

A Sua Excelência o Senhor
Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho
Coordenador do Gabinete de Transição Governamental
Brasília/DF

Assunto: Limite para a alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária a partir das Emendas Constitucionais 113 e 114/2021

Senhor Coordenador do Gabinete de Transição Governamental,

Ao cumprimentá-lo, apresentamos subsídios às Assessorias de Assuntos Jurídicos e de Orçamento, bem como aos Grupos Técnicos de Planejamento, Orçamento e Gestão e de Economia do Gabinete de Transição Governamental 2022-2023 acerca do limite imposto para a alocação de recursos na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária a partir da promulgação das Emendas Constitucionais 113 e 114/2021.

Com efeito, desde a instituição do Novo Regime Fiscal – NRF no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social pela Emenda Constitucional 95/2016, vige a interpretação equivocada de que a dívida em virtude de sentença judiciária sujeita-se ao limite imposto às despesas primárias do Poder Executivo. Como se a efetividade do Poder Judiciário pudesse – quando desfavorável ao Estado – ser tratada como espécie de política pública cuja efetividade depende apenas da discricionariedade administrativa e a finalidade do NRF não envolvesse a intenção de evitar qualquer “possibilidade do cumprimento do limite por meio de atrasos de pagamentos, o que não constituiria ajuste fiscal legítimo, mas tão somente repressão fiscal, que empurraria o problema para frente, sem resolvê-lo”¹.

A consequência deste equívoco foi a classificação das dívidas judiciais como espécie de despesa discricionária no orçamento federal. Desse modo, às vésperas de um pagamento expressivo de precatórios e com o intuito de liberar espaço orçamentário, o Poder Executivo federal encaminhou a proposta de institucionalização de calote.

E, embora muito pudesse ser dito sobre a ausência de lisura do processo legislativo, atemo-nos ao resultado da tramitação: o fato de que, no mínimo, “*até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar, corrigido na forma do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*”, isto é, pelo IPCA (art. 107-A do ADCT).

As projeções financeiras realizadas à época da tramitação, que alertavam para o fato de que aprovação da PEC do Calote daria início à insustentabilidade da dívida em virtude de sentença judiciária, infelizmente, se confirmam.

Isso porque, considerando os parâmetros inaugurados pela EC 114/2021 e ratificados na

1. Exposição de Motivos Interministerial n. 86/2016 MF/MPDG, Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filena-me=PEC+241/2016>. Acesso em: 16/11/2022.

Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023², o Projeto de Lei que estima a receita e fixa a despesa da União Federal para o exercício financeiro de 2023³ prevê 43,3 bilhões para o pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor. A destinação destes valores é explicitada pela Mensagem Presidencial nos seguintes termos:

Ainda, conforme preceitua o § 1º do art. 107-A do ADCT, desse montante deve-se deduzir a projeção para a despesa com o pagamento de RPVs, que possuem adimplemento prioritário, de modo a definir o limite para o pagamento de precatórios. Dessa forma, como a projeção para o pagamento de RPVs, estimada na forma do § 1º do art. 31 da LDO 2023, totalizou R\$ 26.183,6 milhões, restou como limite para o pagamento de precatórios o quantum de R\$ 17.135,7 milhões.

Considerando os termos supracitados, ter-se-á que, dos 43,3 bilhões, 26,2 bilhões serão destinados ao pagamento das requisições de pequeno valor e apenas 17,1 bilhões serão destinados ao pagamento de precatórios durante o exercício de 2023.

Desse cenário, exsurge a conclusão inafastável – e já apontada pelas Consultorias de Orçamento, Fiscalização e Controle – CONORF do Senado Federal e de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF da Câmara dos Deputados na Nota Técnica Conjunta n. 05/2022, que oferta subsídios à apreciação do PLOA/2023⁴ – de que, “considerando-se que o estoque dos precatórios apresentados até 1º de julho de 2021 e não pago em 2022 totaliza R\$ 22,31 bilhões e que o limite para 2023 é de 17,1 bilhões, conclui-se que NENHUM precatório submetido ao limite apresentado do período de 02 de julho de 2021 a 02 de abril de 2022 deverá ser pago em 2023”.

Os técnicos do Congresso Nacional alertam, ainda, para o fato de que “o estoque de precatórios a pagar em decorrência desse limite é estimado em R\$ 51,2 bilhões, considerando-se a adesão de 10% dos credores aos acordos com deságio em 2023”. Isto é: em um cenário de otimismo que considera menos 10% dos credores, o estoque de precatórios a pagar já representa 0,48% do PIB no orçamento de 2023.

Não bastasse a nefasta repercussão que o calote promove em relação aos credores federais – cuja expressiva maioria é composta, sabidamente, por pessoas físicas cujo patrimônio jurídico, inclusive de natureza alimentícia, foi violado pela União Federal e reconhecido pelo Poder Judiciário a partir do devido, embora moroso, processo legal –, bem como em face de toda a cadeia econômica que é movimentada a partir do pagamento dos precatórios, as ECs 113 e 114/2021 são inconstitucionais:

- A uma porque os retrocessos sociais impostos pelo Novo Regime Fiscal eivam a sua instituição de inconstitucionalidade desde a promulgação da EC 95/2016.

- A duas porque a dívida em virtude de sentença judiciária não é passível de submissão a qualquer espécie de limite financeiro ante a sua natureza e razão de existir, equiparando-se à dívida pública mobiliária e às despesas extraordinárias e não recorrentes expressamente excepcionadas da sujeição ao NRF; e gozando de expressa autorização constitucional para que o seu pagamento excepcione todo e qualquer limite de endividamento quando o montante devido ultrapassar a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 anos anteriores (art. 100, § 19, CRFB).

Considerando tais particularidades, sobressai em relevância o trabalho elaborado por Técnicos do Tesouro Nacional sobre a necessidade de reforma do arcabouço das regras fiscais

2. Art. 31 da Lei n. 14.436, de 09 de agosto de 2022.

3. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/154644>>. Acesso em: 16/11/2022.

4. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9202698&ts=1668487272618&disposition=inline>>. Acesso em: 16/11/2022.

brasileiras em prol do planejamento fiscal⁵. Isso porque, ao abordar a composição do limite de despesa sob o Novo Regime Fiscal, os técnicos defendem que seja excepcionalizado a dívida judicial, o que fazem nos seguintes termos:

Outra categoria de gasto cuja execução sugere excepcionalização são as sentenças judiciais, dada a falta de previsibilidade e controle do poder público sobre sua execução anual. Atualmente, as Emendas Constitucionais 113 e 114, ao estipularem um limite para o pagamento de sentenças judiciais, limitaram o impacto das sentenças no teto de gastos.

Importa esclarecer que, embora a sujeição a um limite de gastos tenha sido importante para jogar luz sobre os montantes das despesas com sentenças judiciais, com a consequente proposição e discussão de medidas que pretendiam reduzir a judicialização e dar maior transparência a esse grupo de despesas, sua excepcionalização nos parece acertada. Contudo, não no formato atual, que acaba ocasionando um acúmulo de passivos associados aos precatórios. **Dito de outra forma, a regra fiscal está fomentando, a nosso ver, o não cumprimento tempestivo de compromisso originalmente assumido pelo governo. Assim, a princípio, considera-se que a totalidade das despesas com sentenças judiciais e precatórios deva ser excetuada do limite de despesa, simplificando o arcabouço atual, permitindo o pagamento tempestivo das obrigações assumidas pelo governo, e reduzindo as oscilações bruscas em relação ao espaço para as demais despesas sujeitas ao Teto.** Não obstante, é necessário reforçar seu monitoramento e sua transparência, assim como a execução de ações voltadas à redução dessa categoria de despesa.

No mesmo sentido da manifestação dos Técnicos do Tesouro Nacional, isto é, pela necessidade de excepcionar a dívida em virtude de sentença judicial do NRF, é a posição que defende o ex-Ministro da Fazenda e economista Mailson da Nóbrega⁶:

A proposta da chamada PEC da Transição tem sido apoiada tanto no mundo político como entre economistas conceituados. A ideia é estabelecer um waiver para a realização de despesas fora do teto de gastos, cujo valor tem variado entre 100 e 220 bilhões de reais. Seu objetivo é atender compromissos irrecusáveis no início do próximo governo, particularmente os de natureza social, justificados pelo agravamento da pobreza nos últimos anos.

Também se cogita incluir dispêndios com ciência e tecnologia, essenciais para estimular a inovação, o aumento da produtividade e a expansão da economia. **O momento parece apropriado para rever as emendas constitucionais 113 e 114, de 2021, que ficaram conhecidas como PEC do Calote, um dos maiores erros do governo Bolsonaro. Tais emendas fixaram um limite para o pagamento de precatórios, que são obrigações líquidas e certas do governo, reconhecidas pelo Judiciário. O restante foi adiado para resgate até 2026. A medida criará uma bola de neve que pode alcançar mais de 350 milhões de reais.**

As emendas violaram um princípio básico da Civilização, qual seja o direito de propriedade conquistado ao longo de séculos e confirmado definitivamente a partir da Revolução Gloriosa inglesa (1688). Esse princípio constitui um dos pilares básicos do sistema capitalista e exerceu função essencial na ascensão do Ocidente a partir do século XVIII, assegurando o maior período de geração de riqueza na Humanidade.

5. Reforma do Arcabouço de Regas Fiscais Brasileiro: reforçando o limite de despesa e o planejamento fiscal. Disponível em: <<https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto35/102>>. Acesso em 16/11/2022.

6. Hora de rever as emendas dos precatórios. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/mailson-da-nobrega/hora-de-rever-das-emendas-dos-precatorios/>>. Acesso em: 17/11/2022.

As duas emendas estão sendo contestadas pela Ordem dos Advogados do Brasil perante o Supremo Tribunal Federal (STF), mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN). Se prevalecer a jurisprudência do STF – que julgou inconstitucional duas emendas semelhantes – as duas aqui comentadas devem ter o mesmo destino. A bola de neve se transformaria em bomba orçamentária que explodiria no colo do presidente Lula, em momento particularmente grave da situação fiscal do país.

Parece adequado e prudente, pois, incluir dois dispositivos na PEC da transição; (1) a revogação das emendas 113 e 114 antes que ocorra o desastre; (2) a exclusão dos precatórios do teto de gastos. Trata-se de despesas imprevisíveis e fora do controle do Executivo. A Literatura sobre tetos de gastos recomenda a existência de cláusula de escape para lidar com dispêndios como esses, dos quais não se pode fugir e cuja presença pode afetar programas essenciais para o desenvolvimento econômico e social. Essa cláusula foi prevista na emenda constitucional que criou o teto, para os casos de despesas da Justiça Eleitoral e das associadas à capitalização de empresas estatais. A omissão quanto aos precatórios foi reconhecida como uma falha tanto por autoridades do Tesouro Nacional do governo Temer como das que comandam o órgão na atual administração.

A equipe de transição para o próximo governo precisa considerar de forma responsável essa realidade. Tudo indica que os mercados tenderão a assimilar tais medidas, caso se explique adequadamente sua justificativa.

- A três porque há reintrodução na ordem jurídica vigente do procedimento através do qual o crédito de precatório deve ser compensado com eventual débito do credor e que foi reiteradamente declarado inconstitucional pelo E. Supremo Tribunal Federal⁷.

- A quatro porque adota-se índice não vinculado ao fenômeno inflacionário para fins de fixação dos juros de mora e de correção monetária nas condenações da Fazenda Pública e dos respectivos precatórios, e, conseqüentemente, propenso a violar o direito fundamental à propriedade privada que assiste aos credores, qual seja: a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC. Medida que viola o entendimento firmado pelo E. STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4357 e 4425 e em sede da apreciação do Tema 810 da sistemática da Repercussão Geral.

- A cinco porque o E. STF possui entendimento firme no sentido de que a institucionalização de calote no âmbito do regime de execução das Fazendas Públicas, assim como a imposição de contingenciamento que submete o cumprimento das ordens judiciais à discricionariedade do credor consubstanciam violação à cláusula constitucional do Estado de Direito, ao princípio da Separação de Poderes, ao postulado da isonomia, à garantia do acesso à justiça e à efetividade da tutela jurisdicional, bem como ao direito adquirido e à coisa julgada, ainda que veiculadas por Emenda à Constituição⁸.

Considerando a gravidade da situação posta, exsurge impositiva a adoção de providências que viabilizem o regular adimplemento da dívida da União Federal existente em virtude de sentenças judiciais, sugerindo-se a ponderação sobre:

7. Nesse sentido: ADI 4425, Relator AYRES BRITTO, Relator p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013; ADI 3453, Relatora CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2006; RE 413782, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2005; Súmulas n. 70, n. 323 e 547.

8. Nesse sentido: ADI 4357 e ADI 4425, Relator AYRES BRITTO, Relator p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013, processo eletrônico DJe-251 DIVULG 18-12-2013 PUBLIC 19-12-2013 RTJ VOL-00227-01 PP-00125.

- I) a revogação do art. 107-A do ADCT concomitante com a retirada da dívida em virtude de sentença dos limites impostos pelo Novo Regime Fiscal uma vez que, em isonomia ao tratamento que é dispensado pela constrição orçamentária às dívidas mobiliárias e às demais verbas que o excepcionam, o montante anualmente executado não é passível de previsibilidade e de qualquer controle estatal. Isso porque este pagamento trata-se, em verdade, de estrito cumprimento da finalidade precípua para a qual o Poder Judiciário – e a Propria República Federativa do Brasil – existe, qual seja: a construção de uma sociedade justa, que promove o bem de todos, a partir de uma pacificação social mensurada à luz da reparação integral e temporânea dos bens jurídicos violados, ou
- II) a revogação do art. 106 e seguintes do ADCT posto que instituem o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União em verdadeiro retrocesso social e contrassenso com as necessidades do povo brasileiro, impondo aos Poderes da União o constante desgaste e empenho de recursos para o fim exclusivo de deliberar sobre o meio pelo qual adotar-se-á uma nova exceção.

Certos da sua atenção e diligência quanto ao solicitado, subscrevemo-nos reiterando protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

Assinam esse documento



afipea-sindical
Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea

