



Brasília | ano 54 | nº 213
janeiro/março – 2017

Satisfação de crédito em face do Estado em crise

RODRIGO MARTINIANO AYRES LINS

Resumo: Diante de uma situação de crise, deve-se avaliar se é possível inadimplir precatórios para que se possam solver despesas mais caras ao Estado. Todavia, a inadimplência autoriza ao Poder Judiciário executar o sequestro das verbas públicas e não se fixou na Constituição Federal de 1988 (CF) qualquer parâmetro para sua ocorrência. O artigo pretende debater a exata medida de intervenção do Poder Judiciário, que não deve prescindir da ponderação dos interesses que vierem a se apresentar em patamares diversos. Para tanto, colheram-se dados da Secretaria do Orçamento Federal, além de pesquisa encomendada pelo Conselho da Justiça Federal sobre o tema, bem como se analisou o Texto Constitucional, a Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 115/2010 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, para definir em que medida realmente é possível o sequestro da receita do Estado para a satisfação de créditos inscritos em precatório.

Palavras-chave: Orçamento público. Precatório. Sequestro de verba pública. Estado em crise.

Introdução

A satisfação de direitos perante o Estado sempre foi penosa ao longo da história, seja pela mera vontade do governante, seja por inúmeras outras razões de natureza política. A existência de precatório e de regras específicas para a requisição de seu pagamento representam conquistas sociais, embora ainda esbarrem em inúmeras dificuldades no campo fático.

“O precatório só existe e só é importante porque a administração pública, em geral, só paga seus débitos judiciais por força do precatório, em virtude do controle administrativo que deve recair sobre as importâncias entradas e saídas, e como forma de moralizar o serviço público”

Recebido em 25/10/16
Aprovado em 19/12/16

(CARVALHO, 1982, p. 19). Não é mesmo de se esperar o pagamento espontâneo de dívidas (notadamente de administrações anteriores) por parte de quem depende de voto e publicidade de suas ações; daí porque, em princípio, a mecânica do pagamento de precatórios deve decorrer de norma constitucional clara e taxativa.

O artigo, entretanto, propõe-se a perquirir razões jurídicas e políticas de o Estado eventualmente furtar-se em justa medida ao pagamento dos precatórios, sobretudo diante da crise que assola o Brasil e das amarrações orçamentárias de despesas de cumprimento vinculado. Não se pretende advogar um “calote”; a ideia é expor argumentos que redundem numa possível harmonização de interesses constitucionais que se encontrem em desequilíbrio.

Justifica-se a discussão pelo fato de o Poder Judiciário ter ao seu dispor o § 6º do art. 100 da CF, que em princípio lhe confere o direito de sequestro de verba pública do ente federativo inadimplente em caso de “não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito”. Daí as questões: e se não houver recursos financeiros suficientes? É possível o sacrifício da receita destinada a atender ao interesse público para que se efetue o pagamento de precatório? A Lei Orçamentária, aprovada pelo Parlamento, pode ser transgredida para a satisfação do direito individual reconhecido por sentença transitada em julgado?

Para tentar dirimir essas dúvidas, o artigo inicia-se com uma exposição breve sobre o orçamento público, sua história, relevância, fins, além dos vínculos específicos a despesas previstas no próprio Texto Constitucional, a exemplo dos gastos mínimos com educação e saúde. Em seguida, apresenta a dinâmica dos precatórios no Brasil, com seu histórico até a promulgação da Emenda Constitucional nº 62/2009, que trouxe inovações contundentes na sua forma de pagamento, além da própria possibilidade do sequestro de recursos públicos em caso de não reserva pelo ente devedor de verba orçamentária suficiente à liquidação das obrigações para com o Poder Judiciário.

A última seção foi destinada à defesa de argumentos jurídicos que buscam promover uma interpretação razoável diante de possível conflito fático entre a necessidade de pagar um precatório e a satisfação de despesas vinculadas ao atendimento de interesses públicos. Para tanto, apresentaram-se dados colhidos da Secretaria do Orçamento Federal, que contextualizou a vinculação de receitas a despesas públicas, indicando baixa taxa de discricionariedade na alocação de recursos. Ademais, fez-se referência a dados colhidos junto ao Conselho da Justiça Federal acerca da quitação de precatórios, que lhe trouxeram conclusões sobre os motivos pelos quais há inadimplência. Tentou-se demonstrar que a atitude do Judiciário de sequestro de verba pública deve passar por uma prévia e cau-

telosa ponderação, utilizando-se não só de fundamentos legais, mas também de políticos para que se chegue a um resultado final harmônico em relação aos preceitos constitucionais.

1. A receita pública e a vinculação de despesas no orçamento

1.1. O orçamento público

O modelo constitucional brasileiro acolheu a técnica da distribuição das funções estatais entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que atuam com independência e em coordenação, para o necessário equilíbrio na dosimetria do poder. A despeito da existência formal da divisão das funções entre os poderes, um interfere sobre o outro em justa medida, para que se evite a rejeitável concentração e se expurguem excessos que porventura venham a ser cometidos.

No século XVIII, com a notória ascendência da burguesia, o ambiente político mostrou-se favorável à absorção das teses liberais que enfrentavam a concentração de poder. A tirania dos monarcas era rejeitada pelo povo, insatisfeito com privilégios exacerbados em detrimento daqueles que não viviam do ócio.

Segundo a doutrina liberal da época, o Estado concentrador de poder seria o fantasma do indivíduo, na medida em que confrontava sua liberdade. Diante da antítese entre a “liberdade do indivíduo” e o “absolutismo do monarca”, fundamentou-se a criação do que veio a se chamar de “Estado de Direito”. A burguesia, até então classe dominada, apoderou-se da teoria liberal para despertar a consciência política do povo contra a decadente monarquia absoluta, submersa em privilégios que não condiziam com a realidade social. Os abusos cometidos no Estado absolutista permitiu

a sua superação por um Estado de cunho constitucional, amparado na tripartição de funções em órgãos distintos e independentes entre si (BONAVIDES, 1961).

Nessa ordem liberal, surgiu no início do século XIX, na Inglaterra, o orçamento público com características formais, visando ao efetivo exercício de controle sobre as contas públicas (BURKHEAD, 1971)¹. A ideia de haver um “orçamento” definido estabeleceu-se inicialmente pela necessidade de controle daquele que iria executá-lo. Os cidadãos já não mais se contentavam com um modelo em que o Rei não estivesse vinculado à prévia aprovação de receitas e despesas, além do dever de prestar contas.

No século XX, agregou-se ao objetivo de controle sob as receitas e despesas do Estado o ideário de função orientadora das tarefas que ele precisaria executar – seu plano de atuação, por exemplo, na saúde, educação, transporte, agricultura etc. (SILVA, 1973). A lei orçamentária mostrava-se como a principal ferramenta que levaria o governo a promover ações, qualquer que fosse sua orientação ideológica (PEREIRA, 1999). É, portanto, verdadeiro instrumento político, proposto pelo Poder Executivo e demais entes com autonomia administrativo-financeira, e admitido à ampla discussão e voto pelo Poder Legislativo, além do controle externo, depois de aprovado, pela via dos tribunais de contas e do próprio Parlamento, o que bem corporifica a necessária técnica dos *checks and balances* e alcança, em princípio, os fins democráticos.

¹José Afonso da Silva (1973) menciona que o orçamento público remonta à Magna Carta de 1215, quando da exigência dos barões ingleses de que o Rei lhes submetesse os tributos a serem cobrados dos súditos. Em 1689 também se tem a autorização de despesas pelo Parlamento inglês, entre os vários outros acontecimentos históricos que culminaram com a peça formal do orçamento na Inglaterra nos idos de 1822.

O orçamento representa, neste século XXI, não só uma ferramenta de controle sobre o Estado, mas um importante programa vinculado de políticas sujeito a rigorosa administração financeira e aos princípios que regem os entes públicos, entre os quais o da eficiência.

1.2. A despesa pública e as amarrações constitucionais

A seção II do Capítulo II do Título VI da CF disciplina as diretrizes do orçamento público brasileiro e estabelece, inclusive, o ciclo orçamentário, definido por COPE (1963) como os passos segundo os quais os orçamentos são preparados, votados, executados, seus resultados avaliados e as contas respectivas julgadas.

É certo, contudo, que há gastos cogentes a serem realizados, além da definição de certos limites a eles, tudo pelo bem da boa gestão e emprego dos recursos públicos. A partir de 1988, com a CF, houve sensível diminuição no grau de discricionariedade no uso dos recursos públicos, exatamente considerando as vinculações de despesas e as transferências obrigatórias, além das despesas com pessoal, benefícios previdenciários, dentre tantas outras.

A Secretaria de Orçamento Federal, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, definiu a existência de receitas desvinculadas dentro do total da arrecadação como critério para medir o grau de discricionariedade no emprego de recursos. A partir dos dados recolhidos, a Secretaria constatou que “houve significativo decréscimo no montante das receitas desvinculadas, principalmente no período compreendido entre os anos de 1988 e 1994.” E exemplifica: “Em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total das receitas do Tesouro, enquanto que, em 1993, a participa-

ção caiu para 22,9%.” No exercício de 2002, por sua vez, verificou que “apenas 19,4% dos recursos da União eram isentos de vinculação, e a previsão para 2003 é que este percentual seja de 19,7%.” A situação não é diversa nos dias de hoje, uma vez que não houve alterações no destino desses recursos no bojo da CF (VINCULAÇÕES..., 2003).

É fácil perceber o quanto é comprometido o orçamento brasileiro por força das disposições constitucionais. Tendo por parâmetro os gastos da União, observa-se que para a saúde devem ser destinados pelo menos 15% da receita corrente líquida (art. 198, § 2º, II, da CF); a educação consome no mínimo 18%² desses recursos, afora os gastos com previdência e com o serviço público, que normalmente beiram os limites legais³. Além dessas vinculações constitucionais, há uma série de investimentos que são vinculados por força legal, inclusive os de cunho social, a exemplo do Bolsa Família. É no bojo desse orçamento que se deve reservar verba destinada a solver precatórios, por força do que estabelece o § 5º do art. 100 da CF, sob pena de, em não o fazendo, o ente sujeitar-se a sequestro de sua receita.

2. O regime de pagamento de precatórios no Brasil

2.1. O precatório

Entre as obrigações da administração pública encontra-se a necessidade de pagamen-

²Para os Estados e o Distrito Federal o montante eleva-se para 25%.

³Os tetos para a realização de despesas com pessoal, na forma como referido no art. 169 da CF foram definitivamente estabelecidas no art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 da seguinte forma, tendo por referência a receita corrente líquida: União – 50%; Estados – 60% e Municípios – 60%.

to das despesas oriundas dos precatórios que lhe são endereçados. Segundo Oliveira (2005), o precatório corporifica um ato administrativo⁴ de comunicação interna entre o Estado-Juiz e o Poder Executivo, pelo qual se dá a notícia de condenação judicial no afã de que a verba respectiva possa ser incluída em orçamento e destinada à quitação da dívida. Para Franco (2002, p. 129-130), muito mais que uma comunicação, o precatório é “uma ordem dirigida ao membro do Poder Executivo responsável pelo pagamento, determinando que seja a verba nele discriminada incluída no orçamento do exercício seguinte, para depósito até o final desse exercício, de modo a satisfazer o crédito do exequente”.

Embora o precatório em si não ostente a condição de ato jurisdicional, é certo que, para a ocorrência de seu efetivo pagamento, quando não há espontaneidade do Executivo para fazer incluir na lei orçamentária recursos financeiros a tanto, o Poder Judiciário poderá fazê-lo por constrição direta sobre as verbas públicas (sequestro), a bem de satisfazer direito reconhecido e sacramentado sob os auspícios da coisa julgada, embora devam existir limites, conforme será mais bem dirimido noutra seção.

2.2. Evolução histórica e a mecânica do sequestro para pagamento dos precatórios

As Constituições do Império (1824) e da Primeira República (1891) nada trouxeram acerca da possibilidade de requisição de pagamentos pelo Poder Judiciário até porque este, à época, era deferente aos atos do Executivo⁵. O credor do Estado só conseguiria ser satisfeito por livre e espontânea vontade da própria administração pública (CUNHA, 1999).

⁴É ato administrativo por não deter qualquer carga decisória. É ato vinculado, decorrente da própria mecânica de cumprimento dos deveres constitucionais.

⁵“O Poder Judicial não era instituído em função de uma oposição entre os direitos individuais e o poder político, como o seria num pacto liberal. O Poder judicial era uma divisão funcional do poder soberano do Império. Essa divisão funcional significava que havia um domínio de atribuições próprias e um conjunto de órgãos delegados para exercê-las. Porém, além dos limites da divisão, o Poder Judicial era identificado ao poder imperial em seus fundamentos e objetivos. Era pois da sua condição de representantes, ou delegados, do poder imperial que os magistrados recebiam a sua investidura para a mediação dos conflitos entre os indivíduos.” (KOERNER, 1998, p. 39). Não havia, pois, separação de poderes, havia a distribuição de funções ao interesse da administração central. E não se inseriu no Brasil o Poder Moderador na forma como idealizada por Benjamin Constant, mas sim como mecanismo de controle dos demais poderes. Os juízes, embora “independentes”, apenas seriam a “boca da lei”, sob pena de estarem a usurpar as funções do Legislativo e se submeterem ao crivo do Poder Moderador, que detinha a competência para determinar remoção forçada ou suspensão daqueles. O acesso do indivíduo ao Judiciário para suscitar interesse individual frente ao coletivo só era exercitado graciosamente, cabendo ao agente do governo reconsiderar o ato com base na mera discricionariedade (KOERNER, 1998, p. 41).

A Constituição de 1934 foi a primeira a dar *status* constitucional ao precatório⁶, mas tão só o fez em relação à Fazenda Pública Federal, omitindo-se em relação aos Estados e Municípios. No parágrafo único do seu art. 182, previu-se que os créditos cuja destinação seria o pagamento dos precatórios deveriam ser consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário. Porém, ao Presidente da Corte caberia expedir as ordens de pagamentos limitadas aos valores que estivessem creditados no cofre público para tanto. Ao Poder Executivo federal caberia, pois, direcionar a seu critério as importâncias que se reservariam ao cumprimento dessas obrigações, o que resultava, segundo José Augusto Delgado (2003), em controle direto sobre o quantitativo da dívida reconhecida pelo Poder Judiciário, além de um alongamento excessivo para a sua liquidação.

Esse mesmo parágrafo único do art. 182 também previu a possibilidade de *sequestro* dos valores pelo Judiciário, mas apenas “a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência” e ouvido o Procurador-Geral da República. A inexistência de destinação de crédito orçamentário suficiente para fazer vezes ao pagamento dos precatórios não seria motivo para o sequestro, portanto.

A Carta Constitucional de 1937 tão só modificou o termo “precatório” para “precatória”⁷, mantendo basicamente toda a mecânica já prevista na Constituição de 1934, inclusive para o sequestro.

A Constituição de 1946, por sua vez, trouxe alterações relevantes, merecendo destaque a previsão de pagamento de precatórios também pelas Fazendas estaduais e municipais, e as respectivas requisições pelos Presidentes dos Tribunais de segunda instância⁸, seja do à época TFR (Tribunal Federal de Recursos), para as causas de interesse da união, seja dos Tribunais de Justiça estaduais, em relação aos demais litígios⁹. Manteve-se a possibilidade de sequestro apenas para a hipótese de preterição da ordem preferencial de pagamento ao credor e não houve dispositivo que tenha previsto reserva obrigatória de recursos para o custeio dessas despesas, de modo que ainda ficava sob a boa vontade política a destinação de verba suficiente para cumprir essas obrigações.

A Constituição de 1967 inovou ao prever expressamente, no § 1º de seu art. 117, a obrigatoriedade de inclusão na lei orçamentária de verba destinada ao pagamento dos débitos decorrentes dos precatórios judiciais; porém, pela leitura do § 2º do mesmo dispositivo, vê-se que não

⁶ Cf. art. 182 da Constituição de 1934.

⁷ Cf. art. 95 da Carta Constitucional de 1937.

⁸ Nas Constituições anteriores, as requisições de pagamento davam-se tão só por requisições oriundas do Supremo Tribunal Federal.

⁹ Cf. art. 204 da Constituição de 1946.

necessariamente a previsão legal contemplaria recursos suficientes à quitação da dívida, uma vez que indica que o presidente do tribunal respectivo deveria determinar o pagamento “segundo as possibilidades do depósito”. Também manteve a dinâmica do sequestro na mesma medida de como foi prevista na Constituição que lhe antecedeu.

A CF representa um marco na evolução do pagamento dos precatórios, merecendo, em consequência, uma seção específica para tratá-la.

2.3. O regime da Constituição de 1988 e de suas reiteradas emendas

A CF disciplinou a fórmula de pagamento de precatórios em seu art. 100 e não trouxe, em seu texto original, novidade relevante em relação à que lhe antecedeu. De diferente, instituiu tão só uma preferência de pagamento aos créditos de natureza alimentícia¹⁰. Mantiveram-se as ordens de pagamento, os depósitos e o sequestro para o caso de preterimento do direito de precedência que tivesse o credor.

Talvez o maior impacto tenha sido não o da Constituição, mas sim o de seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cujo art. 33 estabeleceu a possibilidade de parcelamento em oito anos da dívida do Estado, em prestações anuais, idênticas e sucessivas, a partir de 1º de julho de 1989, fato inédito na história constitucional do Brasil. O objetivo, sem dúvida, era permitir o escalonamento da dívida dentro de um padrão razoável e possível de ser adimplido pelas Fazendas.

¹⁰ O Supremo Tribunal Federal (STF) chegou a ser instado acerca da possibilidade do pagamento desses créditos se darem independentemente da inscrição do precatório. Entretanto, a Corte entendeu que a nova regra constitucional não o dispensava; apenas teria estabelecido uma preferência de pagamento (BRASIL, 1993; 1999).

A Emenda Constitucional nº 20/1998 fez incluir o § 3º no art. 100 da CF, instituindo regime diferenciado para o pagamento de obrigações que viessem a ser definidas em lei como de pequeno valor.

A Emenda Constitucional nº 30/2000 trouxe uma série de inovações com a nova redação dada aos parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 100 da CF, além do acréscimo dos parágrafos 1º-A, 4º e 5º, merecendo destaque as seguintes: (i) a especificação de quais débitos teriam natureza alimentar; (ii) as dotações orçamentárias e os créditos abertos deveriam ser consignados diretamente ao Poder Judiciário; (iii) a tipificação como crime de responsabilidade da conduta do Presidente do Tribunal que viesse a retardar ou frustrar o pagamento dos precatórios; (iv) estabelecimento de novo prazo no ADCT para liquidação das obrigações com precatórios pendentes até a data da publicação da emenda, de até dez anos, com uma série de ressalvas e exceções.

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 37/2002 vedou a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como o fracionamento, a repartição ou a quebra do valor executado, a fim de evitar que o pagamento se fizesse em parte por precatório, em parte por requisição de pequeno valor. Além disso, fez incluir os arts. 86 e 87 no ADCT, que estabeleceram, em resumo, condições novas sobre o parcelamento de precatórios e critérios de definição dos débitos de pequeno valor.

A Emenda Constitucional nº 62/2009 promoveu novas alterações no art. 100 da CF, além da inclusão do art. 97 no ADCT, o qual acabou por estabelecer novo regime especial de pagamento de precatórios para os Estados, Distrito Federal e Municípios em mora com suas obrigações até a data da sua publicação. Foram previstas duas formas para o adimple-

mento da dívida nesse regime especial, à escolha do Chefe do Executivo: (i) depósito mensal em conta especial de percentual¹¹ sobre a receita corrente líquida do ente devedor, sem predeterminação de prazo, uma vez que os pagamentos deveriam ocorrer enquanto o saldo devedor excedesse a importância anual a eles destinada ou (ii) liquidação da dívida pelo prazo de até quinze anos, mediante depósito anual em conta específica do saldo total dos precatórios devidos¹², diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento. Permitiu-se também a existência de cessão de crédito, compensação com a dívida ativa, leilão de precatórios, acordos e pagamento com ordem crescente de valores.

Assim como o fez o originário, o Constituinte reformador passou sistematicamente a prever fórmulas para a liquidação dos precatórios, o que, a bem da verdade, acabava por retardar de sobremaneira a sua ocorrência, em prejuízo do respeito à coisa julgada e ao próprio princípio do acesso à justiça. Todavia, a generalização é sempre perigosa, de modo que seria necessário analisar caso a caso e diferenciar os entes federativos que tinham por objetivo tão só retardar injustificadamente o cumprimento de suas obrigações daqueles que porventura estivessem com orçamentos em déficit, sobretudo diante da necessidade de custeio dos gastos correntes essenciais ao Estado, dentre os quais se encontram as despesas com saúde, educação e serviço público.

Também inovando, a EC nº 62/2009 estabeleceu como caso de sequestro da verba pública,

além da preterição da ordem de pagamento ao credor, a ausência de reserva orçamentária de valor que seja necessário à satisfação do débito. Assim, permitiu-se que o próprio Judiciário atropelasse eventuais razões políticas que deram ensejo à destinação insuficiente de verba para a liquidação de precatórios.

Contra essa Emenda foram propostas quatro ADIs (BRASIL, 2013a; 2013b; 2014a; 2014b), cujo resultado foi o seguinte: declarou-se a inconstitucionalidade dos §§ 9º e 10 do artigo 100; deu-se interpretação conforme ao referido dispositivo, para adotar os mesmos critérios de fixação de juros moratórios para devedores públicos e privados, nos limites da natureza de cada relação jurídica analisada; declarou-se inconstitucional, em parte e por arrastamento, o art. 1º-E, da Lei nº 9.494/1997, com a redação dada pelo art. 5º da Lei 11.960/2009; declarou-se ainda a inconstitucionalidade do § 15 do artigo 100 e do artigo 97 do ADCT, bem como a expressão “na data de expedição do precatório”, contida no § 2º; e das expressões “índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança” e “independentemente de sua natureza”, constantes do § 12 do art. 100 da CF.

Quanto ao § 15 e ao art. 97 (ADCT), o STF entendeu que – ao se criar um regime especial para o pagamento de precatório para Estados, Municípios e Distrito Federal, consistente na reserva de percentual da receita corrente líquida ou na concessão do prazo de até quinze anos para a liquidação dos respectivos saldos pendentes, ainda que sob a administração da Presidência do Tribunal –, acabou por se conceder nova moratória para quitação dessas obrigações da Fazenda Pública, em franca contrariedade à cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, *caput*), ao princípio da separação de Poderes (CF, art. 2º), ao postulado da isonomia (CF, art. 5º), às

¹¹ Cf. art. 97, §2º, I, da CF.

¹² Acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios.

garantias do acesso à justiça e efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV), além de afrontar o direito adquirido e a coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI).

Atendendo à questão de ordem, entretanto, o STF resolveu modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, para, entre outros pontos, conceder sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009 por cinco exercícios financeiros, a contar de primeiro de janeiro de 2016, mantendo, inclusive, o vínculo de percentuais mínimos da receita corrente líquida que devem ser destinados ao cumprimento de tais obrigações (art. 97, § 10, do ADCT), sobretudo para não inviabilizar a administração dos recursos que já haviam sido alocados para o cumprimento da regra do art. 97 do ADCT. Indiretamente, o Judiciário acabou por admitir a moratória da dívida, ainda que por um prazo mais curto. Entretanto, os problemas estão longe de ser sanados, diante das mais variadas razões de ordem política e financeira.

3. Política, judiciário e o elo entre o cumprimento das obrigações orçamentárias e o dever de pagamento dos precatórios

3.1. Crise e razões políticas para descumprir a ordem de pagamento de precatório

O Conselho da Justiça Federal (CJF) publicou uma pesquisa desenvolvida pelo Departamento de Direito Privado da Universidade Federal Fluminense, em parceria com o Centro de Estudos Judiciários, com o objetivo da coleta e análise de dados sobre as razões políticas que levavam ao descumprimento das ordens judiciais nas execuções contra a fazenda Pública federal, no período de 1995 a 1999. Do resultado, verifica-se que, do total de valores requisitados pelo Poder Judiciário, apenas 47,28% foram efetivamente pagos no referido período e especificamente quanto às razões que levaram ao inadimplemento, concluiu-se que se davam por: (i) segundo os dados coletados da imprensa (confirmados parcialmente por informações obtidas no Centro de Processamento de Dados do Tribunal Regional Federal da 2ª Região): a) suspeita de fraude e b) erro nos valores; (ii) segundo a responsabilidade pela efetividade da jurisdição: a) falta de previsão orçamentária, b) falta de fluxo financeiro e c) erro judiciário (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2001).

Pelo que se pode perceber, com os resultados a que chegou o CJF, os devedores públicos deixam de pagar suas obrigações por motivos de

ordem variada e, entre eles, indubitavelmente está a carência de recursos financeiros. Como se viu na seção anterior, a receita pública já é bastante comprometida com uma série de obrigações constitucionais e legais que determinam a vinculação de receitas, sob pena, inclusive, da prática de crime de responsabilidade e intervenção no ente federativo.

Desse modo, é razoável admitir a presença de razões políticas que podem ensejar o inadimplemento involuntário das obrigações para com o Poder Judiciário e seus jurisdicionados. Deve-se observar que se divulgam pela mídia inúmeras notícias dando conta da crise econômica em que o Brasil está submerso, o que impacta diretamente na receita pública, em todos os níveis da Administração estatal: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As receitas encolheram ou estagnaram-se, e as vítimas mais atingidas são os Municípios, que têm sua sobrevivência normalmente subordinada a transferências de recursos dos Estados ou da União.

Nesse contexto, há a necessidade de contingenciar as despesas públicas, para que se tenha um equilíbrio fiscal capaz de fazer cumprir as obrigações constitucionais, legais e contratuais, além dos compromissos políticos de campanha. E, entre essas despesas, está o pagamento de precatórios, a bem da satisfação de direito conquistado judicialmente e por sentença transitada em julgado, desde que ocorra dentro da capacidade orçamentária de cada ente, já que os recursos públicos não são ilimitados.

Como é necessário contrapesar todas as despesas públicas, desde que respeitados os limites mínimos de aplicação de recursos, é preciso verificar o *quantum* da receita que poderá ser destacado do orçamento para a entrega ao Poder Judiciário.

A CF, em seu art. 100, § 5º, estabelece o dever de as entidades de Direito Público fazerem inserir no orçamento verba “necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado”; e o § 6º determina que tais créditos sejam entregues diretamente ao Poder Judiciário e que a não reserva orçamentária desse “valor necessário” à satisfação do seu débito poderá implicar o sequestro da quantia respectiva.

A leitura isolada desses dispositivos pode levar o intérprete a concluir que todo o crédito incluído decorrente de precatório deve gerar o respectivo e imediato débito para o ente público, independentemente de seu valor, uma vez que a não alocação dos recursos em montante “necessário” autoriza o Judiciário a sequestrar diretamente a receita pública.

Se aplicar gramaticalmente aquele enunciado constitucional, o presidente do tribunal deixará de analisar o orçamento e as razões políticas reais que demandariam uma limitação ao pagamento dos pre-

catórios, diante da necessidade de empregar o princípio do equilíbrio orçamentário¹³. É bem verdade que há atrasos injustificáveis na quitação de tais dívidas; daí a consideração de Odete Medauar (2012, p. 187) de que se teria instalado no Brasil um “verdadeiro calote estatal, com o poder público adiando ao máximo o pagamento dos débitos originários de decisões judiciais (décadas, muitas vezes)”, o que representaria um “grande desprestígio ao Poder Judiciário e um atentado à coisa julgada”, além de repercutir no acesso ao Judiciário e contrariar as expectativas sociais sobre ele, sobretudo diante do espaço simbólico que preenche na sociedade. Não se almeja uma “defesa do calote”, mas tão somente o necessário equilíbrio nas despesas do Estado, cujas obrigações visam ao atendimento do interesse público, algumas delas para concretizar inafastáveis direitos fundamentais. Afinal, o orçamento espelha o compromisso com o atendimento das demandas públicas e, sobretudo, aquelas requeridas pela própria sociedade, seja diretamente (orçamento participativo), seja por meio de seus representantes políticos.

Não se poderia analisar a Emenda Constitucional nº 62/2009 em recortes, como o fez o STF. O Constituinte derivado previu a possibilidade de pagamento da dívida em quinze anos ou a reserva de percentual do orçamento mensal para tanto, em conjunto com a autorização para o próprio Judiciário sequestrar verbas públicas para o caso de inadimplemento da obrigação. A perspectiva, sem dúvida, era a de contingenciar melhor esses gastos e, para aqueles recalcitrantes ao cumprimento das novas regras estabelecidas, admitiu-se o sequestro dos recursos públicos.

¹³ Acerca dos princípios orçamentários e sua validade, ver Giacomini (2012).

Todavia, o STF declarou a inconstitucionalidade da mencionada forma de pagamento, mas sem também o fazer em relação à nova hipótese de sequestro que foi concedida ao Poder Judiciário, o que se mostra totalmente incompatível com os fins visados pelo legislador, mormente diante da possibilidade de quebra contundente de todo o planejamento orçamentário previsto na lei respectiva. Há, pois, a necessidade de se ponderarem os bens constitucionais em nítida colisão.

3.2. A ponderação inescapável e a Proposta de Emenda Constitucional nº 74/2015

O art. 100 da CF é claro ao estabelecer a obrigação dos entes federados de honrar o pagamento dos precatórios. E, para dar efetividade a essa norma, estabeleceu a necessidade de dotação orçamentária específica para tanto, que, se não for suficiente, sujeita os cofres públicos ao sequestro da respectiva quantia¹⁴.

Deve-se observar, entretanto, que há necessidade de um cenário específico para a ocorrência da medida *extrema* do sequestro das verbas públicas. O Constituinte estabeleceu essa regra como verdadeira garantia do cumprimento das decisões judiciais transitadas em julgado, mas para o caso de descumprimento imotivado da alocação de recursos orçamentários. Evidente que o presidente do tribunal não poderia utilizar-se de tal medida constritiva na hipótese de carência de recursos financeiros para o pagamento do estoque de precatórios, sobretudo se considerar a necessidade de manter o equilíbrio fiscal diante de uma crise notória, em razão da qual até o custeio das despesas essenciais à administração pública estão sendo comprometidas, a exemplo daquelas destina-

¹⁴ Vide §§ 5º e 6º do art. 100 da CF, com a redação dada pela EC nº 62/2009.

das à saúde, à educação e à folha de pagamento, fato cotidianamente noticiado, tanto no âmbito dos Estados, como também dos municípios.

Como diria Humberto Ávila (2007, p. 34), o “Poder Judiciário e a Ciência do Direito constroem significados, mas enfrentam limites cuja desconsideração cria um descompasso entre a previsão constitucional e o direito constitucional concretizado”. A realidade dos entes federativos, especialmente dos municípios, é severa: os recursos estão parcos e há grande dificuldade em administrar o pouco que se tem naquilo que é elementar ao povo, exatamente para concretizar os direitos fundamentais mais caros da CF.

Ao simplesmente realizar o sequestro, sem qualquer análise da situação financeira do ente federativo, o presidente do tribunal estará não só ferindo sua autonomia, como também o expondo à sorte de uma intervenção, já que não conseguirá cumprir o mínimo exigido da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, conforme estabelece, por exemplo, o art. 35, III, da CF¹⁵.

Pelo que se pode perceber, na medida em que o Poder Judiciário pretende o cumprimento gramatical da regra prevista no art. 100 da CF, em dissociação com uma análise conjunta dos demais princípios insertos no Texto Constitucional, poderá expor os entes federativos ao descumprimento de outras regras de maior peso, se realizada uma ponderação.

Como explica Garapon (2001), o direito não mais entrega ao magistrado a função de “boca da lei”, visto que não se está diante apenas de um conjunto de regras, mas de um emaranhado de princípios que demanda o “espírito público desinteressado” do juiz para aplicação escorreita da norma. Se a justiça deve ser o último recurso contra a implosão da democracia, não deve servir para violar exatamente a concretização do planejamento político traçado pela via do orçamento.

Em caso como esses, em que existe nítido conflito de preceitos constitucionais, há a necessidade de harmonizá-los, para diminuir o possível prejuízo (ALEXY, 2008). O Poder Judiciário deve bem ponderar a aplicação não só da regra do art. 100 da CF, em contexto isolado, mas dentro de todo o contexto constitucional, inserto numa lógica inerente ao caso concreto. Ou seja, deve o presidente do tribunal requisitante sopesar a situação financeira de cada ente federativo a quem se solicitou o pagamento, para que possa bem decidir sobre o *quantum* que poderá ser destinado à quitação de precatórios, sem sacrifício das obrigações constitucionais, legais e até contratuais assumidas.

¹⁵ Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Sobre o tema, leciona Jorge Reis Novais (2010, p. 721):

colisão é sempre entre as modalidades, parcelas ou dimensões particulares de interesses ou bens de alguma forma constitucionalmente protegidos e que o grau ou a intensidade da ameaça de não realização que sobre eles impende é variável em função das circunstâncias de cada caso, cabe indagar da relevância constitucional do que está efectivamente em jogo, tendo em conta as valorações já directa ou indirectamente realizadas pela Constituição; assim, há que se perceber se o interesse de liberdade em causa se refere ao *núcleo* ou à *auréola* do respectivo direito fundamental, se está mais ou menos próximo do valor da dignidade da pessoa humana enquanto princípio constitucional vital que dá sentido estrutural unificante ao sistema dos direitos fundamentais e ao conjunto constitucional de valores, entendido, não como ordem hierarquizada e escalonada, mas como conjunto de valores que se relacionam e limitam reciprocamente em termos só a determinar no caso concreto mediante valoração e ponderação de bens.

É necessária a análise pontual, caso a caso, para que se possa extrair a norma que será aplicada à situação concreta. O estabelecimento de *standards* jurídicos não é conveniente à situação que ora se apresenta, pois cada ente federativo pode apresentar peculiaridades que redundem em maior ou menor capacidade de pagamento dos precatórios que lhe forem requisitados. E não deveria ser necessário *judicializar* essa questão de ordem política, se no próprio processo administrativo que se destina ao pagamento o presidente do tribunal pode ter acesso a informações capazes de subsidiar uma melhor dosimetria do que deve ser destacado do orçamento.

Embora Ronald Dworkin (2002) entenda que o juiz deva efetivar direitos individuais em detrimento dos coletivos, além de atribuir ao resultado de suas decisões um grau absoluto de certeza¹⁶, defende também a necessidade de conhecimento profundo do caso concreto a fim de atingir uma solução adequada, que deverá necessariamente considerar os dados éticos e políticos. E não há dúvida de que o presidente do tribunal, para melhor decidir, deverá atentar para a situação política e financeira de cada devedor sob ameaça de ver sequestradas suas verbas públicas, para que não se contrariem mandamentos nucleares do nosso sistema constitucional. Se assim o fizer, sem esvaziar o cumprimento do direito individual, poderá melhor equacionar as demandas coletivas, a bem da saúde fiscal do Estado.

Partindo dessas premissas, é inadmissível que o custeio dos precatórios possa vir a prevalecer sobre o pagamento das despesas com saúde,

¹⁶ Com o que não concordamos.

educação, contratos em vigência e folha de pagamento, sob pena de se concretizar o caos político-constitucional. Ademais, por força do princípio da supremacia da Constituição, as suas normas que especialmente expressam direitos fundamentais devem prevalecer sobre as outras.

Desse modo, basta que o Poder Judiciário bem pondere os interesses coletivos que estão em jogo em cada um dos entes federativos que podem vir a ser atingidos com os sequestros. E não se deve pretender uma exoneração no cumprimento das obrigações; apenas se devem harmonizar os princípios constitucionais colidentes, para que haja a satisfação da dívida dentro das possibilidades de cada um dos entes federativos.

Para Filgueiras (2012), tanto o constitucionalismo liberal quanto a teoria da democracia deliberativa não conseguiram encontrar solução “para a passagem da política para a justiça, e vice-versa”. Segundo ele, só a aplicação do “princípio normativo do interesse público” pode solver essa “zona cinzenta”, porquanto seria capaz de promover o elo entre o que é justo e aquilo que se entende por legítimo.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2014) leciona que o Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos, só poderá tutelar os interesses privados quando estes não se chocarem com aqueles. Segundo afirma, o interesse público é princípio geral do Direito e verdadeiro “pressuposto lógico do convívio social.”

José dos Santos Carvalho Filho (2006, p. 24-25) também defende que no *Welfare State*, no qual se encontra em essência o nosso modelo constitucional, “as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público.” Para ele, “o indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais”.

É também verdade, como adverte Di Pietro (2010), que o Direito Administrativo se desenvolveu tendo por base ideias opostas: de um lado, a *proteção dos direitos individuais* diante do Estado e, de outro, a necessidade de *satisfação de interesses públicos*. Contudo, conclui que o Estado deve assegurar a *supremacia do interesse público sobre o particular*, exatamente diante do cunho social cravado pela CF. Na equação que se valha do princípio da proporcionalidade, o peso maior deveria ser dado ao interesse público, embora de deva reconhecer que ele representa conceito indeterminado. Observa, todavia, que é pela atividade interpretativa do caso concreto que se pode acabar com essa indeterminação, com o encontro de uma solução justa. Não se substitui o interesse público pelo privado: eles devem ser ponderados e, na medida do possível, devem coexistir em harmonia, uma vez que não devem em princípio colidir ao ponto de um deles ser fulminado.

Entretanto, decisões não podem lastrear-se unicamente no “interesse público”, o que conduziria ao risco de se abolirem direitos individuais, cenário típico de Estados de exceção. O que deve haver é uma preferência no atendimento daquele e não sua intocável supremacia. O intérprete deve buscar a harmonia entre esses interesses, de modo a não esvaziar por completo o direito individual.

Diante das inconstâncias da sociedade, é necessária uma atuação criativa daqueles que estão a enxergar as novas demandas em conflito ou os problemas sem resposta, para tentar solvê-los. E a criatividade aqui exposta não deve ser confundida com *ativismo*; afinal, “em todo ato de interpretação há certo grau de criatividade” (CAPPELLETTI, 1999, p. 24).

Nessa situação sob análise, não resta dúvida de que o interesse público denota a necessidade de o orçamento ser prioritariamente direcionado ao atendimento da atividade-fim do Estado; mas se afigura possível e razoável que parte dele seja destacado para o cumprimento das obrigações judiciais. O problema está no *quantum*.

Talvez o grande equívoco esteja na ausência de enunciado constitucional que determine a fixação de percentuais mínimos e máximos que obrigatoriamente devam ser reservados para o pagamento de precatórios dentro das leis orçamentárias. Isso porque não parece minimamente justo cogitar o calote da administração pública, nem que o Poder Judiciário possa ter carta branca para intervir nas contas públicas sem qualquer limite, ainda que seja para a garantia do adimplemento de um direito individual.

Uma das conclusões a que chegou o Conselho da Justiça Federal (2001, p. 122) é a de que a “falta de previsão orçamentária não pode ser solucionada judicialmente, ao menos enquanto subsistir a doutrina dos atos políti-

cos como insuscetíveis de controle”. Ocorre que a EC nº 62/2009 acabou dando liberdade ao Poder Judiciário para ir direto ao cofre público para sequestrar valores, sem indicar qualquer parâmetro político para tanto, o que pode ocasionar decisões deveras absurdas diante de orçamentos que por natureza apresentam contundentes limitações.

Para talvez tentar equacionar melhor esses interesses em conflito, os deputados federais Carlos Sampaio (PSDB/SP), Leonardo Picciani (PMDB/RJ) e Sibá Machado (PT/AC) apresentaram a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 74/2015, que muda o regime especial de pagamento de precatórios para viabilizar sua quitação pelos entes federativos, a qual já foi aprovada no âmbito da Câmara dos Deputados e aguarda votação no Senado Federal.

O que a PEC propõe nada mais é do que uma tentativa de harmonizar os princípios constitucionais, não para que haja o descumprimento absoluto de um deles, e sim a possibilidade de sua aplicação sem tanto sacrifício do orçamento. A proposta estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que estiverem em mora com precatórios, até 31 de dezembro de 2020, poderão quitar seus débitos mediante depósitos mensais de 1/12 do valor calculado percentualmente sobre suas respectivas receitas correntes líquidas, percentual que não poderá ser inferior à média do que foi gasto para o pagamento de precatórios entre os anos de 2010 e 2014. Há de se ter um parâmetro e essa PEC o estabelece.

Deve ser respeitada e reconhecida a necessidade de os entes públicos cumprirem as referidas obrigações; contudo, os meios para que isso aconteça demandam maior debate nos meios democráticos. Não se pretende negar o direito de cada indivíduo de receber aquilo que lhe é devido, mas há também de se

ponderar que a cada direito corresponde um custo específico para sua concretização, e o Brasil vive uma crise que não está a permitir gastos para além do que se pode conceber como premente para a sociedade.

Deve-se também interpretar melhor as regras contidas nos §§ 1º a 3º do art. 33 da Resolução 115 do Conselho Nacional de Justiça. O seu § 1º é claro ao estabelecer que cabe à autoridade realizar o pagamento do precatório que lhe for requisitado ou prestar informações, após o que o processo deverá seguir ao Ministério Público para parecer (§ 2º) e posterior decisão do presidente do tribunal (§ 3º), sujeita a recurso interno (§ 4º).

Se ainda é possível “prestar informações”, é evidente que cabe ao presidente do tribunal ponderar e analisar as informações prestadas pelo devedor no que diz respeito às suas forças orçamentárias para o adimplemento das obrigações. Há, portanto e necessariamente, um juízo de mérito antes de se promover o sequestro dos valores, o que só deverá ocorrer, como já defendido alhures, em casos excepcionais, quando não houver motivo de força maior a justificar o inadimplemento.

Não fosse só isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, na parte que dispõe sobre a dívida e endividamento, estabelece no § 7º do seu art. 30 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.” Tais limites referentes à “dívida consolidada” da União, Estados e Municípios devem ser necessariamente fixados em percentual da receita corrente líquida, conforme se prevê no § 3º, do mesmo art. 30. Percebe-se, portanto, que a verba destinada ao pagamento de precatórios necessariamente deve constar de percentual da receita corrente líquida do ente devedor; o presidente do tribunal não tem, pois, liberdade para promover sequestro com ignorância à lei orçamentária.

Logo, compilando os enunciados normativos que tratam do tema, interpretando-os sistematicamente e bem ponderando os interesses colidentes (público e individual), parece razoável concluir que a determinação de sequestro das verbas públicas pelo presidente do tribunal só poderá ocorrer em quatro hipóteses: (i) quando preterida a ordem de pagamentos; (ii) na ausência de reserva de percentual na lei orçamentária destinado à quitação dos precatórios, hipótese em que a autoridade deverá pautar-se na razoabilidade, para verificar que parte do orçamento poderá ser destacada sem abalo contundente nas demais obrigações do ente público inadimplente, fixando percentual dentro da receita corrente líquida do devedor; (iii) na ausência de reserva de percentual suficiente no orçamento para quitar precatórios, situação em que o presidente do tribunal deverá bem ponderar que importância a mais, além

do que já foi reservado, poderia destinar-se a tal fim sem comprometer o desiderato do orçamento, bem entendido como um planejamento das políticas públicas a que se visa implementar ou atender por ordem constitucional; e (iv) na hipótese em que o devedor não destinar parte do que foi fixado no orçamento para custear as despesas com precatório – neste caso, limitando-se, em regra, ao percentual já fixado na respectiva lei.

Conclusão

O artigo dispôs-se a enfrentar *hard case* consistente no embate entre um direito individual reconhecido por decisão transitada em julgada e o interesse público decorrente da aplicação vinculada da receita fiscal do Estado. Os recursos financeiros são escassos e os direitos fundamentais a serem atendidos, os mais diversos. Em consequência, verificou-se que o Poder Judiciário deve tentar equilibrar os interesses no afã de que não ocorra a falência do Estado, aqui entendida como falta pontual de recursos capazes de atender a todos os credores.

É certo que a política pretende satisfazer o interesse coletivo, o que não implica o sacrifício do direito individual. Ao contrário, quanto mais este estiver satisfeito melhor será o atendimento daquele, porque, em regra, não existe conflito entre esses bens, que se harmonizam diante da própria dinâmica da sociedade. O Estado brasileiro, todavia, ainda se mostra incapaz de promover o pleno bem-estar social, sobretudo em face de uma crise que parece constante.

O orçamento é fruto de proposta dos entes com autonomia administrativo-financeira e votado por representados do povo com o fim não só de satisfazer ao princípio da separação de poderes, mas também de discutir para onde devem efetivamente ser destinados os recursos financeiros do Estado. E, para evitar que se furte ao pagamento de precatórios, a própria CF determinou a reserva de percentual que se destine à sua quitação. O problema, como visto, é que nem sempre é possível alocar recursos em quantidade suficiente ao adimplemento pleno de tal débito, diante das tamanhas obrigações do Estado.

Ante a escassez de recursos, já que em tese limitados à receita arrecadada, o Poder Judiciário deve bem ponderar a aplicação do § 6º do art. 100 do Texto Constitucional, que lhe permite o sequestro de verba pública para satisfazer aos credores de precatório, ainda mais quando se considera que teto algum chegou a ser estabelecido. Embora não exista “teto”, não se deve supor existir uma “carta branca” ao presidente do tribunal requisitante, imaginando-se que o Estado é uma figura mítica capaz de atender a necessidades de forma ilimitada. Não é. É impres-

cindível verificar as despesas vinculadas do ente federativo para que se chegue a um percentual específico da receita corrente líquida a ser destinado ao pagamento.

A regra, na verdade, sempre foi a total impenhorabilidade dos bens públicos. O sequestro (até o advento da Emenda Constitucional nº 62/2009) só era possível para o caso de preterição na ordem de pagamentos dos precatórios. Se agora ele pode ser executado para satisfazer credor quando não alocada verba suficiente no orçamento, é preciso que se investigue se há razões políticas para essa ocorrência. E se houve a exiguidade por razões que fogem à esfera de vontade do gestor, não se mostra razoável o sequestro em montante que possa prejudicar o atendimento do interesse público. Portanto, deve-se sempre ponderar que *quantum* pode efetivamente ser destacado do orçamento sem prejuízo da prestação dos serviços básicos inerentes e indispensáveis ao Estado.

Em resposta aos questionamentos apresentados na introdução, pois, tem-se que o ente federativo deverá sempre apartar percentual de sua receita corrente líquida para solver precatórios; se não for o suficiente, o Estado-juiz deverá bem ponderar que importância pode ser acrescida a este montante já reservado e se é razoável assim proceder, dado que a regra sempre será o respeito ao que fora previsto na lei orçamentária. E se não há recursos financeiros que superem as despesas básicas do Estado, não há o que fazer senão esperar que se supere a crise.

Sobre o autor

Rodrigo Martiniano Ayres Lins é graduado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), Recife, Pernambuco (PE), Brasil; mestrando em Direito Constitucional Público e Teoria Política pela Universidade de Fortaleza (Unifor), Fortaleza, Ceará (CE), Brasil; especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), Recife, Pernambuco (PE), Brasil; Procurador-Geral da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (CE), Brasil; professor do Curso de Direito das Faculdades Nordeste (FANOR/DeVry Brasil), Fortaleza, Ceará (CE), Brasil.
E-mail: profrodrigomartiniano@gmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹⁷

CREDIT SATISFACTION AGAINST THE STATE IN CRISIS

ABSTRACT: Faced with a crisis situation, one should assess whether it is possible to default a court-ordered debt in order to solve high expenses to the state. However, if

¹⁷ Sem revisão do editor.

someone defaults on a payment the Judiciary can authorize the seizure of public funds but no parameters of such have been fixed in Brazilian Constitution of 1988. The article aims to discuss the exact measure of the judiciary intervention, which should take into consideration the balancing of interests that may be present at various levels. Therefore, data was collected from the Federal Budget secretary, in addition to research commissioned by the Federal Justice Council. With these grants, as well as analysis of the constitutional text, of the Resolution of the National Council of Justice No. 115 of June 29th 2010, and the Fiscal Responsibility Act, it was possible to present arguments to outline to what extent really is possible to seize state's funds to settle charges with a court order.

KEYWORDS: STATE BUDGET. CERTIFICATE OF JUDGMENT DEBT. SEIZURE OF THE PUBLIC BUDGET. STATE CRISIS.

Como citar este artigo

(ABNT)

LINS, Rodrigo Martiniano Ayres. Satisfação de crédito em face do Estado em crise. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 213, p. 221-240, jan./mar. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p221>.

(APA)

Lins, R. M. A. (2017). Satisfação de crédito em face do Estado em crise. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(213), 221-240. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p221

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. São Paulo: Saraiva, 1961.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 156111/PE. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, 26 mar. 1993.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 188156/SP. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*, 7 maio 1999.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.400/DF. Relator: Min. Ayres Britto. *Diário da Justiça*, 3 out. 2013a.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.425/DF. Relator: Min. Luiz Fux. *Diário da Justiça eletrônico*, 19 dez. 2013b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.357/DF. Relator: Min. Ayres Britto. *Diário da Justiça*, 26 set. 2014a.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.372/DF. Relator: Min. Ayres Britto. *Diário da Justiça eletrônico*, 26 set. 2014b.

- BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- CAPPELETTI, Mauro. *Juízes legisladores?*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1999.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 15. ed. Lúmen Júris: Rio de Janeiro, 2006.
- CARVALHO, Vladimir Souza de. Iniciação ao estudo do precatório. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 19, n. 76, out./dez. 1982.
- CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Execução contra a Fazenda pública: razões políticas do descumprimento às ordens judiciais*. Brasília: CJF, 2001.
- COPE, Orin K. O ciclo orçamentário. In: JAMESON, Samuel H. *Orçamento e administração financeira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963.
- CUNHA, Lásaro Cândido da. *Precatório: execução contra a Fazenda pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- DELGADO, José Augusto. Precatório judicial e evolução histórica: advocacia administrativa na execução contra a Fazenda pública: impenhorabilidade dos bens públicos: continuidade do serviço público. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes (Coord.). *Execução contra a Fazenda pública*. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2003. p. 121-140.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves Ribeiro (Coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FILGUEIRAS, Fernando. Justiça constitucional, legitimidade e interesse público. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7, p. 319-347, jan./abr. 2012.
- FRANCO, Fernão Borba. *Execução em face da Fazenda pública*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. 2. ed. Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, 2010.
- OLIVEIRA, Antônio Flávio de. *Precatórios: aspectos administrativos, constitucionais, financeiros e processuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- PEREIRA, José Matias. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.
- SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- VINCULAÇÕES de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do Governo Federal. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2003.