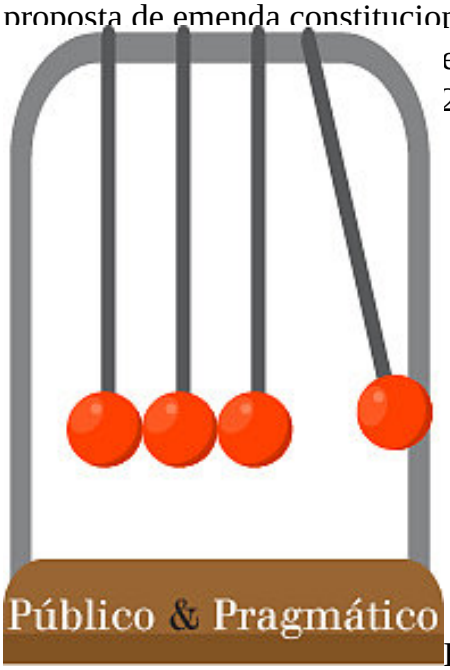
A crise e o eterno sacrifício dos precatórios: tem fim?

Como sempre, durante os momentos de crise financeira e de necessidade de "criação de novos dinheiros", os primeiros convocados para o sacrifício são os precatórios. A pauta do momento é a prorrogação dos pagamentos das condenações judiciais contra a União para que se consiga orçamento suficiente para o aumento do financiamento do Bolsa Família no exercício de 2022. Inclusive, uma proposta de emenda constitucional (PEC) foi proposta neste sentido (n° 23/2021) com a finalidade, entre



ezes os precatórios cujos valores sejam maiores do que R$ 66 milhões e 2,6% da receita corrente líquida do ente federado [1].

Entretanto, é fundamental afastar a responsabilidade do precatório e direcionar a culpa para o sistema normativo processual brasileiro. Se existe um culpado pelo inadimplemento histórico de condenações judiciais, este se encontra nos privilégios processuais da Fazenda Pública. O precatório é só mais uma vítima. Explico.

Dados levantados pelo CNJ em 2014 revelavam, já naquele ano, um total de R$ 100 bilhões em dívida de precatórios no Brasil [2]. Os maiores devedores eram — e continuam sendo — o município e o estado de São Paulo, cujo valor inadimplido corresponde a 50% de todo o montante devido pelos entes federativos brasileiros. Na sequência, vem o estado do Paraná, seguido pelo Rio Grande do Sul e por Minas Gerais. Somadas as dívidas desses entes, o resultado atingido é equivalente a pouco mais de R$ 72 bilhões [3]. Ou seja, no Brasil, apenas cinco unidades federativas acumulam inacreditáveis 72% do total de dívidas em precatórios [4].

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Alguns fatores contribuem para esse cenário caótico: a) a alegada ausência de receita suficiente para cobrir as despesas não programadas com precatórios — em outras palavras, o engodo da finitude do orçamento comparado com a infinitude de novas demandas judiciais ensejadoras de incontáveis novas condenações da Fazenda Pública; b) um sistema jurídico extremamente paternalista com o Estado-devedor e maquiavélico com os direitos do cidadão-credor; e c) o fomento a uma cultura desenfreada de litigância no ambiente público, com certo desprezo (ainda) aos métodos extrajudiciais de solução de conflitos.

Comentarei o problema da suposta ausência de capacidade econômico-financeira dos entes públicos de quitar toda a dívida de precatórios, sem o prejuízo do serviço público e do funcionamento da máquina administrativa, e o favorecimento jurídico-processual do Estado-devedor em detrimento do cidadão-credor. A reflexão proposta partirá da seguinte indagação: o inadimplemento dos precatórios tem como causa a escassez de recurso financeiro dos entes ou reflete mais uma conveniência política fomentada pela densa carga de privilégios processuais da Fazenda Pública?

Para começar, deve-se reconhecer que o orçamento público brasileiro tem como premissa a incerteza da receita e a certeza da despesa. De fato, quando o gestor público programa as finanças, a convicção está na despesa. Quanto entrará de receita, se suficiente ou não para cobrir os gastos, é algo que será administrado ao longo do exercício financeiro. Logo, os precatórios, via de regra, não fazem parte da programação política dos governos. O orçamento dedica parcela significante de sua estrutura somente para o custeio dos gastos vinculados e das despesas obrigatórias. O que sobra para aplicação discricionária acaba sendo usado para a implementação do programa de governo.

Diante disso, os precatórios acabam se tornando um inconveniente. Primeiro porque são indefinidos quanto à quantidade: até o dia 1º de julho de cada ano uma série indeterminada de ofícios requisitórios é apresentada ao Tribunal de Justiça, ao mesmo tempo em que centenas de milhares de novas ações judiciais se iniciam para um dia desaguar em novos precatórios. Segundo porque o leque de prioridades de um governo é imenso, a ponto de justificar, para alguns, o escanteamento da obrigação de pagamento do precatório.

A situação financeira calamitosa de certos entes públicos levou a jurisprudência do STF a aplicar os fundamentos da análise econômica do direito para sopesar com razoabilidade e proporcionalidade medidas interventivas motivadas pelo não pagamento do precatório [5]. A *ratio* das decisões denegatórias avaliou a utilidade da intervenção federal, ou mesmo do sequestro das contas públicas, a partir da completa insuficiência econômico-financeira do ente devedor. Questionou-se: de que vale a determinação da intervenção ou o bloqueio das contas se o gestor público não tiver recurso outro para honrar com suas obrigações primárias? Ponderou-se, então, que a quitação integral da dívida pública com precatório seria uma medida irracional e absolutamente prejudicial para a coletividade na medida em que provocaria a estagnação da máquina pública com o deslocamento das receitas para uma única despesa.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Apesar de se concordar parcialmente com o entendimento acima, discorda-se do tratamento superficial muitas vezes concedido a ele. O julgamento de um pedido de intervenção federal não pode se limitar a um argumento retórico de escassez econômico-financeira. Elementos contábeis e financeiros devem servir de evidência concreta da impossibilidade do gestor público pagar os precatórios sem comprometer os serviços públicos essenciais. E quem deve ir atrás desta prova é o próprio tribunal julgador, não se contentando com o drama argumentativo do ente devedor.

Dito de outra maneira: as decisões jurisprudenciais precisam de maior empirismo para avaliar, concretamente, se o discurso de insuficiência econômico-financeira é verdadeiro ou não. Somente as teorias emprestadas da análise econômica do direito não servem para coibir o gestor mal-intencionado de se valer do sistema processual brasileiro para inadimplir os precatórios.

Afirma-se isso porque, não raras as vezes, encontram-se gestores públicos descompromissados, os quais, ao invés de usar o orçamento para o custeio de necessidades primárias da Administração Pública, preferem gastos que oportunizarão maior popularidade ao governo. Nessas situações, há dinheiro para o pagamento de precatório. O que não há é interesse político para a sua quitação.

A prova está no fato de que no próprio STF há quem compreenda que o problema dos precatórios diga respeito ao mau gerenciamento das contas públicas e à ausência de interesse político do gestor em promover o pagamento acelerado da dívida pública judicial [6]. O ex-ministro Ayres Britto foi o grande crítico neste sentido. No voto proferido na ADI n. 4.357, para fundamentar a inconstitucionalidade da EC n. 62 de 2009, o então ministro apresentou dados dos últimos dez anos que colocam em xeque a legitimidade do argumento protecionista dos bens da Fazenda devedora.

Conforme comprovou o ex-magistrado, não falta dinheiro para o pagamento de precatórios, mas, sim, compromisso dos governantes quanto ao cumprimento das decisões judiciais. A evidência de sua conclusão adveio dos seguintes resultados: a) em 2007, o Distrito Federal despendeu R$ 1,7 milhões em precatórios e R$ 103,8 milhões em publicidade e propaganda. Já em 2008 essas despesas foram de R$ 6,57 milhões em precatórios e de R$ 152,8 milhões em publicidade e propaganda; b) a dívida pública judicial do Rio Grande do Sul é de R$ 1,6 bilhões, em valores aproximados. Contudo, seus gastos com precatórios em 2009 foram de R$ 38,6 milhões, embora suas despesas com publicidade e propaganda alcançaram montante superior a R$ 55 milhões.

Citando ainda outros entes federativos que não pagavam precatórios, na época, há mais de dez anos, apesar de terem receita corrente líquida anual na casa dos bilhões, Ayres Britto concluiu: *"O cenário de colapso financeiro do Estado não parece verdadeiro, ao menos na extensão em que se alardeia. O pagamento de precatórios não se contrapõe, de forma inconciliável, à prestação de serviços públicos"* [7].

Pode-se perceber, portanto, que o argumento da falta de recursos, quando olhado mais a fundo, desnuda uma posição de conveniência e conforto do gestor público em usar a impenhorabilidade do bem público para justificar a manutenção do inadimplemento da dívida pública em precatórios.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Na pesquisa trazida pelo STF denota-se uma clara vontade política de direcionar os gastos para a publicidade institucional, em detrimento do pagamento da dívida pública judicial. Mas por que isso acontece? A razão está na convicção do gestor público de que os bens e os recursos da Fazenda Pública não serão contristados pelo Poder Judiciário. A consequência é o fomento de um gestor público desinteressado com o adimplemento das dívidas judicias. Isso se confirma quando se vê que as medidas coercitivas havidas na Constituição — sequestro e intervenção — não possuem *enforcement* para coibir o devedor a agir de maneira responsável.

Sob a proteção da norma processual brasileira, o gestor fica desobrigado quanto aos resultados da função pública e quanto à eficiência dos gastos públicos. Mesmo sabendo que em longo prazo o não pagamento dos precatórios trará muito mais prejuízo financeiro para o ente público e para a coletividade, prefere-se o inadimplemento porque, no máximo, em oito anos, um novo representante assumirá a chefia do Poder Executivo e o imbróglio será passado adiante. Em suma: pensa-se simplesmente no agora, sem se projetar os impactos futuros de uma ação mal planejada.

A dívida pública está da forma lamentável que se encontra não por inteira responsabilidade do precatório, mas porque a Fazenda Pública está blindada de qualquer medida judicial coercitiva direcionada à expropriação de seu patrimônio. A balança está desequilibrada. O problema, ao contrário do que muitos insistem, não está centralizado na figura dos precatórios, mas enraizado na maneira com a qual a lei e o Direito enxergam a figura patrimonial do Estado.

O excesso de protecionismo estatal com os bens públicos causa uma acomodação generalizada dos governantes que deságua, inevitavelmente, na execução judicial por quantia certa contra a Fazenda Pública — predecessora dos precatórios. Assim, a impenhorabilidade, que enseja a inalienabilidade, justifica o fato da pessoa jurídica de Direito Público ter a favor de si um mecanismo de execução muito mais brando e flexível, se comparado aos meios executórios comuns imputados aos credores privados.

Acredita-se que isso tenha origem na maneira segregacionista de o ordenamento jurídico brasileiro tratar o interesse público, dizendo-o mais importante que o interesse privado. Quem sabe, uma mudança de postura, mais realista e racional e menos ideológica e apaixonada, sirva de combustão para o início de revisão do tratamento processual privilegiado concedido à Fazenda Pública, a ponto de amenizar o inadimplemento dos precatórios.

Os débitos público e privado, na essência, perfazem relações jurídicas equivalentes. A natureza do crédito no ramo privado é idêntica a do ramo público, exceto pela impossibilidade de penhora dos bens públicos. Ou seja, os créditos públicos e os privados são distinguidos apenas pela força executiva dos direitos — mais branda nos primeiros e mais enérgica nos segundos. Logo, nenhum sentido faz manter intocada a discussão sobre o desequilíbrio relacional público-privado no processo de execução.

A mensagem pretendida na coluna desta semana é a seguinte: ao invés de se crucificar o precatório, deve-se procurar entender a origem jurídica da sua inefetividade, analisando-se criticamente a viabilidade de manutenção da proteção absoluta dos bens públicos calcada, sobretudo, em sua impenhorabilidade.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

O tema entrou na pauta do Congresso nos idos do começo do século 21, por intermédio do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), presidido na época por Ada Pellegrini Grinover. Foi proposta pelo IBDP uma reforma legislativa quanto à impenhorabilidade absoluta dos bens públicos para execuções contra a Fazenda Pública. Em seu conteúdo, infelizmente não levado à frente por motivos políticos, a lei estabeleceria as hipóteses de penhora dos bens não afetados às atividades estatais, a ser decretada em processo de execução. A constrição incidiria sobre os bens classificados como meramente patrimoniais — aqueles não vinculados com a função pública.

A pauta já foi iniciada. Resta aos pensadores contemporâneos reerguê-la a ponto de torná-la viva na agenda do Direito Público brasileiro. Inúmeras questões aguardam um debate aprofundado. Será realmente que a impenhorabilidade proporciona maior proteção ao interesse público do que o rolamento eterno da dívida pública? A quem interessa a blindagem do patrimônio público: à coletividade ou ao anseio político e egoístico do ente devedor? Qual a prova concreta, além das divagações hipotéticas, de que a impenhorabilidade se presta a manter garantida a prestação continuada do serviço público, isto é, que a eventual alienação do bem público importará em paralisação das atividades essenciais do Estado?

Talvez, se a autoridade soubesse que a má gestão das contas públicas poderia resultar na penhora dos bens públicos e na responsabilização direta da sua pessoa física, o Brasil teria gestores com maior senso de responsabilidade no gerenciamento do dinheiro público. Afinal: qual é o custo efetivo, para a sociedade, da proteção excessiva do bem público em termos de eficiência da gestão pública?

[1] https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0zyvseujnxo801ag4cg8wf
.

[2] https://www.conjur.com.brhttps://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/preatorios-cnj.pdf
.

[3] A projeção atual é que o valor da dívida seja consideravelmente maior. Prova disto é que, à época do levantamento de dados pelo CNJ, o Estado do Rio Grande do Sul devia pouco mais de R$ 7 bilhões. Hoje, a estimativa é que o ente gaúcho deva por volta de 15 bilhões de reais em precatórios. Os valores, comparados com 2014, mais do que dobraram. Cf.: https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/11/divida-do-rs-com-precatorios-soma-r-151-bilhoes-cjoxlt63v0gku01rxs7zuer99.html.

[4] A perplexidade atingiu o ministro Luiz Fux: "diante de números tão escandalosos, deve-se questionar se realmente o Brasil é um Estado Democrático de Direito. Um país em que a autoridade pública não se dobra aos ditames da lei — nem mesmo quando determinadas por sentença judicial — não se pode dizer verdadeiramente democrático". (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.357-DF).

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

[5] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Intervenção Federal n. 2.915-SP. Rel. Min. Marco Aurélio. j. 03 fev. 2003, Dj em 28 nov. 2003.

[6] O ministro Gilmar Mendes chamou este entendimento de "discurso balofo". Para ele: "se o Estado, por acaso, decidisse, de forma insana, pagar de uma vez todas os precatórios, ele fecharia para balanço. Não se trata, portanto, desse discurso balofo de: "ah, falta vontade política". Não é nada disso de que se cuida. Aqui, há limites. O Estado pode sofrer intervenção por conta de não investir vinte e cinco por cento na educação, de não investir tanto na saúde, problemas sérios com o endividamento, inclusive para com a União, com a retenção. Em suma, o que remanesce para investimento — isso é um discurso de todo dia — é *peanuts*. É disso que se cuida. É nesse universo que se está discutindo o pagamento de precatório, é dentro de um discurso de possibilidades e não discurso voluntarista". (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.357-DF).

[7] Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.357-DF.

Date Created
26/09/2021

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.