

Tarsila Carneiro Gonçalves Filgueiras

**JUDICIALIZAÇÃO DOS PRECATÓRIOS: IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA
E NA POLÍTICA URBANA**

Belo Horizonte

Dezembro de 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Departamento de Ciência Política

Gestão Pública

Tarsila Carneiro Gonçalves Filgueiras

**JUDICIALIZAÇÃO DOS PRECATÓRIOS: IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA
E NA POLÍTICA URBANA**

Monografia apresentada ao curso de Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS como requisito parcial à obtenção do título de BACHAREL.

Área de Concentração: Teoria Política
Orientador: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras

Belo Horizonte

Dezembro de 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Tarsila Carneiro Gonçalves Filgueiras

**JUDICIALIZAÇÃO DOS PRECATÓRIOS: IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA
E NA POLÍTICA URBANA**

Aprovado em: _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras (Orientador)
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Universidade Federal de Minas Gerais

Prof.

Belo Horizonte

Dezembro de 2012

DEDICATÓRIA

A minha turma pioneira em Gestão Pública-UFMG.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Fernando Filgueiras, pelos apontamentos e pela ideia do trabalho.

Agradeço a todos os professores do DCP pelo empenho na construção do curso de Gestão Pública.

RESUMO

A judicialização trata-se de um fenômeno crescente não só na política, mas também no âmbito administrativo. Os precatórios, que se tratam de uma ordem de pagamento judicial, são atingidos de forma negativa pela intromissão do judiciário no âmbito administrativo. Com isso, ocorre uma grande morosidade no procedimento e um impacto nas políticas públicas devido à alocação de recursos para o pagamento dessas dívidas e de seus juros moratórios. Nas Fazendas Públicas do Estado de Minas Gerais e do Município de Belo Horizonte os credores de precatórios representam bilhões em déficits, o que demonstra e reforça a prejudicialidade da influência do judiciário em searas que poderiam ser apenas administrativas para uma melhor gestão de recursos e de políticas públicas.

Palavras-Chave: judicialização – precatórios – política urbana – política pública - planejamento – gestão pública

ABSTRACT

The judicialization its a growing phenomenon not only in politics, but also in the administrative aspect. The precatory, which is a judicial payment order, when receive a judicial intromission have bad consequences. Thereby, occurs a big slowdown in this procedure and na impact on the public policy. Because of the allocation of money designated to pay this debts and its interest. In the Exchequer of Minas Gerais State and de Belo Horizonte City, the creditors of precatory represent billions, which shows and strengthens how harmful is the influence of the Judicial Power in areas that could be strictly administrative for a better management of resources of public politics.

Key-Plots: judicialization – precatory – public policy – urban policy – planning - public management

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Devedores no Estado de Minas Gerais.....	34
Tabela 2 - Detalhamento do Estado de Minas Gerais.....	35
Tabela 3 - Precatórios Pagos pelo Estado de Minas Gerais.....	36
Tabela 4 - Precatórios pagos em Novembro de 2012.....	37
Tabela 5 - Detalhamento da Dívida de Belo Horizonte.....	37
Tabela 6 - Investimentos VIA 710 Andradas/Cristiano Machado.....	40
Tabela 7 - Investimentos BRT Antônio Carlos / Pedro I.....	40
Tabela 8 - Investimentos Via 210 Via do Minério.....	42
Tabela 9 - Investimentos Corredor Pedro II - Carlos Luz.....	42

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma sobre Precatórios.....	32
--	----

LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI - Ações Diretas de Inconstitucionalidade

ASPREC – Assessoria dos Precatórios

CEPREC – Central de Conciliação dos Precatórios

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

TJBA – Tribunal de Justiça da Bahia

TJCE – Tribunal de Justiça do Ceará

TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 A JUDICIALIZAÇÃO: REVISÃO E CRÍTICAS	12
2 OS PRECATÓRIOS E A JUDICIALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA.....	21
2.1 Do procedimento.....	25
2.1.1 <i>Primeira Etapa: o processo e a judicialização</i>	25
2.1.2 <i>Segunda Etapa: a requisição e a judicialização</i>	27
2.2 Da Inconstitucionalidade da Emenda 62 de 2009.....	29
3 OS PRECATÓRIOS EM NÚMEROS NO ESTADO DE MINAS GERAIS E EM BELO HORIZONTE.....	33
3.1 Minas Gerais.....	34
3.2 Belo Horizonte.....	36
4 PROJETOS DE SOLUÇÃO E INTERVENÇÃO.....	43
4.1 CNJ e proposta de reestruturação.....	43
4.1.1 <i>Sugestões Iniciais</i>	45
4.2 Pedidos de Intervenção Federal pelo não pagamento de precatórios.....	47
5 SUGESTÕES: PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E PLANEJAMENTO.....	48
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS.....	53

INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso trata de um estudo de caso sobre a política de precatórios no Estado de Minas Gerais e no município de Belo Horizonte. Através da análise dos números disponibilizados pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em conjunto com uma revisão das principais obras sobre o tema, pretende-se observar os impactos da judicialização dos precatórios na política urbana e na gestão pública.

No primeiro capítulo será feita uma breve revisão das principais obras sobre judicialização, que aborda um fenômeno de influências do Poder Judiciário em âmbitos administrativos e políticos. No caso dos precatórios, trata-se de uma judicialização excessiva de um procedimento que poderia e deveria, para uma melhor gestão e eficiência, ter formato administrativo e apenas atingir a esfera judicial como última alternativa.

Em seguida, serão pormenorizadas todas as etapas que antecedem e dão causa ao título de precatório. Nessa fase do trabalho, trataremos dos impactos dos títulos de precatórios na política urbana, tendo em vista os passos procedimentais e sua morosidade no interior do judiciário. Após essas duas etapas, adentrar-se-á na situação atual dos precatórios no Estado de Minas Gerais e Belo Horizonte. Neste capítulo, será evidenciado que os valores pagos por essas duas entidades¹ não são suficiente para se constatar um avanço na dívida dos credores de precatórios.

Com isso, espera-se constatar de que forma e em que medida a judicialização dessa ordem de pagamento é distante de uma solução imediata e otimizada, que prejudica a gestão pública nos aspectos orçamentários e os credores de ordem de pagamento dos entes da administração direta e indireta.

¹ É importante destacar que a pessoa jurídica Estado de Minas Gerais, neste trabalho, não engloba os municípios por não se tratar de uma classificação geográfica. Trata-se da pessoa jurídica Estado de Minas Gerais e dos precatórios devidos em nome do Estado, ou seja, da Fazenda Pública Estadual. Os precatórios podem ser devidos pelos entes federados (União, Estado e Municípios) bem como suas entidades. Dessa forma, os dados do município de Belo Horizonte não estão inseridos nos compute dos dados do Estado de Minas Gerais, por se tratar de Fazenda Pública Municipal.

1 A JUDICIALIZAÇÃO: REVISÃO E CRÍTICAS

A judicialização é o fenômeno da expansão de influências do Poder Judiciário na política, em procedimentos de órgãos de decisão e da administração. O crescimento dessa reação do Judiciário foi objeto de estudo nos Estados Unidos devido a eventos marcantes em que as decisões políticas foram influenciadas ou modificadas por magistrados norte-americanos.

No século XX, o *Welfare State* buscava a harmonia das classes sociais no capitalismo através do direito, em contraposição a certeza jurídica liberal. Essa ideologia gerou uma legislação ampla, indeterminada e programática, que proporcionou aos magistrados um poder legislativo implícito, a partir do momento em que havia uma grande abertura para se decidir os casos concretos. (Vianna et al., 2007)

Na década de 70, período de declínio do *welfare* e ascensão do neoliberalismo, o Poder Judiciário já havia se expandido na sociedade e na política, adentrando-se nas esferas do Executivo e do Legislativo. Nesse contexto de conflitos ideológicos, o Parlamento, que no modelo clássico era preponderante, tornou-se menos ativo. Com isso, houve uma abertura para o desenvolvimento da atividade administrativa em função do princípio da legalidade e o poder Executivo tornou-se dominante devido às funções que foi obrigado a assumir, como por exemplo, a função legislativa, nos limites da constituição. A consequência dessa função legislativa foi um aumento significativo na produção de leis pelo Executivo e o despertar do Poder Judiciário, que partiu em defesa da sociedade contra abusos do Estado. Nesse sentido, Vianna et al. (2007) aduz o seguinte:

A invasão do direito sobre o social avança na regulação dos setores mais vulneráveis, em um claro processo de substituição do Estado e dos recursos institucionais classicamente republicanos pelo judiciário, visando a dar cobertura à criança e ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência física. O juiz torna-se protagonista direto da questão social. Sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele, mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos. (Vianna et al., 2007, p.41)

Um exemplo de punição de agentes estatais foi o Tribunal de Nuremberg, que julgou crimes abusivos praticados pelos nazistas na segunda guerra. Ficou claro, naquela época, que os órgãos jurisdicionais passaram a interferir em âmbitos que antes não necessitavam de sua intervenção, inclusive o político, moldando as condições para o surgimento da judicialização como um fenômeno comum nas democracias ocidentais.

Um dos principais trabalhos sobre a judicialização do livro publicado em 1995, “The Global Expansion of Judicial Power”, por C. Neal Tate e Torbjorn Vallinder, que fazem uma análise aprofundada do significado dessa expansão na década de 80 em alguns países, tendo como berço da judicialização os Estados Unidos.

O evento de destaque na judicialização se trata do caso *Marbury versus Madison*, no ano de 1803, em que John Marshall, juiz da Suprema Corte norte-americana, se utilizou de uma interpretação na Constituição em que se aplicava a *judicial review*. Após esse episódio, a prerrogativa de revisão constitucional das leis começou a ser aplicada pela Suprema Corte Norte Americana para fiscalizar não só as leis, mas também os atos administrativos dos poderes Executivo e Legislativo.

Esses autores iniciam a obra narrando um problema de fundo orçamentário nas escolas públicas do estado do Texas, no início dos anos 90. Com a crise financeira de algumas escolas, o governador do Texas, Bob Bullock, propôs uma lei denominada de “Robin Hood”, que pretendia redistribuir impostos para escolas carentes para que se diminuísse a desigualdade. A lei não foi aprovada. Era a última tentativa dos poderes executivo e legislativo de solucionar uma crise financeira que já permanecia por 4 anos. Com a rejeição da emenda, foi dado ao legislativo o período de um mês para se resolver a crise e, caso contrário, haveria corte do fundo de verba escolar ou o fechamento de todas as escolas distritais. Após essa contextualização, Tate e Vallinder revelam de onde surgiu essa pressão para que o governo texano providenciasse uma solução eficaz, num curto espaço de tempo: de um juiz distrital que estava implementando uma decisão na Suprema Corte do Texas

em que declarava o sistema de fundo da educação pública inconstitucional (Tate, 1995, p. 1).

Esse evento isolado foi descrito por Vallinder como “judicialização da política” e demonstra como juízes têm invadido a seara política principalmente quando se trata de situações complexas que não são solucionadas entre os poderes executivo e legislativo. Eles também chamam atenção para outro evento que tem crescido a “quase-judicialização” (VALLINDER, 1995, p. 5). Trata-se de procedimentos judiciais que são adotados em arenas de decisão que não são, em sua origem, judicializadas. Em outros termos, trata-se de procedimentos judiciais que começaram a ser adotados pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo.

Em um segundo momento, Tate discute os elementos que permitem o surgimento da judicialização e de sua expansão. Um deles é o regime democrático. Para Tate, um sistema ditatorial não permitiria revisão de atos normativos do ditador por uma outra instância de poder, como o judiciário. Com isso, a democracia se revela como um regime que institucionalmente permite que haja um Poder Judiciário com a função de revisão (Tate, 1995, p.28).

A separação dos poderes, outro elemento que também é acompanhado pela democracia, permite uma disputa entre as instâncias de forma que o poder judiciário possa se colocar. Mesmo que na definição pura de Montesquieu os juízes tão-somente interpretam as leis², há uma dificuldade prática no momento das decisões que consiste no papel do juiz de suprir as falhas nas decisões políticas. Assim, a separação de poderes pode permitir a judicialização, mas não se trata de um único fator que permite esse fenômeno (TATE, 1995: 29).

Outro elemento é a Política de Direitos. Tate comenta que o fato de haver indivíduos ou minorias reprimidas fortalece o caráter político de alguns

² Montesquieu identificava o Poder Judiciário como um mero executor de leis, de forma que os juízes eram apenas a boca que pronuncia as palavras da lei, seres inanimados que não podem moderar sua força, nem seu rigor. Entretanto, seu pensamento não afasta a ideia de que os juízes criam o direito. Sua preocupação se trata da segurança jurídica. Nesse sentido, Montesquieu aduz que se os tribunais não devem ser fixos, os julgamentos devem sê-lo a tal ponto que nunca sejam mais do que um texto preciso de lei. Se fosse uma opinião particular do juiz, viveríamos em sociedade sem saber precisamente os compromissos que ali assumimos. Ou seja, sua intenção é de frear possíveis abusos de poderes pelo judiciário. (MONTESQUIEU, 1993: 171-172)

juízes que, devido à posição em que foram alocados, podem decidir a favor desses grupos em detrimento das maiorias. Isso é consequência da política de direitos, que incorpora juízes em seus procedimentos e legitima essas decisões. (Tate, 1995, p. 29-30)

Os grupos de interesse e de oposição também são elementos que determinam influências nas cortes e catalisam a judicialização. Os grupos de interesse, ao perceberem o grande poder das cortes judiciais, utilizam-se de seus direitos para conseguirem seus objetivos nas vias judiciais. Similarmente, grupos políticos utilizam-se de mecanismos judiciais para frear governos de oposição, fortalecendo o processo de judicialização da política (Tate, 1995: 30-31).

Até mesmo instituições majoritárias de pouca eficiência podem incrementar o processo de judicialização. Como primeira condição, deve haver uma política de direitos que permite uma inversão na disputa entre instituições majoritárias e minoritárias. Dessa forma, as minorias utilizam de seus direitos em instituições não-majoritárias, como as cortes, em detrimento das majoritárias. Nesse mesmo sentido, são os partidos políticos de pouca expressão em governos de coalizão. Nesses casos, o executivo se vê dificultado de governar por ter partidos enrijecidos e majoritários que possuem forte apoio. O judiciário surge como forma de socorrer essa paralisia como um poder de oposição a esses partidos. (Tate, 1995, p. 30-31)

Também na década de 90, na Itália, Mauro Capelletti desenvolveu um estudo fenomenológico-experimental sobre a judicialização, com foco em decisões de juízes. Em seu livro “Juízes Legisladores” a expansão do judiciário é retratada como um fenômeno de grande importância em sistemas democráticos de “*checks and balances*” para frear ramificações políticas do estado moderno. (Capelletti, 1999, p.19)

Entretanto, há outro ângulo de visão quanto ao parecer de que a expansão do judiciário comporta-se como freio dos demais poderes. O controle da constitucionalidade não pode ser visto como um mecanismo de *checks and balances*. No Brasil, essa prerrogativa permite o Judiciário se transformar em

um árbitro de última instância, a partir do momento que é sua a decisão final em matéria de Constituição. A função de ser o intérprete final do texto constitucional modifica drasticamente a igualdade de forças entre os poderes.

Capelletti também atenta para o fato de que há duas alternativas para essa expansão do judiciário. A primeira delas consiste no judiciário tradicional, com limites em sua função jurisdicional e um pequeno poder quando comparado ao legislativo; e, como segunda alternativa, o judiciário se tornaria um “terceiro gigante”, que decide mais do que de conflitos privados. No caso da segunda opção, incorrer-se-ia não só em riscos de abuso, mesmo que se trate do ramo “menos perigoso”, mas também de ineficiências, por se tratar de juízes que são independentes politicamente e que não podem ser totalmente controlados pelos tribunais. (Capelletti, 1999, p. 47-50)

Luiz Werneck Vianna foi um dos pioneiros nos estudos da judicialização no Brasil. Em seu texto “17 anos de judicialização da política”, Vianna estudou o fenômeno da expansão do judiciário com base na análise de um 3.648 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), ajuizadas entre 1988 e 2005. Com isso, constatou que além das Adins serem instrumento de resolução de conflitos entre a sociedade e Estado e da administração pública, tornaram-se um recurso do governo de forma que o Supremo Tribunal Federal torna-se um Conselho de Estado. (Vianna et al, 2007)

Já Vanessa Elias de Oliveira, em seu artigo “Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política”, analisa, sob a perspectiva das privatizações, qual a influência do poder judiciário nessas decisões políticas que, em tese, estão a cargo dos poderes executivo e legislativo.

A autora relata que o marco institucional da inclusão das privatizações foi o Programa Nacional de Desestatização – PND, instituído pela Medida Provisória nº 115 enviada pelo Executivo ao Congresso em 1990. Partidos, sindicatos e associações de trabalhadores ingressaram com ações judiciais contra as privatizações. Na análise final de seu trabalho a autora percebe que por mais que várias instituições tenham se esforçado para impedir o procedimento, os magistrados não foram capazes de proferir uma decisão de

mérito ³ que modificasse as privatizações, ou seja, não houve a judicialização da política de privatizações (Oliveira, 2005).

Entretanto, esse episódio em que o Judiciário intermediou um conflito entre uma política de governo e oposição trata-se de um caso muito específico, dentre inúmeros. A questão importante é que o Judiciário, à época, tinha o poder para impedir as privatizações caso desse provimento às liminares que foram impetradas por partidos políticos e, com isso, estaria freando ações do governo, por provocação de uma minoria pouco expressiva.

Outro caso semelhante é a análise de Débora Alves Maciel e Andrei Koener, no trabalho “Sentido da judicialização da política: duas análises”. Nesse trabalho, os autores analisam a inconsistência do uso do termo “judicialização” a partir de dois destaques na literatura brasileira sobre o tema: “Ministério Público e políticas no Brasil”, de Rogério de Bastos Arantes e “A democracia e os três poderes no Brasil”, de Luiz Werneck Vianna (MACIEL, KOENER, 2002). A conclusão a que chegaram é que a análise da judicialização brasileira é complexa devido a tantos aspectos sob os quais pode ser analisada. Com isso, notaram que os aspectos utilizados pelos autores, qual seja, a teoria do direito, o direito constitucional, a atuação dos promotores, não formulam um problema de pesquisa capaz de comprovar a judicialização. Nas obras em análise, há diferentes modelos de constituição, de república e de problemática. Para Maciel e Koener, a problemática dessas duas obras não são satisfatórias para se analisar, empiricamente, as instituições judiciais. (Maciel, Koener, 2002, p.130-131)

³ Sentença com decisão de mérito, conforme artigo 269 do código de processo civil ocorre quando o poder judiciário decide o objeto da questão que iniciou o processo, solucionando o conflito. A sentença sem resolução de mérito, conforme artigo 267 da mesma lei, não finaliza o objeto do processo. Nesses casos, o magistrado finaliza o processo por causa de vícios processuais e, em virtude disso, não resolve a lide e sequer aprecia a matéria da ação. Entretanto, isso não impede que o mesmo assunto seja levado novamente à apreciação do judiciário. Para a autora, a judicialização somente ocorre quando o judiciário profere uma decisão de mérito.

O papel do Poder Judiciário, em um Estado constitucional democrático como o Brasil, é o de interpretar a Constituição e as leis, de forma a assegurar o direito e, ao mesmo tempo, o ordenamento jurídico. Em muitos casos, juízes e tribunais construirão o sentido das normas jurídicas, notadamente quando esteja em questão a aplicação de conceitos jurídicos indeterminados e de princípios. Em outras ocasiões, será necessário ponderar direitos fundamentais e princípios constitucionais que irão colidir, hipóteses em que os órgãos judiciais precisam proceder a concessões recíprocas entre normas ou fazer escolhas fundamentadas.

Para Ronald Dworkin, os direitos fundamentais devem prevalecer face a soberania do povo, porque nem sempre a lei respeitará direitos individuais. (Dworkin, 2001, p. 25-30) Nessa teoria, o Supremo Tribunal Federal deveria conceder pedidos de intervenção federal por parte de credores de precatórios em oposição ao argumento da administração direta de que o estado possui vários deveres e prioridades. Com isso, nem mesmo diretrizes políticas poderiam sobrepor direitos individuais (Dworkin, 2001, p. 36).

Marcos Faro de Castro publicou, em 1997 a obra “O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política”, que trata de uma análise de 7.855 acórdãos de várias matérias e litigantes, publicados pelo Supremo Tribunal Federal em 1994. Dentre as várias classes de assuntos analisadas, o recorte pertinente com o assunto que aqui se discute se trata do dos conflitos julgados pelo STF entre autoridades públicas e partes privadas. Segundo o autor, o STF tem agido a favor das entidades privadas, da seguinte forma:

Foi verificado que o tribunal decidiu, em 3/4 dos casos julgados (75,57%), completamente a favor dos interesses privados e, portanto, contrário aos interesses representados pelas autoridades públicas. Assim, enquanto mais da metade dos casos julgados pelo tribunal (60,32%) foram recursos apresentados por autoridades públicas, e cerca de 1/3 (34,22%) por partes privadas, as decisões favoráveis ao interesse público foram em proporção muito menor do que as favoráveis aos interesses privados (isto é, 75,57% foram favoráveis aos interesses privados e 9,96% favoráveis ao interesse público). Isso indica, claramente, que o STF, mesmo em sua atuação rotineira, tem julgado contrariamente à prevalência das iniciativas do poder público, o que inclui a implementação de políticas públicas. (Castro, 1996)

Entretanto, o autor enfatiza que o privado se sobressai tão-somente nos processos de temática tributária. Com isso, não há uma proteção de direitos individuais face a políticas de governo.

Com a revisão de parte da literatura sobre a judicialização, notou-se que os precatórios tratam de situação peculiar. Desde sua existência, as requisições de pagamento necessariamente utilizam-se da via judicial para serem cumpridas. Será explicado com mais detalhes nos capítulos seguintes como os precatórios passam por procedimentos judiciais em todas as etapas que o envolvem. Em consequência, os credores são obrigados a passar por uma expectativa que pode não vir a ser correspondida em vida. No caso dos devedores, a morosidade do procedimento traz prejuízos de escalas milionárias pelos juros moratórios.

Cumprido ressaltar que de acordo com o § 6º do art. 100 da Constituição Federal de 1988, as dotações orçamentárias da LOA e os créditos adicionais abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário. Por disposição do modelo orçamentário, isso não significa que as verbas reservadas para pagamento de precatório devam compor o orçamento do Judiciário, mas apenas que os recursos financeiros destinados a pagamento de precatórios serão entregues ao Judiciário para que se promova o respectivo pagamento do débito.

Conclui-se, até então, que o Judiciário, além do aspecto político da decisão, interfere nas decisões de caráter administrativo, orçamentárias e, conseqüentemente, nas políticas públicas e urbanas. A partir do momento em que é a única instância capaz de apurar ilegalidades de entidades estatais, reconhecendo-as e as transformando em pagamentos judiciais, o Poder Judiciário torna-se uma entidade capaz de trazer conseqüências orçamentárias que afetam o planejamento das políticas públicas.

Dessa forma, os precatórios são um recorte importante para se analisar e reconhecer os prejuízos da judicialização que, além de ocasionar grande lentidão no procedimento e prejudicar os credores, interfere no orçamento e no planejamento de governo.

Trata-se, então, de um procedimento que está na contramão da eficiência da gestão pública e financeira, e tornou-se um título de pouca segurança jurídica. O artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)⁴, que foi adveio junto à emenda 62 de 2009 trata-se de uma orientação provisória, com 18 parágrafos, enquanto não se edita lei que regulamente o § 15º do artigo 100⁵ da Constituição. Devido a essa situação calamitosa, temos conflitos de princípios⁶: do lado do credor, a duração razoável do processo, a eficiência, dentre outros; e noutro giro, para o devedor, temos o princípio da reserva do possível e o argumento de que o Estado possui prioridades muito importantes, que também carecem de verba, como saúde e educação.

Encontra-se também em situação semelhante a questão da judicialização da saúde no Brasil. É garantia constitucional o acesso à saúde, sem ressalvas, e essa prerrogativa tem gerado ações no Poder Judiciário para que a Administração Pública forneça remédios à população. Entretanto, as demandas judiciais são heterogêneas e alguns são beneficiados em detrimento

⁴ 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. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc62.htm. Acesso em: 05 Set 2012

⁵ 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. § 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação. Constituição da República do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 05 Set 2012

⁶Dworkin aduz que “o tribunal deve tomar decisões de principio, não de política - decisões sobre que direitos as pessoas tem sob o nosso sistema constitucional, não decisões sobre como se promove o bem-estar geral”. O Poder Judiciário deve proteger direitos individuais e não assinalar objetivos sociais. Assim, os juízes não baseiam suas decisões em objetivos sociais ou diretrizes políticas. Decidem, inclusive os casos difíceis, com base em fundamentos jurídicos”. DWORKIN, Uma Questão de Principio. 2001, p. 101.

de outros. A consequência é que a saúde torna-se mais difícil de ser administrada e os recursos, que já são escassos, correm risco de ser alocados para medicinas alternativas. Com isso, o judiciário garante para alguns, mas retira de outros. (Barroso, 2007).

A respeito desse conflito de interesses, aduz Barroso:

Aqui se chega ao ponto crucial do debate. Alguém poderia supor, um primeiro lance de vista, que se esta diante de uma colisão de valores ou de interesses que contrapõe, de um lado, o direito a vida e a saúde e, de outro, a separação de Poderes, os princípios orçamentários e a reserva do possível. A realidade, contudo, é mais dramática. O que esta em jogo, na complexa ponderação aqui analisada, é o direito a vida e a saúde de uns *versus* o direito a vida e a saúde de outros. Não há solução juridicamente fácil nem moralmente simples nessa questão. (Barroso, 2007, p. 3)

Mesmo que seu exemplo se trate do âmbito da saúde, é fácil seu transporte para a seara dos precatórios. O Estado possui recursos orçamentários escassos e, ao mesmo tempo em que deve aloca-los para âmbitos de urgência e prioridade, deve-se também pagar os precatórios prioritários.

Mesmo que se trate de assunto controverso, que está vasto de argumentos para a parte credora e devedora, há métodos mais otimizados, menos – ou nada – judicializados, que evitariam a etapa da ação judicial até o trânsito em julgado. Para que isso seja discutido, é de suma importância todo o detalhamento que envolve a requisição de precatórios, que segue no próximo capítulo.

2 OS PRECATÓRIOS E A JUDICIALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Os precatórios são uma ordem judicial para que a autoridade competente pague ao credor o que lhe foi reconhecido por sentença. Na execução contra a Fazenda Pública, é o documento expedido pelo juiz ao presidente do Tribunal respectivo para que este determine o pagamento de dívida da União, de estado, Distrito Federal ou município, por meio da inclusão do valor do débito no orçamento do ano seguinte. Em outras palavras, é um

procedimento de requisição ao ente público do pagamento de certa quantia de dinheiro, em virtude de sentença condenatória judiciária.

Essa requisição ocorre no momento em que o poder público, por alguma razão, acarreta prejuízos para o cidadão, algum funcionário público ou até mesmo pessoas jurídicas e é condenado a indenizá-los. A partir do momento em que surge esse direito de cobrança por parte do prejudicado, pode-se acionar o ente devedor judicialmente para cobrar o valor que lhe é devido. Trata-se de um procedimento limitado por não permitir, administrativamente, a apuração de erros da administração direta e indireta.

O pagamento do precatório envolve, normalmente, dívidas alimentícias, que são referentes a salários, vencimentos, proventos, pensões, benefícios previdenciários, indenizações por morte ou invalidez; e dívidas comuns, que envolvem direitos de desapropriação, descumprimento de contratos, honorários advocatícios, honorários de perito, dentre outros, conforme artigo 100, § 1º, da Constituição Federal, acrescentado pela emenda constitucional 62 de 2009.

Devido ao fato de os precatórios exigirem decisão judicial, o procedimento de quitação da dívida por parte dos poderes públicos exige um processo moroso. Além desse aspecto, seus critérios são desiguais a medida que credores de precatórios de caráter alimentar recebem o título antes de credores de caráter comum, em idade avançada. Em 2009, foi promulgada a emenda 62, que trouxe algumas modificações na sistemática dos precatórios.

O objetivo da emenda 62 foi estipular um procedimento mais célere de pagamento dos precatórios e, ao mesmo tempo, responsabilizar os agentes públicos das entidades devedoras por ações ou omissões que frustrem ou retardem o pagamento desses títulos.

Em sua redação, há ritos especiais para certos tipos de demandas. Conforme artigo 100, § 3º, estipula-se que os titulares que tiverem 60 (sessenta) anos de idade na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei.

Posteriormente, os débitos de natureza alimentícia, qual seja, decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, serão pagos com preferência.

Somente o credor que ingressou com a ação, ganhou a demanda, pediu a execução da sentença irrecorrível e foi requisitado em seu favor o precatório alimentar, pode pedir o pagamento da parcela prioritária de antecipação. Não gozam dessa prerrogativa os cessionários de crédito (pessoas para quem o credor passou o que devia receber do ente público), os sucessores do credor falecido (herdeiros, mesmo se inventariantes) e advogados do credor, por serem apenas beneficiários do precatório (art. 5º, §§ 3º e 4º, da Resolução n. 115 do CNJ).

Por último, são liquidados os débitos comuns, que são todas as outras demandas de natureza não alimentar, como os direitos de desapropriação, que tem grande destaque na demanda dos precatórios.

Além de classificar a natureza dos débitos, a emenda também classificou o regime de pagamento dos precatórios em comum e especial. O especial aplica-se aos municípios que, em 9 de dezembro de 2009 (data da promulgação da emenda), tinham precatórios em atraso junto a qualquer dos Tribunais com jurisdição nos Estados, incluindo Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais Regionais Federais. Nesse regime, o devedor pode pagar suas dívidas em até 15 (quinze) anos, depositando, mês a mês, ou ano a ano, uma parcela calculada de acordo com a dívida judicial presente em todos os três tribunais.

Já o regime comum era aplicado ao município que não tinha, em 9 de dezembro de 2009, precatórios em atraso. O precatório é expedido e inscrito no orçamento da entidade devedora. Caso seja expedido até 1º de julho de um ano, deverá constar no orçamento do ano seguinte e ser quitado.

Em momento oportuno, todo o procedimento da requisição do título será explanado.

Outra modificação trazida pela emenda 62 foi o surgimento da Requisição de Pequeno Valor (RPV). Diferentemente dos precatórios, a RPV é uma forma de requisição criada para dar maior agilidade ao pagamento das dívidas dos entes públicos que sofreram condenação judicial, conforme o seguinte:

I - sessenta salários-mínimos, se a devedora for a Fazenda Federal (art. 17, § 1º, da Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001);

II - quarenta salários-mínimos, ou o valor estipulado pela legislação local, se a devedora for a Fazenda Estadual ou a Fazenda Distrital (art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT); e

III - trinta salários-mínimos, ou o valor estipulado pela legislação local, se a devedora for a Fazenda Municipal (art. 87 do ADCT).

Se para os precatórios há dois regimes (o comum e o especial), e ambos observam uma fila de credores, organizada em ordem cronológica, para as RPVs há somente um: o juízo da execução expede a ordem de pagamento para o devedor, que poderá ou não cumpri-la no prazo de 60 (sessenta) dias. Não cumprindo, o juízo da execução decreta o sequestro do valor e o disponibiliza ao credor, pagando assim o que lhe é devido.

Se o ente devedor possuía precatórios e RPVs sem pagamento até a Emenda 62/2009, o pagamento dos precatórios entra no regime especial de pagamentos, mas a RPV em atraso não. Nesse caso, constatando o não pagamento da RPV, deve ocorrer o sequestro de seu valor por decisão do juízo da execução.

2.1 Do procedimento

Toda a tramitação que envolve a requisição de precatórios tangencia órgãos do judiciário. A origem do precatório inicia-se com a ação judicial que enseja a recompensa por um dano patrimonial causado pela Administração Direta, Indireta e seus órgãos. Em seguida, é direcionada a órgãos do Poder Judiciário que são responsáveis pela conciliação, processamento e pagamento dos precatórios. Para facilitar a compreensão, dividiu-se o procedimento em 3 etapas, na seguinte ordem: ação judicial, procedimento de execução (requisição) e liquidação.

2.1.1 Primeira Etapa: o processo e a judicialização

A razão de ser do processo judicial advém de um dano patrimonial ocasionado por uma Pessoa Jurídica de Direito Público a outrem, que acionará o judiciário para a compensação do desse demérito material. Por se tratar de uma ação judicial, não se trata de um provimento certo, em que será reconhecido o prejuízo causado. Nos casos de desapropriação, por exemplo, em que o objeto das demandas se trata do preço do imóvel, pode o juiz entender que o preço da indenização paga pelo ente é justo. Assim, mesmo que o preço de mercado de um imóvel seja R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) e pagou-se valor inferior, corre o prejudicado o risco de perder a demanda judicial.

Caso o credor vença a demanda, inicia-se a execução⁷ e ocorre o chamado “reexame necessário”, conforme artigo 475 do Código de Processo Civil. Significa dizer que o processo é remetido ao 2º grau (Tribunais de

⁷ A prestação jurisdicional classifica-se em três categorias, quais sejam: conhecimento, execução e também as cautelares. A ação judicial ingressada pelo autor para fins de apuração é chamada de processo de conhecimento. Com a sentença a seu favor, torna-se execução. No procedimento de execução em geral se torna efetiva a ordem de pagamento, visando atingir o resultado prático da sentença, ou seja, forçar o réu ao cumprimento da norma legal declarada no processo de conhecimento, ou do título executivo.

Justiça) para apreciação da câmara de desembargadores. Este procedimento é obrigatório nos casos em que a Fazenda Pública é executada a pagar certa quantia, conforme já foi elencado no tópico anterior.

Vencendo a ação em segundo grau, o juiz da execução, por conseguinte, deverá indicar na requisição os seguintes dados:

I – natureza do crédito (comum ou alimentar) e espécie da requisição (requisição de pequeno valor ou precatório);

II – natureza da obrigação (assunto) a que se refere o pagamento.

É importante essa classificação, pois a separação dos valores por grupo de natureza de despesa deve sempre estar representada nas classificações das despesas presentes na nas Leis Orçamentárias de cada ente.

Nesta etapa, todos os procedimentos são judicializados. Para que seja indenizado seu dano patrimonial, o credor necessita de ingressar com uma ação judicial, que pode durar anos e, ainda assim, não ser provida a seu favor.

Defende-se, nesta etapa inicial e morosa, a adoção de um procedimento administrativo de apuração. Os órgãos responsáveis pelos danos patrimoniais receberiam recursos administrativos internos, diretos, com formato não-judicial, de forma que a repartição responsável pelo equívoco possa apurar o dano patrimonial. Caso a via administrativa se esgote, sem sucesso, acionar-se-ia a justiça.

Suponha-se que um servidor, após alguns anos, tenha notado que não foi computado um quinquênio em seu salário. Seria razoável que o setor financeiro da entidade desse servidor apure internamente o equívoco e solicite uma ordem de pagamento do dano material causado. Com isso, evitar-se-ia um procedimento judicial, que não possui previsão para se finalizar, que é

dispendioso para todas as partes processuais e que seria apurado por pessoas que não trabalham dentro da entidade. Trata-se de um procedimento que está na contramão de uma gestão eficiente.

2.1.2 Segunda Etapa: a requisição e a judicialização

A etapa da requisição é regulada pelo artigo 100 da Constituição Federal, pela resolução 115 de 2010 do CNJ e normas complementares dos Estados e municípios.

Após o trânsito em julgado, na primeira etapa, inicia-se a execução do título, que se trata da busca do pagamento, da efetivação da sentença proferida. Com isso, a ordem de pagamento será expedida pelo juiz da execução e dirigida ao presidente do Tribunal.

No caso das requisições expedidas pelas Varas Comuns Federais e Estaduais, o credor deverá informar o número do processo de execução, a data do ajuizamento do processo de conhecimento e o nome das partes no processo (credor e entidade devedora).

Neste momento, deverá ser indicado se o crédito é uma RPV ou um precatório, com base no montante do valor da execução.

O precatório que for requisitado até 1º de julho é expedido pelo Presidente, que ordena a entidade devedora a inclusão da dívida do precatório na sua proposta orçamentária do exercício seguinte. A comunicação da requisição ao ente devedor deve ser feita até 20 de julho (Resolução nº 115/2010, do CNJ, art. 7º e § 1º; Constituição da República, art. 100, § 5º). O credor, então, será incluído em uma lista cronológica para recebimento.

É importante observar que até mesmo a fase de execução da dívida que foi reconhecida no processo de conhecimento trata-se de procedimento

que desnecessariamente é judicial. Mesmo que se tenha um procedimento financeiro específico para que os precatórios sejam incluídos no orçamento, não se faz necessária a presença de outro desdobramento de procedimento judicializado. A partir do momento em que é pronunciada a existência do dano material caberia, administrativamente, a requisição do valor.

No TJMG, há o modelo de Ofício Requisitório. Trata-se do instrumento que constará todos os dados do título que se quer receber. O próprio instrumento disponibilizado pelo site possui formato judicial, se assemelhando a uma petição inicial que solicita um valor.

Mesmo que a judicialização seja fator de grande peso negativo nesse procedimento, a mora no pagamento do título se trata de uma limitação financeira que está além de fatores judiciais. No momento em que o credor está inserido na lista cronológica, finaliza-se o procedimento judicial e inicia-se a espera. Quanto a esse período, que pode chegar a 20 anos ou mais, não há o que se fazer, por depender de aspectos orçamentários da entidade devedora.

A promulgação da emenda constitucional 62, no ano de 2009, tema do próximo tópico, trouxe novas regras na tentativa de dar celeridade e prioridade. Entretanto, as novidades da emenda tem sido questionadas por representantes da sociedade civil e aguarda-se o julgamento de sua constitucionalidade no ano de 2013.

2.2 Da Inconstitucionalidade da Emenda 62 de 2009⁸

No período da promulgação da emenda 62 de 2009, foram impetradas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 4357, 4372, 4400 e 4425) por

⁸ As informações desse tópico foram retiradas do site de notícias do STF, no link <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=191217> e também do voto na íntegra do relator Ayres Britto da ADI 4357, disponível também no mesmo sítio pelo link <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4357.pdf>.

entidades como Conselho Nacional da Indústria (CNI), Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), entre outras. Uma das alegações tratava-se de um vício formal na votação da emenda, porque o Senado não respeitou o devido processo legislativo, previsto no parágrafo 2º do artigo 60 da Constituição Federal, que determina a discussão e votação de emendas à Constituição em dois turnos, em cada casa do Congresso. A inconstitucionalidade se deu porque a votação da matéria foi realizada em um único dia, pelo Senado (STF, 2011)

Quanto aos vícios materiais da emenda, vários foram os argumentos. Em primeiro lugar, questionou-se a regra que determina o pagamento preferencial de precatório de natureza alimentícia, especificamente na data de sua expedição, a pessoas com 60 anos ou mais (parágrafo 2º do artigo 100 da Constituição). O argumento do ministro Ayres Britto, relator, é que pessoas de 80 anos podem ter precatórios de natureza comum e recebê-los depois de pessoas com idade inferior. Sua sugestão é que a regra seja isonômica, de forma que todos os credores, a partir de 60 anos, tenham preferência.

Discutiu-se também os parágrafos que retratam da compensação. A emenda estipula que o ente devedor poderá abater no valor do precatórios as dívidas que o credor porventura possua. O relator argumentou que este dispositivo trata-se de um privilégio processual para o Estado, que não precisará executar o devedor, mas apenas abater a dívida para compensá-la. Em Junho desse ano, a União impetrou Recurso Extraordinário em face de uma decisão que considerou inconstitucional os dispositivos da compensação. O ministro relator Luiz Fux reconheceu a repercussão geral⁹ da matéria por entender que é relevante do ponto de vista econômico, político, social e jurídico, pois alcança uma quantidade significativa de ações de execução

⁹ A Repercussão Geral é um instrumento processual inserido na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional 45, conhecida como a “Reforma do Judiciário”. O objetivo desta ferramenta é possibilitar que o Supremo Tribunal Federal selecione os Recursos Extraordinários que irá analisar, de acordo com critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica. O uso desse filtro recursal resulta numa diminuição do número de processos encaminhados à Suprema Corte. Uma vez constatada a existência de repercussão geral, o STF analisa o mérito da questão e a decisão proveniente dessa análise será aplicada posteriormente pelas instâncias inferiores, em casos idênticos. (www.stf.com.br)

contra a Fazenda Pública em todo o país, ensejando relevante impacto no orçamento público.

O ministro relator Ayres Britto também questionou a forma de atualização monetária do parágrafo 12, em que se considera o índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, por entender que não se trata de uma atualização correta que irá balancear a situação econômico-financeira do credor, mas sim da entidade devedora.

Quanto ao artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o parágrafo 15 do artigo 100 da Constituição, o ministro relator pronunciou que essas normas contrariam a autoridade das decisões judiciais e consistem em uma afronta princípio da separação de Poderes e às garantias constitucionais de livre acesso ao Poder Judiciário e razoável duração do processo

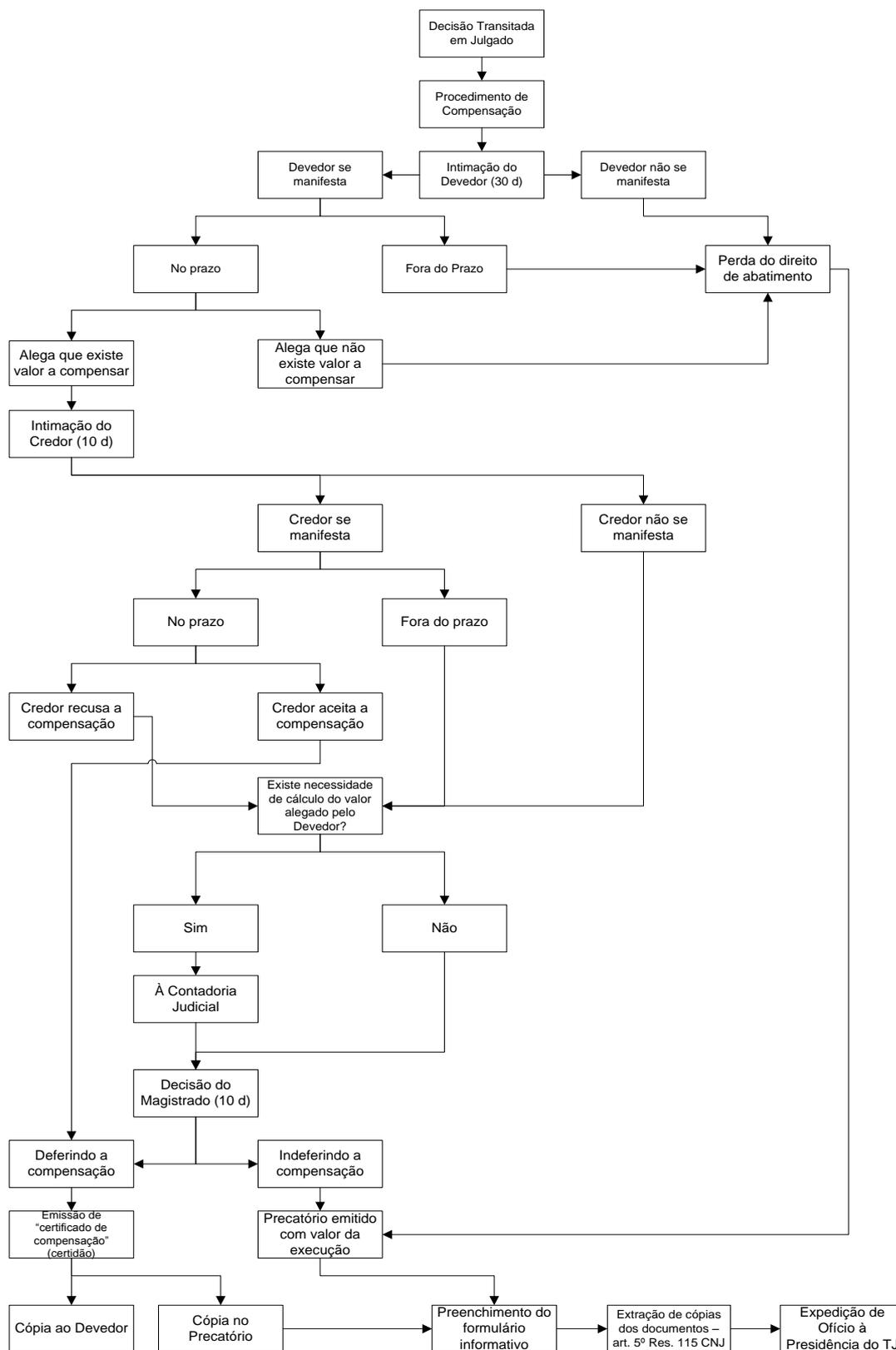
Ainda em relação ao artigo 97 do ADCT, o ministro Ayres Britto ressaltou que a norma prevê o pagamento de precatórios em ordem única e crescente de valor, favorecendo “de forma desarrazoada” os credores mais recentes, em detrimento de quem já espera há mais tempo na fila. Ele considerou adequada a referência dos autores das ADIs à EC 62 como a “emenda do calote”, visto que ela fere o princípio da moralidade administrativa e leva muitos titulares de créditos a “leiloarem” seu direito à execução de sentença judicial transitada em julgado.

É de suma importância atentar-se para as irregularidades de uma emenda que está em vigor. A votação não foi concluída por pedido de vista do ministro Luiz Fux.

Um argumento muito presente no discurso dos representantes das entidades é que o regime da nova emenda irá atrasar mais ainda a lista de precatórios. Alguns títulos já estão em atraso há mais de 10 anos e, com a emenda, poderão se atrasar por mais 15. Neste interim, vários dos credores estão em idade avançada e não verão o pagamento. Trata-se de um

procedimento que perpassa por ineficiências em aspectos de gestão. Há 50 anos o sistema de precatórios sofre com atrasos e apregooou-se no procedimento do pagamento a inadimplência. As entidades da administração pública direta estão acostumadas com o atraso no pagamento porque o limite é a receita líquida, que não cobre a pauta de pagamento. A partir do momento em que não resta receita para quitar as dívidas, as listas de precatórios ficam crescentes. Há sempre mais credores nas listas do que títulos quitados e, com isso, pressupõe-se a eterna inadimplência de precatórios. Segue abaixo um fluxograma de todos os passos até a expedição do Precatório.

Figura 1 - Fluxograma de Precatórios



Fonte: Tribunal de Justiça da Bahia (www.tjba.jus.br)

3 OS PRECATÓRIOS EM NÚMEROS NO ESTADO DE MINAS GERAIS E EM BELO HORIZONTE¹⁰

Nesta seção se encontra dados sobre a situação dos precatórios nas Fazendas Estadual e Municipal. É importante ressaltar, novamente, que os dados das Fazendas Públicas são apartados de forma que a dívida da Fazenda Estadual não engloba a dívida das Fazendas Municipais.

Pretende-se, com esses números, demonstrar que as dívidas de precatórios são de escalas bilionárias e que os valores destinados ao pagamento de precatórios pelas Fazendas Públicas de Minas Gerais e de Belo Horizonte não são suficientes para proporcionar um avanço na lista de credores.

Além disso, será destacado o fato de que nos próximos anos as Fazendas do Estado de Minas Gerais e Belo Horizonte terão títulos habilitados em virtude das desapropriações ocasionadas pelas obras da Copa de 2014 na capital mineira.

Uma das maiores causas de precatórios são as desapropriações tendo em vista que há grandes dificuldades das entidades de se cobrir os valores de mercado dos imóveis desapropriados. Com isso, os desapropriados acionam a justiça para reivindicar o valor real de seu imóvel.

¹⁰ Para mais informações do Estado de Minas Gerais, municípios e entes da Administração Indireta que são devedores dos precatórios, indico acesso ao site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no seguinte link: http://www.tjmg.jus.br/presidencia/central_precatorios/precatorios-intro.html.

É importante destacar que as informações das tabelas são de difícil compreensão devido aos termos contábeis e até mesmo pela falta de explanação sobre os regimes. Para entendê-las, me dirigi a Central de Precatórios (CEPREC) e solicitei uma análise das tabelas junto ao Contador Técnico responsável pelas modificações aplicadas no CNJ, Marcelo Cândido.

3.1 Minas Gerais

Tabela 1 - Número de Devedores no Estado de Minas Gerais

Devedores no Regime Geral	185	R\$ 84.220.721,27
Devedores no Regime Especial	281	R\$ 4.659.094.746,96
TOTAL		R\$ 4.743.315.468,23

Fonte: CNJ - www.cnj.jus.br

Conforme dados disponibilizados no sítio do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (www.tjmg.jus.br), o Estado de Minas possui aproximadamente 8.150 credores de precatórios, tanto de natureza comum quanto alimentar. O primeiro precatório na lista de credores data de 1995.

Quanto aos devedores, atualmente há 291 Municípios devedores em Regime Especial, incluindo dívidas de autarquias, e desse número, apenas 10 Municípios possuem dívidas de Regime Especial cadastradas em outros Tribunais. No Regime Geral enquadram-se 185 municípios devedores (Belo Horizonte não faz parte desse regime) e 10 entidades da Administração Indireta.

Tabela 2 - Detalhamento do Estado de Minas Gerais

Ente Devedor - Estado de Minas Gerais	Regime (RG/RE)	Nome	Percentual Orçamento*	Verba Precatórios*	Dívida Prognosticada
MINAS GERAIS	RE	ADEMG - ADMINISTRAÇÃO DE ESTÁDIOS DO ESTADO DE MG	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 1.259.095,70
		CETEC - FUNDAÇÃO CENTRO TECNOLÓGICO DE MINAS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 2.886.458,97
		DEOP - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE OBRAS PÚBLICAS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 5.012.149,77
		DER/MG - DEPARTAMENTO DE	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 1.506.021.573,32

ESTRADAS DE RODAGEM DE MG				
ESTADO DE MINAS GERAIS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 1.129.832.166,42	
FAPEMIG - FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA DO ESTADO DE MG	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 842.173,72	
FUNDAÇÃO CENTRO DE HEMATOLOGIA HEMOTERAPIA DE MG - HEMOMINAS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 5.824.559,33	
FUNDAÇÃO CLÓVIS SALGADO	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 1.952.623,41	
FUNDAÇÃO DE EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO DE MINAS GERAIS-UTRAMIG	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 240.071,25	
FUNDAÇÃO EDUCACIONAL CAIO MARTINS - FUCAM	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 395.882,81	
FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - FEAM	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 423.136,36	
FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MG - FHEMIG	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 15.933.388,03	
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 1.299.605,08	
FUNDAÇÃO TV MINAS - CULTURAL E EDUCATIVA - TVE/MG	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 23.501,05	
FUNED - FUNDAÇÃO EZEQUIEL DIAS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 3.598.138,47	
IDENE-INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NORDESTE DE MG	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 48.518,49	
IEF - INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 824.977,76	
EPHA - INSTITUTO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MG	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 9.616.485,80	
IGA - INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS APLICADAS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 671.381,44	
IGAM - INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DE ÁGUAS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 811.029,81	
IMA - INSTITUTO MINEIRO AGROPECUÁRIA	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 1.578.885,38	
IOMG - IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 9.804.880,80	
IPEM - INSTITUTO DE PESOS E MEDIDAS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 266.669,57	
IPSEMG - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SERV DO ESTADO DE MG	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 836.971.671,33	
IPSM - INST. PREV. SERV. MILITARES DE MINAS GERAIS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 126.222.014,49	
JUCEMG - JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 3.828.596,49	
LOTERIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 5.471.753,15	
RURALMINAS - FUND. RURAL MINEIRA C. DESENVOL. AGRÁRIO	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 1.155.103,52	

	UEMG - UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 2.243.558,63
	UNIMONTES - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS	0,97	R\$ 302.064.783,79	R\$ 15.700,41
MINAS GERAIS TOTAL				R\$ 3.675.075.750,76

Fonte: CNJ www.cnj.jus.br

*Nota

Explicativa:

Informações orçamentárias obtidas no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional - STN e, no sítio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE MG.

Informações orçamentárias consideradas por Ente Devedor nos termos da EC 62 /2009.

Nos últimos 4 anos, Minas Gerais pagou cerca de 1 bilhão de reais a título de precatório, incluindo suas entidades. Trata-se de um montante que não gera progressos na dívida do Estado. Todos os anos há outros precatórios habilitados de forma que não há um avanço quando se compara a porcentagem da dívida a ser habilitada e da dívida paga.

Tabela 3 - Precatórios Pagos pelo Estado de Minas Gerais

	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	TOTAL
2008	R\$ 164.590.081,03	R\$ 359.829.007,45	R\$ 524.419.088,47
2009	R\$ 92.004.186,87	R\$ 139.004.509,32	R\$ 231.008.696,19
2010	R\$ 48.376.041,33	R\$ 82.912.227,15	R\$ 131.288.268,48
2011	R\$ 67.971.548,30	R\$ 216.671.080,46	R\$ 284.642.628,76
TOTAL PAGO			R\$ 1.171.358.681,90

Fonte: AGE-MG- www.pge.mg.gov.br

3.2 Belo Horizonte

Conforme a Cronologia de Vencimentos de Precatórios, atualizada até 20/04/2012, Belo Horizonte possui 2.254 títulos de precatórios em aberto, tanto de natureza comum, quanto alimentar. O primeiro precatório na lista cronológica venceu em 1997 e é de natureza comum.

Belo Horizonte não é ente devedor do regime geral, conforme dados disponibilizados no sítio do TJMG. Isso significa que à data da promulgação da

emenda 62 de 2009, Belo Horizonte estava em mora no pagamento de precatórios vencidos, relativos à sua administração direta e indireta, em 10/12/2009.

Conforme site do TJMG, Belo Horizonte disponibilizará o valor de R\$ 29.000.000,00 (vinte e nove milhões de reais) para o pagamento de precatórios protocolizados no período de 09/04/2012 a 11/05/2012, incluindo suas autarquias. Este processo de habilitação tem validade para os meses de abril de 2012 a março de 2013. O resultado dos títulos que seriam pagos foram divulgados no dia 25/10/2012, no site do TJMG, e pagos em novembro.

Tabela 4 - Precatórios pagos em Novembro de 2012

Natureza do Crédito		Valores
Alimentar	49	R\$ 28.712.738,04
Comum	7	R\$ 2.872.261
TOTAL	56	R\$ 29.000.000,00

Tabela 5 - Detalhamento da Dívida de Belo Horizonte

Ente Devedor - Belo Horizonte	Regime (RG/RE)	Nome	Percentual Orçamento	Verba Precatórios	Dívida Prognosticada
Belo Horizonte	RE	BEPREM - BENEFICÊNCIA DA PREFEITURA MUNICIPAL	2,33	R\$ 119.422.092,96	R\$ 37.961.325,63
		FUNDAÇÃO ZOO BOTÂNICA	2,33	R\$ 119.422.092,96	R\$ 19.314,91
		HOSPITAL ODILON BEHRENS	2,33	R\$ 119.422.092,96	R\$ 403.898,16
		MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE	2,33	R\$ 119.422.092,96	R\$ 360.172.129,91
		SLU - SUPERINTENDÊNCIA DE LIMPEZA URBANA	2,33	R\$ 119.422.092,96	R\$ 535.263,72
		SUDECAP - SUPERINT. DE DESENVOLVIMENTO DA CAPITAL	2,33	R\$ 119.422.092,96	R\$ 2.023.432,55
Belo Horizonte TOTAL					R\$ 401.115.364,88

Os 29 milhões pagos referem-se a apenas 7,2% da dívida total do município. Conclui-se e prevê-se com essa proporção e com o crescente número de precatórios habilitados em todos os anos que não será possível aproximar-se de uma quitação.

Um fator agravante que ainda trará grandes consequências orçamentárias e um impacto negativo nos índices de precatórios são as obras de Mobilidade Urbana da COPA 2014 no município de Belo Horizonte. Para a realização das exigências do evento, foram desapropriados inúmeros imóveis. Raquel Rolnik, relatora do Conselho de Direitos Humanos da ONU, indicada para avaliar as condições de moradia como componente dos direitos humanos, disse ter recebido muitas queixas sobre falta de transparência, consultas, diálogo, negociação justa e participação das comunidades afetadas nos processos de desapropriação de Belo Horizonte. Os estudos da ONU preveem a retirada de 2.600 famílias no município. (UOL, 2011)

Para a relatora, um dos maiores problemas são os baixos valores oferecidos a título de indenização, “também estou preocupada com as indenizações muito limitadas que são oferecidas às comunidades afetadas, o que é ainda mais grave devido aos valores elevados dos imóveis nas localidades onde as obras estão acontecendo para esses eventos.” (UOL, 2011).

3.3 Copa de 2014: Desapropriação, Política Urbana e Futuros Precatórios

A lei do Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Estatuto da Cidade, 2001). Nesta lei, há previsão de desapropriação para sancionar aqueles que não fazem correto uso do imóvel, o que não se trata do caso que aqui se discute.

As desapropriações geram alguns impactos na política urbana e orçamentária de um município. Há um impacto negativo para as famílias

desapropriadas no município de Belo Horizonte. Com a baixa indenização e a obrigatoriedade de se retirar do imóvel, as famílias de baixa renda não possuem condições de adquirir outra moradia, o que gera a favelização e um impacto econômico na situação desses desabrigados. Doutrina e jurisprudência defendem como justa aquela indenização capaz de recompor o patrimônio do expropriado sem que signifique enriquecimento à custa do erário, mas não têm se mostrado como parâmetros suficientes. As avaliações técnicas realizadas nos imóveis não tem evitado efeitos negativos, como as ações judiciais pelas injustas avaliações.

A questão orçamentária agrava-se no sentido de que o município deverá alocar recursos para pagar a indenização e, quando se trata de um valor muito aquém, os desapropriados acionam a justiça para receber a diferença de valores. Por se tratar de altas diferenças, não são emitidos RPV's, mas sim precatórios. O procedimento judicial, por ser demorado, aumenta significativamente o valor da indenização à época do recebimento do precatório. Com isso, o município apenas adia um valor que possivelmente irá desembolsar duas décadas depois, em valores significativamente maiores.

São poucas as decisões que levam em conta princípios e conceitos do Estatuto da Cidade - recuperação de mais-valia, justa distribuição dos benefícios e ônus advindos da urbanização. Trata-se de um tema que deve ser bastante debatido.

Nas tabelas abaixo serão demonstrados os valores destinados às desapropriações para as obras da Copa de 2014. Com esses números, constata-se que se trata de altos valores destinados as desapropriações e, ainda assim, não há garantias de que se trata uma justa indenização e um correto aproveitamento do espaço urbano.

TABELA 6 - Investimentos VIA 710 ANDRADAS/CRISTIANO MACHADO

Etapa	Previsão da Matriz de Responsabilidade (R\$ milhões)*	Responsabilidade pelos Recursos**	Investimento** (R\$ milhões)	
			Contratado	Executado
1. Projeto Básico/Executivo	2,9	Governo Municipal	4,16	4,06
		Governo Municipal	-	0
2 - Desapropriações	75,2	Governo Estadual	-	0
3. Obras	78	Governo Federal (Financiamento CAIXA)	68,28	1,25
Valor total:	156,1			5,31

(*) Valores conforme Contrato de Financiamento

(**) Fonte: SMOBI/PBH

TABELA 7 - Investimentos BRT Antônio Carlos / Pedro I

Etapa	Previsão da Matriz de Responsabilidade (R\$milhões)*	Responsabilidade pelos Recursos	Investimento** (R\$milhões)	
			Contratado	Executado
1. Projeto Básico/Executivo	5,9	Governo Municipal	6,86	6,62
2. Desapropriações	200	Governo Municipal	-	89,01
3. Desapropriações	155	Governo Estadual	-	113,52
4. Obras	382,3	Governo Federal (Financiamento CAIXA)	396,49	149,56
Valor total:	588,2	-	576,47	360,89

(*) Fonte: Aditivo de 1 de novembro da Matriz de Responsabilidades

(**) Fonte: SMOBI/PBH

A ONG Terra de Direitos¹¹, ligada ao setor de direitos humanos da ONU, divulgou denúncias que chegaram até a Relatoria da ONU para o Direito à

¹¹ Para acessar o dossiê sobre as desapropriações na COPA de 2014 em Belo Horizonte e outros municípios, acesse o link: <http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2011/06/Dossie-relatoria-remoc3a7c3b5es-megaeventos-brasil-2011.pdf>

Moradia Adequada através de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, além de informações divulgadas na mídia impressa e eletrônica, com relação à violação de direitos no contexto da preparação do Brasil para a Copa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Segundo o dossiê da ONG, em Belo Horizonte ao todo foram 15 mil pessoas removidas. As mais afetadas se tratam das famílias de assentamentos informais. Mesmo que esse público não pleiteie direitos de propriedade no judiciário, trarão grandes transtornos em termos de reassentamento.

As obras que acarretaram desapropriações de propriedades de grande valor e que tem sido questionadas no judiciário são: BRT Antônio Carlos/Pedro I, BRT Pedro II; Via 210 (Via do Minério/Teresa Cristina) e Via 710 (Andradas/Cristiano Machado).

Para a abertura da Via 201, a prefeitura considerou de utilidade pública, para fins de desapropriação, cerca de 40 imóveis situados no Bairro das Indústrias, Conjunto Habitacional Bonsucesso, Estrela do Oriente e Betânia, trajeto pelo qual a nova avenida passará. Já as obras da Via 710 preveem a remoção de 84 famílias.

Para as obras do BRT Antônio Carlos/Pedro I já foram removidas 86 famílias, sendo que 66 foram reassentadas e 20 indenizadas. Já o BRT Pedro II removerá 15 famílias. A prefeitura também anunciou a remoção de 240 casas do Bairro Santa Branca em função do alargamento da Avenida Dom Pedro I.

TABELA 8 - Investimentos Via 210 Via do Minério

Etapa	Previsão da Matriz de Responsabilidade (R\$ milhões)*	Responsabilidade pelos Recursos**	Investimento** (R\$ milhões)	
			Contratado	Executado
1. Projeto Básico/Executivo	1,2	Governo Municipal	1,22	1,14
2. Desapropriações	24,8	Governo Municipal	-	7,92
		Governo Estadual	-	8,79
3. Obras	72	Governo Federal (Financiamento CAIXA)	59,01	23,52
Valor total:	96			41,37

(*) Valores conforme Contrato de Financiamento

(**) Fonte: SMOBI/PBH

TABELA 9 - Investimentos Corredor Pedro II - Carlos Luz

Etapa	Previsão da Matriz de Responsabilidade (R\$ milhões)*	Responsabilidade pelos Recursos	Investimento** (R\$ milhões)	
			Contratado	Executado
1. Projeto Básico/Executivo	1,1	Governo Municipal	4,23	3,31
2. Desapropriações	1,3	Governo Municipal	-	0
3. Desapropriações	3,7	Governo Estadual	-	0
4. Obras	21,8	Governo Federal (Financiamento CAIXA)	8,86	3,53
Valor total:	27,9	-	13,09	6,84

(*) Valores atualizados de acordo com a Resolução GECOPA nº 7 de 17/04/12 com detalhamento das etapas conforme previsto para a revisão da Matriz de Responsabilidade.

(**) Fonte: SMOBI/PBH

4 PROJETOS DE SOLUÇÃO E INTERVENÇÃO

As dívidas de estados e municípios brasileiros originadas de sentenças judiciais, os chamados precatórios, somaram R\$ 94,3 bilhões até o primeiro

semestre de 2012, segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), divulgado pela corregedora nacional de Justiça, Eliana Calmon.

Segundo o órgão de controle do Judiciário, o Tribunal de Justiça de São Paulo concentra um déficit de R\$ 51,8 bilhões com os títulos, correspondente a 54,9% de todo o saldo com precatórios no país.

Além dos números serem de grande escala, havia também problemas de corrupção dentro dos tribunais e até um mercado paralelo de precatórios, que prejudicava os credores. Diante desse quadro, surgiram tentativas de mudanças por parte da sociedade civil e, com destaque, do CNJ, que procuraram interferir na forma de pagamento dos precatórios, através de ações judiciais e de um plano de reestruturação. No próximo tópico, estão demonstrados as táticas dessas intervenções.

4.1 CNJ e proposta de reestruturação

Eliana Calmon, ex-corregedora do CNJ, demonstrou interesse na reestruturação dos precatórios após analisar, em um dos Tribunais de Justiça do país, a longa lista de espera de credores de precatórios. Por esse motivo, a então corregedora decidiu criar um núcleo de inspeção de precatórios, que iria sanar as dúvidas de Tribunais e socorrer a outros que possuíam grandes reclamações junto a corregedoria do CNJ. Para isso, um dos documentos criados pela corregedoria foi o intitulado “Racionalização de Procedimentos”, disponível no site do CNJ, que tem em seu início, o seguinte depoimento da Ministra Corregedora:

Lamentavelmente, a compra e venda de precatórios tornou-se uma chaga nacional devido à injustiça para com aqueles que aguardam há anos e anos o respectivo pagamento. Premidos pela pobreza e pelas necessidades da vida, temendo a morte na fila de espera, são levados a negociar os seus créditos por preço vil em um comércio que agora tem os atravessadores e, como concorrente, o próprio Estado.(Conselho Nacional de Justiça, 2010)

Com atividades realizadas *in loco* nos tribunais do país, o núcleo da Corregedoria analisou várias demandas na gestão de precatórios,

principalmente com as mudanças trazidas pela emenda 62 de 2009, que modificou a estrutura do procedimento e responsabilizou os administradores públicos envolvidos nos precatórios, em caso de negligências. Uma das medidas para facilitar a sistemática e a compreensão das novas diretrizes constitucionais foi a emenda 115 de 2010, do CNJ, que foi confeccionada após a observação das demandas e dos problemas enfrentados no processo requisitório.

Na emenda 115 foi criado o Sistema de Gestão de Precatórios (SGP), que se trata de um programa em que os próprios tribunais poderão monitorar o pagamento dos precatórios pelas entidades devedoras, fiscalizar irregularidades e tomar providências. (Art. 2º da Resolução 115 do CNJ)

O objetivo principal da reestruturação é de uniformizar a gestão dos precatórios para pagamento pela Fazenda Pública. Como objetivos secundários, mas não menos importantes, a reforma buscou a transparência, com acompanhamentos nos processos de requisição, por ambas as partes, credores e devedores.

4.1.1 Sugestões Iniciais

Nesta etapa, serão elencadas as sugestões apresentadas pela equipe da Corregedoria Nacional de Justiça na primeira fase dos trabalhos e como o TJMG se adaptou. O Conselho Nacional de Justiça sugeriu as seguintes alterações, respeitadas as peculiaridades de cada ente federado:

I) Criação e/ou estruturação do setor de precatórios no âmbito dos tribunais, com a disponibilização de espaço físico e designação de servidores efetivos, que receberam treinamento específico;

O TJMG possui um aparelho administrativo dedicado aos precatórios. Trata-se da ASPREC (Assessoria dos Precatórios), localizada no centro de

Belo Horizonte. Lá, há um corpo de funcionários e espaço físico destinados a administração dos processos de precatórios.

II) análise individualizada de cada processo, com a confecção de listagem de precatórios, com a observância da ordem cronológica;

III) disponibilização, nos sites das Cortes, da listagem final, para fins de consulta por credores, entidades devedoras, advogados e interessados, com vistas a possibilitar o acompanhamento dos precatórios;

Os processos de precatórios são individualizados na ASPREC e no TJMG. No sítio de acompanhamento, há todos os detalhes de cada processo: natureza, valor, advogado, parcelas pagas, entidade credora e devedora. Além disso, qualquer pessoa pode consultar os valores devidos por uma entidade.

IV) realização de semanas de conciliação de precatórios, com relevantes resultados;

V) instalação da didática da conciliação dos precatórios (núcleo de precatório).

A Central de Conciliação de Precatórios (CEPREC) é um órgão destinado a credores que pretendem realizar acordos diretos com a entidade devedora. O TJMG divulga editais para que interessados possam habilitar seus processos e realizar negociações.

No primeiro semestre de 2012 foi realizado um processo de conciliação (edital 01/2012) para acordo direto com o Estado de Minas Gerais e Municípios. Foram 1.480 processos inscritos e 914 credores habilitados. Foram destinados R\$ 141.349.067,34 para pagamento dos acordos, a serem realizados nos meses de setembro a dezembro de 2012. O deságio das negociações está na faixa de 50%. (Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2012)

Durante o período de implementação de mudanças, o CNJ constatou uma série de problemas, que fizeram surgir outras sugestões:

I) Edição de norma administrativa interna de criação da Coordenadoria da Gestão de Precatórios para atuar nos processos de execução movidos em desfavor da Fazenda Pública Estadual e Municipal, para pagamento de precatórios emitidos por esse tribunal;

II) designação do Juiz de Direito, indicado pelo Presidente do tribunal de Justiça solicitante, para funcionar como Juiz auxiliar do setor de precatórios;

Em Minas Gerais, Ramom Tácio de Oliveira é o juiz responsável por coordenar a ASPREC e a CEPREC. Trata-se um representante jurídico e administrativo do departamento de precatórios.

III) ofícios requisitórios para pagamento de precatórios, por meio de formulários disponibilizados no próprio site do Tribunal;

IV) destinação de espaço físico próprio, com a criação de protocolo eletrônico dos requisitórios de precatórios (inicial) a fim de evitar preferências quando do pagamento dos precatórios e RPVs equipado com toda a infraestrutura necessária às atividades desenvolvidas pelos magistrados e pela equipe de apoio, incluindo um relógio datador no referido setor;

No portal do TJMG há um espaço didático e de vasta informação sobre a requisição dos precatórios. Nele encontra-se também um modelo padronizado de requisição e um direcionamento de modo que facilite o credor na classificação do seu título;

V) adequação do Regimento Interno, em face das determinações da Resolução CNJ 115/2010;

VI) análise e reorganização, em caráter de urgência, da lista de precatórios, especialmente no que diz respeito às informações relativas à ordem cronológica e não por exercício orçamentário/financeiro;

VII) designação de um Juiz de Direito auxiliar para atuar como Juiz de Precatórios e de um servidor do quadro de funcionários como responsável pelo Setor (conforme Recomendação 39/2012), além da designação de um servidor (contador judicial) para confecção e aferição dos cálculos, nos termos da Resolução CNJ 115/2010;

VIII) a gestão da conta única feita pelo Presidente do tribunal, auxiliado pelo Comitê Gestor dos Precatórios, donde partirão os repasses para o TRT e TRF da respectiva Região, em suas proporcionalidades;

IX) forma de lista de ordem cronológica de pagamento de precatórios devidos por cada órgão (Estado e municípios).

O TJMG junto a CEPREC e a ASPREC tem seguido as normas da resolução 115 do CNJ. Caso não sejam cumpridas as normas, os servidores poderão sofrer procedimentos administrativos.

Quanto ao caráter de urgência, as Fazendas Públicas tem se adequado aos critérios de urgência. Para que haja uma prioridade depende do preenchimento correto das informações no modelo requisitório.

As Fazendas Estaduais e Municipais possuem lista cronológica com dados dos credores, devedores, conta bancária e valor dos títulos de precatório.

4.2 Pedidos de Intervenção Federal pelo não pagamento de precatórios

Têm sido constantes, no Supremo Tribunal Federal, ações de intervenção federal por parte de credores de títulos de precatórios. O não pagamento dos precatórios por parte dos Estados enseja a intervenção federal da União, que pode ser requisitada pelo Supremo Tribunal Federal, com

fundamento no artigo 36, II, da Constituição República, que diz respeito a desobediência a ordem ou decisão judiciária, esta última é hipótese do artigo 34, VI, também Constituição. Com esse argumento são suscitadas as intervenções federais impetradas no STF.

Daniel Wei Liang Wang, em seu artigo “Escassez de recursos, custo dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF” analisa 33 acórdãos do da corte suprema. Não houve procedência do pedido em nenhum dos acórdãos, entretanto, o autor destaca que há divergências de votos e de argumentos entre relatores, revisores e vogais.

Os Ministros Marco Aurélio e Carlos Ayres Brito são corrente minoritária na corte. Ambos deram provimento a todos os pedidos por entender que o não pagamento é desrespeito à ordem judicial e à Constituição e somaram a seus argumentos que a falta de verba não pode ser escusa de pagamento, tendo em vista que os cidadãos pagam impostos.

Em contrapartida, a corrente majoritária, em que faz parte Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Celso de Mello, Ilmar Galvão, Mauricio Corrêa, Sidney Sanchez e Nelson Jobim, argumenta que o estado não consegue honrar com os precatórios de forma imediata e que há outras searas não menos importantes que também carecem de verba, como saúde e educação.

Em recente decisão, o ministro Cezar Peluso negou 4 pedidos de intervenção federal no Rio Grande do Sul com o argumento de que o estado passa por grandes dificuldades financeiras que impedem o pagamento das suas dívidas.(Supremo Tribunal Federal, 2011)

5 SUGESTÕES: PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E PLANEJAMENTO

O procedimento administrativo se trata de atos sequenciais, simplificados, que são adotados em órgãos da Administração Pública. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

“é a sequência de atividades da Administração, interligadas entre si, que visa a alcançar determinado efeito final previsto em lei. Trata-se, pois, de atividade contínua, não instantânea, em que os atos e operações se colocam em ordenada sucessão com a proposta de chegar-se a um fim predeterminado” (Carvalho Filho, 2010, p.140)

A ideia da participação administrativa no procedimento dos precatórios face a judicialização revela-se como uma gestão mais célere na fase de apuração do lesão ao direito patrimonial. Sugere-se com este procedimento que ao invés de se provocar o judiciário para a análise e confirmação do poder público, provoca-se o próprio órgão autor da infração, através de um procedimento administrativo interno.

Busca-se, com a anulação da fase processual cível uma significativa redução de tempo e uma maior proximidade dos órgãos públicos nas infrações que cometem. Com isso, a administração poderá constatar os erros que foram cometidos, por seus próprios membros, e os retificar.

Por exemplo, caso um funcionário público atentou-se para um erro em seu contracheque, nada o impede que demonstre o erro diretamente à administração e que esta possa corrigir, caso note que se trate de erro sanável e de simples equívoco. Com isso, evita-se um procedimento judicial e a requisição de um precatório.

A adoção de um procedimento administrativo interno de apuração não impede que se acione a via judicial. Haverá casos em que a administração não reconhecerá o equívoco e o credor poderá acionar a via judicial para que seja tomada uma medida coercitiva, através de sentença. Entretanto, há uma limitação do Poder Judiciário por se tratar de uma questão que trará grandes dificuldades de se atingir todas as pessoas diretamente envolvidas no caso, comprometendo, assim, o julgamento.

Outra hipótese de aprimoramento se trata de um planejamento governamental. Carlos Matus, em sua obra “Política, Planejamento e Governo” (1993), traz direcionamentos sobre como se planejar. Primeiramente, deve-se diagnosticar o problema, entender suas causas e a partir disso, definir objetivos e metas. Ao se transportar esse entendimento para a discussão dos

precatórios, observa-se dois pontos críticos: a judicialização, que traz a morosidade; e os limites orçamentários para o pagamento das requisições.

A proposta para a modificação da judicialização foi delineada no início deste capítulo, em que se sugere um procedimento administrativo. Entretanto, o que se poderia fazer para diminuir o número de precatórios? Os motivos que os ensejam ocorrem por erros cometidos pelos entes federados e suas entidades que ocasionam perdas patrimoniais ao credor. O plano governamental deve analisar as maiores causas dos precatórios. As desapropriações, por exemplo, ocupam grande espaço na lista de credores. A solução pode parecer simples caso o governo indenize o proprietário no valor justo, ou modificar o projeto que ensejaria as desapropriações. Isso possivelmente envolveria grandes custos, que se trata do segundo ponto crítico. Neste pequeno recorte exemplificativo, as duas soluções envolvem limites financeiros. Deve-se buscar uma solução eficaz que implica no melhor uso dos recursos disponíveis.

Para Maltus, o planejamento não pode ser linear por se dirigir a questões complexas, incertas, que envolvem vários atores. Não há como prever os movimentos dos atores do governo e da sociedade. No entanto, é possível delinear as regras do problema, chamadas de geno-estruturas, que são regras básicas que inibem ou estimulam certas ações por parte dos atores, que definirão um espaço de variedades e de possibilidades. (Maltus, 1993, p. 112). Trata-se de uma forma de limitar o universo do problema e uma tentativa de se enxergar possibilidades de mudanças que trarão impactos positivos nos indicadores dos precatórios.

CONCLUSÃO

Os precatórios são títulos onerosos para os entes federados, credores e para a sociedade. Para os primeiros, trata-se de uma dívida que será com grandes custos. Os entes que não pagam os precatórios passam a enfrentar a alta correção determinada pela justiça. É uma expressiva combinação de juros sobre juros aliada à correção monetária e aos honorários advocatícios que fazem dos precatórios dívidas impagáveis. Para os credores, trata-se de um título incerto, devido a mora no recebimento. A sociedade perde no sentido de que são grandes os recursos alocados para uma dívida que foi ocasionada pela má gestão dos entes federados.

O mais agravante se trata dos efeitos negativos na política urbana. O Estado indeniza os desapropriados e a concepção da justa indenização não evitará o procedimento judicial. Com isso, além de se pagar a indenização, o ente federado deverá arcar com um título requisitório por uma má avaliação de seus recursos indenizatórios e o mal planejamento urbano. Já existem relatos de prefeituras endividadas por pagarem altos valores por desapropriações, comprometendo políticas públicas de habitação e outros setores.

Outra consequência da má gestão dos precatórios que afeta a política urbana se trata das famílias de baixa renda de assentamentos que não costumam receber valores, mas são apenas realocadas para outros locais. Essa situação ocorreu e ainda está em pauta nas obras da COPA de 2014. As consequências dessas desapropriações são ainda imensuráveis, tanto em termos financeiros quanto urbanos.

Os reflexos na política urbana são apenas uma parte das questões que permeiam os precatórios. No decorrer da análise de todo o procedimento, os aspectos judicial e orçamentário desencadeiam a lentidão e a contumácia do poder público.

A judicialização de procedimentos é um fenômeno crescente nos órgãos da administração e foi constatado que está presente de forma excessiva nas etapas que envolvem os precatórios.

Grande parte da lentidão do processo se dá pela etapa inevitável de se acionar a justiça para que se reconheça a dívida. E ainda que reconhecida, o credor enfrentará uma revisão forçada da sentença, pela proteção da Fazenda Pública e uma execução judicializada no órgão de competência dos precatórios, a ASPREC. Todo esse período pode durar cerca de 20 anos, sem que o credor receba a dívida.

Trata-se de uma questão que talvez o Judiciário não seja capaz de solucionar no sentido de que caso obrigue o pagamento por uma intervenção federal, terá consciência de que estará interferindo em uma esfera orçamentária limitada e que ocorrerá a simples transferência de recursos de uma seara para o pagamento de precatórios.

Cabe aos entes federados planejar os precatórios e todos os aspectos de sua gestão. Como exposto por Carlos Maltus, o planejador deverá analisar os agentes envolvidos, as possibilidades, os indicadores e delinear as metas e os objetivos. Entretanto, trata-se de uma mudança que depende da vontade política dos governantes na otimização da política urbana e orçamentária de suas entidades.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luíz Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: Direito à saúde, Fornecimento gratuito de Medicamentos e Parâmetros para a Atuação Judicial. (2007).

CAPPELLETTI, Mauro. Juizes legisladores? Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, (1993).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. Lumen Iuris, (2010).

CASTRO, Marcus Faro de. O supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 11, n. 34. São Paulo (SP): ANPOCS, (1996).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Racionalização de Procedimentos. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/manual-precatorios-cnj.pdf>> Acesso em: 10 out. 2012

DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

JUSTIÇA FEDERAL. Manual de Procedimentos Relativos aos Pagamentos de Precatórios e Requisições de Pequeno valor na Justiça Federal.. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/cjf/orcamento-e-financas/manuais/Manual_Precatorios.pdf/view> Acesso em: 05 Out 2012.

LEAL, Roger Stiefelmann. “A judicialização da política”. Disponível em : <<http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal1.htm>> Acesso em: 05/09/2012

MACIEL, Débora Alves and Koerner, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. Lua Nova, no.57, 2002.

MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. IPEA. Brasília. (1993)

MONTESQUIEU, O Espírito das Leis, Livro XI, cap.6. Martins Fontes, 1993.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? Dados, vol.48, no.3, (2005)

TATE, Neal (1997). "Why the expansion of judicial power", in: TATE, Neal; VALLINDER, Tornjörn (eds.). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press

Terra de Direitos. Copa 2014, Olimpíadas 2016 e Megaprojetos –Remoções em curso no Brasil. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2011/06/Dossie-relatoria-remoc3a7c3b5es-megaeventos-brasil-2011.pdf>> Acesso em: 15 Nov 2012

Tribunal de Justiça da Bahia. Fluxograma de Precatórios. Disponível em <http://www5.tjba.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=77643&Itemid=415> Acesso em: 20 set 2012

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann and SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. Tempo soc. [online]., vol.19, n.2, pp. 39-85. ISSN 0103-2070. (2007)

WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. Rev. Direito GV, São Paulo, v.4,n.2,2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06/12/2012

Notícias

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, "Desordem e descaso dominam setor de precatórios, afirma corregedora" (2012). Disponível em: <www.cnj.jus.br/j6mc> Acesso em: 06 Set 2012

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pedido de vista suspende julgamento da emenda constitucional dos precatórios (2011). Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=19121>>
Acesso em: 12 Set 2012

UOL Notícias. Onu Critica Brasil por Desapropriações para Copa e Olimpíada. (2012) Disponível em: <<http://esporte.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2011/04/26/onu-critica-brasil-por-desapropriacoes-para-copa-e-olimpiada.jhtm>> Acesso em: 12 nov 2012

Referências Normativas

BRASIL, Constituição da República (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 05 set 2012

BRASIL, Emenda Constitucional nº 62 (2009). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc62.htm> Acesso em: 05 set 2012

BRASIL, Lei Federal nº 5.869 de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L5869.htm>> Acesso em: 06 set 2012

BRASIL, Estatuto da Cidade (2001). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 05 Dez 2012

BRASIL, Resolução 115 do CNJ (2010). Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/12233-resolucao-n-115-de-29-de-junho-de-2010>> Acesso em: 05 set 2012

Sites

CNJ: www.cnj.gov.br

PBH: pbh.gov.br

SCIELO: www.scielo.org

STF: www.stf.jus.br

TJMG: www.tjmg.jus.br