



A BURLA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS POR MEIO DE PRECATÓRIOS¹

Luis Cláudio de Jesus Silva²

José Antônio Mourão³

Orientador: Prof. Dr. Edival Braga⁴

Ensaio acadêmico desenvolvido com o objetivo de compreender e trazer ao debate a sistemática de transferência de obrigações financeiras, por meio do pagamento de precatórios, dos poderes Judiciário e Legislativo ao Poder Executivo. A determinação de pagamento de obrigações não originadas pelo Executivo, por meio de precatórios, não caracteriza burla ao sistema orçamentário?

Sumário: 1. APRESENTAÇÃO; 2. O INSTITUTO DOS PRECATÓRIOS; 2.1 Conceito e Natureza Jurídica; 2.2 Evolução histórica do Instituto dos Precatórios; 2.3 Direito Comparado; 3. DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO; 3.1 Processo Planejamento-orçamento; 4. DA BURLA AO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO; 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS; 6. REFERÊNCIAS.

Resumo: O rigor das normas constitucionais estabelecendo os procedimentos para estabelecimento e execução do Sistema Orçamentário Nacional, não tem sido suficiente para impedir as lacunas que são utilizadas para alterar, contrariando a previsão expressa no PPA, LDO e LOA. O instrumento utilizado tem sido a determinação de pagamento por meio de Precatórios ao Poder Executivo de obrigações originárias dos poderes Judiciário e Legislativo. Após a revisão de literatura, a sugestão apresentada como alternativa para solução de tal problema é o desconto das obrigações submetidas ao Executivo, nos repasses do duodécimo do Poder que originou a despesas, bem como, a responsabilização, quando for o caso, dos gestores que responsáveis pela origem do débito cobrado por precatórios.

Palavras-chave: Orçamento Público; Precatórios; Burla ao Orçamento

¹O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima.

³ Acadêmico do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima.

⁴ Professor de Direito Financeiro da Universidade Federal de Roraima - UFRR

Abstract: The strictness of the constitutional norms establishing the procedures for the establishment and execution of the National Budget System have not been sufficient to prevent the gaps that are used to alter, contrary to the prediction expressed in the PPA, LDO and LOA. The instrument used has been the determination of payment by Writ of payment to the Executive of obligations originating from the Judiciary and Legislative powers. After the literature review, the suggestion presented as an alternative to solve this problem is the discount of the obligations submitted to the Executive, on the financial allocations of the twelfth payment of the Power that originated the expenses, as well as, the accountability, when applicable, of the managers who were responsible for the origin of the debt charged by writ of payment.

Key Words: Public Budget; writ of payment; cheating the budget.

1. APRESENTAÇÃO

A determinação dos precatórios como regra para pagamento de dívidas estatais, após determinação judicial decorrente de processos de execução contra a Fazenda Pública, tem sido usada como instrumento de transferência de dívidas dos Poderes Judiciário e Legislativo ao Poder Executivo, burlando desta forma leis definidoras das diretrizes e limitadoras da execução de propostas orçamentárias. Mesmo com o impacto dessa afirmação, o tema tem sido esquecido nas discussões e demandas jurídicas. Da mesma forma que tem sido esquecido na produção literária jurídica administrativa ou tributária. Todo esse distanciamento do debate ou de aprofundamento do tema apresenta-se como mais um desafio à abordagem que ousadamente apresentaremos.

O tema será desenvolvido com pesquisa bibliográfica e documental, e abordaremos na revisão de literatura o conceito e as origens do instituto dos precatórios, sua evolução no Brasil e no direito comparado. Seguiremos com os conceitos e formação do processo orçamentário nacional, abordando ocorrências locais, no Estado de Roraima, e fecharemos com as considerações finais sobre o tema.

2. O INSTITUTO DOS PRECATÓRIOS

A compreensão de qualquer sistema jurídico decorre da compreensão de suas origens e peculiaridades próprias; para tanto, é necessário o estudo de sua natureza, sua origem, sua evolução, seu conceito e suas variáveis. Neste tópico, apresentamos a natureza dos precatórios.

2.1 Conceito e natureza jurídica

A origem da palavra precatório vem do latim – *precatorius* – que significa requisição.

Conforme Plácido e Silva:

[...] a requisição, ou propriamente, a **carta expedida pelos juízes da execução da sentença**, em que a Fazenda Pública foi condenada a certo pagamento, ao Presidente do Tribunal, a fim de que, por seu intermédio, se autorizem e se expeçam as necessárias ordens de pagamento às respectivas repartições pagadoras.

[...] Pelo precatório é que se formula o processo para a requisição do pagamento devido a ser feito pelo presidente do Tribunal a quem se dirigiu.

E a este cabe **ordenar** à repartição competente a satisfação do pagamento em cumprimento à execução promovida (grifo do autor). (SILVA, 1996, p. 416)

Dessa forma, os precatórios são as requisições para pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva.

Quanto à sua natureza, o instituto do precatório é contraditório porque exerce funções administrativas sem poder decisório algum, apenas se comunicando com o poder executivo. Dessa forma, os precatórios são atos praticados pelo poder judiciário, mas exercem função administrativa; certo é que outros poderes podem fazer o mesmo sem sair de suas atribuições. Registre-se ainda a vertente dos precatórios dentro do direito público. No mesmo caminho desse raciocínio, encontraremos características de Direito Financeiro e Direito Administrativo.

Em termos contemporâneos Antônio Flávio de Oliveira conceitua:

[...] pode-se afirmar que precatório é o ato administrativo de comunicação, possuindo, mais especificamente, a característica de ato de comunicação interna, pelo intermédio do qual o Estado-Poder Judiciário comunica-se com o Estado-Poder Executivo, dando-lhe notícia da condenação a fim de que, ao elaborar o orçamento-programa para o próximo exercício, o valor correspondente tenha sido incluído na previsão orçamentária. (OLIVEIRA, 2007, p. 46).

Em resumo, o instituto do precatório traz certa controvérsia no tocante à sua natureza, por se tratar de ato praticado por membro do Poder Judiciário, que nesse caso exerce funções eminentemente administrativas, sem carga decisória, e, desta forma, não há caráter de ato judicial; o que existe é a mera comunicação, mais especificamente comunicação interna ao Poder Executivo, por intermédio de ato do Poder Judiciário.

Antônio Flávio de Oliveira, ensina:

Trata-se o precatório de ato administrativo, porquanto essa é a característica que lhe sobressai, pois, uma vez que não contém carga decisória, não poderia ser classificado como ato legislativo, porquanto não fixe norma de ordem geral.

Em que pese o fato de realizar-se expedição na seara do Judiciário, o requisitório corresponde a ato não judicial, mesmo porque ocorre posteriormente ao término da fase judicial do processo de execução contra a Fazenda Pública [...]. (OLIVEIRA, 2007, p. 47).

2.2 Evolução histórica do Instituto dos Precatórios

O instituto dos precatórios como o conhecemos, como instrumento de cobrança de dívidas públicas, é originário do Brasil Império. Para Vladimir de Souza Carvalho e Moraes Leite Velho, citados por José Otávio de Vianna Vaz (2007), o precatório surgiu de um litígio entre um particular e uma Câmara Municipal perante a Corte brasileira. Na oportunidade, entendendo o juiz que a penhora não poderia ser realizada sem a autorização do Presidente da Câmara, enviou ao mesmo uma “*precatória de vênia*”. No entanto, não tendo essa sido devolvida, o magistrado da causa solicitou ao Governo que ordenasse ao Presidente da Câmara facilitar a diligência de penhora nos cofres daquela Casa Legislativa. Mesmo que rudimentar, o precatório tem sua origem nesse fato.

O Brasil, no período em que era colônia portuguesa, obedecia à legislação da Coroa. Após a declaração da independência, por força de lei, e diante da ausência de legislação própria, as Ordenações Filipinas continuaram a vigorar no Brasil.

Milton Flaks (1989, p. 108) afirma que “[...] as Ordenações do Reino já disciplinavam o instituto do precatório, como forma de execução contra a Fazenda Pública (Ord., L.3, Tít. 86 pr.), adotando modelo que guarda estreita semelhança com o construído pelo legislador processual de 1973”. Porém, as Ordenações Filipinas disciplinavam que a execução contra a fazenda se processaria da mesma forma que contra qualquer outra pessoa.

Caroline Duarte Braga didaticamente descreve as execuções contra a Fazenda Pública neste período:

Durante as ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, a execução contra a Fazenda Pública processava-se da mesma maneira que as execuções civis contra particulares, inclusive com a possibilidade de penhora, estando a salvo apenas bens que gozavam de impenhorabilidade absoluta, tais como as edificações públicas e seus respectivos solos; sendo, porém, penhoráveis seus frutos e rendimentos. (BRAGA, 2007, p. 2824).

Com o advento da primeira Constituição do Brasil, a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, trouxe ao ordenamento jurídico pátrio, primeiramente, que em bens da Fazenda Nacional não se faz penhora; e ante essa premissa expõe-se:

[...] tendo passado em julgado a sentença contra a Fazenda, extrai-se e leva-se ao cumpra-se da Autoridade competente, e é requerida ao Procurador Fiscal para pagar; e não tendo esta dúvida, **passa-se precatória à Tesouraria a favor do Exequente**. [...] Isso se houvesse recursos disponíveis para o pagamento. (grifo nosso). (VAZ, 2007, p. 150).

Já a Constituição de 1824 deu origem ainda à existência de previsão orçamentária. Para se ter a satisfação do crédito a verba para o pagamento da despesa

deveria ser incluída no orçamento para o exercício seguinte, ou seja, tal despesa deveria estar prevista no orçamento para ser executado o *quantum* previsto em sentença.

Na Constituição de 1891, a qual marcou a transição da monarquia para a república, foram abarcadas em seu rol inúmeras garantias aos cidadãos; todavia, não entendeu o constituinte necessária a constitucionalização da obrigação do Estado de efetivamente pagar suas dívidas, talvez por entender que os demais dispositivos já as traziam implicitamente.

Entre tais garantias destacavam-se o instituto da intervenção federal nos Estados, que objetivava assegurar a execução das leis e sentenças federais; bem como a competência do Congresso para orçar a receita e fixar as despesas, além de legislar sobre a dívida pública e estabelecer os meios de pagamento, imputando ao Presidente da República crime de responsabilidade todo e qualquer ato que atentasse contra as leis orçamentárias votadas pelo Congresso (VAZ, 2007).

O mesmo autor também observa que, muito embora o ordenamento jurídico pátrio não houvesse constitucionalizado o sistema de pagamento das dívidas da Fazenda, “[...] a Consolidação das Leis referentes à Justiça Federal previa, em seu art. 41, a expedição de ‘precatória’ ao Tesouro, para que o pagamento fosse efetuado” (VAZ, 2007, p. 162).

Porém, não havia na sistemática de pagamentos uma ordem de preferência para efetivação dos mesmos, sendo facultado a qualquer autoridade administrativa ordenar a liberação; essa lacuna era propícia ao exercício do que chamamos de advocacia administrativa, em que alguns credores, mais privilegiados, contratavam advogados influentes que garantiam o pagamento de seus débitos antes dos outros credores que estavam há mais tempo aguardando.

Somente com o advento da Constituição de 1934 é que se constituiu um instituto com força para contornar a impenhorabilidade dos bens públicos, bem como as práticas da advocacia administrativa. Houve, dessa forma, a elevação dos pagamentos dos débitos da Fazenda, por intermédio do precatório, à esfera constitucional.

Assim previa o artigo 182 da Carta Magna de 1934:

Art. 182. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentenças judiciais, far-se-ão **na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos**, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais.

Parágrafo único. Esses créditos serão consignados pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos. Cabe ao Presidente da Corte Suprema expedir as ordens de pagamento, **dentro das forças do depósito**, e, a requerimento do credor que alegar preterição da sua precedência, **autorizar o seqüestro da quantia necessária para satisfazer**, depois de ouvido o Procurador-Geral da República. (grifos nosso). (BRASIL, 2011).

Almeida (2011) assenta que, a Constituição de 1934 representou uma grande evolução na sistemática das execuções contra a Fazenda Pública, observa-se que princípios como a moralidade e a impessoalidade foram consagrados pelo novo

posicionamento jurídico, que dentre suas principais inovações trouxe que os pagamentos respeitariam a ordem de apresentação dos precatórios, todavia conforme dispunha o artigo 182 supracitado as verbas destinadas ao pagamento de sentenças judiciais devidas pela Fazenda ficariam adstritas ao critério “dentro das forças do depósito”.

Assim, por mais que o Presidente da Corte Suprema expedisse a ordem de pagamento, não havia previsão legal que obrigasse a consignação no orçamento; sendo assim, os credores da Fazenda Pública ficavam mais uma vez à mercê dos critérios do Poder Executivo Federal. (ALMEIDA, 2011).

A doutrina nos ensina que o sistema de pagamento de precatórios manteve a sistemática da Constituição de 1934 por cerca de uma década, uma vez que a Constituição de 1937 trouxe apenas alterações terminológicas. Apenas com o advento da Constituição de 1946 é que o ordenamento pátrio abarcou novas condutas:

VAZ (2007) destaca que as alterações trazidas a respeito do tema, na redação da Constituição de 1946, foram: a) a inclusão das Fazendas Estaduais e Municipais; b) a abertura de dotação orçamentária específica para o pagamento de precatórios; c) a destinação das receitas à repartição competente (em vez de destiná-las “ao cofre dos depósitos públicos”); d) a atribuição de competência ao Tribunal Federal de Recursos ou Tribunal de Justiça para expedição das ordens de pagamento; e) a oitiva do Chefe do Ministério Público, em vez do Procurador-Geral da República, quando da requisição de sequestro de verbas (p. 178).

Dentre as alterações descritas acima, a inclusão das Fazendas Estaduais e Municipais pôs fim aos questionamentos infundados acerca da aplicação do pagamento por meio de precatório a estas esferas de governo; por sua vez, a abertura de dotação orçamentária específica para o pagamento de precatórios continuava não garantindo o recebimento do crédito e não resolvendo o problema da obrigatoriedade na efetivação do pagamento. (ALMEIDA, 2011).

Ainda na evolução constitucional do instituto do precatório, deve-se mencionar que a Constituição de 1967, em conjunto com a Emenda Constitucional 01 de 1969, acrescentou à sistemática inovações como o § do artigo 112: “É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho”.

Os dispositivos tornavam obrigatória a inclusão do *quantum* necessário, não mais deixando a critério do Poder Executivo o valor a ser destinado aos pagamentos, situação que gerava inegável insegurança acerca da efetivação dos pagamentos. No entanto, manteve-se inerte no tocante a qualquer forma de atualização dos débitos judiciais objeto de pagamento por intermédio de precatórios, e dessa forma os pagamentos eram realizados com base no valor histórico, o que gerava indignação aos doutrinadores e principalmente aos credores da Fazenda.

O Ministro Marco Aurélio (apud VAZ, 2007, p. 185) cita:

A interpretação literal do preceito de regência dos precatórios, ou seja, do artigo 117, levou à conclusão de que os valores deles constantes,

atualizados em 1º de julho, seriam pagos até o término do exercício subsequente à respectiva apresentação, na forma nominal. Decorreu daí, diante de inflação da ordem de trinta por cento mês, um verdadeiro ciclo vicioso. O credor ao ver satisfeito o precatório, tinha a desventura de constatar a liquidação parcial do débito da Fazenda a oscilar entre três e cinco por cento do total devido. O direito reconhecido em sentença transitado em julgado transformava-se em verdadeira pensão vitalícia, forçando o requerimento da expedição de novo precatório, com sobrecarga para a máquina judiciária, no que perpetuadas as execuções, e, portanto a tramitação dos processos.

A incoerência apontada levou o constituinte que elaborou a Constituição de 1988 a repensar o sistema de pagamentos por precatórios, visando eliminar tal lacuna.

A Constituição de 1988 trouxe, em relação ao pagamento dos precatórios, a seguinte redação original:

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

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

§ 2º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito de precedência, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito. (BRASIL, 2011).

Conforme Almeida (2011), o texto constitucional tem passado por adequações e algumas emendas alteraram as regras dos precatórios. Com destaque para a EC nº 30, que, na execução dos precatórios, instituiu três ordens cronológicas; dessa forma, temos três espécies de precatórios: os que provêm de pequeno valor, os de natureza alimentar e os de natureza não alimentar. Destes, neste ensaio, nos concentraremos nos dois últimos.

Quanto aos créditos considerados de natureza alimentar, devemos esclarecer que por alimentos não se deve considerar só aquilo que se ingere e que assegure a sobrevivência física, mas todos os bens necessários à vida, como moradia, instrução, vestimenta, saúde, etc. Por exemplo, têm natureza alimentar e, portanto, devem ser pagos de uma única vez, devidamente atualizados, independentemente de ordem cronológica, os créditos relativos a vencimentos de funcionário público, objeto de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública (RT, 665:93), aposentadoria e pensões dos servidores, bem como os benefícios acidentários e previdenciários (BASTOS; MARTINS, 1989, p. 113).

No seu artigo 100, § 1º – A, a Constituição Federal de 1988 descreve o que seria o crédito de natureza alimentar, alcançando, dentre os créditos de natureza alimentícia, os salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez baseadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado. No entanto, a doutrina discute se o rol do § 1º - A é apenas exemplificativo, podendo outros créditos, considerados de natureza alimentícia, se beneficiar da precedência sobre os demais.

Segundo Nelson Nery e Rosa Maira de Andrade Nery (2004, p. 1137):

“[...] incluem-se entre esses créditos os decorrentes de:

- a) relações trabalhistas;
- b) indenização por ato cometido por funcionários ou servidor público;
- c) indenização de férias e licença-prêmio não gozadas;
- d) cobrança de correção monetária de diferenças salariais”. Porém, tal aspecto não é pacífico entre os doutrinadores, o que criou inúmeras discussões acerca sobre os créditos que se enquadrariam sob o caráter alimentar e, conseqüentemente gozariam de seus benefícios constitucionais.

Por fim, pelo sistema de exclusão, temos que, não sendo os créditos contra a Fazenda Pública de caráter alimentar, e nem se enquadrando nos limites atualmente tomados como parâmetro para caracterizar como requisições de pequeno valor, poderá ser o crédito conhecido como não alimentar ou também chamado de “outras espécies”, termo utilizado pelo departamento competente da entidade pública responsável pela expedição do ofício requisitório, que é a peça que caracteriza a formação do instrumento do precatório.

Ainda na exposição da evolução dos precatórios, a Emenda Constitucional nº 62/2009 trouxe como novidade no quadro de preferência para os precatórios de natureza alimentar outra excepcionalidade: a precedência dos precatórios a credores que, na data de sua expedição, possuíam 60 anos de idade ou mais ou sejam portadores de doença grave:

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles 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, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo. § 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (grifo nosso) (BRASIL, 2010)

2.3 Direito Comparado

Para entendermos as origens do instituto dos precatórios, buscamos conhecer a forma como esse instituto é tratado em outros países. Porém, nessa análise do Direito Comparado, consideraremos principalmente os países que adotam sistema de jurisdição similar ao do Brasil, isto é, que adotam o sistema da unidade de jurisdição, onde se concentra toda atividade da Administração ao controle do Poder Judiciário, não existindo, nesse caso, o contencioso administrativo, contrapondo-se ao sistema denominado sistema de dualidade de jurisdição, ou francês.

Iniciaremos pelo direito inglês, onde não se permite a execução forçada contra a Fazenda Pública, assim ensina René David (1998, p. 120): A Coroa, sob diversos aspectos, foi colocada numa situação privilegiada em relação aos cidadãos. [...] A matéria das formas de execução, sobretudo, encontra-se inteiramente modificada aqui: não se pode obter contra a Coroa nenhuma ordem de execução forçada, não se pode impetrar contra a Coroa nenhum mandado de segurança, nenhuma execução forçada, nenhuma penhora. O autor que ganha uma ação contra a Coroa obtém apenas, no cartório do tribunal, uma certidão indicando qual soma lhe é devida; ele envia essa certidão ao ministério, que deve executar a sentença, confiando numa execução voluntária; não há nenhum meio jurídico que permita obrigar a Administração a executar a sentença. No Direito Federal norte-americano também não há a possibilidade de execução forçada contra a Fazenda, todavia há algumas peculiaridades destacadas por José Otávio de Vianna Vaz (2007, p. 322-324):

Pode-se, no entanto excutir o patrimônio dos Estados, se as constituições estaduais assim o permitirem expressamente ou se o ente estatal abrir mão de sua “imunidade” de não ser processado nem julgado pelas próprias Cortes. [...] De acordo com os autores citados, portanto, o descumprimento de decisão judicial enseja a aplicação do *contempt of court* e a responsabilização do servidor responsável pelos danos causados.

Complementando o raciocínio, Fagundes (2005) acrescenta que é permitido, ainda em raras exceções, realizar a execução forçada contra os municípios.

Já a Constituição espanhola comporta posicionamento similar ao ordenamento norte-americano, determinando que os administradores sejam responsáveis diretamente pelo não cumprimento das decisões judiciais. Destacamos que, no Brasil, muito embora haja mecanismos de punição pelo não pagamento, predomina o sentimento de irresponsabilidade pelo não cumprimento das decisões judiciais, visto que, até hoje, não fora aplicada nenhuma responsabilidade em concreto pelo descumprimento de decisão judicial pela via do precatório (DELGADO, 2009).

José Augusto Delgado (2009), ilustre Ministro do Superior Tribunal de Justiça, em seus estudos, conclui que, até hoje, nenhuma Constituição se preocupou com a execução contra a Fazenda Pública, destacando que “[...] o Estado, como órgão receptor das nossas ideias, das nossas conquistas e o responsável pela execução desses anseios, deve ser o primeiro a dar o exemplo no cumprimento das decisões judiciais em um regime democrático”. Após analisar relatos de diversas constituições, verificou-se que a que mais se assemelha à sistemática do ordenamento brasileiro é, coincidentemente, a Constituição de Portugal, a qual dispõe em seu artigo 210:

As decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades. A lei regula os termos da execução das decisões dos tribunais relativamente a qualquer autoridade e determina as sanções a aplicar aos responsáveis pela inexecução. Sendo assim, muitos doutrinadores afirmam ser o precatório um instituto de natureza tupiniquim. (ALMEIDA, 2011).

3. DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Nos traz a história que o orçamento público teve origem no Reino Unido em 1217, quando o rei João Sem-Terra outorgou a famosa *Magna Charta Libertatum*, a qual, de acordo com *Pires et al.* (2006, p. 2), estabeleceu em seu artigo 12 que: “nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo Conselho Comum”.

No Brasil, com a instalação da família imperial em 1808 e a consequente abertura dos portos às nações amigas, houve um aumento na arrecadação dos impostos aduaneiros, iniciando-se dessa forma o processo de organização das finanças públicas, que culminou com a criação do Erário Público e do regime de contabilidade.

Dispensando, neste momento, estender a descrição evolutiva histórica passando pelas diversas Cartas Constitucionais, em privilégio à concisão descritiva, passamos ao normativo atual sobre o processo orçamentário nacional.

Em 1988, o país recebeu sua sétima Carta Magna. A Constituição de 1988 atribuiu ao processo orçamentário “uma seção especial e à parte: Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II das Finanças Públicas, Seção I dos Orçamentos. Com ela, os instrumentos de planejamento orçamentário passaram a ser hierarquizados por três leis: Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)”. Para Pires (2006), esses documentos “são inovadores em relação aos processos orçamentários anteriores”.

3.1 Processo planejamento-orçamento

No Brasil, o sistema de planejamento-orçamento integrado está firmado no artigo 165 da Constituição Federal e compreende a elaboração dos seguintes instrumentos de planejamento, todos caracterizados sob a forma de Lei:

- a) Lei do Plano Plurianual – PPA
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO
- c) Lei de Orçamento Anual

A Lei do Plano Plurianual é o planejamento estratégico do Governo de médio prazo que deverá estabelecer, segundo Feijó (2008):

“[...] de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes; e para as relativas aos programas de duração continuada.” (FEIJÓ, 2008, pg. 128).

A formação do Plano Plurianual (PPA) compreende as etapas de preparação, elaboração, aprovação, implantação, execução e avaliação, sendo que as etapas de preparação, elaboração, implantação e execução competem ao Executivo. Já a etapa de avaliação, na esfera federal, compete ao Poder Legislativo.

De acordo com o artigo 35, § 2º, do ADCT, o prazo para o envio do projeto do Plano Plurianual ao Poder Legislativo é de até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial e deve ser devolvido para sanção do Presidente até o encerramento da sessão legislativa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), assim como a Lei Orçamentária Anual (LOA), é anual. É elaborada pelo Poder Executivo, sob a tutela do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e coordenada pela Secretaria de Orçamento Federal. Conforme Paludo (2010), a Lei de Diretrizes Orçamentárias é:

“[...] um instrumento de planejamento e o elo de ligação entre o PPA e a LOA. Ela antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos, bem como os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de Lei Orçamentária para o exercício subsequente, além, é claro, de selecionar, dentre os programas do Plano Plurianual, quais terão prioridades na programação e execução do orçamento anual subsequente”

A LDO tem competência constitucional para orientar a elaboração da LOA, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

No âmbito federal, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado ao Congresso até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, devendo ser apreciado e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Finalmente a LOA, segundo Feijó (2008):

“[...] consiste em um instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período de tempo, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados” (FEIJÓ, 2008, pg. 129).

Em resumo, a LOA é o produto final do processo orçamentário coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal, e compreende apenas o exercício financeiro a que se refere. Ela contém a previsão de receitas e fixação das despesas a serem realizadas no exercício financeiro.

Segundo Paludo (2010):

“[...] a Lei Orçamentária Anual, é uma Lei ordinária formal, pois percorre todo o processo legislativo (discussão, votação, aprovação, publicação), mas não é em sentido material, pois dela não se origina nenhum Direito Subjetivo”. (PALUDO, 2010, pg. 51)

Giacomini (2009) destaca que a LOA é composta pelos orçamentos: Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais. O orçamento Fiscal compreende os Poderes, seus fundos, órgãos, suas entidades da administração direta, inclusive fundações instituídas pelo Poder Público. Já o Orçamento da Seguridade Social abrange as entidades e órgãos a ela vinculados: saúde, previdência e assistência social. O orçamento de investimento das empresas compreende os investimentos realizados pelas empresas do Poder Público.

Por fim, o Projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser enviado pelo Presidente da República ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano, devendo ser aprovado até o final da sessão legislativa. Uma vez aprovada e promulgada a Lei de Orçamento Anual, as despesas nela contidas passam a ser autorizadas, ficando a critério do gestor avaliar a necessidade e utilidade de sua execução no decorrer do exercício financeiro. Cabe ressaltar que essa regra não se aplica às despesas obrigatórias com pessoal e benefícios.

4. DA BURLA AO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Não obstante todo o processo descritivo legal das fases e as complexidades que envolvem o processo orçamentário nacional, a aprovação e edição da Lei Orçamentária nem sempre permanecem limitadas aos valores e estimativas máximas definidas para repasse aos poderes Judiciário e Legislativo.

Trazemos à baila, nesse momento, um caso exemplificativo ocorrido no Estado de Roraima e que ainda aguarda solução definitiva por meio de julgamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF): trata-se do RE 740008. O caso foi escolhido por ilustrar bem a burla ao processo orçamentário por meio da transferência de obrigações e da alteração indireta da Lei Orçamentária Anual (LOA). Vamos ao caso.

No ano de 2008, o Tribunal de Justiça de Roraima (TJRR) enviou projeto de lei instituindo benefícios a um grupo de servidores do seu quadro funcional e, como é de regra, juntamente com a justificativa, anuiu que as despesas decorrentes da aprovação da lei seriam do orçamento do próprio Poder. Naturalmente, na proposta orçamentária do exercício já existiam recursos destinados a atender tal despesa, e o mesmo ocorreu nos anos seguintes. Todo o processo orçamentário seguiu as regras legais estabelecidas, produzindo como resultado lei definidora do valor global orçamentário a ser gasto no ano em referência. No entanto, no ano seguinte, o próprio Tribunal de Justiça negou-se a cumprir o dispositivo, instituído por iniciativa deste, que concedia benefícios a seus servidores, sob a alegação de inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Fato que nunca ocorreu. Essa decisão deu origem ao Recurso Extraordinário mencionado e em análise pela Suprema Corte.

Ocorre que, em sendo o recurso provido, ocorrerá para os demandantes – servidores abarcados pelo benefício previsto – o reconhecimento do direito de

receberem o que lhes fora inicialmente negado e aí incluídos os valores retroativos os quais serão objeto de cobrança via precatórios. E quem irá pagar esses precatórios? O Tribunal de Justiça, demandantes pertencem ao seu quadro de pessoal, e os recursos foram alocados à época na Lei Orçamentária? Ou o Poder Executivo que, além de não dar causa a lide, fez constar destinação de recursos para pagamento do benefício quando da elaboração e sanção da LOA?

Infelizmente, a regra é a conta ser paga pelo Poder Executivo. No entanto, outras dúvidas surgem. Se a origem da dívida são despesas retroativas, por exemplo, do ano de 2009, e o orçamento de 2009 foi integralmente executado pelo Poder Judiciário, ao pagar retroativamente essa dívida, o Poder Executivo não estará aumentando o orçamento de 2009, majorando o valor orçamentário previsto, aprovado pelo Legislativo, sancionado e tornado lei? A resposta parece óbvia e afirmativa. A essa situação, nada se reflete ou refletirá nos orçamentos futuros do Poder Judiciário.

Problema idêntico já foi identificado pela Procuradoria Geral do Estado do Amapá (PGE-AP), a qual, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 454, em tramitação no STF, busca autorização para descontar no duodécimo do Poder Judiciário Estadual os valores que o Estado do Amapá foi condenado a pagar em razão de decisão judicial que determinou o pagamento de direito aos servidores do TJAP.

Nas razões apresentadas, a PGE-AP argui a violação de diversos preceitos fundamentais e estruturantes do Estado brasileiro, tais como os princípios republicanos e a tripartição dos Poderes (arts. 1º e 2º da CF/88). Neste fundamento, sustenta que, não obstante o Estado ser uno, este se divide em três Poderes, em igualdade de importância, e assim possuem autonomia administrativa e financeira (art. 99 da CF/88), sendo responsáveis por administrar e controlar os servidores a eles vinculados, não comportando interferências do Poder Executivo na gestão do Poder Judiciário. Concluem argumentando que, ao condenar o Poder Executivo ao pagamento das execuções intentadas pelos servidores do Poder Judiciário, afronta-se a autonomia daquele no que tange à sua gestão, além de caracterizar a transferência de encargos financeiros, sejam contratuais, tributários ou de servidor, para outro Poder.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se demonstrou, não obstante o rigor dos entraves burocráticos legais que regulam o Sistema Orçamentário Nacional, o instituto dos precatórios apresenta-se como instrumento de burla do sistema, sendo utilizado para descumprimento da vontade legislativa quando altera a autorização contida na Lei Orçamentária, ao majorar o valor dos repasses previstos aos Poderes Judiciário e/ou Legislativo, em virtude de decisão judicial nas execuções contra o Poder Executivo.

Ao instituir uma obrigação financeira por encargos que originalmente eram seus, o Poder Judiciário ou o Poder Legislativo afrontam a Separação dos Poderes e a independência do Poder Executivo. É imprescindível o restabelecimento da Ordem Constitucional, respeitando os princípios fundamentais ali perenemente esculpidos, tais como a formação e manutenção da República e a Tripartição dos Poderes, cada um dos

entes estatais seja responsabilizado e arque com seus encargos tributários, trabalhistas e outros oriundos de decisões judiciais.

Uma alternativa apresentada é a defendida na ADPF proposta pela Procuradoria Geral do Estado do Amapá, qual seja, a responsabilização dos Poderes Judiciário ou Legislativo por assumirem seus encargos por meio da autorização legal para retenção de parte dos repasses do duodécimo a estes Poderes pelo Poder Executivo.

Outra questão que também trazemos para o debate é a possibilidade legal da responsabilização dos gestores de qualquer dos Entes Estatais pelos prejuízos que causaram aos cofres públicos e que, por decisão judicial contra a Fazenda Pública, geraram passivos que são cobrados por precatórios do Estado e prejudicam toda a sociedade, ao inviabilizarem a realização de políticas públicas programadas, em favor de toda a coletividade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Michele Alves de. A evolução do Precatório. Monografia de Especialização. Universidade Tecnológica do Paraná. Curitiba-PR, 2011.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1989.
- Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- BRAGA, Caroline Duarte. Execução contra a fazenda pública: sistemática do precatório. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/caroline_duarte_braga.pdf> Acesso em: 25 jul. 2017.
- BRASIL. Constituição da república dos estado unidos do Brasil de 1934. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm> Acesso em: 25 jul. 2017.
- BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. ADPF 454-AP. Relator Ministro Ricardo Levandovisk. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. RE 740008. Relator Ministro Marco Aurélio. 2009.
- DAVID, René. O Direito inglês. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- DELGADO, José Augusto. Precatório judicial e evolução histórica: advocacia administrativa na execução contra a fazenda pública. Impenhorabilidade dos bens públicos. continuidade do serviço público. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/seriecadernos/vol23/artigo05.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. O Controle dos atos administrativos pelo poder judiciário. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- FEIJÓ, Paulo Henrique; PINTO, Liane Ferreira; MOTA, Francisco Glauber Lima. Curso de SIAFI – Uma abordagem Prática da Execução Orçamentária e Financeira. 2 ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008.
- FLAKS, Milton. Precatório judiciário na Constituição de 1988. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 306, abr./jun., p. inicial-final???, 1989.
- GIACOMONI, James. Orçamento Público, 13. ed.. São Paulo: Atlas, 2009;
- PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento Público e Administração Decreto nº 53914, de 11 de maio de 1964. Define as atribuições do ministro de estado extraordinário para o planejamento e coordenação econômica, extingue órgãos da Presidência da República e dá outras providências.
- PIRES, José Souto Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade Financeira e Orçamentária. Rio de Janeiro. Elsevier, 2010. Disponível em <<http://www.reflexaocontabil.com.br>> acesso em 25 de junho de 2017.
- VAZ, José Otávio de Vianna. O pagamento de tributos por meio de precatórios.