



**SISTEMA DE PAGAMENTO DE DÍVIDAS JUDICIAIS PELA FAZENDA
PÚBLICA - DESCOMPASSO NA ONERAÇÃO DO ORÇAMENTO DO PODER
EXECUTIVO POR DÍVIDAS DE OUTROS PODERES**

SYSTEM OF PAYMENT OF JUDICIAL DEBTS BY THE PUBLIC FUND -
DECOMPASSING ON THE EXCISE OF THE BUDGET OF THE EXECUTIVE
POWER FOR DEBTS OF OTHER POWERS

Fernanda Augusta Hernandes Carrenho¹

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo principal apresentar, de forma não exaustiva, as principais características do sistema de pagamento de dívidas judiciais pela Fazenda Pública, regulamentado no art. 100 da Constituição Federal, diferenciando os regimes de precatório e de requisitórios de pequeno valor para, então, fazer uma abordagem crítica acerca da oneração exclusiva do orçamento do Poder Executivo, inclusive por dívidas de outros poderes, em prejuízo ao princípio da separação dos poderes. Para tanto serão analisadas a legislação correlata, bem como posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais acerca da matéria.

Palavras-chave: Dívidas Judiciais; Fazenda Pública; Precatórios; Poder Executivo; Separação dos Poderes.

¹ Procuradora do Estado de São Paulo, graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Possui especialização em Direito Processual pela Universidade da Amazônia-Unama, em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera. Exerceu o cargo de Agente da Fiscalização Financeira do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

ABSTRACT: The main purpose of this paper is to present, in a non-exhaustive way, the main characteristics of the system of payment of judicial debt by the Public Treasury, regulated in art. 100 of the Federal Constitution, differentiating the precatory and petition systems of small value, and then to take a critical approach on the exclusive encumbrance of the budget of the Executive Power, including the debts of other powers, to the detriment of the principle of separation of powers. To do so, we will analyze the related legislation, as well as doctrinal and jurisprudential positions on the subject.

Keywords: Judicial Debts; Public Finances; Executive Power; Separation of Powers.

INTRODUÇÃO

O presente estudo buscará realizar uma abordagem sucinta acerca do regime de pagamento de dívidas judiciais reservado à Fazenda Pública, observando-se as características principais do sistema de precatórios e daquele para débitos de pequeno valor.

Também será feita uma análise crítica em relação à oneração exclusiva do orçamento do Poder Executivo para pagamento desses débitos, inclusive no que diz respeito a dívidas oriundas de outros poderes. Tal situação, além de configurar ofensa ao princípio da separação dos poderes, acaba por gerar uma sobrecarga indevida ao Poder Executivo e uma burla indireta aos limites de repasses de duodécimos aos demais poderes, que se beneficiam de tal sistema, usufruindo de um percentual de recursos superior ao previsto legalmente.

Para demonstração dos pontos de vista, foram utilizados posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, além da própria legislação que rege o tema.

Assim, primeiramente, serão abordados os conceitos básicos para compreensão do tema e os fundamentos que levam a Fazenda Pública a seguir um regime próprio de pagamento de dívidas judiciais.

Em seguida, serão abordadas as principais características do regime de precatórios e da sistemática para pagamento dos débitos de pequeno valor.

Após, serão abordados especificamente os pontos de maior crítica do ensaio, passando pelo entendimento da forma de oneração do orçamento e da sistemática de repasses de duodécimos aos demais poderes pelo executivo, com abordagem de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental na qual se discute o assunto.

Ao final, serão apresentadas sugestões para correção dos pontos de críticas e maior equilíbrio nas contas dos poderes.

1. DO SISTEMA DE PAGAMENTO DE DÍVIDAS JUDICIAIS PELA FAZENDA PÚBLICA

O Estado, por meio da administração pública, está sujeito a uma série de princípios e regramentos próprios, os quais não se aplicam aos particulares, em razão do interesse público envolvido.

Da mesma forma, a execução de débitos judiciais em face da Fazenda Pública também segue diversas especificidades a serem observadas e seguidas. Nesse sentido, aponta Haroldo Lourenço que:

Existe todo um “procedimento diferenciado para a Fazenda Pública por uma série de razões, tais como a inalienabilidade dos bens públicos, a continuidade do serviço público e, ainda, a isonomia no pagamento que será feito, considerando que este se dará em grande parte por precatório” (LOURENÇO, 2013, p. 371).

Assim, diferentemente dos particulares que podem ter seus bens penhorados em uma execução forçada, na execução contra a Fazenda Pública devem ser obedecidos procedimentos específicos, de modo que o pagamento das dívidas judiciais sempre se dará por meio de precatórios ou ofícios requisitórios de pequeno valor.

Vale ressaltar que no conceito de Fazenda Pública estão abarcadas tanto as entidades da Administração Direta, tais como a União, Territórios (que se enquadram como autarquias territoriais), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como os entes da Administração Indireta, a exemplo das autarquias e fundações públicas.

1.1 Dos Precatórios

“De modo sintético, pode-se dizer que precatório judicial é o instrumento através do qual se cobra um débito do Poder Público” (LENZA, Pedro, 2017, p. 860).

Conforme previsão do art. 100, *caput*, da Constituição Federal “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”

Importante ressaltar que, como não poderia ser diferente, até por uma questão de lógica, a sistemática dos precatórios somente é aplicável às obrigações de pagar quantia certa.

Assim, após o trânsito em julgado da decisão que homologar os cálculos em fase de cumprimento de sentença (seja acolhendo ou rejeitando eventual impugnação da Fazenda Pública), será expedido o precatório (ou, a depender do valor, o requisitório de pequena monta) para que se dê início aos trâmites para pagamento.

A expedição do precatório se dá por intermédio do presidente do tribunal competente em favor do exequente. Conforme previsão do §5º do art. 100 da CF/88, é obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Com a EC 62/2009, a gestão dos precatórios no regime especial passou aos Tribunais de Justiça Estaduais (que recebem os recursos financeiros dos entes e os gerencia, distribuindo, proporcionalmente aos Tribunais Regionais do Trabalho, quanto aos processos trabalhista e aos Tribunais Regionais Federais, em relação aos processos que tramitam na justiça federal). Ou seja, esses tribunais passaram a ter que organizar e manter listas únicas com os precatórios devidos pelos entes públicos que estão sob sua jurisdição. Com isso, o Tribunal de Justiça estadual, por meio de seu presidente, expede uma ordem

de pagamento contra a Fazenda Pública, dando início a um processo de precatório, que recebe numeração própria, devendo ser pago conforme ordem cronológica de inclusão na lista, de acordo com a previsão do artigo 100 da Constituição Federal.

Referida lista é organizada por ente devedor, havendo uma específica para precatórios de natureza alimentar, os quais tem preferência sobre os demais. Nesse ponto, vale destacar os ditames da Súmula 655 do STF que assim dispõe:” A exceção prevista no art. 100, caput, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza”.

1.2 Requisições de Pequeno Valor (RPV)

Trata-se de uma requisição de pagamento expedida pela autoridade judiciária diretamente ao chefe do poder executivo para pagamento no prazo máximo de 60 dias. É uma exceção à regra geral da expedição de precatórios constante do art. 100, *caput* e §1º da Constituição Federal.

Para fins do disposto no art. 100,§3º, CF, o conceito de “pequeno valor” é variável, uma vez que as entidades de direito público poderão fixar, por leis próprias (e valores distintos entre si), sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social, conforme prevê o art. 100,§4º,CF (LENZA, 2017.p. 880)

Independentemente da forma como será feito o pagamento da dívida judicial, seja por meio de precatórios ou por requisitórios de pequeno valor, o fato é que os recursos para sua quitação sempre são disponibilizados pelo Poder Executivo, que é o responsável pela arrecadação, gerenciamento e repasses dos recursos públicos, conforme se verá.

2. DO PRINCÍPIO SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO E DE ÓRGÃOS AUTÔNOMOS

Pode-se dizer que foi Aristóteles quem deu início à teoria da “repartição de poderes”, contudo, foi com Montesquieu que essa teoria foi aprimorada, na obra “o espírito das leis”.

Enquanto a teoria aristotélica reconheceu a existência de três funções distintas exercidas pelo poder soberano, o pensador francês inovou, acrescentando que essas funções (função executiva, legislativa e judiciária) “estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si”, de forma que “cada função corresponderia a um órgão, não mais concentrado nas mãos únicas do soberano” (LENZA, 2017, p.531).

Essa separação é importante para, diante de mecanismos de freios e contrapesos, evitar abusos de poder.

No entanto, mostra-se mais técnica a utilização da expressão “tripartição de funções” e não de “poderes”, uma vez que o poder é uno e indivisível, a despeito de se manifestar por meio de órgãos que exercem tais funções.

Nesse ponto, vale mencionar que o art. 2º da Constituição Federal, reproduzindo essa teoria, assim dispõe “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Para que se possa garantir uma efetividade na independência das funções, a constituição assegura aos respectivos poderes, autonomia administrativa, técnica, e financeira, de forma que cada uma das funções terá um determinado orçamento, a partir do qual terão possibilidade de exercer as suas atribuições constitucionais.

Assim, em relação à função Judiciária, a constituição estipula em seu art. 99, *caput*, que “Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira”. Ademais, também é garantida aos tribunais a iniciativa de propostas orçamentária na lei de diretrizes orçamentárias, a teor do §1º do citado artigo.

Ademais, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o os orçamentos anuais são leis de iniciativa do poder Executivo. No entanto, não apenas o seu orçamento deve ser contemplado mas, também, dos demais poderes (Legislativo e Judiciário), cujos projetos de lei serão apreciados pelo Legislativo (art. 166,CF/88).

Não apenas as 3 funções do Estado possuem autonomia em relação aos aspectos mencionados, como, ainda, a Constituição Federal atribuiu ao Ministério Público e à

Defensoria Pública autonomia funcional e administrativa, além da iniciativa de suas propostas orçamentárias, a teor do disposto no art. 127, §§ 2º a 6º e artigo 134, § 2º. Ou seja, a todos é garantida, além da autonomia funcional e administrativa, a iniciativa de proposta orçamentária.

Ocorre, contudo, que é a função Executiva a detentora das atribuições constitucionais de arrecadação e gerenciamento dos recursos financeiros recebidos pelo Estado. Assim, como forma de garantir a autonomia prevista constitucionalmente, a Constituição determina em seu art. 168 que o Poder Executivo transfira os recursos concernentes aos demais poderes na forma de duodécimos, nos seguintes termos:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Aliás, conforme jurisprudência da Suprema Corte, “eventuais dificuldades financeiras enfrentadas por um ente político não são justificativas para que o Poder Executivo recuse ou embarace a entrega dos duodécimos destinados aos demais poderes, ao Ministério Público e à Defensoria, conforme rubricas previstas na Lei Orçamentária Anual” (RAMOS FILHO, 2017, p. 501)

Observa-se, com isso, que os Poderes Legislativo e Judiciário, assim como os órgãos autônomos (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas) possuem “capacidade para livremente gerir e aplicar os recursos orçamentários vinculados ao custeio e à execução de suas atividades” (SCHRADER, 2015)

3. DA IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO PELAS DÍVIDAS JUDICIAIS DECORRENTES DE ATOS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS

Como se viu, tanto a arrecadação, como o gerenciamento e o repasse de recursos financeiros aos demais Poderes são atribuições do Poder Executivo.

Não obstante os demais poderes, assim como os órgãos autônomos tenham autonomia funcional, administrativa e financeira, não possuem personalidade jurídica para figurar no polo passivo das demandas. Com isso, eventuais ações judiciais que surjam em razão de ato desses órgãos, devem ser ajuizadas em face do ente personalizado a que pertencem (União, Estados, Municípios, Distrito Federal).

Assim, embora quem figure no polo da demanda seja o ente personalizado, é a função executiva a responsável por representar esse ente e é através de seus órgãos que deverão ser promovidas as medidas necessárias ao cumprimento das decisões e também realizar o pagamento das dívidas delas decorrentes.

Dessa forma, se o Tribunal de Justiça de um determinado Estado, por meio de sua iniciativa legislativa, dispuser acerca da política remuneratória de seus servidores, criando uma gratificação, por exemplo, e, posteriormente, não realizar o pagamento dessa gratificação, os funcionários podem ingressar em juízo buscando o reconhecimento desse direito. No entanto, caso o pedido seja procedente e transite em julgado, resultará na obrigação, para o Poder Executivo, de realizar o pagamento das verbas pretéritas por meio de precatório ou requisitório de pequeno valor, sem prejuízo da tomada de providências para implantação em folha pelo setor próprio do respectivo tribunal.

Como se pode observar, embora os demais poderes e órgãos autônomos possuam autonomia financeira e iniciativa de suas propostas orçamentárias, não são responsabilizados por seus atos quando esses culminam em condenações judiciais para pagamento através de precatórios ou requisitórios de pequeno valor.

No entanto, tal situação se apresenta como uma afronta justamente aos princípios da separação dos poderes e das autonomias constitucionais, os quais devem guardar reciprocidade entre direitos e garantias com a devida responsabilização.

A sistemática que obriga o Poder Executivo a fazer frente a obrigações originadas em atos dos demais poderes ou órgãos autônomos que se beneficiam do repasse mensal de duodécimos, justamente para custear suas despesas de capital e correntes, se apresenta como uma ofensa ao sistema constitucional-orçamentário vigente.

Aliás, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) apresenta um indicativo de que a responsabilização por despesas de pessoal decorrentes de sentenças judiciais deve ser atribuída a cada Poder ou órgão autônomo, conforme se observa da

leitura de seu art. 19,§2º : “Observado o disposto no inciso IV do § 1o, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20”.

Como se vê, não se mostra condizentes com os princípios elencados ou com a norma mencionada, que o Estado, através de sua função executiva, deva retirar recursos do tesouro para arcar com débitos judiciais aos quais não deu causa, retirando recursos de outros setores importantes para a sociedade, como saúde, educação, sem que possa haver a respectiva vinculação dos orçamentos desses órgãos ou o devido abatimento dessas despesas dos valores a serem repassados por meio de duodécimos. Nesse sentido, vale citar a posição de Pablo Schrader (2015):

Assentadas tais premissas, tal como muito bem pontuado por Celso Antônio Bandeira de Mello, ao discorrer acerca da responsabilidade civil do Estado, tem-se que o Estado - mais precisamente na figura do Poder ou função Executivo (a) - não pode /ser erigido em segurador universal dos demais poderes (Legislativo e Judiciário) e órgãos despersonalizados autônomos (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas), sob pena de quebra do princípio da separação e harmonia entre os poderes insculpido no art. 2º da CF/88.

Diante dessas assertivas, pode-se dizer que, se o poder executivo arca com parte das despesas decorrentes de decisões judiciais que deveriam ser atribuídas aos demais poderes e órgãos autônomos, em verdade, se está diante de um aumento indireto dos recursos repassados a eles. Tal dispêndio na conta do Estado, por meio do Executivo, passa a representar um desvirtuamento dos limites da proposta orçamentária aprovada dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias, conforme dispõe o §1º do art. 99 CF/88, além de severa ofensa à harmonia entre os Poderes, preconizada no art. 2º da CF/88.

Essa situação reflete não apenas uma violação ao princípio da Separação dos Poderes já mencionado, como, ainda, violação a um dos Princípios basilares do Direito que é o da intranscendência subjetiva das sanções, consagrado no art. 5º, XLV da CF:

nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido

Neste sentido, já se manifestou o STF entendendo que atos do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e os entes da Administração Pública Indireta (como as autarquias e empresas públicas) não podem gerar sanções da União contra o Estado, em razão da ausência de ingerência direta do Executivo sobre eles, pois tal situação violaria o princípio da intranscendência das sanções, conforme se observa:

(...) O Poder Executivo estadual não pode sofrer sanções nem expor-se a restrições emanadas da União Federal, em matéria de realização de operações de crédito, sob a alegação de que o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas e o Ministério Público locais teriam descumprido o limite individual a eles imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso II, "a", "b" e "d"), pois o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica de referidas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgada por efeito de expressa determinação constitucional. Precedentes (AC 2659 MC-REF/MS, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 12/08/2010, DJe 23/09/2010).

Por fim, destaca-se que tramita no STF a ADPF 454-AP em que se discute justamente a possibilidade de responsabilização direta dos demais Poderes pelos encargos decorrentes de condenações judiciais relativas às ações ou omissões de seus órgãos, inclusive com pedido subsidiário de abatimento dos duodécimos.

CONCLUSÃO

Diante do estudo realizado, foi possível se verificar, ainda que de forma não exaustiva, o funcionamento da sistemática de pagamentos de dívidas judiciais pelo Estado, bem como a diferenciação entre os precatórios e os requisitórios de pequeno valor.

Também se analisou o princípio da separação dos poderes e a autonomia administrativa e financeira dos Poderes Legislativo e Judiciário, além dos órgãos autônomos (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas), observando-se que a Constituição traz como instrumento para efetivação dessas garantias, o repasse de duodécimos por meio do Poder Executivo, o qual tem a incumbência de arrecadar e gerenciar os recursos públicos.

Destacou-se que, embora os entes mencionados possuam autonomia e iniciativa de suas propostas orçamentárias, esses não são responsabilizados pelo pagamento das dívidas judiciais decorrentes de seus atos, de forma que incumbe ao Poder Executivo, como

representante do ente público personalizado e responsável pela gestão do tesouro, retirar de seu próprio orçamento os recursos para fazerem frente às dívidas judiciais dos entes dos demais poderes.

Assim, apresenta-se o entendimento de que, para que se possa efetivamente garantir a separação e independência dos poderes, é necessário que cada um deles, assim como os órgãos autônomos, possam ter suas dotações orçamentárias efetivamente comprometidas para o pagamento dos débitos judiciais desonerando o tesouro, que deve arcar com todas as demais despesas de interesse da sociedade, tais como de saúde, segurança e educação.

Outra possibilidade seria a de se abater dos duodécimos a serem repassados os valores correspondentes aos débitos judiciais oriundos dos demais poderes, realizando-se assim, uma mais justa distribuição dos ônus.

Tais soluções foram sugeridas pelo Estado do Amapá através da ADPF 454-AP, em trâmite no STF, a qual poderá representar um grande marco na alteração de entendimento acerca da responsabilização do poder executivo por dívidas judiciais dos demais poderes e órgãos autônomos.

REFERÊNCIAS

CNJ. O que são e como devem ser pagos os precatórios. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84837-cnj-servico-o-que-sao-e-como-devem-ser-pagos-os-precatorios>>. Acesso em 07/02/2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LOURENÇO, Haroldo. **Manual de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense. 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

RAMOS FILHO. Carlos Alberto de Moraes. **Direito Financeiro Esquematizado**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RIBEIRO, Regis Rezende. **Execução contra a Fazenda Pública**. Disponível em <<https://regisrezenderibeiro.jusbrasil.com.br/artigos/115231650/execucao-contr-a-fazenda-publica>>. Acesso em 04/03/2018.

SCHRADER, Pablo Henrique Garcete. **Da autonomia (funcional, administrativa e orçamentária) atribuída pela Constituição Federal de 1988 aos poderes e órgão/entes estatais, destituídos de personalidade jurídica**. Disponível em <<https://pabloschrader.jusbrasil.com.br/artigos/218104076/da-autonomia-funcional-administrativa-e-orcamentaria-atribuida-pela-constituicao-federal-de-1988-aos-poderes-e-orgao-entes-estatais-destituídos-de-personalidade-juridica>>. Acesso em 05/03/2018.