

Débitos judiciais no orçamento público

Algumas considerações

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez

Sumário

1. Considerações iniciais. 2. Dados orçamentários gerais. 3. Prévia autorização orçamentária para o pagamento dos débitos judiciais. 4. Classificação orçamentária institucional e débitos judiciais. 5. Conclusões.

1. Considerações iniciais

A Fazenda Pública, entendida como as pessoas jurídicas de direito público¹, detém uma série de privilégios processuais, entre os quais se destacam procedimentos especiais de execução por quantia certa de suas dívidas passivas. Nesse particular, o instituto do precatório, insculpido nas Constituições republicanas, desde 1934, simboliza perfeitamente o *status* diferenciado da Fazenda Pública em juízo.

A execução diferenciada contra a Fazenda Pública decorre da natureza indisponível dos bens públicos, assentada nos arts. 100 a 103 do novo Código Civil² e embasada nos arts. 183, §3º, e 191 da Constituição Federal de 1988, que fixam a impossibilidade de os bens públicos serem adquiridos por usucapião.

No rito do precatório, após a efetivação de todos os atos processuais, envolvendo os processos de conhecimento, de liquidação de sentença e de execução, uma vez sucumbente a Fazenda Pública, o juiz de 1º grau responsável pela causa deve encaminhar ofício ao Presidente do Tribunal a que se encontra vinculado administrativamente.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez é Consultor de Orçamentos do Senado Federal.

te. O Precatório é simplesmente essa comunicação do juiz da causa dirigida ao Presidente do Tribunal, requerendo que se inclua, na relação dos débitos a serem inscritos na Lei Orçamentária do ano subsequente, o crédito do exequente. Somente após a inclusão dos valores dos débitos no Orçamento da União as dívidas podem ser adimplidas, mediante a observação da ordem cronológica prevista no art. 100 da Constituição Federal.

Quando o crédito individualizado, na esfera federal, assume monta igual ou inferior a sessenta salários-mínimos, o ordenamento jurídico prevê procedimento simplificado, em que não é expedido o precatório-requisitório e sim a requisição de pequeno valor. Nesses casos, a teor do art. 17 da Lei nº 10.259/2001, após o trânsito em julgado do aresto, o pagamento deve ser efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição à autoridade citada para a causa, sob pena de seqüestro de numerário.

Ocorre que se têm verificado, nos últimos tempos, grandes abusos por parte do Poder Público contra seus credores, na medida em que o jurisdicionado, após obter, mediante o processo de conhecimento, título hábil a lhe conferir direito à percepção de certa quantia do Estado, resta muitas vezes desamparado, por muitos anos, por absoluta falta de meios para compelir o devedor ao adimplemento da obrigação. Em outras palavras, o pagamento dos débitos fica a inteiro alvedrio de administradores públicos que, máxime na esfera de Estados e Municípios, descumprem ordens judiciais, alegando, no mais das vezes, restrições de cunho orçamentário³.

O discurso corrente desses agentes públicos apregoa a competição entre os recursos destinados aos pagamentos das decisões judiciais e outras necessidades públicas inadiáveis. Barros (1999, p. 266) refuta esse raciocínio, assinalando que, “como pagar dívida não dá placa, nem rende votos, os governantes reduzem ao mínimo a

previsão orçamentária, deixando os credores à míngua. Com semelhante expediente, o administrador transfere a quem o sucede no governo o encargo de pagar a dívida passiva judicial”.

A estabilização macroeconômica do País, com a reversão do quadro inflacionário crônico vivenciado até meados de 1994, contribui, por absurdo que possa parecer, para o agravamento do inadimplemento das decisões judiciais. Ocorria que, em conjunturas inflacionárias, os entes públicos beneficiavam-se da falta de correção dos débitos insitos aos precatórios, porquanto se fixava, em julho de cada ano, uma quantia determinada para inclusão no orçamento do ano subsequente.

Quando efetivamente era realizado o pagamento, pelo montante nominal previsto em cada precatório, muitos meses após o trânsito em julgado da decisão, o credor recebia uma quantia que já perdera boa parte de seu valor real. Era obrigado, então, a renovar sua pretensão, por meio de precatórios suplementares, que se replicavam ano após ano, indefinidamente, sempre sofrendo a incidência da desvalorização monetária. Consubstanciava-se, assim, um dos prismas do imposto inflacionário, que acomodava satisfatoriamente as finanças públicas, tendo em vista que as receitas públicas eram indexadas monetariamente, em boa medida.

Por ocasião da brusca queda da taxa inflacionária, essas despesas passaram a não mais ser corroídas na mesma proporção, incrementando substancialmente os compromissos reais do Poder Público com o pagamento de decisões judiciais. A partir daí, verificou-se um sensível agravamento na condução administrativa dos pagamentos associados às sentenças judiciais. Frise-se que a sistemática de atualização de valores dos precatórios somente foi definitivamente equacionada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 30, de 2000, que estabeleceu, no §1º do art. 100, a atualização monetária dos precatórios na data de seu efetivo pagamento.

Sensível às ilações dos administradores públicos, o constituinte derivado instituiu, por ocasião da promulgação da Emenda Constitucional nº 30, de 2000, verdadeira moratória dos débitos públicos, a teor do art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Trata-se de preceito de duvidosa constitucionalidade, cuja adequação à Carta Política já deveria ter sido apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede da ADIN 2362-4, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil⁴.

O dispositivo em comento possibilita o parcelamento dos precatórios pendentes na data de promulgação da Emenda Constitucional e os que decorram de ações propostas até 31.12.1999 em até dez anos, ressalvados os créditos de pequeno valor, os de natureza alimentícia e os de que trata o art. 33 do ADCT. A medida representa certo alívio para as finanças dos entes públicos, conquanto demonstre uma posição de inegável sujeição dos credores judiciais às flutuações inerentes a gestões fiscais pouco sérias. Basta ressaltar que outros credores do Estado, a exemplo dos detentores de títulos públicos mobiliários, têm seus títulos honrados fielmente, no dia de vencimento, sem necessitar socorrer-se do Poder Judiciário.

2. Dados orçamentários gerais

Para ilustrar a representatividade dos recursos públicos envolvidos com a matéria, vale assinalar que a Lei Orçamentária da União de 2003, Lei nº 10.640, de 14.01.2003, prevê gastos da ordem de R\$ 2.860,7 milhões com o pagamento de sentenças judiciais, o que representa um acréscimo de cerca de 24,5% em relação ao Orçamento do exercício de 2002⁵. Tais valores encontram-se alocados ao Programa “0901 – Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais”.

A dotação prevista no Orçamento de 2003 é distribuída entre as principais ações relacionadas ao pagamento de sentenças judiciais. Essas ações correspondem às três

diferentes formas de execução pecuniária contra as entidades presentes nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, quais sejam: o tradicional sistema do precatório (R\$ 1.541,2 milhões), os créditos de pequeno valor (R\$ 973,8 milhões) e a execução direta contra entidades de direito privado (empresas públicas e sociedades de economia mista) dependentes do Tesouro Nacional (R\$ 264,6 milhões)⁶. Além disso, a Lei Orçamentária prevê R\$ 81,0 milhões para o pagamento de débitos judiciais por parte da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT, em fase de dissolução/liquidação.

Quanto à distribuição das dotações destinadas ao pagamento de sentenças judiciais por órgão e unidade orçamentária (classificação institucional), releva citar a grande representatividade do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, que abarca grande parte das despesas com benefícios previdenciários. As despesas dessa natureza do Fundo atingem cerca de R\$ 1.161,7 milhões na Lei Orçamentária de 2003, ante apenas R\$ 567,6 milhões do ano anterior. Esse acréscimo é decorrência direta da progressiva implantação da nova sistemática de execução dos créditos de pequeno valor, determinada pela Lei nº 10.259/2001, categoria em que se insere a grande maioria das cobranças judiciais de benefícios previdenciários.

3. Prévia autorização orçamentária para o pagamento dos débitos judiciais

A ordem constitucional vigente apresenta normas específicas sobre finanças públicas no Capítulo II do Título VI. Para o objeto deste estudo, alguns dispositivos devem ser realçados. O art. 165, §5º, estatui que a lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social.

Por seu turno, o art. 167 arrola hipóteses vedadas pelo Direito Financeiro. Cabe men-

ção especial ao inciso II, que assinala ser defesa a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Já o inciso VI proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Importante destacar, ainda, o disposto no art. 85 da CF, *ipsis verbis*:

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

...

VI – a lei orçamentária;

...

VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais”. (Grifos inexistentes no original).

Apesar da opinião em contrário de CUNHA (1999, p. 129)⁷, não subsistem dúvidas de que o adimplemento de condenações judiciais por quantia certa constitui uma autêntica despesa orçamentária, ante o disposto no art. 100, §§1º e 2º, da Lei Maior⁸. Assim, todos os pagamentos oriundos de pronunciamentos judiciais, em princípio, devem ser previamente incluídos nas leis orçamentárias de cada ente federado.

Pela ordem vigente, não seria possível, em princípio, o pagamento de dívidas judiciais sem que essa despesa transitasse pelo orçamento público da entidade devedora. Seria aplicável, pois, o princípio da universalidade orçamentária, segundo o qual, nas palavras de Giacomoni (2001, p. 73), “o orçamento (uno) deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado”.

A conduta relacionada à realização de despesas sem prévia autorização legislativa, a par de se subsumir, em tese, à previsão de crime de responsabilidade, sujeita o agente a responder criminalmente pelo delito previsto no art. 359-D do Código Penal (redação determinada pela Lei nº 10.028/2000, a

Lei dos Crimes Fiscais). Trata-se de “ordenar despesa não autorizada por lei”, com pena *in abstracto* de reclusão, de um a quatro anos.

Por outro lado, embora não exista normativo constitucional algum fixando o caráter meramente autorizativo da lei orçamentária, costuma-se qualificar as despesas do orçamento como meras autorizações de gasto. As despesas orçamentárias, nesse diapasão, somente se tornam cogentes, gerando direitos subjetivos aos beneficiários, a partir de mandamentos inculpidos em legislações outras que não a própria lei orçamentária.

Insta salientar, desde logo, que os pagamentos de decisões judiciais são considerados despesas obrigatórias, em decorrência do §1º do art. 100 da Constituição⁹. Contrapondo-se às despesas obrigatórias, existem os gastos discricionários, *e.g.*, a realização de obras públicas, quando fica ao alvedrio do administrador público efetivar o respectivo dispêndio, decisão essa sempre submetida aos princípios basilares da Administração Pública.

No âmbito federal, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) de cada exercício financeiro, a qual, nos termos do art. 165, §2º, da CF, “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”, vem conferindo tratamento orçamentário específico aos débitos judiciais¹⁰. Em regra, não têm ocorrido entraves à inclusão das previsões para esses pagamentos nas leis de meios, em respeito à natureza cogente desses gastos.

Lamentavelmente, essa situação não se reproduz em Estados, Municípios e no Distrito Federal. Nesses, as decisões judiciais têm sido preteridas por gastos de natureza discricionária, os quais, ainda que meritóri-

os, em tese, não deveriam sobrepor-se a despesas obrigatórias por definição constitucional.

Observa-se, assim, a colisão de dois conjuntos de preceitos, ambos de hierarquia constitucional: de um lado, a exigência de inclusão, no orçamento público, de dotação suficiente para satisfazer as condenações judiciais do erário, com o conseqüente pagamento no exercício financeiro apropriado; de outro, restrições orçamentárias versando sobre a impossibilidade de adimplir os débitos sem prévia autorização orçamentária (autorização essa que, em muitos casos, presumivelmente, não é formalizada por insuficiência de receita orçamentária). Forma-se, pois, uma antinomia de relevo, a ser devidamente equacionada de forma a evitar a perpetuidade dos prejuízos sociais atualmente verificados, com inegável desgaste do Poder Judiciário.

Impende citar que o próprio Texto Constitucional fornece um indício para a solução desse conflito aparente de normas. Com efeito, o art. 78, §4º, do ADCT, com a redação determinada pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000, estabelece:

“Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data da publicação desta Emenda e os que decorram de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão dos créditos.

...

§4º O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição

ao direito de precedência, a requerimento do credor, *requisitar ou determinar o seqüestro de recursos financeiros da entidade executada*, suficientes à satisfação da prestação.” (Grifou-se).

Aparentemente, o alcance do dispositivo transcrito circunscreve-se à hipótese de não inclusão, no orçamento, apenas das prestações parceladas (o Supremo Tribunal Federal inclina-se por essa exegese)¹¹, até porque o art. 100, §2º, da CF prevê o seqüestro como medida “*exclusivamente* para o caso de preterimento de seu direito de preferência” (destacou-se). Sem embargo, já se fazem ouvir vozes de respeito em sentido contrário, admitindo o uso da analogia de modo a estender a possibilidade de seqüestro às hipóteses de omissão de precatórios não sujeitos ao parcelamento na lei orçamentária. Para ilustrar, tem-se o exemplo de Nery Júnior (2001, p. 1180), que, ao tecer comentários ao art. 731¹² do Código de Processo Civil – CPC, assinala:

“1. Descumprimento da preferência. Recebido o ofício requisitório, a *Fazenda Pública tem o dever de incluir no orçamento verba suficiente para o pagamento dos precatórios* (CF 100 §1º). *Caso não o faça*, ou, ainda, na hipótese de cancelar ou anular a dotação orçamentária existente, *incide a regra do CPC 731, sujeitando-se a Fazenda ao seqüestro e à intervenção.*” (Destques acrescidos).

Há registros, também, da ocorrência de várias decisões judiciais de seqüestro de numerário em casos de atraso no pagamento de precatórios não parcelados, especialmente na Justiça do Trabalho, tendo por fundamento a analogia com o §4º do art. 78 do ADCT. O próprio Tribunal Superior do Trabalho, em recentes arestos, tem alargado as possibilidades de decretação de seqüestro a hipóteses que não se subsumem ao parcelamento. Confira, a respeito, o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 422.100/98-7, publicado em 21.06.2002, ementado nos seguintes termos:

“Tratando-se de precatório pendente quando da promulgação da EC nº 30/2000, sequer incluído no orçamento do ente público quando de sua expedição em 1995, está configurada a hipótese que autoriza seqüestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação do crédito, desde que vencido o prazo para pagamento, ou seja, se não integralmente resgatado o débito até o final do exercício seguinte...”.

Em seu Voto vencedor, o Ministro-Relator Wagner Pimenta acentua que “extraí-se, portanto, que, em não se submetendo o crédito alimentar trabalhista ao parcelamento de que cogita o caput do art. 78 do ADCT e tratando-se de precatório pendente quando da promulgação da EC nº 30/2000, está configurada a hipótese que autoriza o seqüestro...”. No mesmo sentido, o AGRC 728322/2001 (DJ 28.09.2001) e o RXOFROMS 532.252/1999-5 (DJ 13.09.2002).

De toda sorte, é indiscutível que o citado preceito do ADCT representa uma ressalva específica, inculpada na própria Constituição, à regra da prévia autorização orçamentária da despesa pública. Em caso de não inclusão de dotação orçamentária suficiente, é possível a efetivação do seqüestro dos recursos financeiros. Em termos práticos, essa hipótese equivale à efetivação de uma despesa pública sem prévia autorização orçamentária.

No plano infraconstitucional, houve a edição da Lei nº 10.259, de 12.07.2001, que criou os Juizados Especiais na Justiça Federal. Esse Diploma Normativo surgiu no bojo de reformas na legislação processual cível, encetadas nos primórdios da década passada, cujo norte aponta para a busca de uma maior celeridade e efetividade processual¹³. Nesse contexto, o art. 17, §2º, do referido Diploma Legal prevê que, desatendida a requisição de pagamento dos débitos de pequeno valor em até sessenta dias, existe a possibilidade de decretação de seqüestro de numerário do ente devedor, por parte do pró-

prio juiz da causa. Mister destacar que essa medida de exceção, tal como prevista na legislação, pode ser efetivada haja ou não dotação disponível para a satisfação do débito.

Em suma, no que se refere à adequação da execução dos débitos de pequeno valor às normas de Direito Financeiro, persiste a exigência de prévia autorização orçamentária para o processamento dessas despesas. Os órgãos do sistema de planejamento e orçamento devem diligenciar no sentido de que as dotações autorizadas sejam suficientes para o pagamento dessas condenações, porquanto se trata de despesas obrigatórias, que geram direitos subjetivos aos credores, a saber, recebimentos tempestivos dos créditos.

Na hipótese de dotação orçamentária insuficiente para satisfazer o pagamento dos créditos de pequeno valor, os órgãos do sistema de planejamento e orçamento devem ser previamente oficiados pelos tribunais para providenciar a suplementação orçamentária, com a urgência que o prazo legal de pagamento requer. Em não havendo ação nesse sentido e esgotado o interregno para pagamento, é legítima a decretação de seqüestro dos recursos financeiros da entidade, com fundamento na Lei nº 10.259/2001 e de forma equiparada à hipótese de seqüestro preconizada no art. 78, §4º, do ADCT.

4. Classificação orçamentária institucional e débitos judiciais

Na atual sistemática orçamentária, a alocação das dotações referentes a condenações da União que geram precatórios é efetuada nas programações dos tribunais que processaram os feitos. Apenas na hipótese em que figuram no pólo passivo da relação processual autarquias ou fundações públicas, a dotação do respectivo precatório é consignada na programação dessas entidades de direito público. Nesses casos, a partir do exercício de 2003, por determinação da Lei nº 10.524/2002 – LDO para 2003, a dotação é descentralizada das entidades de direito

público para os respectivos tribunais, que são responsáveis por empenhar os recursos correspondentes e pagar os credores. A descentralização é efetuada logo após a publicação das leis orçamentárias e de créditos adicionais, de modo que a execução orçamentária e financeira é tarefa dos tribunais, conquanto a despesa continue a ser consignada a cada entidade, para efeito de alocação de custos administrativos.

O tratamento conferido aos débitos de pequeno valor tem sido o de alocar nos orçamentos dos tribunais a totalidade das condenações, mesmo em sendo devedoras entidades de direito público, ressalvados os débitos previdenciários, a cargo do Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Via de consequência, infla-se superficialmente o orçamento total dos órgãos do Poder Judiciário, com despesas que, a rigor, não lhes dizem respeito.

Em contrapartida, os órgãos da Administração Direta (além das entidades da Administração Indireta, nos casos dos débitos de pequeno valor), que efetivamente são as unidades administrativas que deram azo a esses dispêndios, não recebem, no plano orçamentário, o ônus inerente a essas obrigações. Distorce-se, pois, a funcionalidade da classificação institucional. Diante disso, convém indagar acerca da conveniência da manutenção do tratamento orçamentário atualmente conferido a esses gastos, em face da racionalidade administrativa.

Vale ressaltar que não existe correspondência conceitual entre a noção de órgão orçamentário/unidade orçamentária e de personalidade jurídica. O conceito orçamentário de órgão foi criado à margem da natureza jurídica das estruturas funcionais da Administração Pública. Assim é que, no orçamento federal, coexistem unidades orçamentárias dotadas de personalidade jurídica (autarquias, fundações, empresas estatais) e unidades despersonalizadas, meros órgãos administrativos, cujos exemplos mais representativos são os diversos ministérios. Em função disso, na análise em apre-

ço, não se deve confundir variáveis como capacidade processual, legitimidade *ad causam* ou representação em juízo com a definição da classificação institucional orçamentária mais indicada à consecução das finalidades do orçamento público, instrumento de grande valia em um Estado que se quer gerencial.

Imputa-se à redação do art. 100, §2º, da Constituição Federal, “as dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário...”, a obrigatoriedade de os débitos judiciais da Administração Direta serem alocados aos tribunais. A exegese gramatical da Carta Política vedaria a alocação desses gastos nas unidades orçamentárias que ensejassem as condenações judiciais. O raciocínio é corroborado pela análise histórica, ao se constatar que, por ocasião da promulgação da Emenda Constitucional nº 30, de 2000, o constituinte derivado acresceu o vocábulo *diretamente* ao dispositivo mencionado.

Outros elementos, sem embargo, devem ser trazidos à colação na avaliação em curso. Certamente, o texto constitucional buscou definir o Poder Judiciário como destinatário dos créditos orçamentários com vistas a assegurar, tanto quanto possível, o cumprimento final do objeto da prestação jurisdicional – adimplemento da obrigação de pagar quantia certa, a cargo da Fazenda Pública.

Imagina-se que o adimplemento dos débitos judiciais estaria mais resguardado ao se reservar etapas de seu processamento orçamentário e financeiro ao Poder Judiciário. Evitar-se-iam, assim, possíveis abusos cometidos pelos órgãos executivos, que, pretensamente, não teriam o mesmo interesse no pagamento tempestivo dessas obrigações. O procedimento garantiria, ao menos no plano formal, a independência dos Poderes constituídos. Nesse contexto, a própria Constituição Federal conferiu prerrogativas para que o Judiciário possa gerir com certo grau de autonomia seu orçamento, o chamado poder de autogoverno.

De se mencionar que a participação do Poder Judiciário na gestão orçamentária dos precatórios é marcante, em qualquer hipótese. No caso dos precatórios, a derradeira fase da execução da despesa, o pagamento, corresponde à última etapa do processo de execução contra a Fazenda Pública, momento em que a Presidência do Tribunal disponibiliza ao juiz da causa, via depósito judicial, o numerário suficiente para adimplir a obrigação¹⁴. Fica claro, portanto, o interesse institucional do Poder Judiciário em reunir, sob sua alçada, os atos administrativos de execução orçamentária necessários à consumação do pagamento dos créditos oriundos de suas decisões.

Ao se perquirir o verdadeiro *mens legis* do excerto transcrito do §2º do art. 100 da Constituição Federal, conclui-se que envolve o estabelecimento de garantias mínimas, no campo orçamentário, para o tempestivo pagamento das dívidas judiciais. Trata-se de buscar a materialização da efetividade do processo judicial.

Nesse ponto, tem-se presente que é possível conciliar a busca por um modelo orçamentário mais adequado para o tratamento dos débitos judiciais e o princípio da maximização da efetividade da jurisdição. Essa conciliação passa pela extensão da regra presente no art. 28 da Lei de Diretrizes Orçamentárias federal para 2003 (descentralização dos créditos orçamentários das unidades orçamentárias que originam os débitos para os tribunais que processam os feitos), de modo a consignar os débitos judiciais na programação das entidades e dos órgãos da Administração Direta. Tão logo publicadas a lei orçamentária e as leis de créditos adicionais, descentralizar-se-iam as dotações para os pretórios, responsáveis por efetuar a subsequente execução orçamentária e financeira.

Não obstante possa-se argumentar que esse mecanismo, *a priori*, colidiria com a inteligência literal do art. 100, §2º, da Constituição, uma interpretação teleológica permite a adoção dessa nova sistemática, com ine-

quívocos ganhos para a sistemática orçamentária.

Há de se ter em mente que a sistemática proposta não enseja maiores dificuldades operacionais no que atine aos débitos alusivos a precatórios. Sua efetivação exigirá a identificação prévia dos órgãos devedores, com suas respectivas dívidas liquidadas, já por ocasião da elaboração da relação dos débitos, encaminhada pelo Poder Judiciário ao órgão central de planejamento e orçamento do Poder Executivo para fins de inclusão no projeto de lei orçamentária anual.

Haveria, ainda, a necessidade da emissão de um número consideravelmente superior de empenhos por parte dos órgãos do Judiciário, caso os precatórios da Administração Direta e os débitos de pequeno valor fossem consignados inicialmente aos próprios órgãos e entidades, eis que cada empenho deve associar-se com a respectiva unidade detentora do crédito orçamentário.

Quanto aos débitos de pequeno valor, maiores cuidados são requeridos com a alocação dos créditos nas unidades orçamentárias que geraram as obrigações, em função da imposição legal de um reduzido interstício temporal para a efetivação do pagamento. Tem-se presente, desde logo, que isso não torna inviável a implementação da proposta, bastando que o sistema de planejamento e orçamento funcione a contento. A dificuldade refere-se à diluição das dotações entre programações de um largo número de unidades orçamentárias, o que incrementaria o risco de insuficiência orçamentária ao longo do exercício. Vale destacar, ainda, que os débitos judiciais de pequeno valor constituem verdadeiro risco fiscal, *ex vi* do disposto no art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵.

Essa dificuldade deve ser superada, já que a proposta aproximaria a representação orçamentária da realidade administrativa. Ficariam patentes as unidades da Administração Pública que mais contribuem para o expressivo volume das condenações judiciais contra os entes públicos.

Caso subsista hipótese de insuficiência orçamentária, os mecanismos de retificação orçamentária devem agir, no sentido de propiciar, tempestivamente, a resposta devida, mormente nesses casos de despesas compulsórias por definição constitucional. É importante salientar, de todo modo, que dificuldades operacionais dos órgãos públicos envolvidos com o sistema orçamentário não podem servir de mote para obstruir o cumprimento da ordem jurídica positivada. Nessa linha, caso as providências necessárias não sejam tomadas, o ordenamento jurídico já prevê sanção pertinente, a decretação da medida de seqüestro de numerário.

5. Conclusões

O processo de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública relaciona-se intimamente com a sistemática orçamentária, a ponto de serem detectados seguidos descumprimentos de ordens judiciais de pagamento sob alegação de insuficiência de recursos.

A ordem jurídica tem evoluído no sentido de intentar conferir um grau de maior coercitividade aos procedimentos de execução contra o Poder Público. É sintomática, nesse sentido, a possibilidade de decretação da medida de seqüestro de numerário dos entes devedores independentemente da existência de dotação autorizada disponível, atendidos os requisitos previstos na legislação.

No que se refere à alocação dos débitos judiciais nas leis orçamentárias, propõe-se, *de lege ferenda*, a alteração da sistemática da classificação institucional do orçamento público, de modo a consignar as dotações orçamentárias relativas aos débitos judiciais nas unidades orçamentárias que originaram as respectivas obrigações. Possível a partir de uma interpretação teleológica do Texto Constitucional, o modelo proposto substituiria a simples alocação dos débitos judiciais nos tribunais que processaram os feitos, apresentando inúmeras vantagens

comparativas em termos de racionalidade administrativa. A execução dessas despesas seria mantida nos tribunais, via descentralização dos créditos, assegurando-se o desígnio constitucional.

Notas

¹ Em que se incluem a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, suas autarquias e fundações públicas. O Supremo Tribunal Federal, contudo, estendeu o privilégio da execução especial à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, malgrado sua natureza jurídica de empresa pública e, por conseguinte, de direito privado (Cf. RE 220907/RO, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 12/06/2001).

² “Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.”

³ A mídia noticiou, já em setembro de 1999, que o Estado do Rio de Janeiro enfrentava 100 pedidos de intervenção motivados por “calote no pagamento de precatórios”. Reportagem publicada em fevereiro de 2000 assinalava que o Estado do Rio não efetuava o pagamento de precatórios desde 1996, acumulando uma dívida de mais de R\$ 500 milhões. Divulgou-se, ainda, que o Estado de São Paulo tinha em março de 2000, nada menos que 2.700 pedidos de intervenção pela mesma razão. Boa parte dos Municípios situa-se na mesma vala comum. Em 2000, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já havia decretado intervenção em 92 municípios daquela Unidade Federada, por descumprimento de precatórios. Somente contra o Município de São Paulo, havia 362 requisições de intervenção. Por sua vez, Silva (1999, p. 208) informa que o Município de Duque de Caxias/RJ, no ano de 1997, pagou apenas 4 dos 11 precatórios requisitados no ano precedente. Já o Município de Niterói, no mesmo Estado, não pagara precatório algum desde 1993.

⁴ Haveria afronta a algumas cláusulas pétreas, como o princípio da isonomia, haja vista que credores em igualdade de condições seriam tratados distintamente, em função simplesmente da data

de propositura da ação judicial, e o direito de propriedade, uma vez que a medida teria natureza jurídica semelhante a um confisco do patrimônio dos credores.

⁵ Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI/SELOR – Prodasen, disponível em <http://www3.senado.gov.br/orcamento/>.

⁶ Essas entidades de direito privado da Administração Pública sujeitam-se à constrição ordinária de seus bens, sem os privilégios reservados aos entes de direito público.

⁷ “É preciso destacar que a disposição inscrita no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (proibição de realização de despesas ou a assunção de obrigações sem a respectiva dotação orçamentária), não constitui obstáculo ao efetivo e imediato cumprimento da decisão judicial, dado que a mencionada norma constitucional, além de ser dirigida apenas à administração, contempla apenas vedação à realização de despesas ou assunção de obrigações diretas (cumprimento de decisão judicial não pode ser classificado como despesa direta).”

⁸ “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, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

...

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

⁹ Corroborando a assertiva, esses gastos têm sido incluídos nos Anexos de Despesas Obrigatórias das leis de diretrizes orçamentárias federais.

¹⁰ A propósito, vejam-se os arts. 20 e 21 da Lei nº 9.811/1999 (LDO para 2000), o art. 23 da Lei nº 9.995/2000 (LDO para 2001), o art. 23 da Lei nº 10.266/2001 (LDO para 2002) e os arts. 23 a 28 da Lei nº 10.524/2002 (LDO para 2003).

¹¹ O posicionamento do Supremo acerca da matéria é evidenciado na Reclamação nº 1.923-3/RN, rel. Min. Maurício Corrêa.

¹² “Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o seqüestro da quantia necessária para satisfazer o débito.”

¹³ São exemplos de medidas nesse sentido: instituição de juizados especiais e ritos sumaríssimos, nas Justiças Comum, Trabalhista e Federal (Leis nºs 9.099/1995, 9.957/2000 e 10.259/2001, respectivamente), tutela antecipada (art. 273 do CPC), tutela inibitória (art. 461 do CPC), ação monitória (arts. 1.102-a a 1.102-c do CPC), agravo de instrumento mutante (art. 544, §3º, do CPC) e, mais recentemente, fungibilidade entre antecipação de tutela e ação cautelar (art. 273, §7º, do CPC).

¹⁴ Posteriormente, o credor é intimado pelo juízo para o levantamento da quantia, via alvará judicial.

¹⁵ “Art. 4º... §3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas...”

Bibliografia

ANDRADE, Gelsemy Manoel. *Precatório*: EC 30/2000. *Síntese Trabalhista*, Porto Alegre, n. 144, p. 148, jun. 2001.

BARROS, Humberto Gomes de. *Execução contra a Fazenda Pública*. In: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *STJ: dez anos a serviço da justiça*. Ed. comemorativa. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 1999. p. 263-283.

BRASIL. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Execução contra a Fazenda Pública: razões políticas do descumprimento às ordens judiciais*. Brasília, 2001. 130 p.

CUNHA, Lásaro Cândido da. *Precatório: execução contra a Fazenda Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. 160 p.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. O sistema dos precatórios e a efetividade do processo. *Revista da AJUFE*, Brasília, n. 66, p. 161-182, jan./mar. 2001.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2001. 247 p.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: RT, 2001. 2928 p.

SALVADOR, Luiz. *Poder Judiciário desacreditado*. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/doutrina/artigos/s/86/77/867/p.shtml>>. Acesso em: 04 set. 2002.

SANTOS, Marco Aurélio. *A efetividade do crédito de pequeno valor contra a União, Estados, Distrito Federal e Municípios*. Disponível em: <<http://www1>

jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3029>. Acesso em: 05 ago. 2002.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da. *Execução contra a Fazenda Pública*. São Paulo: Malheiros, 1999. 256 p.

VELOSO SOBRINHO, Manoel Lopes. Execução do “pequeno valor” contra a Fazenda Pública: questão de sobrevivência e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Síntese Trabalhista*, Porto Alegre, n. 144, p. 149-151, jun. 2001.

