que garanta a quitação do saldo de precatórios, bem como para cotejar cenários de maior ou menor capacidade de ajustamento face às premissas e regras suscitadas. Nesse sentido, com base em dados do grupo de gestores de finanças estaduais (Gefin), elaboramos simulação que revela a possibilidade de ajuste e zeragem das posições passivas com precatórios para 62% dos 13 Estados da amostra, se mantido o recente fluxo de pagamento. Ou seja, a alocação de fluxo contínuo para pagamento é solução para parte importante dos governos, inclusive, em período inferior ao limite de 15 anos estabelecido na EC 62/09. De acordo com a simulação, a ultimação média é de 12 anos, com um mínimo de 4,2 (para o Espírito Santo) e um máximo de 29 (para Santa Catarina).^[6]

Para os demais cinco estados, a simples definição de percentual mínimo obrigatório, apesar de necessário, não se mostrou suficiente para que ao final de 15 anos o saldo de precatórios fosse equalizado. Nestes casos, uma solução *secondbest* poderia ser, além de percentual mínimo sobre a RCL, a definição de limite para refinanciar o saldo remanescente ao término de 12 anos com a condicionalidade de elevar em até o dobro do limite estabelecido na regra anterior sobre a RCL para a efetiva zeragem novo saldo remanescente.

Vale destacar que, nestes casos, as sistemáticas devem ser incorporadas nos instrumentos de planejamento de curto (Lei Orçamentária Anual) e médio prazo (Plano Plurianual) dos governos e fiscalizadas pelos Tribunais de Contas de forma a dar transparência e garantir o avanço na matéria. Além disso, a definição de limites para refinanciar o saldo mostra-se igualmente relevante como forma de estimular e incentivar as administrações públicas na elaboração de planos de ação e busca por soluções que objetivem cessar as entradas de novos litígios.

De outra forma, a proposta para quitação do atual saldo de precatórios é de 12 anos, e, portanto, inferior ao limite de 15 anos estabelecido pela EC 62/09. Nota-se que o alvitre mencionado, impõe maior custo aos Estados que deverão convergir para a atual duração média dos grandes devedores sem, contudo, produzir desequilíbrios que tempestiva definição para a liquidação imediata ou em prazo curto teria sobre as finanças regionais. Além disso, a condicionalidade imposta para o refinanciamento do saldo remanescente tem o benefício de criar incentivos para aperfeiçoar o planejamento orçamentário e

financeiro dos governos, bem como o de estabelecer políticas que busquem minimizar e conter novos fluxos de precatórios, atacando a raiz do problema.

Considerações finais

As evidências estatísticas aqui levantadas, reconhecidamente em caráter preliminar e precário, permitem ao menos fazer um alerta para o debate público em torno dessa matéria. Há um enorme risco fiscal para os maiores governos estaduais e municipais na solução que vier a ser adotada para o pagamento dos precatórios acumulados pelas administrações públicas depois que o STF derrubou o anterior esquema de parcelamento.

Adotar prazo e não receita como balizador do novo esquema de pagamento ignora a capacidade (diferenciada) de cada governo arcar com seus compromissos. Se os governos possuem diferentes condições de pagamento e de solvência, não se pode aplicar a eles um único e mesmo prazo. Se um governo pode quitar seu estoque de precatórios em dois anos, não significa que todos os outros possam fazer o mesmo. Se um governo nunca acumulou e por isso nunca precisou represar precatórios, não se pode supor, de hora para outra, que a mesma prática deve ser aplicada aos demais.

É preciso atentar, portanto, que se um certo governo estadual conseguiu uma autorização especial para sacar recursos antes depositados na justiça e os utilizar para pagar os precatórios determinados pela mesma justiça, esse foi um fato isolado, que não se repete na grande maioria dos estados, muito menos nas prefeituras, e não se pode supor que a exceção seja a regra.

O ideal seria adotar dois conjuntos de regras em relação a essa matéria. Primeiro, para o futuro, adotar uma regra, aí sim universal, que evite o novo acúmulo de precatórios — ou seja, que sinalize para um pagamento corrente e rotineiro. Segundo, para o passado, adotar um esquema de acerto de contas, mas que reduza contínua e progressivamente e na medida do possível, ou seja, ponderado o espaço no orçamento e no caixa de cada governo. Isto significa adotar um percentual da receita como balizador do pagamento, e não um prazo único e pré-fixado. Este último pode ser o atalho mais curto para inviabilizar as finanças dos maiores governos e, paradoxalmente, para tornar impagáveis os próprios precatórios e assim contrariar os interesses dos próprios credores.

A definição de alguma regra, em particular aquelas que definem percentual sobre a RCL, possuem importância dupla no sentido de que contribuem para desestimular o mercado secundário e negro de vendas de precatórios bem como para organizar mais um ponto das finanças públicas estaduais. Contudo, mais recursos não devem por si só resolver o problema em cenários onde o fluxo de novos litígios seja constante e vigoroso, de forma que além da destinação financeira é necessário atacar a raiz do problema e fato gerador dos elevados passivos. Ou seja, é necessário bloquear e estancar a entrada e consequente recomposição do estoque de precatórios.

Outra questão que se revela igualmente determinante para equacionar a matéria, diz respeito às condições para estruturação e gestão dos precatórios dentro dos Tribunais de Justiça, que apesar de terem recebido maiores transferências por parte do Executivo, não têm, em média, conseguido avançar com a mesma celeridade nos pagamentos aos beneficiários.

De forma aditiva, é importante atentar para a definição do ponto de partida e prazos os quais as regras para quitação dos precatórios seguirão, se a contar da promulgação da EC 62/09, do início dos

pagamentos dos entes subnacionais ou mesmo da data de modulação e futura decisão do STF. Por questão de ordem e com o objetivo de garantir a harmonização e claro entendimento, é necessária precisa definição do prazo para zeragem do saldo de precatórios, combinado ao desejável critério de RCL.

Destaca-se, que a EC 62/09 teve efeito positivo em ampliar a destinação de recursos estaduais para iniciar o pagamento dos precatórios que em alguns casos, eram descolados da gestão fiscal dos governos. Ou seja, o benefício da emenda foi estabelecer uma disciplina de pagamento dos precatórios.

Por fim, reflexões sobre o tema e mesmo o desenho de soluções precisam levar em conta a combinação de todos esses fatores, que em última instância guardam relação com a gestão financeira e fiscal.

Diante desse cenário, o melhor que pode ocorrer, para ambas as partes, é ao menos manter os pagamentos no ritmo anteriormente definido, enquanto se espera que decisões possam ser melhor debatidas e quantificadas.

Clique [aqui](#) para ver o anexo estatístico.

Esta coluna é produzida pelos membros do Conselho Editorial do Observatório da Jurisdição Constitucional (OJC), do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Acesse o portal do OJC (www.idp.edu.br/observatorio).

Referências Bibliográficas

Grupo de Gestores de Finanças Estaduais (GEFIN/ Confaz). *Saldo de Precatórios Estaduais*. Outubro, 2013.

Presidência da República (Casa Civil). Emenda Constitucional 62. Dezembro, 2009. Disponível em <http://bit.ly/b8WxFs>.

Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro (SEFAZ/ RJ). *Lei Complementar 147*. Junho, 2013. Disponível em <http://bit.ly/1aSW4n4>.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Precatórios e Despesas com Sentenças Judiciais – Relatório sobre Estados e o Distrito Federal*. Agosto, 2012.

Supremo Tribunal Federal (STF). *STF começa a analisar proposta de modulação de ADIs*. Outubro, 2013. Disponível em <http://bit.ly/1fYqkE6>.

[1] Além do prazo, a declaração de nulidade para a correção dos precatórios através de juros moratórios e do índice de correção da caderneta de poupança deverá elevar o saldo de passivo com precatórios de todos os Estados. Outro ponto importante em decisão recente do STF refere-se à impossibilidade de compensação unilateral dos precatórios. De forma simplificada, significa dizer que um Estado terá obrigatoriamente que pagar a determinado beneficiário os precatórios devidos, ainda que o mesmo beneficiário possua elevados compromissos não honrados com a administração pública. Vide STF.

[2] EC 62/09. Vide Casa Civil.

Em julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN's 4.357 e 4.425), o STF julgou parcialmente inconstitucional os dispositivos do artigo 100 da Constituição Federal, transcrito abaixo e cuja redação foi dada pela EC 62/09: *“Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.”*

[3] Destaca-se que o saldo de R\$ 4,7 bilhões em precatórios em 2012 para o Estado do Rio é, em realidade, menor em aproximadamente R\$ 1,6 bilhões em decorrência da compensação destes com dívida ativa dos beneficiários. Apesar dessa equalização, uma determinação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para baixar os passivos apenas quando os precatórios estiverem na fila para pagamento, acaba exibindo valor superior ao estoque líquido.

[4] Em iniciativa conjunta do poder executivo e judiciário do estado, foi encaminhada e aprovada pela Assembleia Legislativa a Lei Complementar nº 147 de 27 de junho de 2013, que destina até 25% do saldo de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios estaduais. Vide SEFAZ/ RJ.

[5] Como exemplo, para o município de São Paulo, 76% do comprometimento das receitas de R\$ 38 bilhões, estimadas para 2013, são decorrentes de vinculação legal, em particular relacionadas às áreas de saúde (4,7%) e educação (8,6%), gastos com pessoal (6%) e dívida, inclusive precatórios (5,7%).

[6] Relatório da Secretaria do Tesouro Nacional sobre as despesas com precatórios e sentenças judiciais ratifica o diagnóstico realizado nesse artigo no que se refere ao prazo médio para quitação bem como dos efeitos positivos da implantação de pagamento mínimo como razão da RCL.

Date Created

02/11/2013