

A dívida pública consolidada por meio dos precatórios e o inadimplemento recorrente

The public debt consolidated through the writs and the recurring default

Ana Carla Alves da Silva¹, Luana Jádila dos Santos Estevão², Maria Eduarda Lins da Silva³ e Maria Luíza Pinheiro Aristótelis⁴

v. 10/ n. 3 (2023)
Julho/Setembro

Aceito para publicação em
10/09/2023.

¹Graduanda do Curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande, anacarlaalves0205@gmail.com;

²Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande e Mestra em Letras pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte; jardilaluana1@gmail.com;

³Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande, mariaeduardalinsilva@gmail.com;

⁴Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande, marluiza.luiza20@gmail.com.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP/>

Resumo: O presente artigo busca discutir os aspectos concernentes à despesa pública, assim como sua relação interdependente e direta com a dívida pública, mais especificamente, como ocorre o pagamento das despesas arcadas pelo Estado, bem como, abrange discussões acerca do adimplemento das dívidas do poder público. Para além disso busca analisar as emendas constitucionais que suspendem o regime ordinário de precatórios, bem como elucida tais modificações que perduram por diversos anos no sistema financeiro brasileiro, tendo como a mais atual, a Emenda Constitucional 114. Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa utilizou-se do método qualitativo, tendo em vista que se trata de um estudo exploratório realizado mediante pesquisa bibliográfica e documental, a partir de leis, jurisprudência e artigos científicos. Pelas discussões e análises arroladas no artigo, foi possível identificar o artifício usado pelos entes públicos objetivando o se esquivarem do pagamento dos precatórios aos seus credores. Possível também foi identificar a diversidade das emendas e leis acerca do tema para impedir o acréscimo nos gastos públicos.

Palavras-chave: Precatórios, dívida Pública, emenda Constitucional.

Abstract: This article seeks to discuss aspects concerning public expenditure, as well as its interdependent and direct relationship with the public debt, more specifically, how the payment of expenses borne by the State occurs, as well as it covers discussions about the performance of public debts. In addition, it seeks to analyze the constitutional amendments that suspend the ordinary regime of precatories, as well as elucidates such changes that last for several years in the Brazilian financial system, having as the most current, the Constitutional Amendment 114. As for the methodological procedures, the research used It uses the qualitative method, considering that it is an exploratory study carried out through bibliographical and documentary research, based on laws, jurisprudence and scientific articles. Through the discussions and analyzes listed in the article, it was possible to identify the artifice used by public entities in order to avoid paying precatories to their creditors. It was also possible to identify the diversity of amendments and laws on the subject to prevent the increase in public spending.

Keywords: Precatórios; Public debt; Constitutional Amendment.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda, inicialmente, os principais aspectos sobre a despesa pública, explicando seu conceito e a sua intrínseca relação com as formas de quitação da dívida pública, haja vista que tais importâncias são contraídas pelo governo, com o objetivo de financiar os interesses públicos, assim sendo, a primeira parte da pesquisa trata da demonstração de como esse débito é quitado.

Ademais, para finalizar o primeiro meado do artigo, analisar-se-á em que circunstâncias a dívida pública é desobrigada e como o fenômeno dos superávits primários ocorre em relação às receitas obtidas. Sendo essa forma utilizada pelo governo para reduzir a dívida até que ela seja extinta e, assim, dar continuidade ao ciclo orçamentário.

Além disso, o presente trabalho faz uma explanação da ignição do adimplemento das dívidas do poder público, que se manifesta pelo Poder Judiciário para o pagamento desta, decorrente de processo judicial transitado em julgado, fato denominado de precatórios e requisições de pequeno valor, junto, assim, de sua relação com o instituto da intervenção federal no Brasil.

Outrossim, a parte final da pesquisa tem a finalidade específica analisar as emendas constitucionais que suspendem o regime ordinário de precatórios, bem como elucida tais modificações que perduram por diversos anos no sistema financeiro brasileiro e tendo a mais atual, a Emenda Constitucional 114, promulgada no plenário do Senado, a qual indica as demarcações de pagamento de precatórios e à execução dos recursos economizados no ano de 2022, em específico em seguridade social e em programas de transferência de renda.

No que tange à metodologia, a pesquisa tem como base a pesquisa exploratória, buscando informações sobre a conjectura e investigando suas variáveis. No tocante aos procedimentos, o presente trabalho baseia-se na pesquisa bibliográfica e documental, pois, por meio de leis, artigos científicos e entendimentos jurisprudenciais, argumenta-se sobre precatórios. Por último, destaca-se que a pesquisa possui abordagem qualitativa, relacionando as dinâmicas entre o objeto de pesquisa e a realidade social. Para todo o exposto, baseou-se nos direcionamentos de doutrinas e leis.

2. DESPESA PÚBLICA

Os gastos realizados pelo Estado obedecem a um rito procedimental que se inicia com a compatibilização do gasto com os desígnios constitucionais, perpassados pelos PPA, LDO e

LOA, para, em observância às normas impostas pelo direito administrativo, pontua Leite (2020, p. 418). Ele conceitua despesa pública como:

conjunto de gastos realizados pelo Poder Público para a consecução de suas atividades principais, com o objetivo de financiar as ações do governo, sempre com foco na satisfação das necessidades públicas. É, assim, o desembolso realizado pelo Estado para atender os serviços públicos e os encargos assumidos no interesse geral da sociedade (LEITE, p. 397, 2020).

Em suma, corresponde à realização das despesas previstas no orçamento público. Sua executoriedade ocorre em 3 (três) estágios, regulada de acordo com a Lei nº 4.320/64, sendo elas empenho, liquidação e pagamento:

O empenho tem previsão legal no Art. 58, que é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Corresponde, portanto, à etapa da reserva de dinheiro que o governo realiza para realizar pagamentos quando ocorrer a entrega do bem ou quando da conclusão do serviço. É a fase em que ocorre a criação, por parte do governo, da obrigação de pagar a despesa.

Acertadamente, esse controle realizado na fase de empenho colabora para o governo organizar os gastos no intuito de evitar um gasto maior do que o planejado. Leite (2020, p. 419) afirma que é lógico dizer que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos, visto que o empenho nunca poderá ser superior ao montante do crédito orçamentário.

O empenho é classificado em 3 tipos: o empenho ordinário é aquele que já é conhecido, realizado para as despesas normais. Existe o empenho por estimativa, no qual não é possível especificar o seu valor, o que se tem é uma suposição, chegando a uma estimativa. Por fim, existe o empenho global, no qual tem seu montante definido, porém, o seu pagamento é feito em parcelas.

A liquidação tem previsão legal no Art. 63 (BRASIL, 1964), e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Trata-se da verificação de que o governo recebeu o que foi comprado, a verificação de que o bem foi devidamente entregue ou quando da conclusão de uma determinada obra como previsto, por exemplo. É basicamente a cobrança da prestação da prestação de serviços, e ocorre por meio de fiscalização para verificação e conferência.

Essa etapa da despesa antecipa a etapa seguinte, no sentido de que o pagamento só poderá ser efetivado, caso fique comprovado que o interessado cumpriu exatamente com o acordado. A apuração dessa etapa tem por finalidade, de acordo com o § 1º:

- I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
- II - a importância exata a pagar;
- III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação (BRASIL, 1964).

Sumariamente, essa etapa se fundamenta na fiscalização por parte do poder público sob os bens que foram adquiridos ou dos serviços que foram contratados, assegurando que os contratos sejam executados devidamente e evitando a fraude.

O pagamento corresponde à última etapa da despesa, de modo que, estando as duas etapas anteriores em conformidade com o esperado, o governo fica autorizado a realizar o pagamento, mediante o repasse do valor ao vendedor ou ao prestador do serviço contratado, se for o caso.

O pagamento tem previsão legal no Art. 62 (BRASIL, 1964), e o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Assim, após a verificação de que houve a prestação do serviço ou a mercadoria foi entregue, os órgãos competentes ordenam o pagamento e determinam que a despesa seja paga e o dinheiro seja repassado ao credor.

As etapas da despesa pública, como supramencionado, garantem o controle dos gastos para evitar que o governo gaste mais do que o arrecadado, aumentando assim a dívida pública. Portanto, no que tange ao pagamento da dívida, estas podem ser contraídas a curto prazo (as inferiores a 12 meses) denominadas como dívida pública flutuante ou a longo prazo (as superiores a 12 meses) dívida pública fundada ou consolidada. Acerca do tema, aprofundam-se as discussões no tópico seguinte.

3. PAGAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA

Para tratar sobre o pagamento da dívida pública e como de fato ocorre, é importante conceituá-la. A dívida pública é toda a obrigação contraída pelo Estado, a fim de obter recursos financeiros adicionais para complementar o custeio de ações estatais, ou seja, é o dinheiro que o governo captura de forma emprestada para amparar o déficit fiscal, valendo-se dessa compreensão todos os graus de governo: federal, estaduais e municipais.

Carota (2020, pág. 329) define a dívida pública como:

Entendemos a dívida pública como os empréstimos e compromissos financeiros assumidos pelo Estado para atender suas obrigações financeiras, com a finalidade de cumprir sua função estatal, e também cobrir o déficit orçamentário. A dívida compreende os juros, assim como, a amortização do valor principal.

O Governo Federal, todos os anos, faz um orçamento para o ano seguinte, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), para alcançar receitas públicas, com a finalidade de subvenção para financiar a saúde, educação, segurança pública, programas sociais, realizar investimentos, pagar aposentadorias e viabilizar o próprio funcionamento da máquina (ENAP, 2017).

Então daí surge a dívida todas as vezes que o governo gasta mais do que arrecada e não é suficiente para cobrir todas essas obrigações, sendo a administração pública financiada por seus credores através de diversas fontes, tais como: emissão de moeda, arrecadação de receitas públicas, empréstimos tomados pelo governo e recursos transferidos por outra entidade.

Além disso, vale ressaltar que a dívida do governo pode ocorrer de forma interna - quando o credor está dentro do país, ou externa - quando o credor está no exterior, para bancos públicos ou privados, instituições financeiras internacionais, investidores privados e governos de demais países (ENAP, 2017).

Como visualizado, a dívida pública assiste para financiar a supressão de recursos do Governo para amparar todos os seus gastos. Uma vez que ela seja acanhada, necessita ser paga com juros e dentro das condições fixadas, adicionando um novo gasto ao orçamento.

Sendo assim, o Governo deve ajustar seu orçamento, de modo a designar parte de suas receitas para pagar empréstimos feitos no passado e os juros decorrentes deles, ou seja, arrecadando mais do que gastando, fenômeno denominado de superávits primários (EXAME, 2022).

Para cumprimento desses superávits, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o presidente, governadores e prefeitos não ultrapassem os gastos das arrecadações. Observe:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

[...]

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município; (BRASIL, 2000).

Esses superávits primários são a economia realizada para pagar a dívida pública, ou seja, é o resultado assertivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com

pagamento de juros. Porém, caso os recursos disponíveis sejam insuficientes para quitação, o governo pode adquirir novo empréstimo para o pagamento (ENAP, 2017). Logo, trocará uma dívida velha por outra nova, conhecida como refinanciamento ou rolagem da dívida pública.

O refinanciamento refere-se à emissão de títulos para pagamento da dívida, com acréscimo da atualização monetária, isto significa que ocorre a substituição de títulos públicos já veiculados por títulos novos, com vencimento posterior (INFOMONEY, 2023). A Lei de Responsabilidade Fiscal garante esse processo, veja:

Art. 12 da Lei 9.496/97. A receita proveniente do pagamento dos refinanciamentos concedidos aos estados e ao Distrito Federal, nos termos desta Lei, será integralmente utilizada para abatimento de dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

De forma geral, a Lei Orçamentária Anual vai indicar de onde vai surgir as receitas para pagamento da dívida, se por meio do refinanciamento ou demais fontes, como por exemplo arrecadação de tributos e juros recolhidos de empréstimos concedidos.

4. PRECATÓRIOS E SUA RELAÇÃO COM O INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO BRASIL

De mais a mais, é importante mencionar o artigo Art. 100 da Constituição Federal de 1988, para elucidar algumas informações que serão transmitidas a seguir:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (Vide ADI 4425)
§ 5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, **quando terão seus valores atualizados monetariamente**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Vigência) (BRASIL, 1988).

Ocorre que, os entes políticos do Brasil, quais sejam eles, os Estados, o DF, e os Municípios, não possuem recursos financeiros suficientes para pagar todos os precatórios. Leite (2020), pontua que eles se veem premiados pela necessidade de financiar estes pagamentos e que poderão dar os recursos dos impostos em garantia para o seu pagamento. Continua discorrendo que o constituinte derivado, ao tempo que permite a contratação de operação de crédito acima do limite de endividamento constitucional, permite ainda que a receita de

impostos assegure esse fim, de modo que não será mais possível ao Estado invocar qualquer norma no sentido de imiscuir-se nesse pagamento. Por isso, o art. 100, no § 19, preceitua:

Caso o montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, **em período de 12 (doze) meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual poderá ser financiada**, excetuada dos limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a esse financiamento a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016) (BRASIL, 1988).

A Dívida pública fundada ou consolidada, é aquela contraída a longo prazo, superior a doze meses ou até sem prazo determinado, como um empréstimo perpétuo (LEITE, 2020). A Lei n. 4.320/64, no art. 98, define que a dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender o desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos (BRASIL, 1964).

E a LRF (BRASIL, 2000) no Art. 29, define-a como um montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, integrando, também, as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. E continua no art. 30, § 7º, que os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites (BRASIL, 2000).

É essa dívida fundada que permite haver Intervenção Federal naquele Estado ou Município, tudo isso permitido pela CF/1988. Ocorre que, nunca se ouviu falar em intervenção em lugar algum desta federação por causa da inadimplência de precatório. Isso porque perdura a justificativa de que existem outras necessidades públicas básicas e imediatas que demandam maior importância:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada (BRASIL, 1988).

Lenza (2012), pontua que as situações de anormalidade em que haverá intervenção, suprimindo-se, temporariamente, a aludida autonomia devem ser interpretadas restritivamente,

consubstanciando-se um rol taxativo. Por isso, tem-se seguido o raciocínio de que para haver intervenção federal precisava haver a vontade inequívoca para descumprir a ordem judicial que autoriza o pagamento do precatório. Abaixo estão os julgados que elucidam quaisquer dúvidas:

EMENTA: INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. 6.6 Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. 7. Pedido de intervenção indeferido. (STF, IF nº 164-1/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 14.11.2003).

INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. 6. Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. 7. Pedido de intervenção indeferido. (STF - IF: 298 SP, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 03/02/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 27-02-2004 PP-00022 EMENT VOL-02141-01 PP-00063).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA 11/97, APROVADA PELA RESOLUÇÃO 67, DE 10.04.97, DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, QUE UNIFORMIZA PROCEDIMENTOS PARA A EXPEDIÇÃO DE PRECATÓRIOS E OFÍCIOS REQUISITÓRIOS REFERENTES ÀS CONDENAÇÕES DECORRENTES DE DECISÕES TRANSITADAS EM JULGADO. 1. Prejudicialidade da ação em face da superveniência da Emenda Constitucional 30, de 13 de setembro de 2000. Alegação improcedente. A referida Emenda não introduziu nova modalidade de seqüestro de verbas públicas para a satisfação de precatórios concernentes a débitos alimentares, permanecendo inalterada a regra imposta pelo artigo 100, § 2º, da Carta Federal, que o autoriza somente para o caso de preterição do direito de precedência do credor. Preliminar rejeitada. 2. Inconstitucionalidade dos itens III e XII do ato impugnado, que equiparam a não-inclusão no orçamento da verba necessária à satisfação de precatórios judiciais e o pagamento a menor, sem a devida atualização ou fora do prazo legal, à preterição do direito de precedência, dado que somente no caso de inobservância da ordem cronológica de apresentação do ofício requisitório é possível a decretação do seqüestro, após a oitiva do Ministério Público. 3. A autorização contida na alínea b do item VIII da IN 11/97 diz respeito a erros materiais ou inexatidões nos cálculos dos valores dos precatórios, não alcançando, porém, o critério adotado para a sua elaboração nem os índices de correção monetária utilizados na sentença exequenda. Declaração de inconstitucionalidade parcial do dispositivo, apenas para lhe dar interpretação conforme precedente julgado pelo Pleno do Tribunal. 4. Créditos de natureza alimentícia, cujo pagamento far-se-á de uma só vez, devidamente atualizados até a data da sua efetivação, na forma do artigo 57, § 3º, da Constituição paulista. Preceito discriminatório de que cuida o item XI da Instrução. Alegação improcedente, visto que esta Corte, ao julgar a ADIMC 446, manteve a eficácia da norma. 5. Declaração de inconstitucionalidade dos itens III, IV e, por arrastamento, da expressão "bem assim a informação da pessoa jurídica de direito público referida no inciso IV desta Resolução", contida na parte final da alínea c do item VIII, e, ainda, do item XII, da IN/TST 11/97, por afronta ao artigo 100, §§ 1º e 2º, da Carta da República. 6. Inconstitucionalidade parcial do item IV, cujo alcance não encerra obrigação para a pessoa jurídica de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte. (STF - ADI: 1662 SP, Relator:

MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 30/08/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/09/2003).

Ocorre que, quer queira, quer não, os credores públicos anseiam pelo pagamento, e retardar este feito prejudica ambas as partes, tendo em vista que o valor será corrigido com as devidas atualizações monetárias. É o que discorre a EC nº 113/2021, que nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), na qual será acumulado mensalmente.

E, por isso, o princípio da menor onerosidade deve ser utilizado em conjunto com o princípio da efetividade, pois a expectativa é a maior efetividade com o mínimo de onerosidade, para que, assim, dignidade da pessoa humana não seja infringida, e o credor receber o que é seu por direito. O princípio da menor onerosidade ao devedor não deve ser utilizado como forma de fuga de obrigações, pois a menor onerosidade não justifica calotes de má-fé, é o que NERY (2019) destaca.

Segundo Pinho (2018, p. 55-56):

Para se alcançar a utilidade do processo, devem ser considerados os seguintes fatores: a tentativa de harmonizar, no caso concreto, a segurança e a celeridade;(ii) a importância da tutela antecipada para proteção de direito líquido e certo violado ou ameaçado e, desse modo, não se apresenta razoável aguardar o fim do processo; (iii) a priorização permanente da execução específica como única forma de promover a plena satisfação com a prestação jurisdicional; (iv) a observância da fungibilidade da execução.; [...] (v) o alargamento do alcance subjetivo da coisa, para que ela atinja um maior número de pessoas e, ainda, com maior limite objetivo prático; e, por fim, (vi) a imposição de limites para a incidência das nulidades processuais, tendo-se em vista o caráter instrumental do processo e a necessária busca por sua efetividade.

Por fim, diante do que foi mencionado, surge a importância de analisar as emendas constitucionais que suspendem o regime ordinário de precatórios.

5. UMA ANÁLISE SOBRE AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS QUE SUSPENDEM O REGIME ORDINÁRIO DE PRECATÓRIOS

Inicialmente, é substancial elucidar que emenda constitucional, conforme Guimarães (2020), é a forma prevista no art. 60 da Constituição Federal brasileira de 1988 para realizar alterações no texto constitucional. Nesse mesmo sentido, a autora pontua que, tendo em vista a

rigidez da Carta Magna brasileira, o procedimento para a elaboração das emendas que a reformam são mais complexas do que o procedimento de criação e alteração das demais espécies normativas.

Nesse contexto, explica Castro (2022) que em 15 de dezembro de 1998, surgiu uma emenda constitucional, a EC 20/1998, que tinha a finalidade de mudar o sistema de previdência social brasileira, pela qual passou a prever prioridade aos pagamentos de créditos de pequeno valor – esse valor, atualmente, pode ser especificado por legislação local de cada ente público devedor, adotando-se como regra geral a fórmula de cálculo incluída pela EC 37/2002 no art. 87 do ADCT da Constituição brasileira.

Ato contínuo, no ano de 2000, a emenda constitucional nº 30/2000 instituiu a segunda moratória, a qual o prazo para liquidação dos precatórios pendentes, ou decorrentes de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro do ano de 1999, teria se fixado em 10 anos para serem adimplidas em parcelas anuais e sucessivas, ressalvados os RPVs e os precatórios de natureza alimentícia (CASTRO, 2022).

Nesse sentido, surgiram duas ADIs que questionaram a constitucionalidade do supramencionado regime de parcelamento trazido pela EC nº 30/2000, as ADIs nº 2356 e 2362, na qual fora decidido que a procrastinação no tempo dos precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda Constitucional terminaria por privar de eficácia imediata uma sentença judicial com trânsito em julgado, e, desse modo violaria a coisa julgada material, ferindo a separação de poderes e a exigência de segurança jurídica (CASTRO, 2022).

Como fora supramencionado nos tópicos anteriores, o art. 100, §5º da CF/88 dispõe sobre o pagamento dos precatórios, por meio das entidades públicas, que devem ser apresentados até o dia 2 de abril de um exercício financeiro e adimplido até o final do exercício financeiro seguinte, incidindo, durante esse período, o benefício da suspensão da atualização dos valores monetários (BRASIL, 1988), o autor Leite (2020), contudo, aduz que a previsão legal não passa de uma mera utopia, haja vista que, recorrentemente, sofre alterações por meio de Emendas Constitucionais.

A terceira moratória, por sua vez, se deu pela EC 62/2009, que alterou o art. 100 da CF/88 e acrescentou o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2009). Esta EC adotou um único modelo de amortização, determinando a quitação de débitos em atraso até o final de 2020 por meio de pagamentos mensais que correspondessem a um percentual da receita corrente líquida suficiente para a quitação dentro do prazo e não inferior à medida do comprometimento entre 2012 e 2014 (CASTRO, 2022).

Ademais, é imperioso salutar que as alterações trazidas pela EC 62/2009 influenciaram substancialmente o regime de precatórios e fez grandes mudanças no ADCT, como, por exemplo, a hipótese de acordo direto entre Administração Pública e seus credores, é o que diz o inciso III, do §8º, do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a seguir:

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional. §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;

II - destinados a pagamento a vista de precatórios não quitados na forma do § 6º e do inciso I, em ordem única e crescente de valor por precatório;

III - destinados a pagamento por acordo direto com os credores, na forma estabelecida por lei própria da entidade devedora, que poderá prever criação e forma de funcionamento de câmara de conciliação (BRASIL, 1988).

Consequentemente, duas ADIs investigaram a constitucionalidade do dispositivo criado pela EC 62/2009, foram julgadas em março de 2013 as ADIs de nº 4357 e 4425, as quais concluíram ser constitucional o precatório na modalidade de superpreferência, entretanto, foram consideradas inconstitucionais a aplicação do índice de remuneração básica da caderneta de poupança, bem como a compensação dos débitos de particulares junto a fazenda pública (DUQUE, 2015). Acrescenta Castro (2022) que, no julgamento da modulação de efeitos das ADIs mencionadas, foi dado sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela EC 62/2009, por 5 exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016. Também foram mantidas a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios, como também as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios.

Outrossim, em 2016, a Emenda Constitucional nº 94/2016 acrescentou ao texto normativo, uma nova possibilidade de parcelamento de precatórios, no qual os precatórios individuais de valor superior a 15% do montante total dos precatórios apresentados para o exercício seriam atingidos, assim sendo, os credores desses precatórios poderiam realizar acordo direto para receber imediatamente com a redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado, conforme a regulamentação do próprio ente federado. Nesse diapasão, é válido

ressaltar que a emenda em questão também autorizou a compensação de precatórios com débitos de natureza tributária – ou de outra natureza – que até o dia 25 de março do ano de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos entes da administração pública direta, desde que observados os requisitos de regulamentação normativa específica de cada ente (BRASIL, 2016).

Isto posto, Castro (2022) ressalta que a Procuradoria Geral da República ficou insatisfeita com a EC 94/2016 e propôs a ADI nº 5679, alegando que os artigos modificados e acrescentados pela Emenda, relacionados ao uso de depósito judicial, violam princípios constitucionais como o acesso à justiça e o direito à propriedade.

À vista disso, em 2017 fora criada mais uma Emenda Constitucional com o intuito de modificar o regime ordinário de precatórios, com a finalidade de disponibilizar uma espécie de financiamento de crédito especial para que os entes federados adimplissem os precatórios em atraso, estendendo o prazo a EC 94/2016 e estabelecendo o prazo de até dezembro de 2024 para que estados e municípios acertassem suas contas referentes a precatórios (BRASIL, 2017).

Até a data desta presente pesquisa, as últimas emendas constitucionais que tratam do regime de pagamento de precatórios são as ECs 113/2021 e 114/2021, aprovadas, respectivamente, em 8 e 17 de dezembro de 2021. O ano de 2021 foi marcado pelos reflexos econômicos causados pela pandemia da COVID-19, que perduram até os dias atuais. À época, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, conforme Mascarenhas (2022), em julho de 2021, manifestou-se no sentido de que a elevação dos gastos com precatórios seria um “meteoro” que viria de outros poderes, aduzindo que o governo precisava disparar um míssil para impedir que esse meteoro acertasse as finanças da União, fazendo com que tais pagamentos ficassem sob o “guarda-chuva do teto de gastos”, para que houvesse uma limitação do avanço das despesas à inflação.

As Emendas Constitucionais mencionadas no parágrafo anterior se justificaram como uma tentativa do governo de evitar um rombo nas contas públicas, a violação do teto de gastos e a perda da capacidade de investimento. Nesse contexto, as ECs 113/2021 e 114/2021 definiram, dentre outras providências, um teto de gastos de aproximadamente R\$39,2 bilhões para o pagamento de precatórios, que, conforme o art. 107-A do ADCT, terá duração até 2026 (BRASIL, 1988). Acrescenta Mascarenhas (2022) que o adimplemento dos precatórios do FUNDEF, bem como os precatórios que já estavam sendo parcelados, estão fora desse teto de gastos e possuem regulamentações específicas de pagamento.

Ademais, a EC 114/2021 previu a criação de uma comissão mista para analisar as leis que deram causa às maiores emissões de precatórios, bem como previu que o espaço

orçamentário gerado com os novos regimes de pagamento de precatórios seja direcionado para programa social de renda básica familiar (NUNES, 2022).

Com o fito de impugnar as ECs de dezembro de 2021, foram propostas as ADIs 7047 e 7064, pelo Partido Democrático Trabalhista e pelo Conselho Federal da OAB, os quais questionam a constitucionalidade de algumas alterações acarreadas pelas ECs supramencionadas, contudo, até o presente momento não foram apreciadas (BRAZ, 2022).

Assim sendo, ao longo desse tópico, evidenciou-se que Leite (2020) possuía grande lucidez ao dizer que a previsão contida no art. 100, §5º da constituição federal é meramente formal, haja vista a quantidade de alterações ao longo dos anos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no que foi apresentado, diante da análise dos precatórios e sua relação com o instituto da intervenção federal no Brasil, foi possível observar a manobra feita pelos entes públicos para se esquivarem do pagamento dos precatórios aos seus credores. A Intervenção Federal não poderá ser um meio de coerção ao poder público para pagar o que deve, tendo em vista seu caráter excepcional e extraordinário.

Ademais, foi visto que há uma diversidade emendas e leis na legislação pátria sobre o assunto, e as duas emendas mais recentes foram do ano de 2021 em plena pandemia da COVID-19, e serviram para impedir um aumento exacerbado dos gastos públicos.

O reconhecimento da mora dos precatórios permite ver como as dívidas públicas são tratadas com mais sutileza se compararmos com as dívidas privadas, que provavelmente haveria o instituto da penhora de bens dos particulares para adimplemento de duas obrigações.

Ademais, o perpetuamente da mora e a falta de consequências para o poder público diante do não cumprimento da decisão judicial, que concretiza materialmente em forma de sentença a dívida pública, contribui para a insegurança jurídica e aumenta a dívida pública, o que ocasiona sérias consequências econômicas.

Por fim, urge-se a mudança e uniformização das decisões que admitem que o pagamento dos credores seja efetuado em tempos longínquos e distantes, permitindo que os entes políticos da federação deem calotes de má-fé em seus credores consubstanciando-se na ideia de que há outros gastos a serem realizados com maior importância.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional N° 113/2021. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, Planalto. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc113.htm. Data de acesso: 16 de JUNHO DE 2023.

BRASIL. Lei 4.320/ 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, Planalto. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Data de acesso: 16 de JUNHO DE 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 de JUNHO de 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Decisões Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados Distrito Federal e Municípios. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm. Acesso em: 16 de JUNHO de 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016. Altera o art. 100 da Constituição Federal para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm. Acesso em: 16 de JUNHO de 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc99.htm. Acesso em: 16 de JUNHO de 2023.

BRASIL. Lei Complementar n. 148 de 2014. Brasília, Planalto, DF. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Data de acesso: 16 de JUNHO DE 2023.

BRAZ, Torreão. Nova Ação Direta de Inconstitucionalidade é proposta contra o calote das dívidas públicas, 2022. Disponível em: <https://torreaobraz.com.br/nova-acao-direta-de-inconstitucionalidade-e-proposta-contr-o-calote-das-dividas-publicas/>. Acesso em: 16 de JUNHO de 2023.

CAROTA, José Carlos. **Manual de Direito Tributário e Financeiro Aplicado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2020.

CASTRO, André Luís Porto. **Aspectos jurídicos e sociais do novo regime de pagamento de precatórios e novo regime fiscal instituído pelas Emendas constitucionais 113/2021 e 114/2021**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

DUQUE, Felipe Viana de Araujo. **ADI 4357 e 4425: atualização monetária e incidência de juros moratórios nos débitos da Fazenda Pública. Conteúdo Jurídico**, 2015. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/43979/adi-4357-e-4425-atualizacao-monetaria-e-incidencia-de-juros-moratorios-nos-debitos-da-fazenda-publica>. Acesso em: 16 de JUNHO de 2023.

ENAP. **Introdução ao Orçamento Público**. 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3169/1/Modulo%203%20-%20A%20Divida%20Publica%20e%20o%20Financiamento%20Orcamentario.pdf>. Acesso em: 19 de junho de 2023.

EXAME.INVEST. **O que é Superávit Primário?**, 2022. Disponível em: <https://exame.com/invest/guia/superavit-primario-objetivo-a-ser-alcancado-continuamente-pelo-governo/>. Acesso em: 19 de junho de 2023.

GUIMARÃES, Ana Luiza Tibúrcio. **Emendas Constitucionais: entenda como são produzidas. Estratégia**, 2020. Disponível em: <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/emendas-constitucionais/>. Acesso em: 16 de JUNHO de 2023.

INFOMONEY. **O que é dívida pública e qual a sua origem?**, 2023. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/guias/divida-publica/>. Acesso em: 19 de junho de 2023.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. Bahia: Editora JusPodivm, 2020.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado / Pedro Lenza**. – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012. Bibliografia. 1. Direito constitucional I.

MASCARENHAS, Caio Gama. **Pagar condenações judiciais desequilibra o orçamento público? A sustentabilidade fiscal do teto de gastos para precatórios (ECc 113/2021 e 114/2021)**. *Revista Eletrônica da PGE RJ*, 2022. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/319>. Acesso em: 16 de JUNHO de 2023.

NERY, Gabriele Caldas. **A ATIPICIDADE DAS MEDIDAS EXECUTIVAS NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E O EQUILÍBRIO COM OS DIREITOS FUNDAMENTAIS**. 2019. Disponível em: <http://revista.direitofranca.br/index.php/icfdf/article/view/927>. Data de acesso: 10 de JAN 2023.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito processual civil contemporâneo: teoria geral do processo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

STF. **ADI: 1662 SP**. Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 30/08/2001, Tribunal Pleno. Data de Publicação: 19/09/2003.

STF. **IF nº 164-1/SP**. Tribunal Pleno, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 14.11.2003.

STF. **IF: 298 SP**, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 03/02/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 27-02-2004 PP-00022 EMENT VOL-02141-01 PP-00063.