



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ANA JÚLIA SANTOS LIMA BRANDÃO

**PRECATÓRIO JUDICIÁRIO E O DESCUMPRIMENTO DE
DECISÕES JUDICIAIS: DESVIO DE FINALIDADE E O
ABUSO DE DIREITO.**

Salvador
2020

ANA JÚLIA SANTOS LIMA BRANDÃO

**PRECATÓRIO JUDICIÁRIO E O DESCUMPRIMENTO DE
DECISÕES JUDICIAIS: DESVIO DE FINALIDADE E O
ABUSO DE DIREITO.**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Daniela Andrade Borges

Salvador
2020

TERMO DE APROVAÇÃO

ANA JÚLIA SANTOS LIMA BRANDÃO

**PRECATÓRIO JUDICIÁRIO E O DESCUMPRIMENTO DE
DECISÕES JUDICIAIS: DESVIO DE FINALIDADE E O
ABUSO DE DIREITO.**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação _____ e
instituição: _____

Nome: _____

Titulação _____ e _____ instituição: _____

Nome: _____

Titulação _____ e _____
instituição: _____

Salvador, ____ / ____ / 2020.

A

Deus, meus pais e minha família que, com muito carinho e amor, estiveram sempre ao meu lado para concluir essa fase da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que é minha fonte de amor incondicional.

A meu pai, por todo empenho e compreensão na minha jornada acadêmica.

A minha mãe, por ter sido fonte de apoio e incentivo.

As minhas irmãs, que acompanharam de perto as noites em claro.

Aos meus amigos, em especial os que foram construídos ao longo do curso, por toda parceria e ajuda neste momento tão crucial.

Por fim, a toda comunidade da Faculdade Baiana de Direito, a qual foi minha segunda casa ao longo desses cinco anos de curso.

“Sol Lucet Omnibus”

RESUMO

A presente pesquisa visa estudar a ineficácia das decisões judiciais transitadas em julgado que condenam a Fazenda pública em obrigação de pagar, um tema que é alvo de bastante revolta por uma classe em especial, qual seja credora de precatório. Primeiramente, se faz uma breve exposição entre o precatório e a sua inserção em um Estado Democrático de Direito, apresentando sua conceituação e prosseguindo para o tratamento dado ao precatório desde a promulgação da Constituição de 1988 até os dias atuais, tratando das emendas constitucionais que legalizaram a imoralidade dos gestores públicos e propuseram uma sequência de regimes especiais de pagamentos recheados de inconstitucionalidades, confirmando a condescendência do Legislativo com o Executivo. Foram elucidados as peculiaridades e os princípios que estão ligados ao instituto. Em paralelo, foram esclarecidos os meios adotados até então para combater a morosidade, através de tentativas muitas vezes frustradas de fazer com que o próprio Estado acate suas decisões, analisou-se ainda a justificativa apresentada pela Administração Pública para perpetuar a mora. Adiante, analisa-se a finalidade originária do instituto e a concretização do seu desvio. Abre-se um espaço para considerações acerca do abuso de direito. Foram apresentadas as relações do Poder Judiciário face ao descumprimento das suas decisões, colocando a teoria por trás do Estado de Direito em cheque e fazendo um parênteses com a relação da tripartição de poderes. Por fim, uma constatação do sentimento da sociedade frente ao tratamento dado ao longo desses anos, que mais é uma constatação de repúdio e descrédito com a gestão administrativa brasileira.

.

Palavras-chave: Regime de Precatórios; Desvio de finalidade; Efetividade das decisões judiciais; Acesso à justiça; Estado democrático de direito.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das disposições constitucionais transitórias
CC	Código Civil
CF/88	Constituição Federal da República
CPC	Código de Processo Civil
des.	Desembargador
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Ministério Público
PPA	Plano Pluri Anual
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 O PRECATÓRIO JUDICIÁRIO.....	12
2.1 PRECATÓRIO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	12
2.2 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA.....	13
2.3 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL.....	15
2.4 PROCEDIMENTO.....	26
2.5 ORDEM CRONOLÓGICA E PRIORIDADES.....	28
2.6 PRINCÍPIOS.....	30
3 A MORATÓRIA DOS PRECATÓRIOS E OS MEIOS DE PROTEÇÃO AO CREDOR.....	33
3.1 ARGUMENTOS PARA O INADIMPLEMENTO.....	39
3.2 TEORIAS QUE AMPARAM O INADIMPLEMENTO.....	40
3.3 PRICIPIOS QUE AMPARAM A PROTEÇÃO AO CREDOR.....	42
3.4 MEIOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO, JUROS E CORREÇÕES MONETÁRIAS	
3.5 MEDIDAS DE COMBATE AO INADIMPLEMENTO.....	50
4 O DESVIO DE FINALIDADE DO PRECATÓRIO DECORRENTE DO ABUSO DE DIREITO.....	56
4.1 DA FINALIDADE DO PRECATÓRIO.....	58
4.2 DO ABUSO DE DIREITO.....	62
4.4 O PAPEL DO JUDICIÁRIO E A EFETIVIDADE DAS SUAS DECISÕES.....	63
4.3 EFEITOS PARA A SOCIEDADE.....	66
5 CONCLUSÃO.....	69
REFERÊNCIA.....	71

1 INTRODUÇÃO

Analisando o contexto atual, quanto à forma de pagamento de dívidas oriundas do processo judicial, os entes federados gozam de um sistema próprio para adimplemento, qual seja o regime de precatórios, porém, anteriormente não era assim. Diante disso, nasce a necessidade de harmonizar o conflito entre o interesse público e o interesse privado.

A partir daí, questiona-se o limite, ou se há limite, para o pagamento de dívidas oriundas de precatórios, dada outras despesas necessárias para manutenção saudável do Estado, e o direito do particular em ter o seu crédito satisfeito, ou mesmo de gozar dos mecanismos de proteção, como multas e astreintes. Além do mais, os bens públicos são indisponíveis, inalienáveis e impenhoráveis, assim cumpre ao instituto pagar dívidas decorrentes de decisões judiciais irrecorríveis em conformidade com a indisponibilidade dos bens públicos.

Em verdade, se percebe que a função de satisfação do credor através do precatório esbarra em uma realidade adversa do idealizado para a mesma, qual seja atrasos no seu cumprimento, apresentando como consequência filas de pagamento. Este comportamento decorre de uma série de atitudes que fomentam o descaso com o pagamento dessas despesas, seja através da destinação mínima para pagamento de precatórios, quando há, atrelados a discricionariedade dos gestores públicos para tal, fruto do desvio de finalidade e abuso de direito.

Diante da conjuntura desse fato, a inobservância de decisões judiciais por parte da Fazenda pública gera demasiada insatisfação não só por parte dos credores, como também do judiciário, que convivem com as suas decisões sendo desacatadas diariamente. Tal prática acaba por ferir princípios constitucionais, além de criar um ambiente de insegurança jurídica.

Frise-se a opinião da sociedade que é consubstanciada nessa mora perpétua, espalhando-se um pensamento do gestor público como imoral e o pagamento do precatório como distante da efetividade, ainda que por uma pessoa que não detenha tal crédito, petrificando uma imagem adversa dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal para com o próprio Estado.

Cumulado ao descaso do Executivo, o Legislador também é responsável pela morosidade dos pagamentos de precatórios, devido a uma série de Emendas, disposições e Leis que propiciam e autorizam o comportamento adotado até então, discutindo-se a estabilidade do Estado Democrático de Direito, diante de um Estado que não é capaz de se submeter as suas próprias regras.

Do exposto, se faz interessante demonstrar alguns posicionamentos da jurisprudência nacional, bem como de estudiosos atribuindo severas críticas ao modelo de cumprimento dos precatórios, que acabam por configurar um calote disfarçado pela Fazenda pública, decorrente da prática reiterada de comportamentos em desrespeito aos credores de precatório.

2 O PRECATÓRIO JUDICIÁRIO

Os débitos da Fazenda Pública que decorrem de decisões judiciais são requisitados via precatório pelo presidente do Tribunal de Justiça, para que sejam incluídos no orçamento do ano seguinte do ente devedor, respeitado o prazo estabelecido na CF 88 e à ordem cronológica. A partir daí, deverá haver a consignação ao poder judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal de Justiça determinar a quitação do crédito. (HARADA, 2016, Pág. 28)

Dessa feita, conforme CF 88, os precatórios estão previstos no art 100, vejamos:

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.

2.1 PRECATÓRIO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Em que pese à administração pública possua atuação predominantemente na seara publica, ela intervém fortemente na seara privada, assim possui como responsabilidade principal o funcionamento de um Estado social e provedor. (DI PIETRO, 2005, p.59)

No âmbito da seara privada, a relação com o particular coloca a administração pública em um lugar diferente do qual está acostumada, não significando total igualdade com o particular, mas sim alterações quanto algumas prerrogativas, prevalecendo à relação jurídica entre partes e não entre administrador e administrado. No que se referem às obrigações contraídas na esfera privada, elas decorrem da atuação do poder executivo. (JUNIOR, 2011, Pág. 150)

Ao executivo cabe grande parte das atividades desempenhadas pelo Estado, e analisando a evolução deste poder, ele vem se desenvolvendo com princípios próprios do imperialismo, como por exemplo, discricionariedade, autotutela e executoriedade. (JUNIOR, 2011, Pág. 171)

Assim, por mais que a adoção dos três poderes, pelo Brasil na constituinte, tenha influencia na Teoria de Montesquieu, percebe-se que foram preservados institutos que reafirmam a existência de uma distância entre sociedade e Estado, mantendo a sua autoridade e autonomia. (JUNIOR, 2011, Pág. 174)

Consoante a isso, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 32):

O poder executivo sede da administração pública, a cargo da mais generalizada, intensa e próxima interação entre o estado e a sociedade, não apresentou qualquer destaque significativo nessa mesma linha de efetiva absorção dos princípios liberais. Ao contrário, sua evolução seguiu uma principiologia oposta, dando ênfase a institutos que reforçam o poder de império do Estado, como a sua atuação discricionária, a exclusão do administrado na formação do processo decisório, a executoriedade e a autotutela.

Vale ressaltar que, a atuação por parte dos poderes esbarra em um limite, qual seja a Constituição Federal. Portanto, ao mesmo passo que o texto constitucional outorga poder, ele o limita, devendo o executivo se comportar em conformidade com tal. (JUNIOR, 2011, Pág. 175)

A Administração pública quando em conflito com o particular contrai obrigações que decorrem da assunção de responsabilidade. Devido ao papel de parte que desempenha nestes casos, estará submetida às decisões do judiciário. A partir daí, a constituição determinou o pagamento dessas obrigações por meio dos precatórios. (JUNIOR, 2011, Pág. 175)

Vale ressaltar o entendimento de Vicente Greco (2003, p.45)

Os fundamentos da criação de um procedimento específico para execução por quantia certa contra a Fazenda Pública repousa, de um lado, na inaplicabilidade do sistema comum, em virtude da impenhorabilidade dos bens públicos, e, do outro, na necessidade de estabelecer-se um sistema que reduzisse o potencial confronto entre os Poderes da República. [...] Considero importante não perder de vista que nesse tipo de execução mais do que em qualquer outro há possibilidade de se provocar confronto entre os Poderes da República, a fundamentar e a exigir a manutenção do sistema do precatório requisitório.

2.2 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

Não há unanimidade na doutrina sobre o conceito, desta forma existem várias tentativas de conceituar o precatório.

Em sua acepção mais fiel, trata-se de uma ordem de pagamento oriunda de decisão judicial transitado em julgado contra a Fazenda Pública, em que será expedida por ato do Presidente do Tribunal de Justiça mediante pedido expresso do juízo em que a decisão transitou em julgado. (OLIVEIRA, 2008, p 53)

Deste modo, vejamos:

‘Precatório ou ofício Precatório é a solicitação que o juiz da execução faz ao Presidente do tribunal respectivo para que este requisite verba necessária ao pagamento de credor de pessoa jurídica de direito público, em face de decisão judicial transitada em julgado’ (OLIVEIRA, 2008, p 534)

Vale ressaltar ainda, que o termo precatório difere de precatória, em que pese à congruência na origem da palavra, latim *precatorius*. O precatório está atrelado à solicitação ao Presidente do Tribunal para que determine a expedição do ofício a Fazenda pública requerendo o pagamento do débito formado a partir de decisão judicial transitado em julgado. Enquanto que, precatória refere-se a um pedido diverso de um magistrado para outro. (VAZ, p. 44)

Ademais, o precatório configura ato administrativo de comunicação, mas essa comunicação é principalmente interna, pois ocorre entre judiciário e executivo. Ao passo que há uma correspondência acerca da notícia da condenação pelo judiciário ao executivo, para que o executivo possa fazer uma programação e inserir a despesa no seu exercício financeiro. (OLIVEIRA, 2008, p. 46)

Desse modo, o precatório é a ordem expedida pelo juízo da execução, destinada ao presidente do Tribunal, para que este prossiga com a emissão da ordem de pagamento a administração pública. (OLIVEIRA, 2008, p. 46)

Tem-se ainda, como conceito: ‘Cartas expedidas pelos juízes da execução aos presidentes dos tribunais, a fim de que, por seu intermédio, se autorizem e se expeçam as respectivas ordens de pagamento às repartições pagadoras’ (SILVA, 2010, p 160)

Outra nomeação dada ao precatório é ‘precatório requisitório’, requisição é a determinação do juiz para realização do ato, já o precatório representa a solicitação de um juiz a outro para praticar atos processuais determinados. (SILVA, 2010, p 162)

Da denominação precatório-requisitório, restam clara duas fases do precatório, a primeira referente à expedição e os seus requisitos, e a segunda á emissão, propriamente dita. (SILVA, 2010, p 162)

No que tange a natureza jurídica do precatório, é consolidado na doutrina o entendimento de que os atos decorrentes da formação do precatório compreendem atos administrativos, quando destituídos de caráter jurisdicional. (DIDIER, 2018, p. 734)

‘Justamente por ser administrativa a atividade do presidente no processamento do precatório, não cabe a interposição nem de recurso especial, nem de recurso extraordinário, mas se revela possível a impetração de mandado de segurança contra alguma determinação tida por ilegal ou abusiva’ (DIDIER, 2018, p. 734)

2.3 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL

O precatório tem como origem uma decisão judicial, que diante de uma lide entre um particular e a Câmara de Vereadores, ficou estabelecido que não poderia haver a penhora sem a autorização do presidente da Casa, resultando na solicitação pelo Governador ao presidente para que facilitasse a diligência. (DANTAS, 2010, p. 190)

Daí o precatório tem como marco inicial o século XIX, sendo implantado através da Constituição de 1934 e desde então esteve presente em todas as constituições que a sucederam. (DANTAS, 2010, p. 200)

Logo, torna-se importante elucidar o disposto na Constituição de 1934, em seu artigo 182:

Art 182 - Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais. Parágrafo único - Estes créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, dentro das forças do depósito, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazer, depois de ouvido o Procurador-Geral da República.

Anteriormente á Constituição de 1934, os pagamentos devidos pela Fazenda Pública Federal oriundos de decisões judiciais eram quitados por uma parceria entre Ministério da Fazenda e Tesouro Nacional, cabiam a elas o encaminhamento das

despesas dessa matéria para o Congresso Nacional, delimitando o valor necessário para adimplemento dessas dívidas, para que o Congresso desse o posterior encaminhamento. (SILVA, 2010, p. 73)

Embora inovador o Sistema de precatórios previsto na Constituição de 34, deixou a desejar, ao passo que só se referiu as dívidas da Fazenda Federal, ficando uma lacuna quanto aos débitos dos estados e municípios. Além disso, ficava a critério do executivo federal a destinação do crédito orçamentário para o pagamento dos precatórios, resultando em um controle direto sobre o quantitativo determinado pelo poder judiciário. Por fim, o presidente da Suprema Corte era o único competente para expedir a ordem de pagamento. (DELGADO, 1990, p. 13)

A Constituição de 1937 manteve o modelo de pagamento dos precatórios, permanecendo assim, inalteradas as críticas acerca do modelo vivenciado até então. No entanto, considerou necessária a inclusão da verba de forma específica, substituindo ainda a denominação por precatória. (SILVA, 2010, p. 75)

Adiante, a Constituição de 1946 imprimiu cinco mudanças fundamentais em relação às constituições anteriores no que concerne à temática.

Sendo assim, a primeira alteração elevava ao patamar constitucional as regras dos precatórios estaduais e municipais, solucionando o primeiro problema, qual seja o da lacuna quanto ao tratamento para quitação de dívidas decorrentes de decisões judiciais em que o devedor era um ente municipal ou estadual. A partir daí, os débitos decorrentes de decisões judiciais em que a Administração figurava como devedora passaram a ter o mesmo tratamento, não importando o ente devedor. (SILVA, 2010, p.94)

A segunda alteração refere-se às destinações das verbas orçamentárias dos débitos da Fazenda Pública. Haja vista que, a Constituição de 1937 utilizava a expressão “nas verbas orçamentárias ou créditos destinados aquela fim”, enquanto que a Constituição de 1946 previu “nas dotações orçamentárias e nos créditos extras orçamentários abertos para este fim”. Assim, a Constituição de 1946 abarcava tanto as dotações orçamentárias como os créditos extras orçamentários. (SILVA, 2010, p. 94)

A terceira alteração trata especificamente do meio de disponibilização orçamentária para pagamento dos precatórios, à medida que até então eles eram recolhidos pelos

cofres públicos e passaram a ser recolhidos pela repartição competente. Logo, a responsabilidade foi transferida para o Tesouro Nacional a competência de pagar as dívidas da União, enquanto as dívidas estaduais a competência para adimplir a dívida eram das próprias tesourarias dos entes. (DELGADO, 1990, p. 19)

Já a quarta alteração busca solucionar o problema do congestionamento face ao presidente do Tribunal da Suprema Corte, já que este era o único competente a expedir a ordem de pagamento. Logo, a competência foi transferida para o Presidente do Tribunal de Justiça. (DELGADO, 1990, p.20)

Por ultimo, a quinta alteração previu como requisito para a autorização de seqüestro a vinculação a uma prévia oitiva do Ministério público, e a partir de um parecer positivo do órgão a possibilidade do seqüestro de verbas para adimplemento do precatório. (DELGADO, 1990, p.22)

Posteriormente, foram promulgadas as Constituições de 1967 e 1969. A Constituição de 1967 manteve as alterações provocadas pelas constituições anteriores. Entretanto, introduzindo um novo regramento responsável por dar um caráter de obrigatoriedade a destinação de verba para precatórios incluídos até o dia primeiro de julho de cada ano. (SILVA, 2010, p. 120)

Deste modo, a nova regra tinha como escopo o argumento de ausência de verba para não pagamento do precatório. Além disso, a obrigação de dotação orçamentária era ato passível de punição, podendo, inclusive, recair como crime de responsabilidade, a Constituição de 1969 reproduziu todo o regramento sem nenhuma alteração. (SILVA, 2010, p. 122)

A Constituição de 1988 promoveu uma seqüência de alterações, em conjunto com as Emendas Constitucionais 20 de 1988, 30 de 2002, 62 de 2009, 94 de 2016 e 99 de 2017. Cumulado a isso, uma serie de leis infraconstitucionais, bem como jurisprudências regulam a matéria. (NETO, 2014, p. 65)

O que se extrai da leitura do texto originário é a intenção da Constituinte em dispensar os créditos alimentícios da obrigatoriedade de expedição de precatório. Tal intenção se assemelha muito ao que acontece atualmente com o RPV, entretanto o Supremo, através da súmula 655, construiu entendimento diverso. (NETO, 2014, p. 66)

Em verdade, o Supremo entendeu que a Constituição deu preferência aos créditos alimentícios face aos demais, mas permanecendo a necessidade do crédito se submeter ao regime de precatório. (NETO, 2014, p. 68)

A Constituição vigente estipulou ainda, a ordem cronológica, ou seja, todo precatório incluído deveria ser adicionado em uma ordem cronológica de pagamento, e o pagamento do requisitório deveria seguir esta ordem, excetuado o caso crédito de natureza alimentar. (NETO, 2014, p. 80)

Quanto ao seqüestro e os créditos extra orçamentários, ele continuou sendo possível, desde que para caso de preterimento do direito de preferência do credor. Em que pese à exigência de participação do Ministério público tenha sido dispensada, salvo as hipóteses determinadas pelo art.129 da Constituição Federal de 1988. Já os créditos orçamentários foram tratados na Constituição de 1988 como créditos adicionais. (SILVA, 2010, p. 110)

Ainda em 1988, os precatórios receberam tratamento do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em seu Art.33, previu, principalmente, o parcelamento unilateral, excetuado o parcelamento de créditos de natureza alimentar e incluindo os precatórios inadimplidos até a publicação da ADCT, inclusive o remanescente de juros e correção. (SILVA, 2010, p. 112)

O parcelamento foi programado para no máximo oito parcelas iguais e anuais, contados a partir do ano orçamentário subsequente, mas essa opção não era vinculante, tanto é que o poder executivo poderia aplicar o parcelamento, conforme a Constituição em até 180 dias. (SILVA, 2010, p. 112)

O STF interpretou o ADCT no sentido de afastar a incidência de juros de mora e compensatórios, só o reconhecendo em caso de atraso no pagamento do parcelamento. Tal posicionamento não surpreende, já que o STF, quase sempre, decide em desfavor do credor. (SILVA, 2010, p. 113)

O parágrafo único do art.33 do ADCT dispôs da possibilidade dos entes devedores emitirem anualmente, o gasto com os precatórios a título da dívida pública, tal fato era possível, pois possibilitava que não fossem computáveis como dívida pública. O STF nessa seara restringiu o uso dos títulos apenas para os casos de pagamento abarcados pelo parcelamento. (SCAFF, 2016, p. 101)

Acerca do ADCT, foi discutida sua constitucionalidade por meio do julgamento de Recurso Extraordinário. De modo que, o Tribunal de Justiça de São Paulo havia negado a aplicação do ADCT por entender pela incompatibilidade com os princípios da isonomia, justa indenização, direito adquirido e do pagamento dos precatórios. (SCAFF, 2016, p. 101)

O congresso revisor decidiu que se tratava de uma antinomia aparente, além de que o ADCT tinha o mesmo nível constitucional, e o seu regramento constituía mera exceção as regras e princípios permanentes. (SCAFF, 2016, p. 101)

Ainda em 1988, entrou em vigor a Emenda Constitucional 20 de 15 de dezembro de 1988, responsável pela criação da Requisição de pequeno valor. No entanto, tal disposição foi tratada de forma muito rasa, não se estabelecendo parâmetros básicos, como por exemplo, quais seriam as obrigações de pequeno valor. (SCAFF, 2016, p.101)

Só em 2001 através da Lei dos Juizados surgiu definição acerca de quais seriam as obrigações de pequeno valor, responsável por estabelecer a quantia estipulada dos créditos para a União, sendo de igual ou inferior a sessenta salários mínimos. (SCAFF, 2016, p.101)

Por fim, acrescentou o parágrafo terceiro ao art.100 da Constituição, retirando o regulamento de precatórios em casos que o ente administrativo entendesse como sendo de pequeno valor. (SCAFF, 2016, p. 101)

A próxima Emenda que deu tratamento ao Sistema de precatórios foi a Emenda Constitucional número 30 de 13 de setembro de 2000, a qual promoveu alterações ao art. 100 da CF/88, bem como adicionou o art. 78 ao ADCT. Tal instituição estabeleceu a segunda moratória constitucional, concedendo a Fazenda Pública o prazo de 10 anos para pagamento dos débitos com precatório. (GOMES, 2014, p. 31)

Trouxe ainda inovações quanto às regras do sistema, pois autorizou que fosse dispensada a expedição de precatórios para os débitos de pequeno valor. Outra contribuição foi a Fazenda pública do Distrito Federal, que pela primeira vez foi expressamente contemplada. (GOMES, 2014, p. 31)

Outra alteração tratada na Emenda Constitucional número 30 foi a implementação do o §1 à redação do art.100, a qual em seu modelo original previa uma atualização

monetária de pagamento anual, apenas na data de primeiro de julho da sua apresentação, passando para ocorrer quando da data do pagamento. Dessa forma, evitando a prolongação do pagamento, já que tratava de uma medida mais razoável, o que pôs fim a dúvida que rondava a questão. (GOMES, 2014, p. 31)

A Emenda número 30 criou o crime de responsabilidade para os presidentes dos tribunais que por alguma razão dificultassem o pagamento dos precatórios de modo injustificado. (SCAFF, 2016, p. 101)

Essa Emenda previu ainda, que os precatórios fossem pagos em um parcelamento unilateral, o que já havia sido possível com o art.33 do ADCT, tal medida foi encarada como um verdadeiro calote da administração nos créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgados. (SCAFF, 2016, p. 102)

O Parcelamento foi estipulado com prazo de validade de dez anos. Entretanto, quando se trata de desapropriação de imóvel residencial o prazo era de dois anos, devendo ser pago em prestações anuais e corrigidos monetariamente, acrescidos de juros legais. (SCAFF, 2016, p. 102)

Outra inovação foi a possibilidade de cessão de crédito decorrente de precatório, ou seja, a possibilidade do credor desprender do seu crédito a seu critério. Vale ressaltar que tal disposição constar no texto, segundo o Código Civil, art. 268 a 298 não se fazia necessário. (HARADA, 2016, p. 41)

Adiante, foi prevista a Emenda Constitucional número 37 de 12 de junho de 2002, a qual tornou expressamente vedada expedição de precatório suplementar ou complementar, que consiste em uma espécie de requisição para pleitear juros, atualização monetária contida em sentença judicial, além de ter proibido o pagamento em parte ou quebrado do montante devido, evitando assim que o precatório fosse pago fracionado com o que fora estabelecido para o RPV, e o restante pelo procedimento ordinário. (THEODORO JÚNIOR, 2010, p.258)

Além de excluir o pagamento unilateral da Emenda Constitucional número 30, dispondo que esses débitos deveriam ser pagos conforme a ordem cronológica. Por fim, adicionou os artigos 86 e 87, os quais retiraram os créditos de pequeno valor da possibilidade de parcelamento, inclusive, dando-lhes preferência em relação aos demais. (JUNIOR, 2010, p. 215)

Acerca do RPV, insta salientar que:

A requisição de pequeno valor é uma ordem de pagamento, tal como o precatório, mas que prescinde de dotação orçamentária específica. O credor da Fazenda, portanto, não precisa esperar a inclusão de verbas destinadas ao pagamento de seu crédito no orçamento do ente político para ver satisfeita sua dívida. A grande vantagem da requisição de pequeno valor é exatamente esta: a desnecessidade de inclusão, no orçamento, da verba necessária ao pagamento da dívida de pequeno valor. O credor, por isso, não tem de aguardar até o exercício seguinte para ter seu crédito pago (2007, p. 374).

A Emenda 37 definiu ainda, valores certos para considerar RPV até que lei superior definidora indique outro valor, estabelecendo parâmetros certos para fim de quantificação de requisição de pequeno valor, sendo o teto de trinta salários mínimos para os débitos dos municípios e quarenta salários mínimos para os débitos dos estados. (GOMES, 2014, p. 42)

Em 2009 foi aprovada a Emenda Constitucional número 62 de 09 de dezembro de 2009, a qual objetivou solucionar os problemas vivenciados até então com os dois grandes parcelamentos em aberto, o que postergou e aumentou os problemas decorrentes dos precatórios inadimplidos, promovendo o primeiro regime especial de pagamentos. (GOMES, 2014, p. 42)

A EC 62 foi responsável por diversas alterações no art.100 da CF/88, bem como a adição do art. 97, no ADCT. Assim modificações como o uso do precatório para aquisição de bens, as modificações no regulamento das obrigações de pequeno valor, a possibilidade da cessão de créditos e da compensação compulsória dos requisitórios, os novos parâmetros de atualização, a faculdade do leilão e a promoção de um regime especial se destacam, sendo discorridas abaixo. (MOREIRA, 2017, p.93)

O § 11, do art. 100, da CF/88, facultou ao credor a utilização do valor do precatório para compra de imóveis do respectivo ente federado devedor, conforme lei ordinária. Trata-se, portanto, de uma tentativa de beneficiar o credor diante do cenário do sistema de precatórios, já que a possibilidade de uma compra de bem imóvel com o mencionado crédito permite uma maior liquidez do credor. (MOREIRA, 2017, p.93)

No mais, importa salientar que essa faculdade do credor não configura um direito assegurado pela constituição, logo, está à mercê da disponibilidade do ente devedor, o que ocasiona na dificuldade de sua efetivação. (MOREIRA, 2017, p. 93)

O § 3, do art. 100, da CF/88, foi responsável por retirar os pagamentos decorrentes das obrigações de pequeno valor da ordem cronológica, tal regra já havia sido prevista pela Emenda Constitucional nº 20 de 1988. (GOMES, 2014, p. 45)

O art. 86 e 87, do ADCT, foram responsáveis por prever a possibilidade da renúncia de parte do crédito de precatório pelo credor para adequá-lo ao pagamento por requisição de pequeno valor e assim não se submeter o crédito a ordem cronológica, a renúncia deve observar o teto estipulado para ser caracterizado obrigação de pequeno valor. (GOMES, 2014, p. 46)

A EC 62/2009 acrescentou ainda os parágrafos 13 e 14, ao art.100 da CF/88, os quais trataram da cessão de créditos. Dessa forma, os credores de precatório poderiam ceder o referido crédito a terceiros total ou parcial, não precisando de autorização do ente devedor, devendo comunicar ao ente devedor através de petição protocolizada no tribunal de origem, bem como ao devedor. (HARADA, 2016, p. 107)

Vale ressaltar que, a primeira previsão a respeito da cessão de crédito oriundo de precatório foi na EC nº 30/2000, logo, a emenda posterior tratou de esclarecer como ocorreria a referida operação. Incluindo também os precatórios de natureza alimentar em tal possibilidade, já que eles tinham ficado de fora dessa hipótese na emenda anterior, mas as prerrogativas dos cedentes não são passíveis de transmissão ao cessionário. (HARADA, 2016, p. 107)

O § 9, art. 100 da CF/88, configurou uma inovação no sistema de precatórios, pois adotou um regramento que permitiu ao credor a compensação do crédito obtido com os débitos que possui contra a Fazenda Pública. Assim, uma faculdade do credor, e um dever da Administração de informar em até trinta dias da ciência da requisição se há ou não débitos que possam ser compensados. (MOREIRA, 2017, p.98)

Quanto ao índice de atualização monetária, a EC 62/2009 fixou como parâmetro o mesmo índice de remuneração utilizado na caderneta de poupança. No entanto, a Resolução CJF nº055 em 14 de maio do mesmo ano revogou a Resolução nº 559, que manteve o índice IPCA-E para esses débitos. (MOREIRA, 2017, p.98)

O Regime especial foi proposto pelo § 15, o qual foi inserido no art. 100 da CF/88, ele dizia que uma Lei Complementar poderia reconhecer um regime especial para os precatórios. Ocorre que, a mesma emenda adicionou no ADCT, o art. 97, que foi

responsável pela estipulação de um regime especial de pagamento provisório até que a Lei Complementar fosse editada. (MOREIRA, 2017, p.100-104)

Acerca do tema, José Afonso da Silva disciplina:

O que, desde logo, é possível prever é que essa lei complementar nunca vai ser criada; pois para quê, se o regime já está devida e pormenorizadamente definido nesse art. 97, de modo a garantir todos os interesses das entidades devedoras – interesses, esses, que se contrapõem aos direitos dos credores? O certo é que essa disposição transitória vai acabar se transformando em permanente.

O art. 97, no ADCT, traz a possibilidade de dois regimes diferentes para os entes, sendo um regime de pagamento anual e outro regime de pagamento mensal. De modo que, o regime mensal estipula uma percentagem distinta para os municípios e estados para depositarem em conta especial para pagamento. Por outro lado, o regime anual concede aos estados e municípios o prazo de quinze anos para adimplemento dos precatórios devidos por meio de depósito anual. Sendo assim, uma faculdade dos entes optarem por um ou outro. (GOMES, 2014, p. 51)

Acerca do art. 97 diversas são as inconstitucionalidades levantadas pelos doutrinadores, como a forma desigual que os entes são tratados, já que a percentagem prevista é mais gravosa para os estados. Assim, a EC 62/2009 representaria uma afronta a diversos princípios e garantias constitucionais. (GOMES, 2014, p. 51)

Adiante esse novo modelo de parcelamento unilateral foi considerado inconstitucional, conforme julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4357 e 4425 no dia 14 de março de 2013, A inconstitucionalidade decorreu do reconhecimento de que o regime especial desrespeitava princípios e garantias fundamentais. (GOMES, 2014, p. 54)

Além da inconstitucionalidade relatada acima, outras também foram reconhecidas, dentre elas a utilização da taxa referencial (TR) na aplicação do índice de correção monetária, pois o mesmo violaria o direito fundamental a propriedade, já que não reflete a preservação do valor real do crédito (BRASIL, 2014, p.94)

As alterações promovidas pela emenda em questão facultaram aos entes públicos o leilão ou a negociação direta. As duas sistemáticas são opções de liquidação dos débitos, sendo que o leilão ofereceria ao ente o adimplemento das dívidas em que o credor oferecesse o maior desconto, a negociação direta também envolvia um

pagamento a menor do que o crédito originário ma seria fruto de uma negociação do estado devedor com o credor. (MOREIRA, 2017, p.112)

Assim, também nesse aspecto, o Supremo entendeu que o que estava acontecendo era uma tentativa de aplicar um calote institucionalizado aos credores de precatório. Haja vista que, a situação forçava os credores a aderirem acordos e leilões que refletiam um efetivo prejuízo, além de diminuir significativamente o valor no qual teriam direito. (Informativo 698 STF, 2013, p. 2)

Vejamos o Informativo 698 STF:

Entendeu-se adequada a referência à EC 62/2009 como a “emenda do calote”. Mencionou-se que esse calote feriria o princípio da moralidade administrativa, haja vista o inadimplemento, por parte do Estado, de suas próprias dívidas. Além disso, sublinhou-se que o Estado: a) reconheceria o descumprimento, durante anos, de ordens judiciais de pagamento em desfavor do erário; b) propor-se-ia a adimpli-las, mas limitado a percentual pequeno de sua receita; c) forçaria, com esse comportamento, que os titulares de crédito assim inscritos os levassem a leilão. Desse modo, verificou-se a inconstitucionalidade do inciso I do § 8º e de todo o § 9º, ambos do art. 97 do ADCT (“§ 8º A aplicação dos recursos restantes dependerá de opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ato do Poder Executivo, obedecendo à seguinte forma, que poderá ser aplicada isoladamente ou simultaneamente: I - destinados ao pagamento dos precatórios por meio do leilão; ... § 9º Os leilões de que trata o inciso I do § 8º deste artigo: I - serão realizados por meio de sistema eletrônico administrado por entidade autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários ou pelo Banco Central do Brasil; II - admitirão a habilitação de precatórios, ou parcela de cada precatório indicada pelo seu detentor, em relação aos quais não esteja pendente, no âmbito do Poder Judiciário, recurso ou impugnação de qualquer natureza, permitida por iniciativa do Poder Executivo a compensação com débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra devedor originário pela Fazenda Pública devedora até a data da expedição do precatório, ressalvados aqueles cuja exigibilidade esteja suspensa nos termos da legislação, ou que já tenham sido objeto de abatimento nos termos do § 9º do art. 100 da Constituição Federal; III - ocorrerão por meio de oferta pública a todos os credores habilitados pelo respectivo ente federativo devedor; IV - considerarão automaticamente habilitado o credor que satisfaça o que consta no inciso II; V - serão realizados tantas vezes quanto necessário em função do valor disponível; VI - a competição por parcela do valor total ocorrerá a critério do credor, com deságio sobre o valor desta; VII - ocorrerão na modalidade deságio, associado ao maior volume ofertado cumulado ou não com o maior percentual de deságio, pelo maior percentual de deságio, podendo ser fixado valor máximo por credor, ou por outro critério a ser definido em edital; VIII - o mecanismo de formação de preço constará nos editais publicados para cada leilão; IX - a quitação parcial dos precatórios será homologada pelo respectivo Tribunal que o expediu”).

Em março de 2015, o STF modulou os efeitos da decisão que julgou parte da EC 62/2009 inconstitucional, dentre as principais modificações se destacam a utilização do índice IPCA-E (inflação) para correção monetária do precatório, a priorização dos

maiores de 60 anos para pagamento do precatório, o percentual máximo de 40% de desconto para os acordos diretos entre ente devedor e credor, o prazo para pagamento dos precatórios em atraso foi estendido pelo período de cinco anos para findar em 2020, o direito de compensação, e a destinação obrigatória pela Administração Pública de 1% a 2% da sua receita pagamento de precatório. (BRASIL, 2015, p.31)

O regime especial ganhou novo regramento após a fixação da EC 94/2016, a qual foi publicada em 15 de dezembro de 2016, e promoveu alterações no art. 100 da CF/88, bem como adicionou os artigos 101 a 105 ao ADCT. (MOREIRA, 2017, p.142)

O primeiro ponto de destaque da EC 94/2016 diz respeito à questão do prazo fixado para pagamento dos débitos advindos de precatórios em atraso, de forma que o regime fixou o decurso de quatro anos para que eles fossem adimplidos, configurando um tempo muito menor do que o que fora estipulado antes, qual seja quinze anos. (MOREIRA, 2017, p.145)

Vale ressaltar que, na modulação dos efeitos pelo STF das ADIs 4357 e 4425 o prazo de quatro anos já havia sido conferido, havendo, na verdade, a manutenção do mesmo pela emenda posterior. (MOREIRA, 2017, p.148)

O novo regime especial propôs que os estados e municípios que estivessem em atraso nos pagamentos de precatórios da data da modulação dos efeitos das ADIs 4357 4425, ou seja 25 de março de 2015, gozariam de um prazo findado em 31 de dezembro de 2020 para quitar os referidos débitos. (MOREIRA, 2017, p.148)

Quanto à fixação de receita corrente líquida mínima, a emenda anterior tinha fixado parâmetros mínimos, mas a segunda emenda não manteve o mesmo posicionamento. Muito pelo contrário, a EC 94/2016 formulou que o mínimo de receita corrente líquida comprometido por cada ente deveria gozar de capacidade para pagamento do total de débitos em atraso até o limite temporal estipulado, atentando-se ao fato de que o valor não poderia ser inferior à média de período equivalente aos anos de 2012 até 2014. . (MOREIRA, 2017, p.150)

Previu ainda, que outras fontes de receitas fossem aptas para o pagamento de precatórios, ultrapassando a idéia de que tal feito recairia sobre as receitas orçamentárias. Dessa forma, conferindo maior idoneidade ao sistema.

A doutrina se mostrou desfavorável quanto às estipulações previstas pela EC 94/2016, pois tão logo se questiona a equação entre a capacidade financeira dos entes e os prazos estipulados para pagamento, inclusive Egno Bockamnn Moreira (2017) afirma que “não se atacou o principal problema a ausência de impositividade no pagamento das dívidas judiciais”.

Diante dos questionamentos surgidos, uma nova emenda foi publicada em cerca de aproximadamente um ano, trata-se da EC 99/2017, a qual é resultado da PEC 152/2015, ou seja, anterior a EC 94/2016. A PEC 152/2015 tinha escopo nas ADIs 4435 e 4357 objetivava um novo regime especial de pagamentos, que a princípio teria prazo de dez anos para cumprimento, pois afirmou-se que seria inviável o cumprimento no prazo estipulado pelo STF.(BRASIL, 2015, p.6)

O projeto de emenda constitucional 152/2015 se assemelhava muito a EC 62/2009, tendo apenas corrigidos os vícios de inconstitucionalidade, mas durante o trâmite de sua aprovação surgiu a EC 94/2016, a qual foi aprovada antes, assim a PEC 125/2015 teve que se ajustar com a nova realidade. (BRASIL, 2018, p. 6)

No fim das contas, a EC 99/2017 alterou o caput do art.101 do ACT, ampliando por mais quatro anos o prazo que havia sido estipulado para pagamento dos precatórios em atraso, para findar em 31 de dezembro de 2024. De igual modo previsto pelo STF na modulação dos efeitos das ADIs 4357 e 4425, o índice de correção monetária passou expressamente a ser o IPCA-E (inflação).

2.4 PROCEDIMENTO

Primeiramente, há o ofício de formalização do requisitório pelo juiz da execução remetendo-o para o Presidente do Tribunal de Justiça, portanto, dando início sua constituição. Posteriormente, serão realizados atos administrativos para garantir a formação e o controle. (CAVALCANTE, 2015, p.2).

Recebido o ofício para formação de Precatório por um órgão próprio, Coordenadoria do setor de Precatórios, o qual coordenará e será responsável pelas providências cabíveis, devendo, inclusive, promover a unificação das requisições, deverá analisar se o mesmo atende os requisitos, conforme art. 5º da Resolução CNJ 115/2010.

Na hipótese de irregularidade no preenchimento do Ofício, caberá a Coordenadoria remeter de volta para o juízo da execução, a fim de que seja retificado. Logo, é proibida a autuação para formação de Precatório sem essa análise. (GONÇALVES, 2013, p.522)

Uma vez que a requisição cumpra devidamente os requisitos, cabe à Secretaria da Coordenação preparar a sua autuação, nos casos dos processos físicos, ou o seu registro, no caso dos processos eletrônicos. (GONÇALVES, 2013, p.522)

Assim, será possível organizar a fila de pagamentos, conforme o recebimento do ofício, e não pela expedição pelo magistrado da execução. Caberá também à Secretaria da Coordenação de Precatórios vistoriar as publicações, as quais são feitas via Diário de Justiça Eletrônico. (GONÇALVES, 2013, p.523)

Vale ressaltar que o rito do precatório ou do requisitório será estipulado pela execução da sentença, tendo como base o valor do crédito. De modo que, a data de apresentação do mesmo influencia na sua inclusão ou não no orçamento para posterior pagamento. (GONÇALVES, 2013, p.605)

Sendo assim, os precatórios requisitados até primeiro de julho de um ano, os quais devem ser enviados até 20 de julho de cada ano, serão inscritos na proposta orçamentária do ano seguinte, devendo ser quitados até trinta e um de dezembro. (GONÇALVES, 2013, p.606)

Enquanto que os precatórios anunciados depois de primeiro de julho não poderão gozar de tal benefício, e serão incluídos apenas no exercício financeiro do ano subsequente. (GONÇALVES, 2013, p.606)

É função do poder judiciário determinar a ordem de pagamento dos precatórios, respeitada sua data de apresentação. Cabendo ao ente devedor estipular uma dotação orçamentária suficiente para adimplir o montante de débitos formados. (GONÇALVES, 2013, p.608)

Ademais, depois de elaborada a lei orçamentária, com a devida dotação orçamentária, deverá haver uma consignação, para os créditos fiquem sob a administração do poder judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal determinar e autorizar o pagamento, respeitada a ordem de pagamento. (GONÇALVES, 2013, p.608)

2.5 ORDEM CRONOLÓGICA E PRIORIDADES

A ordem cronológica está prevista no art. 100 da C, e serve para os requisitórios de forma geral, portanto, devem ser pago obedecendo á ordem cronológica de apresentação.

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.

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

Vale ressaltar que o regramento dos precatórios não se aplica para os RPV's, pois eles possuem preferência. Entretanto, dentro das preferências a ordem cronológica deve ser obedecida.

Ademais, há entendimento jurisprudencial no sentido de que independentemente do trânsito em julgado, como menciona o art.100, CF, não submeter o crédito à fila do precatório é inadmissível, pois contraria princípios constitucionais como isonomia, moralidade. Logo, o real fundamento do mesmo é impor uma obrigação de pagar certa e determinada à Administração pública, independentemente da espécie de decisão. (BRASIL, 2017, p.8).

Esse entendimento equivale, inclusive, para os casos em que o particular pactua com a administração, violando a sequência de precatórios, ou seja, é vedada a homologação judicial de acordo entre a Administração e o particular que tenha como objetivo a quebra da ordem cronológica, independente se já foi ou não expedido precatório. (BRASIL, 2009, p. 17)

No entanto, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido contrário, afirmando ser possível acordo entre a Administração e o particular antes do trânsito em julgado, reconhecendo o seu pagamento sem a necessária obediência a ordem cronológica na qual os precatórios estão submetidos. Assim, a temática representa um confronto entre isonomia, moralidade, impessoalidade com eficiência e moralidade. (BRASIL, 2000, p.41)

Em regra, o pagamento dos precatórios, conforme dito acima, está submetido a uma fila de pagamento, a qual obedece uma ordem cronológica de apresentação. Todavia, essa fila de pagamento pode ser excetuada em algumas hipóteses, desde que cumpridos certos requisitos.

A primeira análise recai sobre o montante do crédito, conforme art. 100, §3º da Constituição Federal:

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios **não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor** que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (*acrescido de grifos*)

A segunda análise tem a ver com as condições do credor, caso os titulares possuam mais de sessenta anos, portarem doença grave ou deficiência, sendo ele originário ou por sucessão, terão preferência sobre os demais, conforme art. 100, §2º da Constituição Federal:

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

Ocorre que, essa segunda hipótese está limitada ao triplo do montante estipulado para o pagamento das requisições de pequeno valor. Logo, o excedente estará submetido à ordem cronológica de pagamento.

Vale mencionar que, conforme extraído da Lei Federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), o conceito de pessoas com deficiência abarca aquelas que possuem limitação física, mental, intelectual ou sensorial em longo prazo. De modo que, afete consideravelmente a vida em sociedade em iguais condições com o restante.

Assim, as doenças que são passíveis de justificação dessa prioridade quanto à ordem cronológica são tratadas pelo art. 6º, XIV da Lei nº 7.713/88, com redação dada pela Lei nº 11.052 de 2004, bem como os sucessores *causa mortis* do credor que faleceu.

Há ainda, a prioridade quanto às verbas de natureza alimentar, as quais consistem nos proveitos decorrentes de salários, vencimentos, pensões, benefícios

previdenciários e indenizações, com exceção dos débitos dispostos no art. 100, § 2º, da Constituição Federal.

Pode ainda, o credor renunciar parcela do seu crédito para que ele se adéqüe aos requisitos e se enquadre como requisição de pequeno valor, e assim possa ser recebido com maior agilidade. Esse mecanismo só foi possível devido a previsão da Emenda Constitucional nº 94/2016, a qual estipulou como redução máxima 40% do crédito total.

2.6 PRINCÍPIOS JURÍDICOS

O regime de precatórios foi implantado através da Constituição de 1934, atribuindo a ela a natureza de ato administrativo, logo, aplica-se ao mesmo os princípios próprios da administração pública dispostos no art. 37 da Constituição Federal, sendo eles legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (GUIMARAES, 2006, 37)

A legalidade configura um princípio que está à frente das mais diversas áreas do direito, inclusive, no direito administrativo, compreendendo um direito para com o indivíduo. Sendo assim, a administração está limitada ao que é determinado por lei, ou seja, o que a lei não determina que a administração faça significa então que ela estará proibida. (FAGUNDES, 2005, p.3)

Já o princípio da impessoalidade busca atuação desprendida dos interesses pessoais, objetivando a promoção dos interesses sociais, bem como atuação neutra, objetiva e imparcial do gestor. Destarte, possui finalidade ainda de impedir que os gestores sejam dotados de benefício em razão da ocupação. (DI PIETRO, 2002, p.302)

O princípio da moralidade molda o comportamento do administrador, devendo este ser pautado na ética, no comprometimento, na moral, com boa fé e de forma leal. Ressalta-se que, a improbidade administrativa está intrinsecamente ligada a este princípio (DI PIETRO, 2002, p.79)

O princípio da publicidade proporciona credibilidade, e pode ser utilizado como mecanismo de controle, ao passo que os particulares obtendo conhecimento dos atos próprios da administração poderão impugná-los. De modo que, é um princípio fundamental para demonstrar transparência aos atos praticados em decorrência da administração. No entanto há algumas hipóteses excetuadas pela Constituição, as quais possuem o sigilo garantido. (ROSA, 2003, p.14)

Por fim, o princípio da eficiência, o qual também é voltado para o gestor público que deverá agir de modo célere, eficaz, buscando a qualidade e a economicidade. Tem como objetivo fundamental a utilização da melhor maneira possível dos recursos públicos, evitando o seu mau uso. Vale ressaltar que ele pode ser analisado a partir de dois prismas, o primeiro em relação à atuação do administrador, que deve desempenhar suas funções com excelência, e a segunda em relação a organização da própria administração, a qual também deve objetivar a melhoria na prestação dos serviços públicos. (DI PIETRO, 2002, p.84)

Os precatórios estão ainda intimamente ligados com os princípios pertinentes ao Direito Financeiro, pois se tratam de débitos da Fazenda Pública, destaque para a unidade, a não afetação e a especialidade. De modo que, apresenta como premissa fundamental o planejamento orçamentário da administração. (OLIVEIRA, 2007, p.66)

Logo, decorre do princípio da unidade a idéia de que o orçamento deverá englobar todas as receitas e despesas, as quais devem ser previamente autorizadas, para que seja dotado valor suficiente para arcar com as despesas oriundas das decisões transitadas em julgado. (OLIVEIRA, 2007, p.66-67)

No tocante ao princípio da anterioridade, ele também aborda o orçamento, na medida em que este deve ser aprovado antes de ser iniciado o novo exercício financeiro, tal entendimento é aplicado de igual modo para os precatórios. (OLIVEIRA, 2007, p.69)

Quanto ao princípio da não afetação, ele tem a ver com o equilíbrio orçamentário, portanto, limitando despesas e endividamento. De modo que sua justificativa está pautada na reserva destinada ao orçamento e a Administração Pública para atividade discricionária na execução das despesas públicas, bem como possa determinar os investimentos em políticas sociais. (TORRES, 2000, p.275)

Nessa feita, a previsão no orçamento para pagamento dos precatórios não está vinculada a receita a tal despesa, tanto é assim que ele pode não ser pago, ocasionando em um endividamento da entidade. (OLIVEIRA, 2007, p.68)

3. A MORATÓRIA DOS PRECATÓRIOS

O artigo 100 da CF/88 regula os precatórios, e tem como papel fundamental resguardar os princípios constitucionais, como isonomia, ao garantir preferência de pagamento para idosos e doentes, igualdade, ao estabelecer que todas as dívidas da administração Pública decorrente de decisões judiciais serão pagas pelo regime dos precatórios. (SARLET, 2010, p. 3)

Em caso de insuficiência do orçamento para pagamento das despesas decorrentes de pagamento de precatório, a administração pública não é obrigada a criar um crédito suplementar, apesar de que, terá de demonstrar a inviabilidade da abertura do crédito. Tal entendimento decorre da teoria da impossibilidade material, que contempla o entendimento de que a administração não pode ser obrigada a fazer o impossível. (HARADA, 2016, p. 29)

Acerca da temática é extraído que os precatórios não cumprem com a sua finalidade, constituindo filas sem pagamento decorrendo do abuso dos gestores públicos. Assim:

Embora o credor esteja ciente do exercício orçamentário que será efetuado o pagamento do seu crédito, por muitas vezes, ele é surpreendido com o não pagamento do precatório dentro de tal previsão, seja em virtude da desobediência, a ordem cronológica para pagamento, o que faz com que o credor, no seu direito de receber, ou até mesmo em razão da inexistência de pagamento de precatório, no exercício orçamentário previsto ou em qualquer outro. E, tudo isto ocorre por haver um certo conformismo quanto ao caráter de espontaneidade de pagamento que envolve a execução contra a Fazenda pública, o que significa dizer que está declarada devedora, mas o pagamento se dá quando a ela convier. (JUNIOR, 2011, p. 180)

Em face do descumprimento, os entes federados apresentam os seguintes argumentos: (i) os custos com as despesas obrigatórias outorgadas por lei consomem todos os recursos, comprometendo o adimplemento dos precatórios; (ii) os valores exorbitantes dos precatórios, decorrentes de juros altíssimos. (BUGARIN, 2012, p. 4)

Os entes federados utilizam como argumentos a seu favor a supremacia do interesse público, a teoria da impossibilidade material e a teoria da reserva do possível. (HARADA, 2016, p. 84)

No tocante da supremacia do interesse público, é importante elucidar, que esta ampara as prerrogativas processuais da Fazenda pública, e o surgimento do

precatório tem justamente como base tais prerrogativas. Pois, o interesse público supera o interesse individual isolado, logo, é necessário harmonizar as despesas frutos dos precatórios com os custeios de despesas com o coletivo. (HARADA, 2016, p. 84)

Esse pensamento se estende ao argumento da destinação insuficiente para pagamento de precatórios, pois a Fazenda Pública afirma que não poderia destinar a mais, pois teria como consequência a restrição, o comprometimento, bem como a insuficiência do pagamento de despesas que surgem da necessidade do coletivo. (HARADA, 2016, p. 85)

Outro argumento da Administração Pública é a Teoria da Impossibilidade Material, que traz o entendimento da impossibilidade de exigência do materialmente impossível, ou seja, não estaria vinculada a Lei orçamentária, decisão que ultrapassasse o limite de determinado ente, sendo, portanto, inviável, pois a mesma encontra limite no orçamento. (MARTINS, 1992, p. 366)

Quanto a Teoria da reserva do possível, esta abarca dois pressupostos, quais sejam a existência de recursos e a razoabilidade do que é solicitado. Não se discute o direito do adimplemento do precatório, mas a indisponibilidade de caixa para satisfazê-lo, tendo em vista o esgotamento do orçamento financeiro. Dito isto, a teoria da reserva do possível não trata de um conflito de leis, mas um conflito com a realidade. (MARTINS, 1992, p. 368)

Em sentido contrário, consistem medidas que desestimulam o inadimplemento de precatórios o seqüestro e as intervenções. Versando especificamente sobre o descumprimento das regras dos precatórios do regime especial por parte do chefe do poder executivo pode implicar crime de responsabilidade fiscal e improbidade administrativa. (MORAES, 2006, p. 424)

Os crimes de responsabilidade têm previsão constitucional, e só podem ser praticados por autoridades federais. Tratam-se de crimes de natureza política e estão relacionados com o exercício da função. (MORAES, 2006, p. 425)

Nessa perspectiva, as autoridades podem praticar crimes contra a lei orçamentária, como por exemplo autorizar ou ordenar a destinação de recursos para finalidades diversas da lei autorizativa. Também comete crime de responsabilidade o Presidente

do Tribunal de Justiça, ao passo que, atue de forma contrária as decisões do judiciário. (FREITAS, 2009, p.14)

Quanto à improbidade administrativa, encontra previsão na Lei 8.429/1992, a qual trata no artigo 11, dos crimes com decorrentes dos requisitórios, em que a autoridade poderá falhar, praticando ato visando fim diverso do regulamentado. (JUNIOR, 2010, p. 215)

O seqüestro compreende um mecanismo favorável ao credor, em que diante do inadimplemento, o credor poderá requisitar o seqüestro de determinada verba do ente devedor, não há previsão de verba específica. No entanto, não é qualquer precatório que pode ser adimplido via seqüestro, a CF/88, art 100, §6º estabelece duas situações específicas em que são autorizadas o seqüestro. (JUNIOR, 2010, p. 218)

§ 6º 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 integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Já a intervenção, consiste na possibilidade da União intervir nos estados, municípios e Distrito Federal, e os estados, por sua vez, intervirem nos municípios, mas a regra geral é a não intervenção. A intervenção decorrente dos requisitórios, só se justifica diante da suspensão do pagamento por mais de 2 anos consecutivos. No entanto, o entendimento do STJ exige o dolo para caracterizar a intervenção. (JUNIOR, 2010, p. 220)

Assim, a partir do informativo 660 do STF (2012, p. 5) sobre o tema:

Intervenção federal no Estado do Rio Grande do Sul e precatórios – 1 A atuação estatal voluntária e dolosa com objetivo de descumprir decisão judicial transitada em julgado constitui pressuposto indispensável ao acolhimento de pleito de intervenção federal. Ao reafirmar essa orientação, o Plenário, por maioria, julgou improcedentes pedidos de representação interventiva no Estado do Rio Grande do Sul, formulados ante a ausência de pagamento de valores requisitados em precatórios. De início, rememorou-se que a finalidade do instrumento em tela seria proteger a estrutura constitucional federativa contra atos destrutivos de unidades federadas. Aludiu-se que a legitimidade jurídico-política do feito sustentar-se-ia na ideia de que a autonomia se contraporía à autossuficiência desmedida. Nesse sentido, a representação interventiva também consubstanciaria meio contra abuso de poder e ilegalidade. Asseverou-se que somente fatos de indistigável gravidade justificariam essa medida extrema. No ponto, entendeu-se que as dificuldades financeiras enfrentadas pela Administração Pública do respectivo ente impediriam,

temporariamente, a quitação imediata da totalidade de suas dívidas. Assim, reputou-se não configurada intenção estatal de se esquivar ao pagamento dos débitos decorrentes de precatórios judiciais, mas atuação definida pelos limites do possível, com o fito de solucionar a questão.

O dolo tem sido requisito para aplicação de todas as sanções decorrentes da ausência de cumprimento do precatório, segundo entendimento do STF. Deste modo, cumpre esclarecer que o dolo tratado aqui, é o extraído do direito penal, constituindo vontade, livre e consciente, ou quando o agente assume o risco da conduta. (JUNIOR, 2010, p. 222)

O problema esbarra até mesmo nos direitos humanos, pois muito embora, o Brasil defenda os direitos humanos como um sobre princípio, quando se trata de precatórios, ele viola a dignidade individual do credor, pois desrespeita o cumprimento. (JUNIOR, 2010, p. 222)

Convém mencionar que na sua acepção mais simples, o Estado Democrático de Direito refere ao respeito dos Direitos Humanos. Efetivo. Sendo o precatório um direito do titular, que integra o seu patrimônio, sendo um direito de propriedade. (FLORENZANO, 2013, p.278)

A respeito do tema, Pontes de Miranda (1971, p.398)

Há direito real sobre bem corpóreo (propriedade, usufruto, uso, habitação, hipoteca, penhor, anticrese) ou sobre um bem incorpóreo (propriedade intelectual, ou científica, ou industrial, ou direito real limitado sobre bem incorpóreo), ou se não há, na espécie, direito real (e.g., se se trata de crédito ou de pretensão, ou de ação, ou de exceção, somente pessoal)

Diante da falta de efetividade dos precatórios, surgiu a Emenda Constitucional nº 30 de 2000, que foi proposta com a justificativa de conciliar os argumentos dos entes federados face ao descumprimento, com os credores de precatório. No entanto, a emenda do calote como foi chamada, em verdade foi promulgada pelo Congresso Nacional, de modo abusivo e imoral, legitimou que os entes gozassem de um parcelamento de 10 anos para adimplemento dos precatórios. Nessa perspectiva, ao conceder que o precatório fosse parcelado em 10 anos, a Emenda formalizou uma prática reiterada pelos entes, dando amparo constitucional. (NETTO, 2000, p.15)

A emenda descrita permitiu expressamente a cessão de crédito e possibilitou o seqüestro diante do inadimplemento, por ordem do Presidente do Tribunal de Justiça, vinculado a um requerimento proposto pelo credor. (ARAUJO, 2010, p. 64)

A partir dos absurdos contidos na Emenda, em março de 2013 o Supremo julgou pela inconstitucionalidade parcial da emenda, por ir de encontro com cláusulas pétreas, como acesso á Justiça. Nesse diapasão, vale mencionar um recorte do voto do Ministro Luis Fux:

É preciso que a criatividade dos nossos legisladores seja colocada em prática conforme a Constituição, de modo a erigir um regime regulatório de precatórios que resolva essa crônica problemática institucional brasileira sem, contudo, despejar nos ombros do cidadão o ônus de um descaso que nunca foi seu. Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4357 e 4425, Relator Ayres Britto, DJ: 14 de março de 2013.

Posteriormente a publicação da Emenda Constitucional nº 30 de 2000, outras legislações surgiram com a tentativa de dar efetividade ao sistema de precatórios. A Emenda Constitucional nº 62 de 2009 regulamentou o atual regime de precatório que instituiu o Regime especial. (ARAUJO, 2010, p. 73)

O regime especial implantou um regramento, que em resumo é um novo parcelamento unilateral dos precatórios, aplicado aos Estados, Distrito Federal e municípios que não estivessem em mora, concedendo uma benesse aos entes em mora, estimulando o inadimplemento. (ARAUJO, 2010, p. 75)

A emenda previu que da dotação para pagamento de precatórios metade seria destinada para pagamentos preferenciais, enquanto que a outra metade seria destinada para leilões, pagamento puro e simples e acordo, escolhidas pelo ente devedor . (ARAUJO, 2010, p. 76)

Os acordos abarcam a possibilidade de o ente devedor negociar diretamente com o credor da dívida, respeitada a legalidade e o interesse público. (ARAUJO, 2010, p. 76)

Já os leilões, compreendem ofertas públicas, sendo realizado em uma quantidade razoável de vezes em razão da verba disponível. (HARADA, 2016, p. 70)

Ademais, a moratória no pagamento dos precatórios passou de um prazo de 18 meses para 15 anos, não havendo garantia, de que de fato o pagamento se efetuará em 15 anos, pela Emenda Constitucional 62/2009. Além de admitir, também, que Estados, Municípios e Distrito Federal por meio de Lei complementar tenham seus débitos assumidos pela União. (HARADA, 2016, p. 70)

A emenda que regula o atual modelo de precatório, na verdade não garante o pagamento dos precatórios. A problemática dos precatórios perpassa sobre o

Estado Democrático de Direito, pois em que medida é o Brasil um Estado Republicano e Democrático de Direito, haja vista que só age assim quando está na posição de credor, enquanto que na posição de devedor obstrui e descumpre injustificadamente a lei, criando um ambiente de insegurança jurídica sobre o instituto criado por ele mesmo. (FLORENZANO, 2013, p.282)

No entanto, essa idéia de precatório está vinculada desde a criação do instituto. Conforme Castro Nunes (1999, p.53):

Suas origens estão no ante-Projeto de Itamarati de onde passou à Constituição de 1934, visando, com base em antecedentes conhecidos, coibir a advocacia administrativa que se desenvolvia no antigo Congresso para obtenção de créditos destinados ao cumprimento das sentenças judiciais. Não raro, deputados levaram seu desembaraço ao ponto de obstruírem o crédito solicitado, entrando no exames das sentenças, prática viciosa que dá notícia ao Sr. Carlos Maximiliano no seguinte comentário: "Este (o Congresso), provocado por proposta de um dos seus membros ou por mensagem do Executivo a votar verba para o cumprimento de sentença, examinava os fundamentos desta e, se não lhe agradavam, negava o crédito solicitado".

A essência do procedimento do cumprimento de sentença, em que a Administração Pública é ré, foi mantida, sendo o descumprimento de decisões judiciais uma crescente. Tanto é que, os precatórios são vistos pelos jurisdicionados com um sentimento contrário ao de quitação. (FLORENZANO, 2013, p. 287)

Essa visão é fortalecida pelas emendas posteriores, pois confirmaram a moratória institucionalizada e reafirmaram os ideais preconcebidos sobre o instituto pela sociedade. (FLORENZANO, 2013, p. 287)

Em verdade, os chefes do poder executivo utilizam o precatório a partir de uma perspectiva mascarada de financiamento dos gatos públicos. De modo que, o inadimplemento cria uma espécie de financiamento indireto do Estado, essenciais para o empenho de novas despesas. (FLORENZANO, 2013, p. 290)

No Brasil não são aplicados remédios para efetivar o direito de quitação pelo titular do precatório, havendo um descrédito pela população em torno da tutela jurisdicional Conferida. A impressão é que a Justiça é inferior à Administração Pública, gozando de obediência a ela, não havendo qualquer coercitividade capaz de obrigar a Fazenda Pública a cumprir as decisões judiciais. (FLORENZANO, 2013, p. 292)

3.1 ARGUMENTOS PARA O INADIMPLEMENTO

Em que pese, o STF tenha declarado inconstitucional o Regime especial trazido pela Emenda 62/2009, por meio da ADI n. 4425/DF, reconheceu-se as dificuldades que rodeiam o adimplemento dos precatórios, pois os mesmos compreendem uma dívida gigantesca acumulada a décadas, em que os valores são reajustados, a ponto de muitas vezes triplicar o valor originário no qual a Administração pública foi condenada. (DIPP, 2016, p.15)

Em que pese tal reconhecimento de inconstitucionalidade, ao modular os efeitos da decisão, o STF, reconheceu os possíveis impactos no orçamento público, decidindo por manter o regime especial para os precatórios que foram inseridos no regime até o exercício financeiro de 2018. (DIPP, 2016, p.15)

Dito isto, torna-se imperioso a leitura da fundamentação do voto do Ministro Roberto Barroso no julgamento da ADI n. 4425/DF

(...) porque é preciso, realmente, nesse tema, encontrar um equilíbrio entre a receita e as despesas, sobretudo, tendo em conta que a própria Constituição já vincula a receita dos Estados e dos Municípios e da própria União, a educação e a saúde com uma parcela significativa. Então, nós vamos onerá-los também, e temos de onerá-los, porque a Constituição assim o determina, com mais uma vinculação, mas é preciso sempre ter em conta aquele brocardo romano *ad impossibilia nemo tenetur*, porque nós não podemos obrigar alguém ao impossível, sobretudo, tendo em conta que o administrador público precisa prestar os serviços públicos essenciais, sob pena de criar-se um caos social irreversível, e não é isso que o Supremo Tribunal Federal, evidentemente, deseja. Temos que atender aos interesses dos credores da Fazenda Pública, que são importantes, são relevantes, mas não podemos também, de outro lado, deixar que o Estado não preste os serviços públicos essenciais.

Assim, reconhecem-se os demais compromissos e obrigações da Administração pública com a população. De modo que, o orçamento deve ser equilibrado para não prejudicar as pessoas que em nada tem a ver com a dívida construída em decorrência do inadimplemento do precatório, bem como se tratam muitas vezes de direitos constitucionais que podem ser prejudicados em decorrência de verba insuficiente para manutenção de ambos, esbarrando, portanto, em uma grande problemática. (SABBAG, 2011, p.14)

Vale ressaltar o art. 78 DO ADCT:

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 de promulgação 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000) § 1º É permitida a decomposição de parcelas, a critério do credor. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000) § 2º As prestações anuais a que se refere o caput deste artigo terão, se não liquidadas até o final do exercício a que se referem, poder liberatório do pagamento de tributos da entidade devedora. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000) (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009) § 3º O prazo referido no caput deste artigo fica reduzido para dois anos, nos casos de precatórios judiciais originários de desapropriação de imóvel residencial do credor, desde que comprovadamente único à época da imissão na posse. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000) § 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000)

O que se extrai daqui, é que ao modular os efeitos o STF apresentou, em certa medida, consciência das dificuldades em que os precatórios estão inseridos, além dos prejuízos que o pagamento integral proporcionariam a manutenção necessária das políticas públicas. Isso demonstra que o STF não é indiferente quanto a realidade da dificuldade de adimplemento pelos entes federados. (SABBAG, 2011, p. 15)

Cabe elucidar que todos os entes federados estão endividados com os precatórios, inclusive, a União que detém uma força maior arrecadatória. Logo em um grau comparativo os Municípios, que em geral, dependem em termos financeiros dos demais entes federativos, o que ocasiona muitas vezes em um débito com um único precatório superior a todo o orçamento do mesmo. (SABBAG, 2011, p. 15)

3.2 TEORIAS PARA AMPARAR O INADIMPLEMENTO

Os entes federados tentam se apoiar em diversas teorias para justificar o inadimplemento e isentar a sua obrigação de cumprir as decisões judiciais que os condenam em obrigação de pagar. Algumas são:

A Teoria da Impossibilidade material, a qual define que não se pode exigir o materialmente impossível, logo, uma decisão ou uma lei não pode estar pautada em algo impossível, pois resultaria na sua ineficácia. (MARTINS, 1992, p. 368)

Deste modo, uma decisão que extrapola os limites do razoável quantitativo não poderia ser alvo de execução, cabendo ao Executivo, de modo discricionário, estabelecer se tem como ou não cumprir a decisão, revelando que embora queria cumprir o decisório, não possui condições fáticas para tal, solicitando que o juízo examine o orçamento e determine como satisfazer a decisão a partir da exibição orçamentária. (MARTINS, 1992, p. 368)

Outra teoria em que se apóiam os entes federados é a Teoria da Reserva do possível e da Exaustão orçamentária ou financeira, de origem alemã surgiu a expressão da ciência econômica “limite do orçamento” e a jurídica “reserva do possível” afirmando a existência de um limite orçamentário, que deve ser respeitado em virtude do equilíbrio econômico. (MARTINS, 1992, p. 370)

A reserva do possível prevê a possibilidade de através de uma atitude individualizada exigir dotação orçamentária tendo em vista o seu direito, portanto, de acordo com as considerações feitas pelo legislador, o Executivo deverá considerar as demais necessidades em conjunto com o direito individualizado, a fim de equilibrá-las. (MARTINS, 1992, p. 370)

A Teoria da Reserva do possível trata também da razoabilidade do que é solicitado, e não somente se há ou não disponibilidade orçamentária. Trata-se de uma expectativa legítima do credor que seu crédito seja adimplido, já que foi reconhecido por decisão judicial transitada em julgado, mas não pode ser desconsiderada a razoabilidade para pagamento dos mesmos, pois o Ente devedor correria o risco de abdicar de uma despesa geral para pagamento de uma única pessoa. (DIPP, 2016, p.25)

Vale ressaltar que não são os precatórios que geram problemas quanto á previsão orçamentária, mas sim os requisitórios. Isso, porque os valores dos precatórios são estabelecidos previamente, o mesmo não acontece com os requisitórios, o que há é uma estipulação orçamentária. (DIPP, 2016, p.25)

Nessa perspectiva, há um conflito de princípios, primeira o princípio da legalidade da despesa pública, e secundamente da sujeição da administração pública as decisões judiciais. (FLORENZANO, 2013, p.321)

Nesse diapasão, diante da insuficiência de recursos para cumprir as decisões judiciais, a administração deve valer-se de créditos orçamentários. Em caso de esgotamento, as possíveis alternativas acarretariam como conseqüências situações drásticas a toda população, como por exemplo, a emissão desenfreada de moeda, a qual importaria em prejuízo para toda a população, pois geraria uma inflação que todos teriam que arcar. (FLORENZANO, 2013, p.323)

Também não são soluções a emissão de títulos da dívida publica e a elevação da tributação, pois não é certo a população arcar com esse rombo. Não é uma problemática normativa, ma sim um embate entre realidade e direito, pois se trataria de uma prova cabal a ser apresentada pela administração diante do Supremo. (FLORENZANO, 2013, p.323)

3.3 PRINCIPIOS QUE AMPARAM A PROTEÇÃO AO CREDOR

Primeiramente, se faz necessário elucidar que a falta de efetividade das decisões judiciais no que tange os precatórios se dá muitas vezes pela dependência do Poder Judiciário ao Poder Executivo, principalmente, em torno da questão financeira, pois o repasse é realizado justamente pelo Executivo. Nessa feita, a existência de uma barreira para a autonomia elencada pela CF se torna mais visível. (ZAFFARONI, p.78)

Há um entendimento geral de que o judiciário é detentor exclusivo do poder decisório. Todavia, não é de tão errado abordar que muitos outros setores também atuam no sentido de proferir decisões, mesmo que não possuam o caráter jurisdicional, objetivando a politização das mesmas. (ZAFFARONI, p.79)

Destarte, o Judiciário acaba sendo refém do Executivo na questão dos repasses financeiros, mitigando a sua autonomia administrativa e financeira. Assim sendo, essa intermediação se dá em sua maioria de forma a menor do que o necessário, se mostrando insuficiente para cumprir sua finalidade. (ZAFFARONI, p.80)

Decerto que a maior prejudicada nesse descompasso é a sociedade, pois não possuem seus litígios resolvidos como o esperado, e principalmente, em um prazo razoável.

Por sua vez a demora no pagamento dos requisitórios respinga nos direitos fundamentais dos seus credores, já que apesar do judiciário realizar campanhas no intuito de solucionar a problemática, nota-se que há um distanciamento com a realidade social.

A morosidade, os escândalos de corrupção e a gestão burocrática e ineficiente aparecem como agentes causadores de instabilidade. Nesse sentido, o arrolamento de dívidas milionárias pelas Fazendas Públicas no sistema de precatórios, agrava mais a mencionada desestabilização do Poder Estatal. (BARBOSA, 2010, p.3)

Devido a seriedade da questão a problemática já foi, inclusive, levada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, chegando a conclusão por meio de relatório que as Leis brasileiras não gozam de elementos judiciais capazes de demonstrar efetividade e assegurar o adimplemento dos precatórios. De modo que, esse comportamento demonstraria uma violação a Convenção Americana prevista no seu instrumento. (BRASIL, 2012, p.78)

O princípio do devido processo legal também constitui como defensor dos credores, já que é um princípio que consagra valores fundamentais, pautados na equidade processual. Assim, garantias mínimas como direito ao contraditório e ampla defesa, juiz natural, imparcial, duração razoável do processo e diversos outros integram tal princípio. (GRECO, 2015, p.5)

Salienta-se que processo justo abarca diversas garantias fundamentais ao processo, sendo a dignidade da pessoa humana o centro para o desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito. Devendo haver um processo legal justo, amparado nos direitos fundamentais, rodeado de boa-fé, objetivando uma proteção judicial justa e cumprindo as exigências do caso concreto. (MATTOS, 2009, p.201)

A própria constituição pressupõe valores decorrentes de princípios fundamentais para a sua estruturação, moldando-a, e agregando a ela valores na fomentação do Estado Democrático de Direito, vez que subentende-se que o devido processo legal está ligado ao sentido de processo justo. (THEODORO JUNIOR, 2011, p.243)

Sendo importante a sua estruturação, daí o princípio da isonomia na relação processual tem o fito importante em tal apuração. De modo que, é importante

contextualizar o surgimento da igualdade, o qual se deu na Revolução Francesa, tendo como objetivo disseminar a concepção de que era cabal a extinção dos privilégios de uma classe minoritária e com razão de ser desprezível. (OLIVEIRA, 2007, p.130)

No Brasil, a aplicação desse princípio encontra diversos óbices, sendo a sua efetivação um desafio e tanto para com a sociedade. Esse desafio se encontra muito no campo jurídico, em decorrência da distinção entre elementos do direito e elementos metajurídicos. Por tal razão criou-se a distinção entre igualdade material e igualdade formal. (BARROSO, 2003, p. 317)

É certo que a igualdade formal pressupõe a idéia de que não deve haver distinção entre os seres, priorizando a aceção do tratamento igualitário a todos. Todavia o que há é uma elevação da igualdade subjetiva, pois o objetivo é a justiça, logo, assegurando o tratamento igual para os iguais, e o tratamento desigual para os desiguais na medida das suas diferenças. Pois assim, se possibilitaria a justa participação processual das partes, e diluiria as diferenças, de modo a equilibrá-las. (BARROSO, 2003, p. 317)

Para que esse conceito não enfrente a própria isonomia, é necessário que decorra da legalidade a diferenciação e o reconhecimento dos desiguais, não podendo tal conceito nascer da livre escolha. (NUNES, 2004, p.365)

Coube a doutrina o estabelecimento de alguns critérios de valoração, já que a Constituição não se preocupou em elencá-los. Alguns desses critérios são: o fator de desigualação, o segundo é responsável pela verificação das pessoas ou situações ou pessoas que pelo próprio direito são diferentes entre si, a terceira estabelece uma correlação entre o tratamento jurídico e o fator da discriminação, e por fim a comparação com os interesses advindos da Constituição. (BANDEIRA DE MELO, 2007, p.21)

O primeiro critério busca desenvolver o fator da discriminação, assim a lei não pode especificar tanto ao ponto de tornar único, definitivo e imutável, o que caracterize apenas um ser. Já que agindo assim, estaria projetando uma individualização e retiraria o caráter geral da Lei para torná-la individual, havendo, portanto, uma violação ao princípio da isonomia. (BANDEIRA DE MELO, 2007, p.22)

O segundo critério trata da comparação efetiva entre as pontuações elencadas, para que se afirme se há uma diferenciação entre os sujeitos ou situações de fato, e se a lei autorizaria as mesmas. (BANDEIRA DE MELO, 2007, p.22)

O terceiro critério se preocupa com a análise discriminada do princípio da isonomia, ou seja, uma comparação com os supostos fatos discriminatórios com o justo tratamento jurídico diferenciado, surgido pela desigualdade abordada. (BANDEIRA DE MELO, 2007, p.24)

O quarto critério tem o objetivo de colocar a desigualdade postulada em frente dos ditames constitucionais, para que seja analisado se há o enquadramento com os mesmos. Ressalta-se que, não é justificativa a desigualdade para contemplar o descumprimento do princípio da isonomia, por isso a necessidade de estar alinhado com a CF. (BANDEIRA DE MELO, 2007, p.25)

Por conseguinte, a igualdade não tem seu conceito apurado e definido, devendo haver um juízo de comparação a fim de se extrair o que seria igual. Por isso, se trata de um conceito relacional, já que pressupõe outra situação para que depois de ser comparada possa ser eleita como igual ou não. (CAMBI, 2005, p153)

Imperiosa a comparação para estabelecer os pontos convergentes e divergentes e a partir de então justificar o tratamento diferencial, e torná-lo legítimo. Diz-se que, a justificação é a verdadeira responsável pela atuação livre de arbitrariedade do judiciário e do legislativo. (CAMBI, 2005, p.153-155)

Sendo assim, o princípio da isonomia pode ser utilizado na comparação entre o tratamento dado a Fazenda Pública e ao devedor de execuções em geral, inclusive, tendo a Fazenda Pública como credora, podendo concluir a diferenciação na imposição de medidas coercitivas para concretizar a execução. (CAMBI, 2005, p.153-155)

Outro princípio que deve ser abordado na discussão acerca da proteção ao credor de precatório é o acesso à justiça. Ao passo que, é essencial no ordenamento jurídico, já que consagra a chance dos sujeitos de irem atrás dos seus direitos. (NUNES, 2004, p.102)

O acesso a justiça tem como preceito fundamental proporcionar que se alcance a jurisdição, mas não se esgota apenas nessa característica, pois não basta o acesso,

é necessário que ele seja revestido de justiça, devendo ser consagrado os direitos fundamentais. (NUNES, 2004, p. 102)

É nessa linha que se diz que a maior problemática do acesso à justiça não é propriamente a estrutura judiciária, mas sim a adequação a que a instituição, Estado, se comprometa com o oferecimento de uma ordem jurídica justa. Por tais razões, deve se abordar tal estrutura pelo lado do consumidor, enquanto destinatário de normas jurídicas, que se caracteriza pelo povo de modo geral. (GRINOVER, 1998, p.80)

Nesse diapasão, o acesso a justiça necessita de elementos constitutivos, são eles: não só o direito a instituição do ordenamento jurídico, mas também a uma ordem justa, devendo haver um saber prévio do direito substancial combinada com uma pesquisa de ordem econômica para adequar com a ordem jurídica, um direito ao acesso a justiça com julgadores vestidos de realidade e comprometimento com a justiça. (SCARLER, 2009, p.77)

Vê-se que, a existência de um aparato de meios, na teoria, de mecanismos que as partes podem usufruir para solicitarem ou resistirem perante a justiça, independente de empecilhos econômicos, culturais ou mesmo sociais. (MACHADO, 2003, p.91)

Diante da realidade vivenciada, há a constatação do freqüente distanciamento da abordagem aqui elucidada com a prática, já que não há uma efetivação dos direitos reconhecidos pelos credores de precatório pelo judiciário. (MACHADO, 2003, p.91)

Assim, a efetividade se torna primordial na proteção dos direitos e garantias fundamentais, sendo um princípio responsável pela consolidação do Estado Democrático de Direito. (BARBOSA, 2017, 37)

De modo que, o processo efetivo consiste no alcance de dois objetivos, o primeiro, o reconhecimento do direito material tutelado, e o segundo a possibilidade de exercer o direito reconhecido em tempo hábil. Portanto, o princípio da efetividade busca garantir um processo célere, o qual garanta as partes um procedimento justo e adequado. (MARINONI. 2003, p.6)

Assim, a efetividade se dá também no plano dos fatos. Embora, muitas vezes para solucionar o imbróglio e conceder a tutela jurisdicional almejada seja necessário um tempo maior do que o desejado, muito se discute sobre efetividade e tempo estarem relacionadas. Sobre o assunto, João Batista Lopes, 2005, p.328, discorre:

“De outro lado a celeridade não se confunde com a efetividade, nem sempre a solução rápida é a mais adequada, bastando mencionar que, na hipótese de ser necessário produzir prova pericial, a solução da lide demandará tempo maior”.

O objetivo da tutela jurisdicional não se limita a apenas estipular preceitos disciplinadores, indo além, pois é necessário garantir que esses preceitos tenham sua eficácia ilimitada, isso devido à própria dignidade humana. Daí a tutela deve levar em consideração o caso concreto, eis que há casos em que a resposta mais célere nem sempre é a mais justa, já que poderá ignorar averiguações fundamentais. (BARROSO, 2003, p. 84)

Em razão disso, o princípio da efetividade requer que os três poderes atuem. Ao Poder Legislativo, ele determina a atuação adequada, de modo a promover procedimentos que visem assegurar os direitos e garantias. Quanto ao Executivo, ele estipula a busca por atividades que tenham como finalidade o acesso a justiça a todos. E ao judiciário, ele defende a atuação célere, livre de procedimentos desnecessários. (SILVA, 2008, p.432)

Outro princípio de amparo aos credores é o da razoável duração do processo, pois uma prestação jurisdicional realizada em tempo aceitável compõe o prisma do acesso á justiça. Mais do que isso, o referido princípio é um direito fundamental expresso na CF, assim como os mecanismos para assegurá-lo. (SILVA, 2008, p.432)

No entanto, há estipulações no sentido de que a Constituição não limitou exatamente a duração processual. Vez que, “razoável” trata-se de um termo subjetivo e aberto, logo, a análise deve ser feita diante do caso concreto. (SILVA, 2008, p. 433)

Dessa forma, a caracterização de duração razoável do processo varia de acordo com cada caso. Porém, o que de fato deve ser extraído é se as partes tiveram a prestação com certa rapidez, de forma hábil. Pois a fixação de tempo para a lide compreende uma problemática quase sem solução. Inclusive, o intuito do Texto constitucional é o de dever jurídico com os sujeitos. (SILVA, 2008, p.436)

Devido a essa problemática, a doutrina se preocupou em estabelecer critérios a fim de promover a verificação do cumprimento deste princípio. A primeira análise recai sobre a gravidade do tema, depois se as partes e seus procuradores estão agindo com higidez, e por fim o modo como a estrutura estatal está conduzindo o caso.

Dos critérios elencados para averiguar a razoável duração do processo merece destaque a complexidade da causa, sendo fundamental a investigação desse fator para a conclusão acerca do prazo. (ZARIF, 2006, p.142)

A atuação das partes engloba os comportamentos praticados com a finalidade de buscar sempre movimentação processual, através de diligências, bem como do cumprimento dos prazos estabelecidos e até mesmo a sua renúncia. (ZARIF, 2006, p.142)

Vale ressaltar que o Poder Executivo também possui papel fundamental nessa equação, já que a ele incube a estruturação e aporte do Judiciário através do envio de recursos, o que influencia potencialmente a efetivação da razoável duração do processo. (ZARIF, 2006, p.145)

Desse modo, o princípio da razoável duração do processo pode ser identificado a partir de uma atuação ou não do Estado no processo. Na realidade, o julgamento e movimentação dos processos se desdobram lentamente, e a morosidade vivenciada no sistema de precatórios é mais um reflexo da ausência de efetividade do princípio. (ZARIF, 2006, p.146)

3.4 MEIOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO, JUROS E CORREÇÕES MONETÁRIAS

A incidência de juros e a correção monetária no que tange os débitos oriundos de precatórios revelam um aspecto importante, pois os mesmos não tendem a desvalorizar com o decurso do tempo, dessa forma não haveria prejuízos em questões numéricas. Destaca-se que o mesmo regramento a essa questão é aplicado para ambos os tipos de requisitório. (BRASIL, 2014, 98)

Ademais, o Supremo Tribunal Federal já apresentou decisões estipulando limites temporais para que os precatórios em sua totalidade fossem adimplidos, o que na prática não é obedecido. De modo que, as decisões mencionadas tratam ainda do índice de correção dos precatórios, definido como o IPCA-E (Índice de preços ao consumidor amplo, indo de encontro com a TR (Taxa Referencial) estipulado pela Lei nº 11.960/2019, pois tal previsão não supre a recomposição do montante se considerado o passar do tempo, inclusive, tendo sido considerado inconstitucional, e

confirmada pela EC 99/2017, a qual definiu o índice de correção como o IPCA-E (inflação). (BRASIL, 2014, p.94)

Traduzindo, tal índice significa um benefício aos credores de precatórios, pois o montante devido a eles não irá depreciar substancialmente com o passar do tempo, inclusive, ocorrendo movimento inverso, já que a tendência é a apresentação de atualizações superiores as condições apresentadas pela poupança, por exemplo.

No julgamento das ADI's 4357 e 4425 foi reconhecida a constitucionalidade do art.1-F da Lei nº 9.494/1997, a qual definia que a percentagem de juros de mora aplicada aos débitos oriundos de precatórios devem ser os mesmos aplicados a caderneta de poupança.

Art. 1º-F. Nas condenações impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, haverá a incidência uma única vez, até o efetivo pagamento, dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança.

Assim, a somatória da correção monetária com os juros de mora favorece a atualização dos valores do precatório. No entanto, há uma pendência quanto a essa questão, haja vista que não foi julgada ainda a Repercussão Geral nº 1169289, a qual aborda a questão da incidência dos juros de mora no decurso de tempo entre a expedição e o pagamento do precatório.

Dessa forma, o objetivo desses julgamentos é a implementação de mecanismos que busquem a atenuação da inadimplência da Administração, a fim de manter o montante devido aos credores. Por essas razões, existe quem defenda que o investimento em precatórios configura um bom negócio, inclusive, há a crescente desse setor, como por exemplo, o Banco BTG Pactual, que em 2018 acumulou um total de 1 bilhão de precatórios. (LACERDA, 2008, p.3)

Logo, é evidente que o atraso no pagamento de uma execução normal acarreta em juros de mora. Deste modo, não poderia ser diferente para o credor de precatório, tão somente porque seu crédito está condicionado a rito específico decorrente de lei.

3.5 MEDIDAS DE COMBATE AO INADIMPLEMENTO

As medidas de combate a inadimplência vão desde medidas criminais até medidas diretas na busca da efetivação do pagamento, como por exemplo, o seqüestro, sendo possível ainda a intervenção. (OLIVEIRA, 2013, p.585)

A CF88 prevê o crime de responsabilidade, o qual está inserido como medida criminal, que é destinado para as autoridades federais, sendo sujeito de tal conduta o presidente da república, os ministros de Estado e do STF, governadores e secretários de Estado, bem como prefeitos e vereadores. (OLIVEIRA, 2013, p 593)

Na verdade, trata de uma conduta ou comportamento de natureza política, intimamente ligada com as funções desempenhadas pelas autoridades acima destacadas. Assim, seria uma alternativa da própria Constituição de salvaguardar a sua eficácia. (OLIVEIRA, 2013, p. 593)

Todavia, a natureza de matéria penal não deixa de existir, logo, sendo aplicadas todas as regras que são destinadas a ele. Vale ressaltar que compete exclusivamente a União legislar sobre esses crimes, bem como o seu processo, conforme Súmula 722 do STF “São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento”.

O julgamento pode ser realizado pelo legislativo, o que não exclui o poder judiciário de atuar diante de lesão a direito, conforme art. 5º, XXXV da CF, isso ocorre devido a natureza dos crimes políticos. No entanto, o processo segue rito próprio não sendo aplicável o processo penal, conforme o art.1º do Dec-lei 3.689/1941.

No tocante a legislação infraconstitucional, a Lei 1.079/1950 abrange as autoridades federais e estaduais, dentre elas merece destaque o Presidente da República, o qual comete crime de responsabilidade quando atuar de modo a infringir a CF, especialmente a probidade da administração, o efetivo empenho com o dinheiro público, o cumprimento das decisões advindas do judiciário, a lei orçamentária e o exercício do judiciário.

Assim, a lei tipifica o descumprimento das decisões oriundas do judiciário como agressão caracterizada pelo crime de responsabilidade, bem como atuação que vá de encontro com a segurança do país, pois não pode impedir o efeito das decisões

emanadas pelo judiciário, nem deixar de atender suas requisições. De modo que, a inércia na busca providências definidas por lei, nos prazos fixados, também configura crime de responsabilidade. (SABBAG, 2011, p.30)

Quanto à probidade administrativa, a lei trata da atuação contrária as disposições expressas no Texto. Já no tocante a lei orçamentária, o presidente não pode autorizar o custeio de atividades diversas do que foi estipulado, bem como não pode ser omissa a tal infração. Ressalta-se que os presidentes dos Tribunais de Justiça, juízes, membros do Ministério Público, Procuradores gerais e o Advogado Geral da União também podem ser sujeitos desse crime. (SABBAG, 2011, p.30)

O STF já se manifestou em diversas decisões no sentido de que a cobrança dos requisitórios compreende atividade a ser exercida pelo presidente do Tribunal, conforme julgamento do HC 106.124-MC, REL min Celso de Mello, DJE 5/8/2011, Informativo 649.

A CF no art.100, parágrafo 6º determina que cabe ao presidente do tribunal o pagamento dos precatórios, logo, caso ele atue de modo a atrapalhar ou retardar o pagamento dos mesmos, há a previsão de crime de responsabilidade diante do Conselho Nacional de Justiça devido a essa atitude, ou mesmo no caso de omissão. (SABBAG, 2011, p.32)

Nesse sentido, como dito anteriormente o crime de responsabilidade também engloba a natureza penal, por isso é necessário a existência de uma lei anterior que defina a prática de determinado ato como conduta tipificada como crime, ou seja, uma lei específica que aborde a previsão deste ato como conduta criminosa. (OLIVEIRA, 2013, p.602)

Acerca de tal perspectiva, conforme decisão exarada em 21 de maio de 2008 na AP 451/PB pelo Superior Tribunal de Justiça, foi reconhecido uma auto suficiência típica na constituição. De modo que, o art. 39-A da Lei 10.028/2000 enquadra o descumprimento da lei orçamentária como passível de ser punido com o crime de responsabilidade. Pois bem, os precatórios integram a lei orçamentária, logo, o seu descumprimento está abarcado pelo referido artigo.

Outra medida de combate a inadimplência compreende a possibilidade de sequestro, tal disposição tem amparo no art.100, §6º, da CF, a qual prevê:

§ 6º 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 integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, **o sequestro da quantia respectiva.** (grifos nossos)

Assim, a possibilidade de sequestro está relacionada com os casos de “preterimento de requerimento do credor” e a “não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do débito”. De modo que, os acordos devem seguir rigorosamente a ordem de preferência, isso porque não é possível um credor preterir ao outro. (OLIVEIRA, 2013, p.605)

O presidente do Tribunal de Justiça só pode determinar o seqüestro mediante requerimento, ou seja, não pode fazer de ofício, pois assim determina a constituição. De modo que, não há uma estipulação definida a respeito da natureza da verba que pode ser sequestrada, portanto, a *priori* qualquer verba poderia ser sequestrada. (OLIVEIRA, 2013, p.616)

O sistema utilizado para o sequestro de verbas é o Bacenjud, o mesmo não diferencia a espécie de verba que será aferida, o qual em ocasião posterior sofrerá determinação no sentido da sua manutenção ou não. (OLIVEIRA, 2013, p.616)

Tal modalidade acompanha o sistema de precatórios desde a sua origem, quando prevista em 1934, inclusive, a sua hipótese de “preterimento do direito de preferência” foi mantida tanto pela Constituição de 1988 como pelas Emendas que a sucederam, ou seja, as Emendas Constitucionais 30/2000 e a 62/2009.

Ocorre que, o simples fato do Executivo não adimplir nenhum precatório não configura fato que propicie o seqüestro de verbas, pois não haveria caso de preterimento do direito de preferência, fato esse que configura a realidade do sistema no Brasil e acarreta o acúmulo na dívida dos mesmos. (ARAUJO, 2010, p. 134)

A Emenda Constitucional 62/2009 tratou de outra hipótese de sequestro, sendo ela a não alocação orçamentária pela Administração. No entanto, o que se extrai da realidade é que essa hipótese também não se mostra efetiva para impedir a moratória no pagamento dos precatórios.

Com efeito, isso ocorre devido ao caráter autorizativo do orçamento, isto é, o Executivo não está vinculado a cumprir o orçamento como um todo, e sim o que entender passível de cumprimento. Em razão disso, a existência dos precatórios pode ser vislumbrada em um orçamento e ainda assim não contar com o seu pagamento.

Acerca da intervenção, existe a possibilidade de intervenção pela União nos demais entes. Embora, a regra seja de não intervenção, a CF nos arts. 34 a 36 prevê essa hipótese. O próprio STF já se manifestou em alguns casos como passíveis de intervenção, como por exemplo, a Rcl 2.143 AgR, Rel. Min Celso de Mello, em que se admitiu a intervenção no caso de preterição na ordem de precedência.

Ocorre que, a jurisprudência mais atualizada do STF adotou como exigência a presença do dolo para justificar a intervenção, pois configura uma medida extrema, logo, deve haver uma proporcionalidade na sua aplicação, haja vista o Informativo 660 do STF.

Haja vista, o posicionamento do Ministro Luiz Fux na modulação dos efeitos da decisão que reconheceu como inconstitucional a Emenda Constitucional 62, em que afirmou categoricamente que a prova do dolo é um empecilho para efetivar a intervenção, ao passo que é uma prova cabal, o que tornaria inviável a intervenção. Diante de tais argumentos, sugeri ser necessária a mudança desse entendimento jurisprudencial pelo STF, conforme IF 298. Rel p/ o AC. Min. Gilmar Mendes, julgamento 03/02/2003, Plenário, Dj 27/02/2004.

Assim sendo, a intervenção tem função de sancionar o administrador. De certo que a administração tem milhares de necessidades que envolvam o seu funcionamento, todavia isso não legitima ou mesmo autoriza o menosprezo ao Judiciário, pois isso acarretaria em uma desobediência a condição essencial para manutenção da democracia. (MARTINS, 2005, P.4)

O dolo tem sido requisitado para que as sanções referentes aos precatórios sejam aplicadas, conforme entendimento dos próprios tribunais, por essa razão é imprescindível diferenciá-lo do conceito apresentado pelo Direito Civil. (MARTINS, 2005, P.4)

Ao passo que, ele não surge de um negócio jurídico, e nem tem como propósito levar alguém a uma atitude a prejudicá-la, por isso o conceito aqui utilizado aqui é o

do Direito penal, o agente deseja cometer um ato não autorizado pelo ordenamento, ou assume o risco de tal. (MARTINS, 2005, P.5)

Pois bem, esse entendimento pode ser extraído tanto como justificativa para a intervenção, improbidade e crime de responsabilidade.

Já que, conforme extraído de entendimento jurisprudencial, para haver intervenção federal tem de se caracterizar o “descumprimento voluntário e intencional de decisão judicial transitado em julgado”, conforme IF 5.050- AgR Rel. Min. Presidente. Ellen Gracie, julgamento 06/03/2008, Plenário, Dje de 25/04/2008.

Quanto à improbidade administrativa, conforme entendimento jurisprudencial, além da inadimplência tem que ser caracterizado o “desvirtuamento doloso do comando constitucional nesse sentido”, conforme julgamento do AgR no Ag 1122211/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Rel. p/ Acórdão Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 17 de setembro de 2009 e publicado no Diário de Justiça Eletrônica em 15 de outubro de 2009.

Quanto ao crime de responsabilidade, o entendimento jurisprudencial adotado segue a mesma linha, sendo necessária a caracterização do dolo “está a depender da presença de um claro elemento subjetivo – a vontade livre e consciente (dolo) – de lesar o interesse público”, conforme o voto do Rel. Min. Ayres Brito no julgamento da AP 409, publicada no Diário de Justiça Eletrônico de 01 de julho de 2010.

Outra medida de combate ao inadimplência é a configuração em ato de improbidade administrativa. De modo que, acerca de tal tema é necessário primeiro tecer algumas considerações, a previsão está contida na Lei 8.429/1992, sendo o art.11 destacado, pois quando o Administrador lida com o precatório deve ser honesto, leal, imparcial, não podendo objetivar fim diverso do que a lei ou regulamento estipula, não podendo retardar ato de ofício. (MOREIRA, 2017, p. 162)

Como já dito anteriormente, não se configura improbidade a simples inadimplência do executivo acerca de tal, pois é necessária a presença de uma conduta dolosa do agente no comando constitucional.

Por conseguinte, as medidas expostas têm suas repercussões quanto a imposição de sanções sob a ótica da presença da conduta dolosa, sendo ela o centro da análise.

No entanto, tal constatação é de difícil caracterização, sendo necessário comprovar que o Gestor Público responsável pelo adimplemento possui mecanismos para fazer o pagamento e não o fez. Por fim, diante da dificuldade de enquadramento, são raras a responsabilização dos agentes públicos.

4. O DESVIO DE FINALIDADE DO PRECATÓRIO DECORRENTE DO ABUSO DE DIREITO

De início, vale elucidar que o controle da execução orçamentária é estabelecido pela Lei 4.320/1964 no art. 75, veja-se:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Deve ser realizado um controle de finalidade nas leis orçamentárias, assim como esse é feito no PPA e na LDO. De modo que, a Administração Pública exerce um controle interno e externo, e esse entendimento também se aplica em questões de requisitório. (JUSTEN FILHO, 2009, p.33)

O controle interno dos requisitórios é realizado pelo Poder Judiciário, enquanto que o controle externo é realizado pelos demais poderes. Destaca-se que esse controle externo é exercido pelo Poder Legislativo combinado com os Tribunais de Contas. (JUSTEN FILHO, 2009, p.33)

A própria Constituição Federal exige o controle interno, o qual deve ser estabelecido de forma conjunta com os três poderes, os quais devem buscar o cumprimento e a efetivação das metas previstas no Plano Pluri Anual, igualmente, a colocação em prática dos orçamentos e previsões de programas advindos do governo. (JUSTEN FILHO, 2009, p.35)

Além dos objetivos mencionados, cabe ainda o controle interno nos órgãos que compõe a Administração Pública, pois eles devem demonstrar que exercem sua atividade conforme disciplinado por lei, devendo estar abarcada pela eficácia e eficiência, além de estarem atentos aos aspectos financeiros e patrimoniais, que devem ser analisados para a correta utilização do dinheiro público. (JUSTEN FILHO, 2009, p.35)

A Lei 4.320/1964 regula ainda que o controle dessas operações deve ser feito anteriormente, durante e posteriormente, para que seja apurada a legalidade dos

atos relacionados ao orçamento, bem como pode haver a qualquer instante uma verificação das contas pelos serviços de contabilidade ou similares.

As Resoluções 86/2009, 132/2011 e 171/2013 do Conselho Nacional de Justiça estabelecem a regulação do controle interno no Brasil.

Quanto ao controle externo, a CF/88 dispõe que ele se dará conjuntamente entre o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, responsável pelo parecer, o Poder Executivo e Judiciário deve se referir a ela para apresentar a prestação de contas anualmente, conforme estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. (CONTI, 2017, p.14)

A Lei de Responsabilidade Fiscal aborda a necessidade de transparência e publicidade na abordagem da gestão fiscal. Já que se faz essencial que a sociedade tenha acesso, por isso a importância da divulgação. (CONTI, 2017, p.18)

Tais exigências compreendem um controle externo da própria sociedade para com a Administração. Deste modo, o controle externo também inclui a fiscalização das verbas de precatórios pelos poderes Executivo e Judiciário. (CONTI, 2017, p.18)

Realizada as devidas considerações quanto ao controle interno e externo da execução orçamentária da Administração, é importante frisar também que a CF estabeleceu expressamente o princípio da moralidade como fundamental na gestão da coisa pública.

É incontestável que o princípio da moralidade significa a impossibilidade de o Estado atuar de modo eticamente reprovável, infringindo os padrões axiológico de relacionamento, deixando de prestar ao cidadão o respeito necessário a da condição de sujeito autônomo. (JUSTEN FILHO, 2009, p.50)

A moratória acumulada por décadas de certo modo influenciou os parlamentares que sucederam o poder, acabando por justificar a ausência de pagamento. Inclusive, as emendas constitucionais criadas tratando do assunto são responsáveis em parte pelo calote institucionalizado, bem como pela legalização da irresponsabilidade fiscal, pois atendiam aos desejos dos administradores.

A dilação dos prazos para adimplemento dos requerimentos pelos entes públicos determinadas através de decisões judiciais reforça a idéia de que os administradores e legisladores, ao invés de se atentarem as suas funções e cumprirem suas obrigações financeiras, optam por legalizar a moratória, afetando diretamente os credores e a credibilidade do instituto.

4.1 DA FINALIDADE DO PRECATÓRIO

Diversas são as razões pelas quais o sistema de precatórios foi criado, desde argumentos como a impenhorabilidade dos bens públicos até argumentos que retratam necessidade de autorização para criação de despesas serem previstas no orçamento. (MOTA, 2005, p.97)

Acerca da impenhorabilidade dos bens públicos é importante esclarecer uma breve síntese da razão de ser da impenhorabilidade. Nessa feita, tal conceito nasce da supremacia do interesse público sobre o privado, portanto, inexistente execução forçada contra a Fazenda Pública, já que o tratamento dos bens públicos é diverso dos bens particulares. (TEPEDINO,2004, p.698)

Ademais, Maria Sylvia Di Pietro disciplina:

Em razão de sua destinação ou afetação a fins públicos, os bens de uso comum do povo e os de uso especial estão fora de comércio jurídico de direito privado; vale dizer que, enquanto mantiverem essa afetação, não podem ser objeto de qualquer relação jurídica regida pelo direito privado.

A própria CF faz essa diferenciação, conforme disposto na sequência dos arts. 20 até o 100 do Texto Constitucional, afirmando que a proteção tem herança da imunidade do patrimônio público.

O Código Civil apresenta o conceito de bens públicos, sendo eles todos aqueles que pertencem a Administração Pública, levando em conta ainda, a sua destinação, ou seja, são adotados critérios subjetivos, titularidade e o critério funcionalista.

Ressalta-se que essa previsão não é absoluta, já que os bens dominicais são passíveis de alienação. Eles consistem em bens que são de pessoas jurídicas de direito público, mas possuem estrutura de direito privado. No entanto, para que essa alienação se efetive é necessário o preenchimento de alguns requisitos, conforme art.101 da CF/88, o que não autoriza ao Poder Judiciário tal afetação. (BUZAID, 2012, p.05)

Outro argumento que justifique a finalidade dos precatórios é a obrigatoriedade de uma autorização para criação de despesas no orçamento, tratando-se de uma exigência, logo, como o precatório gera uma despesa para a administração, deveria haver uma previsão em torno dele. Tal entendimento está ligado ao fato de despesa

está relacionada com gasto de dinheiro público, o qual deve ter como finalidade atingir o interesse público. (MOTA, 2005, p.98)

A exigência de uma autorização expressa na lei orçamentária para que ela possa ser efetuada, decorre do princípio orçamentário da universalidade. Esse princípio é responsável por estipular que o orçamento deve abarcar todas as receitas e despesas da Administração. (GIACOMONI, 2005, p.73)

O fato é que, na forma ideal os precatórios encontram fundamento na satisfação dos princípios constitucionais, privilegiando o interesse público, e em decorrência de um favorecimento legítimo a Administração Pública. (MOREIRA, 2017, p.22)

Assim, é importante destacar também que os precatórios constituem uma forma de garantir que as condenações transitadas em julgadas que abarquem alguma obrigação de pagar a Fazenda Pública sejam efetivadas, pois caso contrário ficaria a depender da vontade do administrador, já que os bens públicos são impenhoráveis. (MOREIRA, 2017, p.22)

A Constituição exige um tratamento isonômico, decorrente do princípio da igualdade, para com os credores de precatório. De modo que, diversas são as decisões que abordam o assunto, como por exemplo, o voto do Min. Celso de Mello no julgamento da AP 503, o qual defende que a finalidade da criação do instituto foi impedir e evitar o favorecimento pessoal ou mesmo diferenças em razão de questões políticas. Afirma ainda, que a origem do instituto está pautada na Constituição de 1934, art. 182, a qual objetivava priorizar a norma e elevá-la de tal modo a garantir que quem dispusesse de precedência cronológica tivesse preferência jurídica.

Há ainda quem diga que a existência do sistema de precatório encontra razão no fato de que haveria um efeito exponencial na economia pública, causado justamente pelo desenfreio montante de execuções contra os entes. De igual modo, se os precatórios com valores mais altos tivessem que ser adimplidos de vez, sem que tivesse uma ordem de precedência, haveria um descontrole do planejamento, o qual tem de estar alinhado com o orçamento. (SS 4.090- AgR, Rel. Min. Presidente Cezar Peluso, julgamento em 17/02/2011, Plenário DJE 14/03/2011)

Em razão disso, o STF é enfático quando afirma a importância da edição de precatório, bem como o respeito a uma ordem de precedência, sendo impossível executar a Fazenda Pública de forma diversa do precatório. Nesse sentido, ainda

que a ordem de pagamento decorra de mandado de segurança não há uma alteração nas ferramentas de pagamento, não podendo haver decisões que rompam o instituto. Conforme afirma a Súmula 269 do STF:

“O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança”. Portanto, a expressão “pagamento decorra de mandado de segurança” usada no texto deve ser entendida no sentido de que o mandado de segurança definiu um direito posteriormente cobrado em ação de cobrança.

De modo que, os precatórios atuam como auxiliares da concretização do princípio da legalidade no que tange o orçamento, pois operacionaliza o orçamento para que os débitos em tese sejam previamente conhecidos, havendo uma organização das despesas para que não aja no exercício seguinte uma surpresa quanto à temática. (MOREIRA, 2017, p.91)

.Assim, o sistema de precatórios também é um meio de permitir o pleno funcionamento do governo, pois ao determinar que os débitos sejam inscritos previamente, acabam por fomentar uma estruturação apta ao planejamento do valor que será destinado às despesas, conciliando com as demais obrigações e funções públicas. (MOTA, 2005, p.101)

Na teoria, não há conflito entre o princípio da igualdade e os precatórios, pois conforme as estipulações acima, o sistema de precatórios estaria muito mais ligado com a contribuição da viabilidade da promoção dos direitos e garantias fundamentais. Entretanto, na prática o tratamento dado ao instituto revela uma deturpação da sua finalidade, devido a inadimplementos reiterados e normalizados, enquadrando o sistema em um veículo legal de violação de direitos dos jurisdicionados. (CONTI, 2017, p.4)

Logo, o desenfreado crescimento da dívida por precatório caracteriza uma grave violação ao Estado de direito, a razoável duração do processo, acesso a justiça, a separação de poderes e o direito adquirido. Dessa forma, não há como falar em Estado de Direito, se o próprio não cumpre as decisões judiciais oriundas da sua estrutura. (FLORENZANO, 2009, p.15)

Não se pode falar em organização, ou mesmo em contribuição dos precatórios para estruturação do governo, se o próprio não cumpre com os pagamentos das despesas previstas, não havendo em verdade um projeto a ser executado, mas sim uma análise conveniente por parte do governante dos gastos que considerar oportuno.

Nesse contexto, o constituinte previu três grandes parcelamentos desde a promulgação da CF/88 para retomar o equilíbrio entre as despesas com precatório e o orçamento público, e assim tornar propício que fossem restaurados as finalidades iniciais do instituto. (CONTI, 2017, p.31)

Em que pese, na teoria os parcelamentos tenham sido criados para retomar a finalidade do instituto como acima exposto, o regramento dos regimes especiais são revestidos de inconstitucionalidades e na prática demonstram que a ampliação do prazo de pagamento em nada ajuda na retomada das finalidades originárias. (CONTI, 2017, p.31)

O novo prazo dificulta ainda que seja assegurado o cumprimento das decisões judiciais, haja vista que nenhum parcelamento proposto foi capaz de esgotar no prazo previsto o estoque de precatórios acumulados, muito pelo contrário, serviram de meios legais para ampliar as dívidas pendentes, ou seja, a majoração de prazo garante a perpetuação da dívida e não o seu cumprimento. (CONTI, 2017, p.34)

Dessa forma a postergação do pagamento afasta os precatórios de atingir a sua finalidade, e ainda que os entes federados defendam que o comprometimento de verbas em valor superior iria deflagrar no prejuízo do desempenho de atividades públicas essenciais para a sociedade, a desídia histórica dessa seara não pode mais figurar como um prejuízo a ser suportado pelo credor, pois assim o Estado estaria se beneficiando da sua própria omissão. (MOREIRA, 2017, p.25)

Afora isso, é imprescindível destacar que o ser humano detém necessidades que não são quantificáveis, e diante de uma realidade de recursos escasso, é inevitável que o direcionamento de recursos para uma determinada despesa pública enseje em um comprometimento das demais. De modo que, não é justo que essa desculpa seja utilizada para eternizar a falta de comprometimento da Administração Pública para com os credores de precatório. (MOREIRA, 2017, p.26)

O adimplemento desses débitos deve ser priorizado pelo Estado numa tentativa de reaver sua moral, sendo motivo suficiente para concretizar os ditames constitucionais e efetivar os direitos ora reconhecidos dos credores e que são constantemente violados, conforme já exaustivamente explicitado. (MOREIRA, 2017, p.26)

4.2 DO ABUSO DE DIREITO

Ao longo da definição do abuso de direito foram lançadas uma série de teorias, separadas entre as negativistas, que negavam que o direito pudesse ser exercido de forma anormal, e as afirmativas, que reconheciam a existência do abuso de direito. Nesse ponto de vista, pode-se afirmar que as teorias negativistas já se encontram superadas. (STOCO, 2002, p.68)

As teorias afirmativas dividem-se entre as objetivistas e as subjetivistas. De modo geral, a teoria subjetiva trata da presença do elemento intencional, logo, de proêmio o agente detém o direito, mas ao ser executado foi feito de modo a ferir o direito de outro agente. Enquanto que, para os objetivistas o abuso pode ser considerado ainda que não exista o elemento da intenção, devendo prevalecer se o fim social ao qual o direito que se objetiva alcançou, caso contrário, observado que a conduta foi oposta aos princípios éticos e sociais do instituto, restará confirmado o abuso. Portanto, os objetivistas acreditam que o abuso de direito resta confirmado sempre que o direito é exercido de forma diversa da sua finalidade social. (GONÇALVES, 2002, p.176)

O abuso de direito trazido pelo Código Civil de 2002 traz uma idéia diferente do que fora vivenciado pelo de 1916, superando a idéia de um direito individual praticado de forma irregular para assumir uma função coletiva, a qual se aproxima de um movimento limitador, ou seja, a sobreposição de um limite ético estabelecido conforme os ditames da boa-fé e da função social. Isso ocorreu devido às transformações sociais vivencias até então, logo, teve como objetivo corresponder os novos anseios da sociedade. (CARPENA, 2003, p. 377)

Sua origem deflagra o individualismo humano, caracterizado pelo aspecto egoístico. De modo que, o ato abusivo seria aquele em que o sujeito supera os limites estabelecidos como seus direitos. (CARPENA, 2003, p. 380)

Neste sentido, a lei irá assegurar a liberdade a fim de proteger o seu titular, ao passo que ela pode ser invocada sob dois prismas, tanto para o exercício do titular como para quando esse mesmo exercício seja considerado uma ameaça para outrem. Daí, o abuso de direito seria o exercício deturpado do direito, o qual se afasta da destinação base do direito e se aproxima do repúdio social. (DALLARI, 2006, p.2)

O abuso de direito decorre de um controle social estabelecido diante de comportamentos opostos aos fins sociais e econômicos, à boa-fé e aos bons costumes. O Código Civil de 2002 privilegia o uso das cláusulas gerais, as quais buscam orientar e paralelamente vincular o julgador na tomada de decisões, conferindo-lhe certo grau de liberdade para decidir. Não à toa o CC 2002 adotou as cláusulas gerais, pois quis potencializar o controle social para que ele acompanhasse às necessidades da vida em sociedade. (NERY JÚNIOR, 2006, p.162)

Por conseguinte, o ato abusivo é configurado no dado momento em que se ultrapassam os limites da boa-fé. Sendo a boa-fé uma regra comportamental imposta nas relações jurídicas oposta a tal. Vale ressaltar que, o ato abusivo compreende ato ilícito. (CAPENA in TEPEDINO, 2003, p. 380)

Para Caio Mário “abusa, pois, do seu direito o titular que dele se utiliza levando um malefício a outrem, inspirado na intenção de fazer mal, e sem proveito próprio”. No mesmo sentido José Olympio de Castro filho caracteriza o abuso quando:

O indivíduo no exercício do seu direito subjetivo excede os limites impostos pelo direito positivo, aí compreendido não só o texto legal mas também as normas éticas que coexistem em todo sistema jurídico, ou toda vez que o indivíduo no exercício do seu direito subjetivo o realiza de forma contrária a realidade social.

O aspecto da moral inserido no ato abusivo reflete uma abstração da sua definição, sendo bastante salutar. Assim sendo, por meio dos princípios e dos conceitos éticos é possível aliviar as distância entre a lei e a realidade. (GOMES, 2010, p.101)

4.2 O PAPEL DO JUDICIÁRIO E A EFETIVIDADE DAS SUAS DECISÕES .

A teoria da tripartição dos poderes garante um controle recíproco, evitando abuso estatal entre executivo, legislativo e judiciário, no qual o cidadão seria o maior prejudicado, por essa razão é no processo que esse controle e autonomia deverão incidir, principalmente, nos casos em que ele detém um título judicial pendente de cumprimento pela administração.

A Constituição Federal é a grande responsável pelo estabelecimento de regras de competência para manutenção e harmonia entre os poderes do Estado democrático,

o fiel cumprimento do que por ela for fixado reflete no equilíbrio institucional. Entretanto, quando um dos poderes ignora as decisões de outro poder, inicia-se um enfraquecimento da estrutura, potencializado o arbitramento e deslegitimando o Estado Democrático de Direito. (DINAMARCO, 2000, p. 303)

Nessa feita a efetividade das decisões judiciais demonstra uma característica fundamental para o pleno funcionamento da democracia, do contrário demonstra uma grave violação a todos os preceitos, princípios e garantias fundamentais. (DINAMARCO, 2000, p. 303)

Daí decorre também a noção do comprometimento que o judiciário deve possuir nos litígios envolvendo o Poder Público, pois nesses casos em especial os juízes são instrumentos de controle dos demais poderes. Acerca do tema, o Ministro do STF Marco Aurélio de Mello defende que o Estado quando for parte de um processo cabe a ele o exemplo para com a sociedade, inclusive, pelo próprio judiciário, que deve se preocupar para que a justiça não seja feita exclusivamente para o lado mais forte, o Estado, e sim estar atento a resolução de acordo com os fatos, e o executivo deve proceder com o fiel cumprimento dos comandos sentenciais e realizar o pagamento dos créditos reconhecidos como de direito. (BUENO, 2009, p.12)

Ademais, o empecilho para efetividade dos pagamentos dos débitos decorrentes de decisões judiciais encontra outro óbice, que não a falta de comprometimento dos gestores, já que o rito processual em si é dotado de obstáculos, ou seja, tanto o cumprimento da decisão judicial como o caminho até chegar nela configuram dois desestímulos a sociedade.

Assim, o judiciário depende do executivo e legislativo para obter êxito nas condenações envolvendo o Estado, ainda mais quando o assunto percorre o orçamento. Haja vista que o orçamento está fora do alcance do poder judiciário, em decorrência da sua própria natureza e da separação dos poderes.

Teoricamente o direito financeiro estabelece um regramento para os precatórios, e a sua fiel observância resulta na desnecessidade de atuação do Poder Judiciário na garantia da execução. Entretanto, conforme vem sendo abordado, a realidade se afasta de tal previsão havendo um desrespeito à peça orçamentária, quando o judiciário reafirma o cumprimento das suas decisões, em verdade, não há uma ofensa a tripartição dos poderes, mas sim uma ampliação do controle jurídico a fim

de que seja respeitada os direitos fixados pela Constituição Federal. (BUCCI, 2013, p.97)

O gestor público que descumpre a previsão orçamentária, congestionando verbas por meio da sua discricionariedade, sem que tenha uma intercorrência extraordinária ou mesmo diminuição de receita como justificativa, compreende evidências de desvio de poder. De modo que, o congestionamento de verbas é um ato administrativo vinculado não podendo o gestor dispor de tal conforme sua vontade. (ASSONI FILHO, 2005, p.100)

Conforme disposto ao longo deste trabalho, o acesso a jurisdição não é o único direito fundamental do jurisdicionado, sendo imprescindível a efetividade dessa para configuração do pleno acesso à justiça. (MARINONI, 2004, p.11)

A efetividade retoma a idéia entre a relação dever ser e ser e direito e fato. A efetividade só pode ser alcançada diante do ordenamento como um todo, pois a unificação de uma etapa corresponderia à eficácia e não de fato a efetividade, como por exemplo, a tutela quando concedida, o termo correto é a eficácia. (MARINONI, 2004, p.11)

Há uma relação direta entre a efetividade e ordenamento jurídico, ao passo que, diante de uma “força legitimante” o ordenamento jurídico é reconhecido, sendo responsável por legitimá-lo, modelando o fato ao direito. Assim, a tutela deverá abarcar também os fatos singulares o que garantirá a efetividade do ordenamento todo, já que ele compreende um conjunto de singulares. (MARINONI, 2004, p.12)

Não à toa o Estado proíbe a autotutela e promove o monopólio da jurisdição, concedendo ao jurisdicionado o direito de acesso a ela, o qual deve garantir o direito de provimento, bem como meios executivos capazes de tornar efetivo o direito tutelado. Restando nesse aspecto as diretrizes para traduzir o direito à efetividade da jurisdição, sendo imprescindível a questão do tempo, pois quanto mais rápido mais efetivo. (MARINONI, 2004, p.12)

Ação pressupõe a tutela do direito, logo, o direito fundamental à tutela jurisdicional não está separado da efetividade da jurisdição, não se findando com a sentença, pois a execução é parte do tramite, bem como meios idôneos para garantir a ação. (MARINONI, 2009, p.96)

Ainda no tocante da efetividade da jurisdição, o processo não pode ser encarado como um mero instrumento técnico, devendo destacar a sua função de perpetuar a ordem jurídica. De modo que, a tutela jurídica engloba o direito aos meios que permitam a efetivação do direito material. (RIBEIRO, 2006, p.157)

José Rogério Tucci faz considerações interessantes ao afirmar que o processo não deve figurar como “fonte perene de decepções”, ao contrário disso ele deve possibilitar o cumprimento de modo eficiente o pedido de quem teve reconhecido pelo Judiciário o seu pleito. Salaria ainda que, a eficácia está atrelada ao tempo de julgamento, logo, quanto mais tempo demora para se decidir uma causa, mais desprotegida estará sua eficácia. Ao passo que, se o tempo de razoável duração do processo for extrapolado ela será injusta. (TUCCI, 2002, p. 323-340)

4.3 EFEITOS PARA A SOCIEDADE

Toda problemática analisada ao longo desse trabalho incorporou na sociedade um misto de sensações que vão do descrédito com o sistema até o desânimo na obtenção da tutela deferida pelo judiciário, tal movimento impacta consideravelmente na visão do Poder Judiciário, inclusive, reforça o sentimento geral e comum da imoralidade da figura do gestor e o comando da administração pública, a qual não acata as decisões de um poder advindo da mesma estrutura e hierarquia sem nenhum pudor.

De fato que, o reiterado descumprimento de decisões judiciais condenando a Fazenda Pública em obrigação de pagar, e o modo pelo qual essa realidade é encarada, seja através da legalização de calotes e alternativas visivelmente prejudiciais aos credores banalizam a democracia, violam a tripartição de poderes e não corresponde a direitos e garantias chefes do nosso texto maior. (LIMA GUERRA, p.1)

O estoque acumulado desde a promulgação da constituinte se revela inviável de ser adimplido bruscamente, devido a diversas outras funções que o Estado assume e devem ser viabilizadas, mas a decisão de como isso deve ser feito não pode estar a dispor livre e ilimitado pelo Poder Executivo, tão pouco que a solução seja sempre

parcelamentos periódicos que tenham como maior prejudicados os credores. (FLORENZANO, 2005, p.215)

É um problema que não se exauri apenas no universo jurídico, descumprimento de decisão transitada em julgado cumulado com o próprio Estado não acatar suas decisões, mas também um problema de cunho econômico, nesse aspecto envolvendo ambos os lados, tanto os credores como a Fazenda Pública devedora, já que altera o desenvolvimento econômico de ambos. Não menos importante também representa um problema social, ao passo que culmina na distribuição de recursos públicos. (FLORENZANO, 2005, p.217)

Ademais, o que se pretende afirmar é que o sistema de precatórios não atinge seu fim, tanto é que várias emendas constitucionais surgiram após promulgação da constituinte em 88 com esse escopo, confirmando mesmo para as pessoas que não sejam credores de precatório que se o fosse seria sinônimo de um longa espera pela satisfação do seu crédito. (FLORENZANO, 2005, p.217)

Tais inconstitucionalidades vivenciadas afetam severamente o Estado de Direito, já que o objetivo do mesmo é a garantia da legalidade. De acordo com esse princípio, normas anteriormente estabelecidas e publicadas regulam as ações do governo, dando ao cidadão uma segurança e noção de como o gestor público irá agir em determinadas situações, possibilitando o planejamento. (HAYEK, 2010, 89-90)

No entanto, essa conceituação sofreu alterações com o passar do tempo constituindo no Estado Constitucional de Direito, dando um certo grau de complexidade a esses elementos, priorizando a competência por matéria do que propriamente a hierarquia da norma. O direito então deixou de ser identificado como a lei e passou a abarcar a complexidade da vida social. (SILVA, 2005, p.219)

Especificamente quanto ao pagamento de precatórios, o Estado no Estado de Direito é regulamentado por normas em seus direitos e deveres. Assim, diante da relação com os particulares, como é o caso, em que é devedor tem está vinculado à sua própria norma jurídica e deverá atender a efetividade do crédito, tal obrigação transcende e atinge os direitos e garantias postulados na própria constituição. (SILVA, 2005, p.219)

As emendas constitucionais responsáveis pela ampliação do prazo para pagamento são contrárias ao Estado de Direito, basicamente porque desrespeitam a idéia base de submissão à lei. (SILVA, 2005, p.220)

Conclusão

O Estado Democrático de Direito e a promoção dos direitos e garantias fundamentais foram os norteadores para promulgação da Constituição Federal de 1988. A qual consagrou o acesso à justiça e estabeleceu competências próprias a fim de garantir a tripartição de poder.

Conforme se evidenciou ao longo do presente estudo, uma das finalidades do Sistema de Precatórios foi a sua adequação nas despesas para que houvesse o equilíbrio com as demais funções próprias da manutenção do Estado. De modo que, também funcionasse de modo a garantir o recebimento por um regime específico “livre” da interferência do Executivo, devido ao estabelecimento de uma ordem de precedência de pagamento.

Não obstante, o regulamento inicialmente proposto não fora suficiente para vincular os administradores no comprometimento com a sua execução. Desse modo, foram surgindo ao longo do tempo Emendas Constitucionais, que muito mais justificaram e legalizaram a moratória do que tivessem dado alguma solução de fato para a falta de sincronia entre o positivado e a realidade.

Além disso, as emendas foram responsáveis pela criação de regimes especiais de pagamento e nenhuma delas cumpriu com a sua finalidade, servindo como um estoque de acúmulo de dívidas.

Com efeito, restou mais que esclarecida que o Estado Democrático de Direito é posto em cheque quando do seu próprio descumprimento. Portanto, o sistema de pagamento de débitos da Fazenda Pública por decisões judiciais está falido, culminando em seu agravamento e não na sua solução, sendo alvo do descaso político.

Não se nega o fato de que os entes possuam outras dívidas e não são capazes de adimplir integralmente os débitos com precatório acumulado até hoje, porém os prazos supostamente previstos são fruto de uma ilusão, e buscam uma resolução provisória, para que quando se aproximem da sua validade tornem a ser postergados.

Fato é que, o estoque de débitos com precatórios não decorre exclusivamente da falta de recursos da Fazenda Pública, mas sim da opção do administrador público que deliberadamente opta por destinar o mínimo possível para o pagamento,, acarretando no adimplemento de uma parcela irrisória de credores.

Esse tratamento dos entes públicos foram confrontados com os lados invertidos, ou seja com o Estado sendo credor do particular, e constatou-se que o tratamento é muito mais diverso e coercitivo quando se trata de um agente comum na posição de devedor, demonstrando o abuso diante das prerrogativas concedidas aos entes públicos, bem como a inércia por parte de uma sociedade saturada de imoralidades.

Referencias

ARAUJO, Edimir Neto de, **Curso de Direito Administrativo**, 5ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2010.

ASSONI FILHO, Sérgio. “ **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Coibição de Desvio de Poder na Execução Orçamentária**” Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio, **Conteúdo jurídico do Princípio da Igualdade**, São Paulo, Malheiros, 2007.

BARROSO, Luís Roberto, **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. Congresso. Senado. **Exposição de Motivos Proposta de Emenda à Constituição nº 152/2015.2015**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm+3036103&disposition> Acesso em: 23 de dezembro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4357. Requerente Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outro. Relator: Ministro Ayres Britto. **Diário Da Justiça Eletrônico**. Brasília, 26 set. 2014. Disponível em: <HTTP://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428> Acesso em jun/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4425 QO. Requete: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros. Relator: Ministro Luis Fux. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 04 ago 2015. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.juso?docTP=TP&docID=9016259> . Acesso em jun/2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari, **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Informativo esquematizado. **Informativo 698-STF**. Disponível em: HTTP://www.dizerodireito.com.br/2013/04/informativo-esquematizado-698-stf_14.html. Acesso em: jun/2020.

CARPENA, Heloisa. **O abuso de direito no Código Civil de 2002. Relativização de direitos na ótica civil-constitucional**. In Parte Geral do Novo Código Civil. Coordenador: Gustavo Tepedino. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CONTI, José Mauricio. Devo não nego: **o Direito Financeiro e o dilema da dívida pública**. Revista Consultor Jurídico. 17 out 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-out-17/contas-vista-devo-nao-nego-direito-financeiro-dilema-divida-publica> Acesso em: 17 de janeiro de 2020.

BUENO. Cassio Scarpinella. **O Poder Público em Juízo**. 2009. 5. Ed. Saraiva.

DIPP, Gilson; **Parecer Jurídico**. 2016, Parecer do Ministro aposentado do Tribunal Superior Eleitoral e do Superior Tribunal de Justiça. Consultante Dr. Rafael Araripe Carneiro. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-dipp1.pdf>. Acesso em 24/09/2019.

DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil - v. 3: **teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória**. 12. ed. Salvador: Juspodium, 2018.

DINAMARCO. Candido Rangel. **Tutela Jurisdicional. Fundamentos do processo civil moderno**. T 2ª 3ª Ed. São Paulo. Malheiros, 2000.

FAGUNDES. Miguel Seabra. **O Controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 7. Ed. Rio de Janeiro. Forense. 2005.

FILHO, Euripédes Gomes Faim Filho; **Requisitórios. Precatórios e Requisições de pequeno valor: Um Tema de Direito Financeiro**. 2014. Tese. (Doutorado em Direito econômico e financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo. Orientador. José Maurício Conti. Disponível em [file:///C:/Users/Eduardo/Downloads/INTEGRAL_Euripedes_Gomes_Faim_Filho%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Eduardo/Downloads/INTEGRAL_Euripedes_Gomes_Faim_Filho%20(1).pdf). Acesso em 20/09/2019.

FLORENZIANO, Vincenzo Demetrio. **Dos Precatórios**. Revista de Informação legislativa. Ano 50, Número 200, 2013.

FREITAS, JOSE LEBRE, **A Ação Executiva depois da Reforma**. 5ª EDIÇÃO. COIMBRA: COIMBRA, 2009.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos. **Reforma do Poder Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda 45/2004**. São Paulo: RT, 2005.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito Processual Civil Esquematizado**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRINOVER, Ada Pelegrine. **O processo em Evolução**. 2. ed. São Paulo: Forense Universitária, 1998.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, Vol. 3, 2003.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2.ed. Belo Horizonte, Fórum.

GUIMARÃES, Nilson Jorge Costa. O novo Regime jurídico de pagamento de precatórios na PEC 12/2006. **Direitonet**, 22 MAR 2016. Disponível em <HTTP://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2526/O-novo-regime-juridico-de-pagamento-de-precatorios-na-PEC-12-2006> Acesso em jun/2020

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**, Edição 26, 2016.

HAYEK, Friedrich August Von. **O Caminho da Servidão**. São Paulo, Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010. Disponível em [HTTP://rothbardbrasil.com/wpcontent/uploads/arquivos/caminhodaservidao.pdf](http://rothbardbrasil.com/wpcontent/uploads/arquivos/caminhodaservidao.pdf). Acesso em mar/abr 2020.

JUNIOR. Antonio Pereira Gaio. **Direito Processual em movimento**. Editora CRV 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme. **O direito à efetividade da tutela jurisdicional na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais**. Revista de Direito Processual Civil, n. 28, abr./jun. 2003. Ed. Gênese. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15441-15442-1-PB.pdf> . Acesso em janeiro de 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Direito Fundamental à Duração Razoável do Processo**. Revista Estação Científica, Juiz de Fora, v.1, n. 4, 2009. Disponível em [HTTP://portal.estacio.br/media/4413/artigo-5-revisado.pdf](http://portal.estacio.br/media/4413/artigo-5-revisado.pdf) Acesso em: jan/fev 2020.

MARTINS, Ives Gandra. **Ordem Judicial de Pagamento – Ausência de Recursos Orçamentários – Teoria de Impossibilidade Material**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 1992.

MATTOS, Sérgio Luis Wetzel de. **Devido processo Legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional**, 19ª Edição: Atlas, 2006.

MOREIRA, Egnon Bockman. **Precatórios: O seu novo regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NERY JÚNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código civil comentado**. 4ª Ed. São Paulo: RT, 2006

NETO. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**. 2014

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2, Ed, São Paulo Revista dos Tribunais, 2008.

RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva. **Prestação jurisdicional efetiva: uma garantia constitucional**. In FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Org). Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. Disponível em <[HTTP://www.silvaribeiro.com.br/artigos/artigo11.pdf](http://www.silvaribeiro.com.br/artigos/artigo11.pdf)> Acesso em: jan/fev 2020.

SABBAG, César Moraes; **Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro – Proposta para incrementar a legitimidade e a eficiência do modelo.** In CONTI, José Mauricio e SACFF, Fernando Facury – coordenadores - VVAA. Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 8ª. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 167, 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p213.pdf. Acesso em: mar/abr 2020.

SILVA, Américo Luis Martin, **Precatório requisitório de Pequeno valor - RPV**, Ed. São Paulo revista dos tribunais, 2011.

Supremo Tribunal Federal. Pleno. IF nº. 2915/SP – Min. Rel. Gilmar Mendes. DJ: 03/02/2003.

STF, Informativos nº 66 0 do STF. 2012, <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo660.htm> informativo [STF 2112](#), acesso em 22/09/2019.

STF, Informativos nº 698 do STF. 2013, <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo698.htm>, acesso em 15/11/2019.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **O compromisso do projeto de novo Código de Processo Civil com o processo justo.** Revista de Informação Legislativa, vol. 190, 2011

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Processo Civil**

TUCCI, José Rogério Cruz e. Garantia do processo sem dilações indevidas: responsabilidade do Estado pela intempestividade da prestação jurisdicional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67551> Acesso em: fev/mar 2020.