

PRECATÓRIO E ORÇAMENTO

HUGO DE BRITO MACHADO

Juiz do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Professor
Titular de Direito Tributário da UFC, Membro da Academia
Brasileira de Direito Tributário e Ex-Procurador da República.

Os que litigam com os poderes públicos no Brasil, mesmo vencedores, jamais recebem integralmente as quantias a que têm direito. Mesmo com a disciplina do precatório, a nível constitucional, o pagamento das quantias devidas pela Fazenda Pública em virtude de sentença judicial é sempre incompleto, posto que o credor perde, sempre, o correspondente ao desgaste do valor da moeda em virtude da inflação de pelo menos seis meses.

Art. 100, da Constituição Federal, a respeito dos débitos da Fazenda Pública, decorrentes de decisão judicial, dispõe que:

“À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, 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”.

Dispondo, ainda, no seu § 1º:

“É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizado seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte”.

Deste modo, a quantia a ser paga pelo Poder Público, em cada exercício, corresponde ao valor a cujo pagamento é condenado pelo Judi-

ciário, atualizado até o dia 1º de julho do ano anterior. O desgaste decorrente da inflação no período a partir de então, até a data do efetivo pagamento, não é computado. Mesmo que o pagamento venha a ocorrer nos primeiros dias de janeiro, deixou de ser pago o correspondente à inflação de pelo menos seis meses.

Tentativas já foram feitas no sentido de eliminar tal injustiça. Pretenderam alguns que o valor do precatório fosse expresso em um indexador, como o BTN, por exemplo, o que viabilizaria sua atualização até a data do respectivo pagamento. A tese, acolhida por alguns magistrados, a final foi rejeitada, acertadamente, pelo Supremo Tribunal Federal. A impossibilidade técnica de seu acatamento, em face da forma pela qual nos orçamentos é incluída a verba destinada ao pagamento de precatórios, é intransponível.

Realmente, nos orçamentos são incluídas as quantias correspondentes às condenações judiciais. Não é feita uma previsão, como acontece com todas as outras rubricas orçamentárias. Considera-se o fato. A condenação já ocorrida. E desta forma, como os orçamentos não são indexados, é impossível a indexação do valor dos precatórios, pois isto levaria inexoravelmente à impossibilidade do pagamento de todos eles.

Sustentaram, outrossim, alguns advogados a tese segundo a qual, em face do art. 100, da vigente Constituição Federal, os créditos de natureza alimentícia deviam ser pagos diretamente pelas repartições do Poder Público, não se lhes aplicando a regra do precatório. Tal interpretação da norma constitucional é razoável e foi acolhida também por vários magistrados. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região chegou a adotá-la em algumas de suas decisões. A Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, porém, vedou o pagamento direto, obrigando o uso do precatório mesmo para os créditos de natureza alimentícia, quando dispõe:

“É assegurado o direito de preferência aos credores de obrigação de natureza alimentícia, obedecida, entre eles, a ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios judiciais”. (Art. 4º, parágrafo único.)

Há quem sustente ser a referida lei inconstitucional. Assim, todavia, não nos parece. Aliás, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por unanimidade de votos, unificou a sua jurisprudência no sentido da necessidade do precatório mesmo para os créditos de natureza alimentar, com o que implicitamente reconheceu a constitucionalidade daquele diploma legal.

A Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, adota uma das interpretações do art. 100 da vigente Constituição Federal. Interpretação que nos parece ser a melhor, como demonstrou, com inteira propriedade, o ilustre Consultor. ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS, no Parecer nº CS-10, de 21 de maio de 1990, da Doutra Consultoria Geral da República (DOU de 22.05.90).

O pagamento direto na verdade tinha inconvenientes. Ensejava fraudes, advocacia administrativa, práticas ilícitas já denunciadas por Pontes de Miranda em comentários à Constituição de 1946. Ensejava violação da isonomia na medida em que nem todas as repartições pagavam seus débitos, ou porque não dispunham de verba, ou simplesmente porque não queriam pagar. Em qualquer caso, o Juiz não dispunha de instrumento eficaz para fazer valer a ordem de pagamento, sabido que os bens públicos são impenhoráveis.

A verdadeira solução para o problema, a nosso ver, não está no pagamento direto, mas na correta colocação da sistemática do precatório. E é simples. Basta que a verba orçamentária destinada ao pagamento dos precatórios seja uma previsão. Aliás, nada justifica que não seja assim. O orçamento, por sua própria natureza, é uma previsão. Tanto as receitas, como as despesas, nele são apenas previstas. Razão nenhuma existe para que, relativamente aos precatórios, a verba orçamentária corresponda ao valor efetivo dos mesmos, e não uma previsão.

Feita esta correção na forma de inclusão no orçamento de verba para os pagamentos de precatórios, cada um deles poderá ser pago, integralmente, isso é, com valor atualizado até a data do efetivo pagamento, e logo em seguida à respectiva apresentação ao Tribunal, com efetiva observância da ordem cronológica dessa apresentação.

Não se diga que a solução por nós preconizada é contrária às normas da atual Constituição. Esta diz ser obrigatória a inclusão nos orçamentos de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais apresentados até o dia primeiro de julho. Não proíbe, todavia, a inclusão nos orçamentos de verba correspondente à estimativa de precatórios a serem recebidos pelos Tribunais durante o período da execução orçamentária.

É incontestável o direito que os credores do Poder Público têm ao recebimento integral de seus créditos. Também não se questiona a preferência que há de ser assegurada aos titulares de créditos de natureza alimentar, nem a presteza com a qual deve ser feito o pagamento a estes. A questão que se coloca é a de saber qual a forma mais eficaz de

execução de sentenças contra o Estado, no que diz respeito a obrigações pecuniárias, e de modo especial a execução de créditos de natureza alimentar, a ser feita em caráter preferencial.

A Ordem dos Advogados do Brasil ingressou no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL com ação direta de inconstitucionalidade do parágrafo único, do art. 4º, da Lei nº 8.197, de 27 de junho 1991, acima transcrito, segundo o qual mesmo os créditos de natureza alimentar devem ser pagos pela via do precatório. Não se pode excluir a possibilidade de êxito da OAB nessa demanda. É certo, porém, que a melhor solução, pelas razões já expostas, não é a melhor. Seria muito mais razoável agir junto ao Congresso Nacional, para obter o aperfeiçoamento do instrumento que mais adequadamente se preste à solução do problema dos credores do Poder Público.

O precatório é, sem dúvida alguma, o melhor instrumento para esse fim. Em vez de repudiá-lo em face de sua insuficiência, o que se deve preconizar é o seu aprimoramento que, nos moldes indicados, contribuirá significativamente para a realização dos princípios da moralidade administrativa e da isonomia.