

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO

MAURO DONIZETI ROMANO JUNIOR

Precatórios pagos no âmbito de uma administração direta municipal de 2015 a 2017:
Metodologia de controle para diagnóstico sobre duração processual, frequência e
gasto.

UBERABA

2019

MAURO DONIZETI ROMANO JUNIOR

Precatórios pagos no âmbito de uma administração direta municipal de 2015 a 2017:
Metodologia de controle para diagnóstico sobre duração processual, frequência e
gasto.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Orientador: Professor Doutor João Roberto Lo Turco Martinez

UBERABA

2019

**Catálogo na fonte: Biblioteca da Universidade Federal do
Triângulo Mineiro**

R665p Romano Junior, Mauro Donizeti
Precatórios pagos no âmbito de uma administração direta municipal de 2015 a 2017: metodologia de controle para diagnóstico sobre duração processual, frequência e gasto / Mauro Donizeti Romano Junior. -- 2019.
96 f. : il., fig., graf., tab.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública)
-- Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2019
Orientador: Prof. Dr. João Roberto Lo Turco Martinez

1. Administração pública. 2. Precatório. 3. Despesa pública. 4. Finanças municipais. I. Lo Turco Martinez, João Roberto. II. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. III. Título.

CDU 35

MAURO DONIZETI ROMANO JUNIOR

Precatórios pagos no âmbito de uma administração direta municipal de 2015 a 2017:
Metodologia de controle para diagnóstico sobre duração processual, frequência e
gasto.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

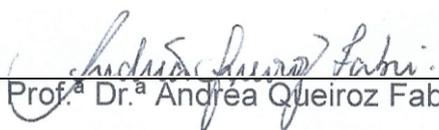
Uberaba, 29 de março de 2019.

Banca Examinadora:



Prof. Dr. João Roberto Lo Turco Martinez - Orientador

Universidade Federal do Triângulo Mineiro



Prof.ª Dr.ª Andrea Queiroz Fabri

Universidade de Uberaba



Prof. Dr. Leandro Rivelli/Teixeira Nogueira

Universidade Federal de Alfenas

À minha saudosa avó Terezinha, mais do que avó, mais do que madrinha, mais do que amiga. Administradora do lar, especialista na arte de fazer muito com pouco.

AGRADECIMENTO

Agradeço aos colegas de curso, pelo aprendizado compartilhado e pelos diversos e essenciais tipos de apoio a mim disponibilizados, ajudando-me a superar, dentre outros, os obstáculos advindos do fato de eu residir em outra cidade.

Agradeço aos professores do PROFIAP, pela enriquecedora convivência e partilha de conhecimentos que levarei por toda a vida.

Agradeço ao meu orientador, por ter acreditado neste trabalho e em reconhecimento ao apoio concedido.

Finalmente, agradeço aos meus familiares e amigos, pois estes, não necessariamente por vontade própria, caminharam ao meu lado, ajudando-me a manter a motivação nesta jornada.

RESUMO

Esta pesquisa investigou, sob a ótica da Administração Pública, os precatórios pagos no âmbito da administração direta municipal no período de 2015 a 2017, tipo de despesa pública obrigatória decorrente de condenações judiciais. Este estudo de caso objetivou diagnosticar as características das condenações contra o município de Ribeirão Preto/SP, e propor uma estrutura de controle. Para isso, optou-se pela utilização de metodologia de pesquisa descritiva, via coleta de dados secundários e análise documental. Pelo aspecto qualitativo, os precatórios foram categorizados por tribunal, por natureza legal (alimentares e outras espécies) e pelo motivo da condenação constatado nas decisões judiciais, este último em três níveis: ramo do direito, matéria relacionada e assunto específico. Pelo aspecto quantitativo, utilizou a estatística descritiva para o diagnóstico sobre duração processual, frequência e gastos (gerais e específicos). Os principais resultados obtidos foram que os ramos do direito Administrativo e Civil, juntos, representaram 91% da quantidade e 75% do volume financeiro total dispendido. Quanto ao tempo de duração do início da ação até o pagamento do precatório, 91,8% dos casos estavam contidos numa escala de 5 a 14 anos, sendo que o tempo médio foi de 9,6 anos. Concluiu que a metodologia proposta pode colaborar com o sistema gerencial, orientando a tomada de decisões que objetivem a diminuição da incidência de precatórios, e apontou que a execução deste controle por meio da Contabilidade Pública pode melhorar a transparência pública deste passivo.

Palavras-chave: Precatório. Despesa Pública. Finanças Públicas Municipais. Administração Pública.

ABSTRACT

This research investigated, from the point of view of Public Administration, the court-ordered debt against the municipal direct administration paid from 2015 to 2017, kind of compulsory public expense resulting from court decisions. This case study aimed to diagnose the characteristics of the verdicts against the city of Ribeirão Preto / SP, and to propose a control structure. Was used a descriptive research methodology, through secondary data collection and documentary analysis. From the qualitative point of view, the court-ordered debts were categorized by issuing court, by legal nature (food and other species) and by the reason for the conviction found in judicial decisions, at three levels: branch of law, related matter and specific subject. For the quantitative aspect, was used the descriptive statistics for the diagnosis on procedural duration, frequency and expenses (general and specific). The main results obtained were that the branches of Administrative and Civil law together represented 91% of the amount and 75% of the total financial volume expended. As for the time from the beginning of the lawsuit to the payment of the court-ordered debt, 91.8% of the cases were contained in a scale of 5 to 14 years, and the average time was 9.6 years. Was concluded that the proposed methodology can collaborate with the management system, guiding the decision making aimed at reducing the incidence of court-ordered debt, and pointed out that the execution of this control through Public Accounting can improve the transparency of this liability.

Keywords: Court-ordered debt payments. Public Debts. Municipal Public Finance. Public Administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Esquema 1 – Fase processual em que surge o precatório | 27 |
| Esquema 2 – Alterações no regime especial de pagamentos de precatórios..... | 34 |
| Esquema 3 – Fontes de recursos..... | 35 |
| Esquema 4 – Penalidades e sanções | 36 |
| Esquema 5 – Características do RPV | 39 |
| Esquema 6 – Demais características relevantes dos precatórios..... | 40 |
| Esquema 7 – Critérios de organização de pagamentos | 41 |
| Esquema 8 – Critérios de preferência de pagamentos, conforme natureza | 42 |
| Esquema 9 – Ordem anual da fila de pagamentos de precatórios | 42 |
| Figura 1 – Contextualização do tema precatório na teoria orçamentária..... | 28 |
| Figura 2 – Etapas do precatório | 37 |
| Figura 3 – Parâmetros de inscrição orçamentária do precatório..... | 38 |
| Gráfico 1 – Frequência dos precatórios por ramo do direito | 67 |
| Gráfico 2 – Frequência dos precatórios por matéria em cada ramo do direito..... | 68 |
| Gráfico 3 – Percentual de pagamentos por ramo do direito | 72 |
| Gráfico 4 – Percentuais pagos por matéria em cada ramo do direito..... | 73 |
| Quadro 1 – Dívida judicial no âmbito da Justiça Estadual em 2012 | 14 |
| Quadro 2 – Limites de valores permitidos para pagamento por RPVs | 31 |
| Quadro 3 – Síntese das alterações da EC nº 62/2009..... | 32 |
| Quadro 4 – Percentual de honorários conforme valor da condenação | 43 |
| Quadro 5 – Síntese dos princípios orçamentários | 47 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Ramos do direito, matérias e assuntos identificados no município..... | 56 |
| Tabela 2 – Frequência e valores totais pagos de 2015 a 2017 por tribunal..... | 60 |
| Tabela 3 – Duração processual em escalas de cinco anos por tribunal | 61 |
| Tabela 4 – Média, Moda, Mediana e Desvio Padrão da duração em anos por tribunal | 61 |
| Tabela 5 – Duração processual em escalas de cinco anos por natureza | 62 |
| Tabela 6 – Média, Moda, Mediana e Desvio Padrão da duração em anos por natureza | 62 |
| Tabela 7 – Duração processual em escalas de cinco anos por assunto | 63 |
| Tabela 8 – Média, Moda, Mediana e Desvio Padrão da duração em anos por assunto..... | 64 |
| Tabela 9 – Frequência absoluta e relativa de 2015 a 2017 por natureza | 65 |
| Tabela 10 – Frequência dos precatórios por assunto e natureza..... | 66 |
| Tabela 11 – Frequência absoluta e relativa por matéria | 67 |
| Tabela 12 – Frequência absoluta e relativa por assunto | 69 |
| Tabela 13 – Frequência absoluta e relativa por ramo do direito e assunto | 70 |
| Tabela 14 – Valores totais pagos de 2015 a 2017 por natureza..... | 71 |
| Tabela 15 – Total pago por matéria em reais e em percentual | 72 |
| Tabela 16 – Total pago por assunto em reais e em percentual | 74 |
| Tabela 17 – Total pago por ramo do direito e assunto em reais e em percentual..... | 75 |
| Tabela 18 – Percentual dos gastos específicos por natureza | 76 |
| Tabela 19 – Percentual dos gastos específicos por ramo do direito e matéria..... | 77 |
| Tabela 20 – Percentual dos gastos específicos por ramo do direito e assunto | 78 |

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CASP – Contabilidade Aplicada ao Setor Público

CF – Constituição Federal

CFC – Conselho Federal de Contabilidade

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC – Código de Processo Civil

DEPRE – Diretoria de Execuções de Precatórios

EC – Emenda Constitucional

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS – Imposto Sobre Serviços

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

PCASP – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

PPA – Plano Plurianual

RCL – Receita Corrente Líquida

RPV – Requisitório de Pequeno Valor

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TAP – Tabela de Assuntos Processuais

TJ – Tribunal de Justiça

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

TRF3 – Tribunal Regional Federal da 3ª Região

TRT15 – Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 12 |
| 1.1 OBJETIVO GERAL | 13 |
| 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 13 |
| 1.3 JUSTIFICATIVA | 13 |
| 2. REFERENCIAL TEÓRICO | 15 |
| 2.1 ASPECTOS RELACIONADOS AO DIREITO ADMINISTRATIVO | 15 |
| 2.1.1 O Direito Administrativo e a Administração Pública | 18 |
| 2.1.2 A Administração Pública em juízo | 22 |
| 2.2 OS PRECATÓRIOS | 26 |
| 2.2.1 Conceito e Natureza Jurídica | 26 |
| 2.2.2 Origem | 28 |
| 2.2.3 Fundamentos | 29 |
| 2.2.4 Evolução da Legislação na Constituição | 29 |
| 2.2.5 Demais aspectos dos precatórios | 36 |
| <i>2.2.5.1 Os possíveis gastos da Fazenda Pública no processo judicial</i> | 42 |
| 2.3 ASPECTOS RELACIONADOS AO DIREITO FINANCEIRO | 44 |
| 2.3.1 Os Precatórios e a Contabilidade Pública | 48 |
| 3. METODOLOGIA | 52 |
| 4. RESULTADOS | 60 |
| 4.1 DURAÇÃO PROCESSUAL DOS PRECATÓRIOS | 60 |
| 4.1.1 Duração processual por tribunal | 60 |
| 4.1.2 Duração processual por natureza | 61 |
| 4.1.3 Duração processual por assunto | 62 |
| 4.2 FREQUÊNCIA DOS PRECATÓRIOS | 65 |
| 4.2.1 Frequência por natureza | 65 |
| 4.2.2 Frequência por assunto | 67 |
| 4.3 GASTOS COM PRECATÓRIOS | 71 |
| 4.3.1 Gastos totais por natureza | 71 |
| 4.3.2 Gastos totais por assunto | 71 |
| 4.3.3 Gastos específicos por natureza | 76 |
| 4.3.4 Gastos específicos por assunto | 76 |
| 5. DISCUSSÕES DO RESULTADO | 80 |
| 5.1 DURAÇÃO PROCESSUAL | 80 |
| 5.2 FREQUÊNCIA | 82 |

| | |
|--|-----------|
| 5.3 GASTOS | 83 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 86 |
| 6.1 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E ESTUDOS FUTUROS..... | 89 |
| REFERÊNCIAS | 92 |

1. INTRODUÇÃO

A legislação brasileira permite que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contraiam dívidas no âmbito privado para que cumpram os deveres que lhe são pertinentes. Moreira et al. (2017) pontuam que tais obrigações possuem diversas origens, como por exemplo: salário de servidores, compra de bens, contratação de serviços, indenização por expropriações forçadas, e indenização por danos no âmbito civil.

Todas elas deveriam ser pagas espontaneamente pelo poder público, mas como isso não ocorre em todos os casos, surge a possibilidade de acionamento do judiciário. Em juízo, o ente governamental recebe a denominação de Fazenda Pública, e a dívida, assim que julgada a ponto de não haver mais possibilidade de recurso, passa a ser chamada de precatório. Este, em resumo, traduz o regime diferenciado que o poder público possui para pagar seus débitos judiciais.

O endividamento dos entes federativos brasileiros é preocupante, e a sua inadimplência não se restringe às dívidas originais, mas também ocorre quanto àquelas sentenciadas pelo judiciário, cenário que pode ser agravado principalmente por crises fiscais, restrições orçamentárias e financeiras, além de planejamento inadequado. O ônus se torna crescente para os cofres públicos, pois sobre o total do débito judicial incidem correção monetária, juros e possíveis honorários, ou seja, há dispêndio de verbas públicas sem as respectivas contrapartidas.

As consequências desta dívida podem ser prejudiciais aos envolvidos. Sob o ângulo dos credores, após anos aguardando o moroso processo judicial, esperam o trâmite especial do precatório no orçamento público, que ainda dependerá de disponibilidade financeira e iniciativa do gestor para ser pago. Para o ente devedor aumenta a restrição de recursos, o que pode afetar a economia local, prejudicar a transparência e comprometer a credibilidade administrativa, na medida em que deixa de cumprir as leis, as sentenças e a própria Constituição Federal.

Aspectos de controle também são prejudicados, pois quando a obrigação ainda está em fase originária, como uma empresa contratada para reformar uma escola, a fonte dos recursos, na totalidade ou em parte, é específica da área da educação e está prevista para tal na lei do orçamento daquele ano. Na medida em que ocorre a inadimplência e a empresa obtém judicialmente o direito de receber,

descaracteriza-se a especificidade original daquela despesa, agravando-a com encargos. Desta forma, o ente acaba honrando estes pagamentos com as suas receitas correntes, o que vai contra o inicialmente programado e compromete, dentre outros, o planejamento e a eficiência do gasto público.

Todas as condenações judiciais culminam em precatórios, não importando a sua área de origem, nem a sua previsão orçamentária. Com isso, perde-se a informação gerencial para a tomada de decisão, principalmente no sentido de entender tais despesas para preveni-las. A legislação estabelece uma classificação entre os precatórios quanto a sua natureza (alimentícia, decorrentes de salários e pensões, ou comuns, que compreendem os demais casos), que serve para ordenar a fila da prioridade de recebimentos, mas se mostra insuficiente para fins gerenciais.

Surgiu então o seguinte problema de pesquisa: Quais são os fatos geradores e as principais características dos precatórios pagos por um município?

1.1 OBJETIVO GERAL

Identificar os fatos geradores e as principais características dos precatórios pagos no âmbito de uma administração direta municipal.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Listar os precatórios pagos nos anos de 2015 a 2017;
- Identificar os fatos geradores dos precatórios;
- Propor uma metodologia de classificação por categorias;
- Mensurar o tempo para o pagamento dos precatórios;
- Analisar as características das categorias quanto à frequência e ao detalhamento do montante financeiro gasto;
- Apontar propostas de intervenção e melhoria na gestão de precatórios.

1.3 JUSTIFICATIVA

O Brasil apresenta uma deficiência crônica no complexo desafio de equilibrar contas públicas, o que se atribui principalmente à amplitude de seus gastos frente

aos recursos disponíveis (OLIVEIRA e FERREIRA, 2017). Parcela significativa que acentua o desequilíbrio nacional consiste nas dívidas judiciais dos entes governamentais, espécie de despesa pública obrigatória que agrava a insuficiência de recursos (MENDES, 2009).

Moreira et al. (2017) descrevem, ante a escassez de pesquisas sobre o tema, um dos mais completos estudos realizados no país pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que apontou que em 2012 a dívida da Fazenda Pública, somente no âmbito da Justiça Estadual, havia atingido o montante de R\$87,5 bilhões de reais, assim divididos:

Quadro 1 – Dívida Judicial no Âmbito da Justiça Estadual em 2012

| Esfera governamental | Valor | Percentual |
|-----------------------------|--------------|-------------------|
| Estadual | R\$48,1 bi | 55% |
| Municipal | R\$32,5 bi | 37% |
| Administração Indireta | R\$6,9 bi | 8% |

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Em outro estudo realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 2013, os autores destacam o comparativo entre o total da dívida de cada ente em percentual correspondente a sua própria Receita Corrente Líquida (RCL). Evidenciou-se a situação alarmante de estados em que a dívida judicial se aproximava a 30% da RCL, e de municípios, cujo caso mais grave atingia níveis superiores a 130%.

Frente ao preocupante cenário, o tema voltou à pauta legislativa, com a edição das Emendas Constitucionais (EC) nº 94, de 15/12/2016 e nº 99, de 14/12/2017, ambas estabelecendo regras para um regime especial de pagamentos que objetivaram zerar a dívida pública judicial nos próximos anos. Porém, Moreira et. al. (2017) questionam a eficiência destas medidas, destacando as suas semelhanças com medidas anteriores que não obtiveram o sucesso esperado.

Neste sentido, discutir as características dos precatórios judiciais pagos por um município permitirá conhecer a sua composição, comportamento e possíveis melhorias no seu gerenciamento. Isso contribuirá para a transparência do gasto público bem como para a prevenção de futuras dívidas judiciais, possibilitando a economia de recursos que poderão ampliar a capacidade de investimento em bens e serviços públicos de qualidade para a sociedade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste trabalho apresenta a legislação que relaciona o tema precatórios aos ramos específicos do direito, principalmente do Direito Administrativo, que “atua como elo de comunicação entre relações privadas e públicas” e do Direito Financeiro, entendido como “a disciplina das atividades financeiras do Estado e de seus órgãos, empresas e entidades” (AGUILLAR, 2016).

Expõe, ainda, conhecimentos fundamentais para o entendimento e para a discussão do tema, referenciando a teoria que abarca conceito e natureza jurídica, origem, fundamentos e evolução normativa, bem como as demais definições relacionadas.

Com o objetivo de ir além dos aspectos jurídicos do precatório, apresenta teoria fundamentada em ferramentas administrativas relacionadas aos sistemas de registro, controle, demonstração e análise da gestão de recursos públicos originados pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP).

Assim, pretende-se referenciar os amplos aspectos relacionados ao objeto desta pesquisa e oferecer base de compreensão e aferição dos gastos com ações judiciais, com vistas ao aprimoramento do tema nas finanças públicas municipais.

2.1 ASPECTOS RELACIONADOS AO DIREITO ADMINISTRATIVO

Sobre aspectos históricos, a literatura propõe a reflexão de que as funções administrativas existem desde que existe o Estado, mesmo quando elas ainda não eram estabelecidas por princípios legais autônomos.

Pontuar o momento histórico do surgimento do Direito Administrativo remete aos movimentos constitucionalistas ocorridos na transição do século XVIII para o século XIX. Antes, na Idade Média, as monarquias absolutistas eram essencialmente incompatíveis com o desenvolvimento de direitos, já que o soberano detinha o poder, inclusive, de julgar os conflitos entre particulares. Com o surgimento do Estado Moderno, o Direito Administrativo se formou como ramo autônomo do direito concomitantemente ao direito constitucional e os demais ramos de direito público, caracterizando o conceito de Estado de Direito (DI PIETRO, 2013).

Para Santos (2012), a criação de um sistema contencioso administrativo na França no final do século XVIII ajuda a confirmar esta origem, já que tal sistema era

composto por órgãos administrativos apartados do Poder Judiciário, a quem competia julgar os processos em que o Estado figurasse como parte.

Sobre isso, Di Pietro (2013) conclui que nem todos os países europeus adotaram os princípios defendidos pela Revolução Francesa, porém, é certo que o Direito Administrativo surgiu na Europa Continental pós-revolucionária. Assim, a autora delimita o espaço e o tempo a serem respeitados na investigação de sua origem.

No Brasil, Santos (2012, p. 2) destaca como marco o fato de, em 1856, o Direito Administrativo ter “sido ministrado pela primeira vez como disciplina autônoma na Faculdade de Direito de São Paulo. Em seguida, também foi criada a mesma cadeira na Faculdade de Direito de Olinda, em Pernambuco”.

Gasparini (2012) entende que a expressão “Direito Administrativo” comporta ao menos duas interpretações, podendo indicar um conjunto de regras jurídicas ou uma disciplina científica autônoma. Refere-se ao trabalho de definição do termo como “uma das tarefas mais importantes em que se têm empenhado, nos últimos anos, seus estudiosos, e, sem dúvida, a mais difícil” (GASPARINI, 2012, p. 56). Desta forma, o autor anuncia a dificuldade de oferecimento de um conceito de caráter universal, justificando a existência de inúmeras formulações.

Porém, tanto para Gasparini (2012), quanto para Alexandrino e Paulo (2011), há autores consagrados cujas definições do Direito Administrativo brasileiro são amplamente adotadas para sua conceituação.

Passando a explorá-las, Bandeira de Mello (2015, p. 37) o descreve como “o ramo do Direito Público que disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem”.

Meirelles (2016, p. 42) define o Direito Administrativo como “[...] conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

Para Di Pietro (2013, p. 48), o direito administrativo é conceituado como “[...] ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a administração pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”.

A autora descreve ainda a essência do Estado de Direito que se iniciou na Europa Continental pós-revolucionária, destacando os dois princípios sobre os quais ele está estruturado:

[...] sobre o **princípio da legalidade** (em decorrência do qual até mesmo os governantes se submetem à lei, em especial à lei fundamental que é a Constituição), e sobre o princípio da **separação de poderes**, que tem por objetivo assegurar a proteção dos direitos individuais, não apenas nas relações entre particulares, mas também entre estes e o Estado.
(DI PIETRO, 2013, p. 2)

Sobre direitos coletivos e individuais, Santos (2012) esclarece que, para fins didáticos, a doutrina jurídica separa dois grandes ramos do direito: direito público e direito privado. Pontua que o cerne desta separação é o interesse que está em pauta nas inúmeras relações jurídicas possíveis nestes dois ramos, destacando que no direito público deve prevalecer o interesse do Estado ou interesse coletivo. Este abarca, dentre outros, o direito constitucional, tributário, penal, processual, incluindo o direito administrativo. O direito privado visa o interesse particular, e contempla, dentre outros, o direito civil e empresarial.

Para uma convivência social harmônica, ambos os ramos precisam de normas para controlar os atos ilegais ou ilegítimos praticados por quem os compõe. Especificamente sobre os atos praticados pelo poder público, os regimes adotados para exercer este controle são chamados de sistemas administrativos, sendo eles, explicam Alexandrino e Paulo (2011), o sistema francês e o sistema inglês.

O sistema francês é caracterizado pelos autores como detentor de dualidade e jurisdição, ou também sistema do contencioso administrativo. A jurisdição administrativa trata exclusivamente de matéria que envolve o poder público, cabendo à jurisdição comum oferecer solução aos demais litígios.

O sistema inglês possui uma única jurisdição, pois todos os litígios, independente se de interesse público ou privado, são levados ao único órgão possuidor da função de solucionar definitivamente um conflito, o Poder Judiciário.

Este é o sistema adotado pelo Brasil, cuja previsão constitucional possui *status* de cláusula pétrea (imutável), em que todos os conflitos, sem exceção, “podem ser resolvidos pelo Poder Judiciário, ao qual é atribuída a função de dizer, em caráter definitivo, o direito aplicável aos casos submetidos à sua apreciação” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 8). Tal norma, segundo os autores, está contida

no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, o qual dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

2.1.1 O Direito Administrativo e a Administração Pública

Para Di Pietro (2013), a razão de ser do Direito Administrativo é a Administração Pública, o que torna importante a compreensão dos contextos em que o termo é usualmente utilizado.

O emprego da expressão “administração pública” no sentido objetivo ou material é compreendido como a atividade concreta desenvolvida pelas pessoas, órgãos e entidades públicas para alcançar os interesses coletivos. Para diferenciar esse contexto dos demais, ela é grafada com iniciais minúsculas. Por outro lado, ao empregar o termo no sentido subjetivo ou formal, o intuito é se referir a quem exerce a função administrativa, pessoas ou órgãos, devendo, portanto, ser grafado com iniciais maiúsculas (DI PIETRO, 2013; SANTOS, 2012; MEIRELLES, 2016).

Cunha (2017) descreve o emprego do termo “Fazenda Pública”, tradicionalmente vinculado à área das finanças públicas e das políticas econômicas, como sendo utilizado no direito para designar o Estado em juízo. Neste sentido, Moreira et al. (2017, p. 55) descrevem que Fazenda Pública significa “o conjunto, limitado e determinado, de órgãos e entidades da Administração Pública, destinado a prover atividades que envolvam a gestão dos bens e direitos do Erário, bem como sua defesa em juízo.”

Santos (2012) acrescenta outra importante distinção terminológica, a de governo, mais ligada às políticas públicas do Estado, porém comumente utilizada com o mesmo sentido de Administração Pública:

Enquanto o vocábulo *governo* está ligado ao conjunto de pessoas que comandam politicamente o Estado, fixando suas metas e diretrizes, a expressão *Administração Pública* (em sentido estrito) engloba os órgãos e pessoas jurídicas responsáveis pela execução administrativa das políticas públicas orientadas pelo governo. (SANTOS, 2012, p. 19)

Di Pietro (2013) complementa esta distinção partindo da diferenciação objetiva entre as três funções de Estado: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. À função legislativa é atribuída a responsabilidade de criação de leis, à função executiva cabe a aplicação destas no intuito de satisfazer as necessidades coletivas,

e à função jurisdicional é conferido o dever de solucionar conflitos de interesse pela aplicação coativa da lei, mediante provocação da parte interessada, seja no âmbito público ou privado.

A distribuição destas funções dentre os três Poderes do Estado é descrita por Di Pietro (2013) mediante observação do artigo 2º da Constituição Federal, o qual dispõe que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A autora destaca não existir separação absoluta entre eles, sendo aquelas atribuições anteriormente descritas as que predominam em cada um.

Sobre isso, Alexandrino e Paulo (2011, p. 14) caracterizam os três Poderes como representantes de “uma divisão estrutural interna, visando ao mesmo tempo à especialização no exercício das funções estatais e a impedir a concentração de todo o poder do Estado nas mãos de uma única pessoa ou órgão”.

Di Pietro (2013) destaca também a existência do sistema de freios e contrapesos, que permite aos Poderes Legislativo e Judiciário, além de suas funções precípua de legislar e julgar, o exercício de algumas funções administrativas, principalmente no âmbito de organização interna, e ao Poder Executivo, que participe da função legislativa nas situações específicas permitidas pela lei.

Para Santos (2012), existem dois tipos de normas jurídicas: as regras e os princípios. Ele caracteriza as regras como densas e detalhadas, e os princípios como sendo propositalmente genéricos e abstratos, o que os possibilita contemplarem um número maior de situações fáticas.

Segundo Gasparini (2012, p. 60), os princípios são “um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema, e lhe garantem a validade”. Por isso, a gravidade é muito maior quando se viola um princípio do que quando se infringe uma regra, de acordo com Bandeira de Mello (2015).

De maneira geral, dadas as suas características genéricas, abstratas e à desnecessidade de serem formulados positivamente para terem validade, não é comum encontrar os princípios descritos nos ordenamentos jurídicos. Ocorre, quando muito, apenas menção dos princípios, conforme descreve Gasparini (2012) referindo-se ao artigo 37º da Constituição Federal, onde constam enumerados os princípios norteadores da Administração Pública da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim explana Di Pietro (2013, p. 64) sobre o princípio da legalidade:

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade. É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei.

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe.

Sobre o princípio da impessoalidade, Santos (2012) afirma a existência de duas vertentes. Na primeira, ele se assemelha ao princípio da isonomia, estabelecendo que o agente público, mero gestor dos interesses coletivos, deverá tratar com igualdade os seus administrados, não sendo admitido nenhum tipo de discriminação, seja benéfica ou prejudicial, pois em sua conduta não poderá haver pessoalidade. A segunda vertente, também relativa à atuação administrativa do agente público, estabelece a proibição de sua promoção pessoal enquanto gestor da coisa pública, pois a sua conduta não é pessoal, mas sim obrigação decorrente de lei e inerente ao cargo público que ocupa.

O princípio da moralidade é destacado como o conjunto de regras de conduta das ações da Administração Pública. As atividades por ela exercidas devem não somente obedecer às leis, mas também à moral e às boas práticas da sociedade, que busquem sempre o melhor e mais útil para o interesse coletivo (GASPARINI, 2012).

Quanto ao princípio da publicidade, Meirelles (2016) sintetiza o seu entendimento destacando que, pelo simples fato de a administração ser pública, os seus atos deverão ser, naturalmente, públicos. Santos (2012, p. 30) complementa que “a regra é a publicidade, que é obrigatória justamente por permitir averiguar se os demais princípios e regras que regem a Administração Pública estão sendo respeitados, excepcionalmente admite-se o sigilo”, pontuando a necessidade de não publicidade de atos em ocasiões em que o interesse público o exigir ou que violem a intimidade de particulares.

No que se refere ao princípio da eficiência, Gasparini (2012, p. 76) afirma que é o dever que “impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento [...]”.

Em complemento a este entendimento, Santos (2012, p. 35) o define como “dever de prestar serviço público com qualidade”, pontuando ainda tratar-se de um novo modelo de Administração Pública gerencial “que visa a obtenção de melhores resultados, se funda em valores como a produtividade funcional, a economicidade, o zelo, a rapidez na prestação de serviços, enfim, a busca pela qualidade total no âmbito da Administração Pública”.

Os princípios até aqui examinados são aqueles expressos na Constituição Federal. Santos (2012) salienta que eles não esgotam o rol dos importantes princípios expressos em diversas normas da legislação brasileira, e ainda pontua a existência de outros que “[...] mesmo não positivados, são reconhecidos pela doutrina especializada e também pela jurisprudência pátria como base de sustentação do Direito Administrativo.” (SANTOS, 2012, p. 36).

Cunha (2017) aprofunda a análise quanto aos princípios, elencando, além do já citado princípio da legalidade, os princípios que guardam pertinência exclusiva com a Administração Pública, dos quais não participam particulares, sendo eles a presunção de legitimidade dos atos administrativos, a autoexecutoriedade dos atos administrativos e a supremacia do interesse público sobre o privado.

Já Alexandrino e Paulo (2011) não descrevem os dois primeiros como princípios, mas como atributos de um ato administrativo. Explicam que o primeiro diz respeito à dedução natural de que o ato administrativo é legítimo, pois é prerrogativa do poder público defender o interesse coletivo. Já quanto ao segundo, justificam que o ato administrativo não precisa de autorização judicial para ter validade imediata, novamente, graças à atribuição elementar de defesa do interesse público.

Os autores destacam, porém, que a presunção de legitimidade não é absoluta, e sim relativa, pois existe a possibilidade de contestação judicial dos atos administrativos, cabendo o ônus da prova a quem acusar a sua ilegitimidade. Da mesma forma, salientam que a autoexecutoriedade dispensa apenas de autorização judicial prévia, porém não afasta a possibilidade de apreciação judicial do ato administrativo, deixando evidente a possibilidade de ações judiciais se originarem nestes atributos.

Por fim, os autores descrevem dois princípios fundamentais que, embora não se encontrem expressos na Constituição Federal (CF), são pilares que fundamentam todas as prerrogativas expressas por ela e pela legislação como um todo.

O primeiro é o princípio da supremacia do interesse público. Seu sentido é que, havendo conflito entre o interesse público e o particular, deverá prevalecer sempre o primeiro, respeitados os direitos e garantias individuais previstos constitucionalmente.

O segundo pilar que sustenta o regime jurídico-administrativo é o princípio da indisponibilidade do interesse público. Dele, decorre o entendimento de que o interesse público não está disponível, pois os bens e serviços públicos não pertencem à Administração Pública ou aos agentes públicos, cabendo a estes somente a sua gestão para a realização do interesse coletivo (ALEXANDRINO E PAULO, 2011).

O Direito Processual possui a característica marcante de se adequar às peculiaridades de determinados ramos do direito. Cunha (2017) denomina estas características de tutelas diferenciadas, explicando que para que seja garantido um direito específico, o processo deve se submeter às regras processuais apropriadas a ele. Para o autor, os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público justificam a existência da tutela diferenciada que a Administração Pública possui quando figura como parte em ações judiciais.

2.1.2 A Administração Pública em juízo

Moreira et al. (2017) ao tecerem considerações sobre as tipologias das ações judiciais mais comuns em que a Fazenda Pública é parte, seja no polo ativo (autora) ou passivo (ré), destacam que a mesma pode demandar litígios de natureza indenizatória, contratual, repetição de indébito, e ainda, em se tratando da união, de natureza previdenciária e contra bancos federais.

Segundo os autores, as ações indenizatórias podem ser de natureza civil pelo ressarcimento de danos materiais, morais e salariais, caso dos órgãos que regulamentam suas relações de trabalho por estatutos, bem como de natureza trabalhista, naqueles regulamentados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Ainda no rol das mais comuns, citam as ações de desapropriações e por repetição de indébito, expondo que as últimas envolvem cobrança de tributos de

maneira indevida, seja por inconstitucionalidade na legislação local, por duplicidade de recolhimento, ou alíquotas e bases de cálculos incorretos.

Sob o sistema único de jurisdição, somente o Poder Judiciário possui o poder de apreciar e julgar tais ações, em caráter definitivo, averiguando a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais ou coletivos. Segundo Di Pietro (2013, p. 816), “De nada adiantaria sujeitar-se à Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados”.

Destaca ainda a autora que o Poder Judiciário pode examinar atos do Poder Público de qualquer natureza, sejam gerais, individuais, vinculados ou discricionários, porém, este exame é restrito aos prismas da legalidade e da moralidade.

Neste sentido, importante estabelecer distinção entre atos vinculados e atos discricionários. Para Gasparini (2012, p. 148), atos vinculados “são os atos administrativos praticados conforme o único comportamento que a lei prescreve à Administração Pública”, explicando que não há qualquer margem de liberdade para atitude diversa daquela determinada.

Já os atos discricionários “são os atos administrativos praticados pela administração pública conforme um dos comportamentos que a lei prescreve. Assim, cabe à Administração Pública escolher o dito comportamento.” (GASPARINI, 2012, p. 149). Em síntese, é facultada à Administração pública a escolha do mérito (conveniência e oportunidade) do ato que vise o interesse público.

O controle destes atos, incumbência do Poder Judiciário, é limitado pela impossibilidade de julgamento de seu mérito. O que se permite é o exame da legitimidade, sob a ótica da legalidade e da moralidade, podendo o Poder Judiciário realizar a sua anulação. Completando as características deste controle, o judiciário só poderá realizar este exame desde que provocado (SANTOS, 2012).

Di Pietro (2013) elucida que quando a Administração Pública atua como parte em uma ação judicial, recebe um tratamento diferenciado dos particulares em alguns pontos. O regime jurídico administrativo impõe certas restrições, prerrogativas e privilégios que a desigualam dos demais litigantes. Isso fere o princípio da isonomia, porém sob a justificativa plausível da defesa do interesse público.

Designando algumas matérias e os respectivos órgãos do judiciário responsáveis pelo seu exame, Di Pietro (2013) destaca primeiramente o caráter de

juízo privativo que a Fazenda Pública possui. Quando se trata da esfera federal, o órgão designado é a Justiça Federal, composto pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Juízes Federais, que irão julgar os casos dos litígios federais, exceto quando relacionados a acidente do trabalho e falência (que competem ao judiciário estadual), e a questões referentes à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho (por possuírem órgãos específicos).

Quanto ao âmbito estadual e municipal, foco deste trabalho, Di Pietro (2013, p. 819) explica que:

No âmbito estadual, a matéria é disciplinada pelas constituições e leis de organização judiciária. No Estado de São Paulo, as ações de que são parte o Estado, os Municípios ou as entidades paraestatais são de competência das Varas da Fazenda Pública, (art. 36 do Código Judiciário aprovado pelo Decreto-lei Complementar nº 3, de 27-8-69). Nos Municípios onde não há Varas desta natureza correm perante a Justiça comum a ação popular, o mandado de segurança, a execução fiscal, a desapropriação, as ações de discriminação de terras devolutas e outras relativas a bens imóveis. Na segunda instância, inexistente juízo privativo na esfera estadual.

No que se refere às peculiaridades da Justiça do Trabalho, determinante se torna o seu entendimento, pois os temas referentes às relações do trabalho são fontes volumosas de conflitos judiciais sob a qual os órgãos públicos estão sujeitos. Acerca do assunto, Di Pietro (2013, p. 819) elucida:

Merece referência o artigo 114, I, da Constituição Federal, que, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/04, atribui à Justiça do Trabalho competência “para processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Sendo a Justiça do Trabalho especializada em direito do trabalho, tem-se que entender que o objetivo do preceito foi o de conferir a ela a apreciação dos dissídios individuais e coletivos que envolvam servidores contratados sob o regime da legislação trabalhista; os demais continuam na competência da Justiça Federal e das Varas da Fazenda Pública estaduais, mesmo porque os servidores estatutários não participam de dissídios coletivos, uma vez que as normas que regem os seus direitos e deveres decorrem de lei e não de contrato, não podendo ser alteradas por decisão judicial.

Depreende-se desta explanação o primordial entendimento de que a Justiça do Trabalho é responsável pelos servidores públicos (concursados) e empregados contratados pelo regime celetista (vinculados às empresas privadas que prestem serviço terceirizado à Administração Pública). Ao servidor público admitido pelo regime de um Estatuto cabe a tutela da Justiça Estadual.

Outra característica peculiar da Fazenda Pública em juízo é a existência dos juizados especiais, que atendem nas causas cujo valor envolva até 60 salários mínimos. A Lei nº. 12.153, de 22 de dezembro de 2009, dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, como segue:

Art. 1º Os Juizados Especiais da Fazenda Pública, órgãos da justiça comum e integrantes do Sistema dos Juizados Especiais, serão criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência.

Parágrafo único. O sistema dos Juizados Especiais dos Estados e do Distrito Federal é formado pelos Juizados Especiais Cíveis, Juizados Especiais Criminais e Juizados Especiais da Fazenda Pública.

Art. 2º É de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos.

§ 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial da Fazenda Pública:

I – as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos;

II – as causas sobre bens imóveis dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, autarquias e fundações públicas a eles vinculadas;

III – as causas que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão impostam a servidores públicos civis ou sanções disciplinares aplicadas a militares.

§ 2º Quando a pretensão versar sobre obrigações vincendas, para fins de competência do Juizado Especial, a soma de 12 (doze) parcelas vincendas e de eventuais parcelas vencidas não poderá exceder o valor referido no caput deste artigo.

§ 3º (VETADO)

§ 4º No foro onde estiver instalado Juizado Especial da Fazenda Pública, a sua competência é absoluta. (BRASIL, 2009)

Tais juizados foram criados com o propósito de dar celeridade aos processos judiciais menos vultosos e complexos, sendo enfatizado pela legislação a competência absoluta de suas decisões.

Quando se trata de responsabilidade ou responsabilização do Estado, Di Pietro (2013) pontua que a maior frequência advém de comportamentos do Poder Executivo, e somente em casos excepcionais se relaciona aos Poderes Legislativo e Judiciário. Porém, esclarece que independentemente do poder que ocasionar o dano, o Estado será o responsável por repará-lo.

No mesmo sentido, a CF de 1988 abarcou em seu artigo 37º, § 6º, o entendimento de que “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa

qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (BRASIL, 1988).

Ainda neste contexto, o Estado possui a responsabilidade contratual, derivada de princípios próprios que regem os contratos administrativos por ele firmados, e a responsabilidade extracontratual, que “corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais e jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.” (DI PIETRO, 2013, p. 704).

Seja qual for o motivo do autor da ação judicial em face da Administração Pública, dada presunção de legitimidade dos seus atos, o ônus da prova, em regra, caberá ao ingressante. O Estado só irá adquirir a condição de parte após ser citado. Nas palavras de Cunha (2017, p. 83), “Pode-se, então, dizer que, com a citação, dá-se ciência ao réu de que há uma demanda proposta em face dele, ao tempo em que se efetiva sua convocação para vir a juízo defender-se”. Destaca ainda que as citações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios são realizadas perante os órgãos de Advocacia Pública responsáveis por sua representação em juízo.

2.2 OS PRECATÓRIOS

Este capítulo trata da apresentação dos conceitos, natureza jurídica, origem, fundamentos, evolução da legislação bem como das demais especificidades relacionadas aos precatórios.

2.2.1 Conceito e Natureza Jurídica

Cunha (2017) define o termo “precatório” como a solicitação formal de pagamento de uma dívida judicial sob a qual não exista mais recursos, emitida por um Tribunal de Justiça (TJ) e destinada à Fazenda Pública para que cumpra o que foi sentenciado na ação judicial e inclua a previsão desta despesa em sua lei orçamentária, devendo, para tal, respeitar princípios e leis regulamentares.

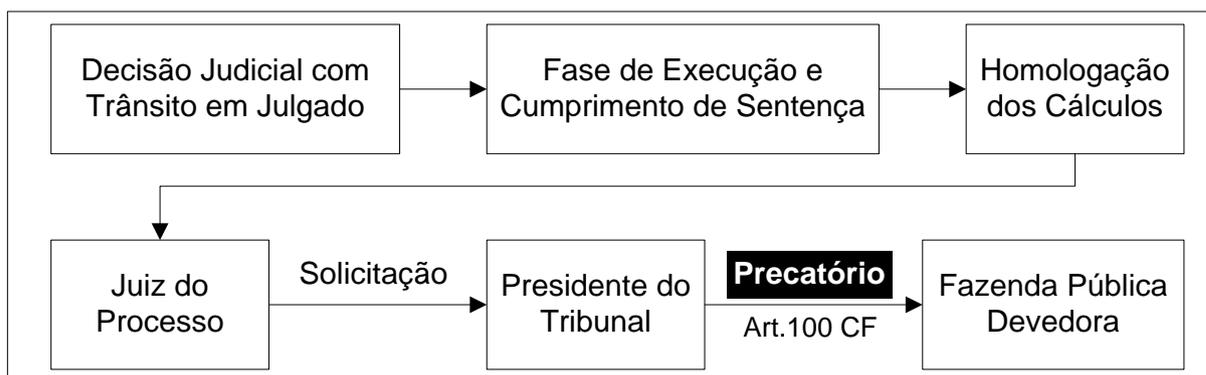
Considerando a natureza do precatório sob o aspecto jurídico do Direito Processual Civil, Cunha (2017) o descreve como integrante do processo de execução contra a Fazenda Pública (Federal, Estadual ou Municipal), seja da administração direta (órgãos do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário) ou indireta

(autarquias e fundações, em casos excepcionais as empresas públicas e as sociedades de economia mista), assim contextualizando:

Conforme já se acentuou, a execução contra a Fazenda Pública pode fundar-se em título judicial ou em título extrajudicial. Quando o título for judicial, há cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública (CPC, arts. 534 e 535). Sendo extrajudicial, propõe-se a execução disciplinada no art. 910 do CPC. Tanto numa como noutra, é necessário observar o regime de precatórios ou de requisição de pequeno valor - RPV -, previsto no art. 100 da Constituição Federal. (Cunha, 2017, p. 360)

Assim, sob a ótica do andamento do processo judicial, após o trânsito em julgado da ação (decisão que não pode mais ser contestada), o vencedor pode dar início à fase de execução para receber o seu crédito. Após a homologação dos valores, o juiz sentenciante solicita a emissão do precatório ao TJ em face do órgão público condenado. Desta forma se concretiza a fase processual peculiar aos órgãos públicos que inicia o precatório, nas palavras de Cunha (2017, p. 29) “A execução contra a Fazenda Pública é estruturada de modo a não haver constrição, nem expropriação de bens, devendo ser expedido precatório ou requisição de pequeno valor para a efetivação de sentenças condenatórias”. O Esquema 1 a seguir ilustra a origem do precatório no processo judicial:

Esquema 1 – Fase processual em que surge o precatório



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

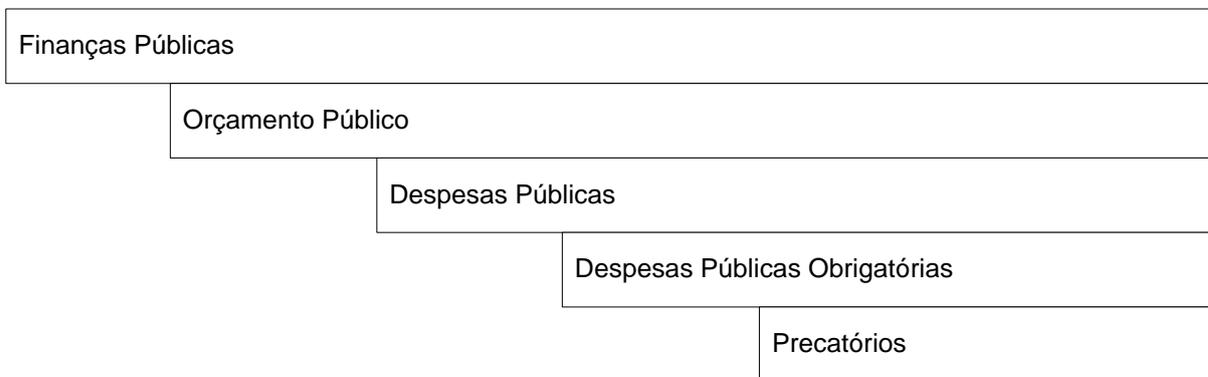
Ao analisar a natureza dos precatórios pelo enfoque jurídico do Direito Financeiro, Piscitelli (2018) e Harada (2017) enfatizam o aspecto da teoria orçamentária, conceituando-os como modalidade de despesa pública obrigatória.

A legislação brasileira estabelece diversas particularidades para a realização de despesas públicas, uma delas é a obrigação legal de previsão orçamentária, o

que significa que todas as despesas públicas devem estar previamente autorizadas pela lei do orçamento, o que inclui aquelas advindas de condenações judiciais (HARADA, 2017).

Assim, o instituto dos precatórios foi criado para cumprir esta formalidade legal orçamentária, principalmente pelo acentuado grau de imprevisibilidade das ações judiciais (MOREIRA et al. 2017). Sendo o precatório uma modalidade de despesa pública obrigatória, a Figura 1 contextualiza a sua posição no universo das finanças públicas:

Figura 1 – Contextualização do tema precatório na teoria orçamentária



Fonte: Cid (2015)

Pela natureza jurídica sob a ótica do Direito Financeiro, portanto, os precatórios compõem o rol de despesas públicas obrigatórias que devem integrar o orçamento, instrumento fundamental das finanças públicas (HARADA, 2017).

2.2.2 Origem

Moreira et al. (2017) descrevem que a origem do regime de precatórios remete às tentativas de organização da legislação brasileira após o país conquistar a independência de Portugal em 1822, principalmente no sentido de estabelecer uma Constituição. Ainda que na condição de império, o ordenamento jurídico brasileiro continuou regido pelas leis portuguesas, que permitiam que a execução contra a Fazenda Pública se desse da mesma maneira que no âmbito particular.

Outorgada a Constituição de 1824, diversas foram as discussões e normativas sobre a impenhorabilidade dos bens nacionais, o que levou a divergência doutrinária sobre a possibilidade de alienar os bens do Estado, ponto fundamental

para o estabelecimento de regras diferenciadas para a execução judicial de órgãos públicos.

Segundo Moreira et al. (2017, p.29) “Mas foi apenas em 5 de novembro de 1898, com o Decreto 3.084, que foi aprovada a Consolidação das Leis Referentes à Justiça Federal, em que se legislou, pela primeira vez, acerca daquilo que mais tarde efetivamente daria origem aos atuais precatórios”. Ali foram estabelecidas regras de intimação da Fazenda Pública para manifestação e posterior expedição de “precatória” pelo juiz para que fosse providenciado o pagamento. Porém, destacam que ante a ausência de regras de ordenamento e preferência, a igualdade entre os credores ficava prejudicada.

2.2.3 Fundamentos

Pontuam Moreira et al. (2017) que, em juízo, a Fazenda Pública possui particularidades que a diferenciam dos litigantes privados, sendo uma delas o regime diferenciado para o cumprimento das sentenças que a condenaram. Elencam alguns aspectos que justificam o regime de precatórios, como o princípio da legalidade, que estabelece a obrigatoriedade de previsão legal de todas as despesas públicas, o princípio da impessoalidade, pois não se beneficia um credor em detrimento dos outros e o princípio da igualdade, pois todos estão sob uma regra isonômica que só pode ser descumprida nos casos previstos em lei.

Outro ponto que fundamenta o regime de precatórios também reside na inalienabilidade e a impenhorabilidade dos bens públicos, que, diferentemente das dívidas no âmbito privado que são garantidas pelo patrimônio pessoal, não podem ser penhorados, apropriados ou expropriados para a alienação judicial, característica justificada principalmente pela indisponibilidade do interesse público (CUNHA, 2017).

2.2.4 Evolução da Legislação na Constituição

O sistema de pagamentos de precatórios foi estabelecido constitucionalmente pela Constituição de 1934, cuja regra estabelecia que os pagamentos obedecessem à ordem de apresentação dos precatórios e vedava a designação de casos e pessoas. Porém, tal regime abrangia apenas a Fazenda Pública federal, conforme descrevem Moreira et al. (2017).

Os autores pontuam as demais alterações constitucionais, asseverando que a Constituição de 1937 apenas alterou aspectos da redação da lei, sendo um dos mais notórios a alteração do termo “precatório” para “precatória”, o que prejudicou em parte o entendimento do termo, que se confunde com outras comunicações expedidas por um juiz a outro em qualquer fase processual.

Expõem também que o Código de Processo Civil (CPC) de 1939 realizou alterações relevantes, estabelecendo a ordem cronológica de apresentação e incluindo os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, além de atribuir ao presidente do TJ de apelação a incumbência de expedição da ordem de pagamento.

Descrevem ainda que a Constituição de 1946 abarcou as inovações do referido código, principalmente quanto à ordem de apresentação dos precatórios, à inclusão dos demais entes da federação no regime e à atribuição de expedição ao presidente do tribunal, corrigiu o vocábulo novamente para “precatório” e acrescentou a possibilidade de sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

Já sobre a Constituição de 1967, relatam que estabeleceu a maior contribuição para o sistema de precatórios, com a obrigação da inclusão no orçamento das entidades de direito público, dos precatórios recebidos até primeiro de julho, e serviu de base para a regulamentação posterior do CPC de 1973, que detalhou os procedimentos para a execução de quantia certa contra a Fazenda Pública (MOREIRA et al., 2017).

Acerca da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, salientam que as principais inovações foram a determinação de preferência para pagamentos de créditos alimentícios e a obrigatoriedade de atualização monetária dos valores devidos, retratando ainda que:

Talvez o impacto mais sério, que persiste a produzir ecos até hoje, resida no fato de que, em suas disposições transitórias, a CRFB estabeleceu a primeira moratória no pagamento dos precatórios, criando a possibilidade de parcelamento dos débitos pendentes em oito prestações anuais, iguais e sucessivas, com a possibilidade de emissão de títulos da dívida pública não computáveis para efeito do limite global de endividamento. Tal parcelamento incidia apenas para os débitos em aberto quando da promulgação da CRFB. (Moreira et al., 2017, p. 36)

Após a promulgação da Carta Magna de 1988, as alterações nas regras dos precatórios ocorreram por meio de Emendas Constitucionais, ressaltam os autores.

A primeira foi a EC nº 20/1998, que criou as Requisições de Pequeno Valor (RPV), categoria não sujeita ao cumprimento de todas as regras dos precatórios.

A EC nº 30/2000 estabeleceu a atualização monetária até a data do efetivo pagamento do precatório (antes era até a data da apresentação), detalhou o que se deveria considerar como débito de natureza alimentícia, possibilitou à lei estabelecer o limites para as RPs de acordo com a esfera governamental e estabeleceu a responsabilização por crime de responsabilidade ao presidente do tribunal que retardar pagamentos. Além disso, esta emenda previu uma segunda moratória:

Desta vez, os pagamentos poderiam ocorrer em até dez prestações anuais (salvo se decorrentes de desapropriação de imóvel residencial único do credor, caso em que o prazo se reduziria a dois anos), iguais e sucessivas, abrangendo débitos pendentes de pagamento em 13 de dezembro de 1999 e oriundos de sentenças proferidas em demandas ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, excluindo créditos alimentares, RPV ou créditos anteriormente parcelados (*caput* do art. 78, ADCT). (Moreira et al., 2017, p. 37)

A EC nº 37/2002 alterou algumas regras anteriores (artigos 86º e 87º do ADCT), vedando a expedição de precatório complementar, bem como o fracionamento do valor para enquadramento na categoria de RPs. Além disso, estabeleceu os valores limites para o pagamento por RPs. O Quadro 2 apresenta a síntese dos limites máximos por esfera governamental:

Quadro 2 – Limites de valores permitidos para pagamento por RPs

| Esfera governamental | Limite | Base Legal |
|-----------------------------|-------------------------|--------------------|
| Federal | Até 60 salários mínimos | Lei 10.259/2001 |
| Estadual e Distrito Federal | Até 40 salários mínimos | artigo 87º do ADCT |
| Municipal | Até 30 salários mínimos | artigo 87º do ADCT |

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Sobre este ponto específico, a EC nº 62/2009 permitiu aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, fixarem limites diferentes para pagamento via RPs, desde que respeitem como máximo os limites constantes no Quadro 2 e como mínimo o valor do maior benefício do regime geral de previdência social, que atualmente é de R\$5.839,45, conforme Portaria nº 9, de 15 de janeiro de 2019, emitida pelo Ministério da Economia.

Para Moreira et al. (2017), a EC nº 62/2009 estabeleceu uma série alterações mais radicais na tentativa de aperfeiçoar o sistema de precatórios, ainda que

contestáveis. O Quadro 3 sintetiza as principais disposições da EC nº 62/2009:

Quadro 3 – Síntese das alterações da EC nº 62/2009

| Tema | Descrição | Norma alterada |
|-----------------------|---|---|
| Ordem de pagamento | Preferência absoluta para credores com 60 anos ou mais e portadores de doença grave, na data da expedição (limite 3 vezes o valor de RPVs). | §§ 1 e 2; artigo nº 100 CF |
| Prazo de pagamento | Pagamento de RPVs mais célere do que os precatórios. | §§ 3 e 4; artigo nº 100 CF |
| Responsabilização | Responsabilização administrativa para o presidente do Tribunal desidioso. | § 7; artigo nº 100 CF |
| Utilização do crédito | Compensação compulsória do valor do crédito com débitos do credor perante a Fazenda Pública; Possibilidade de o credor comprar imóveis públicos do respectivo ente federado; Possibilidade de cessão à terceiros, mediante comunicação. | §§ 9 a 11; §§ 13 e 14; artigo nº 100 CF |
| Valores | Estabelecimento do índice da caderneta de poupança para a correção monetária e juros de mora; Possibilidade de refinanciamento de débitos pelos entes federados. | § 12; §§ 15 e 16; artigo nº 100 CF |

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Alguns pontos da EC nº 62/2009 foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em março de 2015, no julgamento da Questão de Ordem das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.425 e 4.357:

Ocorre que parcelas dessas regras positivadas pela EC 62/2009 no art. 100, contudo, acabou afastada pelo STF. A julgar as ADI 4.357 e 4.425, decidiu-se pela parcial inconstitucionalidade do § 2º, excluindo-se a expressão “na data da expedição do precatório” para permitir a preferência também àquele que completa 60 (sessenta) anos após a expedição do precatório; pela inconstitucionalidade total dos §§ 9º e 10, que trazia a regra da compensação de precatórios; e, finalmente, da previsão do § 12 que estabelecia o índice da caderneta de poupança para correção monetária dos precatórios. (Moreira et al., 2017, p. 42)

Por outro lado, destacam que tal emenda constitucional foi a primeira a estabelecer um regime especial para pagamentos de precatórios, que, em resumo, objetivam organizar e garantir a quitação das dívidas judiciais dos órgãos públicos:

As dívidas e os respectivos juros cresceram rapidamente e hoje, para que ocorra o pagamento, é imprescindível a existência de um regime especial, semelhante a uma declaração de moratória. Nesse regime, o ente governamental passa a ser compelido ao pagamento, mantendo regularidade no cumprimento de suas obrigações. (Moreira et al., 2017, p. 151)

Para poder manter a regularidade nos pagamentos, a EC nº 62/2009 estabeleceu aos entes governamentais que tivessem precatórios vencidos a opção pelo regime especial de pagamentos em até 15 anos, findando-se em 2024. Este regime consistia no depósito mensal de 1/12 avos do valor calculado percentualmente à sua Receita Corrente Líquida (RCL) em conta específica no Tribunal de Justiça, para que este administrasse a fila de pagamentos dos precatórios. Tal regra influenciou as futuras alterações.

Segundo Moreira et al. (2017), a EC nº 94/2016 estabeleceu um novo regime de pagamentos muito semelhante ao da EC nº 62/2009, porém aproveitando-se das recentes decisões do STF. Nela constava, dentre outros, antecipação do prazo para quitação dos precatórios até 31 de dezembro de 2020.

Porém, sob a justificativa da crise econômica e financeira dos estados e municípios, o tema foi retificado novamente pela EC nº 99/2017, que modificou o prazo para quitação dos débitos judiciais aos participantes do regime especial novamente para 31 de dezembro de 2024, com as seguintes inovações:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (BRASIL, 2017)

A definição de Receita Corrente Líquida (RCL) em vigor para fins de apuração do depósito mensal em conta específica do Tribunal de Justiça continuou sendo aquela introduzida pela EC nº 94/2016:

Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias,

de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

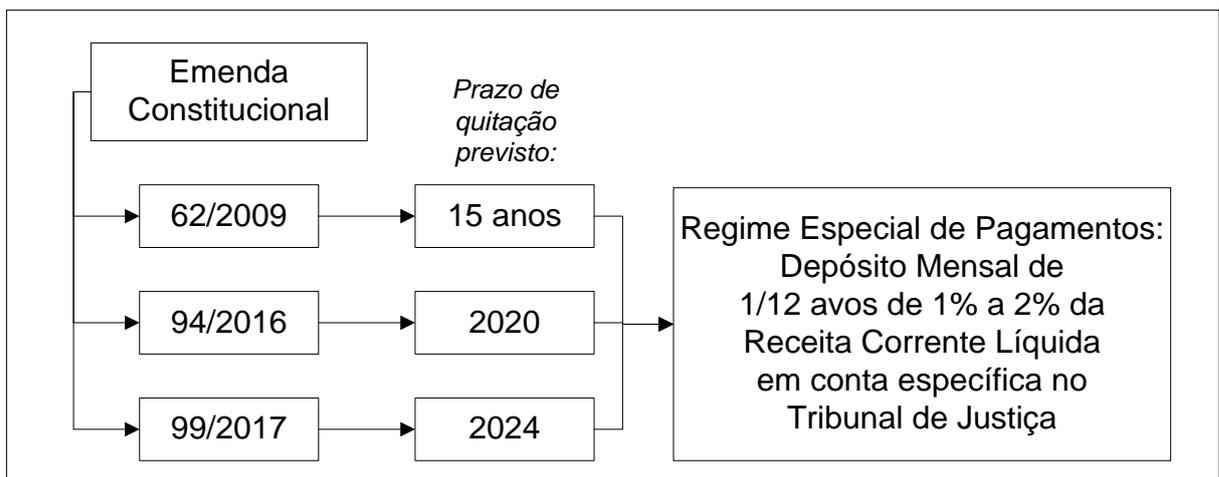
I - na União, as parcelas entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

III - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal. (BRASIL, 2016)

O Esquema 2 sintetiza as emendas que alteraram o regime especial de pagamentos de precatórios mensal:

Esquema 2 – Alterações no regime especial de pagamentos de precatórios



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

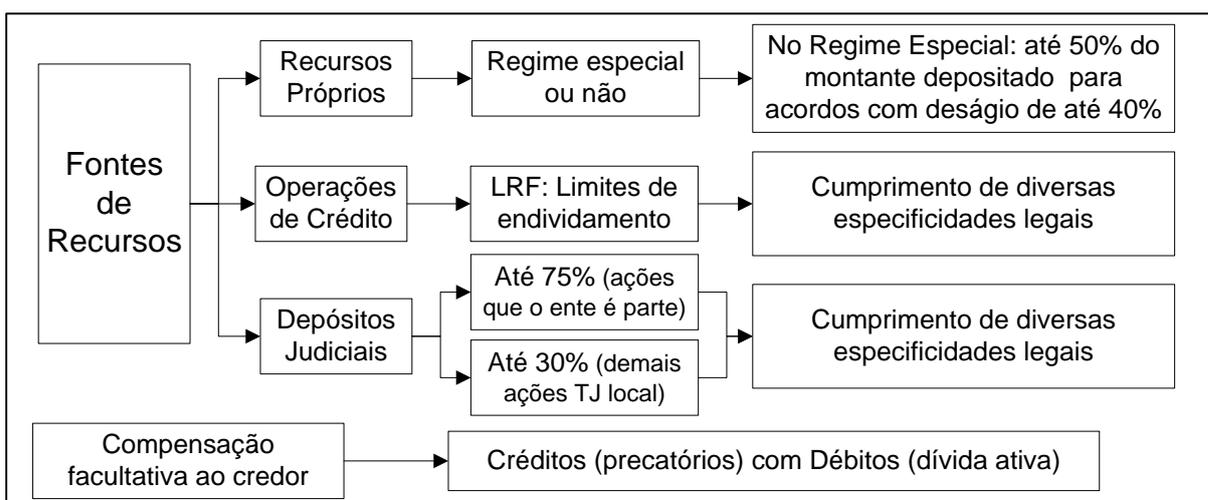
Quanto às alterações no regime especial de pagamentos realizadas pelas EC nº 94/2016 e nº 99/2017, Moreira et al. (2017) teceram críticas fundamentadas na semelhança com as regras anteriores da EC nº 62/2009, que não produziram o efeito esperado. Ainda, sobre as inovações, destacam que algumas regras são genéricas, possuem redação truncada e de difícil aplicabilidade para todos os entes, e, em alguns casos, limitam o pagamento das dívidas. De acordo com os autores, “Evidentemente, há que se avaliar o impacto do pagamento de dívidas judiciais, mas não sem análise do cenário concreto, caso a caso” (MOREIRA et al., 2017, p. 147).

Além dos recursos próprios utilizados para pagar precatórios, as recentes emendas constitucionais estabeleceram outras possíveis fontes de recursos para os órgãos públicos. Algumas regras permitem, em casos específicos, a contração de

dívidas via operação de crédito para pagar os débitos judiciais, hipótese criticada por diversos autores sob o argumento da dúvida da efetividade de uma solução baseada de contratação de nova dívida para pagar dívida antiga, e que “É incerto, às finanças públicas dos entes federativos, o sucesso da operação de crédito para pagamento de dívidas de precatórios”, estabelecendo o entendimento de que isto seria uma espécie de “refinanciamento” (MOREIRA et al., 2017, p. 150).

Os autores destacam ainda outras regras transitórias estabelecidas pelas emendas para vigorarem durante o regime especial de pagamentos. Quanto aos recursos, ficou estabelecido que 50% seriam utilizados para o pagamento da ordem cronológica (conforme escala de prioridades), e o restante ficaria a critério do ente federativo estabelecer ato via Poder Executivo para regulamentar acordos diretos, caso em que o credor poderá oferecer deságio de até 40% no valor do débito. Descrevem também a possibilidade de utilização de até 75% dos valores depositados judicialmente relativos a outros processos em que o ente federado é parte, e até 30% dos demais depósitos existentes no Tribunal de Justiça de sua localidade, cumpridas as exigências legais. Por fim, apontam a possibilidade facultada ao credor de compensação de seu crédito com débitos perante ao ente público inscritos em dívida ativa até março de 2015, observada a regulamentação local. O Esquema 3 ilustra estas possibilidades:

Esquema 3 – Fontes de recursos

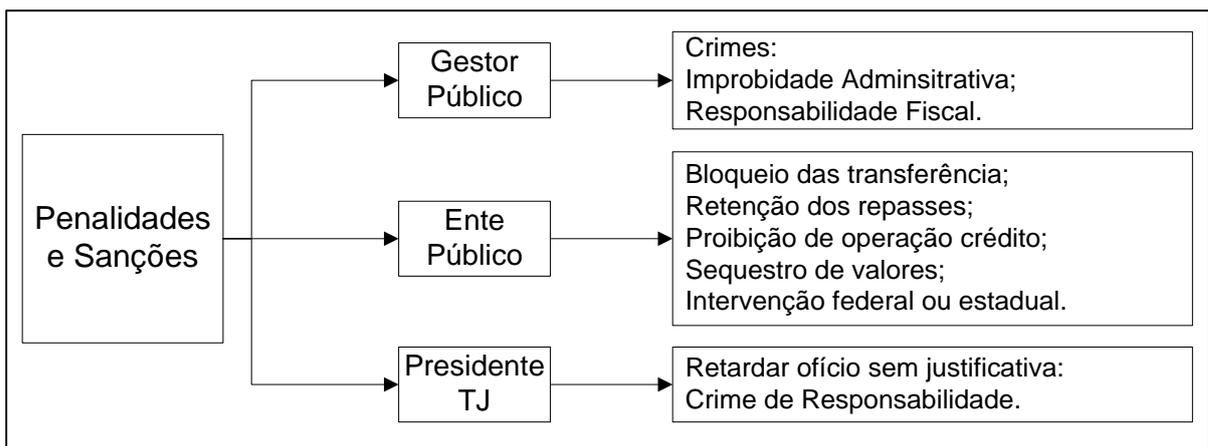


Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Sobre as consequências de inadimplência no regime especial, Moreira et al. (2017) descrevem que o chefe do Poder Executivo responderá às Leis de

Improbidade Administrativa e de Responsabilidade Fiscal. Para os entes públicos, poderão ter sequestrados os seus recursos financeiros depositados em conta corrente junto às instituições financeiras, no caso de não inscrição no orçamento, não obediência da ordem de pagamentos ou de não pagar RPVs no prazo. Poderão ainda ter os recursos dos fundos de participação transferidos pelos estados e pela União destinados diretamente para o pagamento dos precatórios, além de serem proibidos de contrair empréstimos e impossibilitados de receber transferências voluntárias até que haja regularização. Para o presidente do Tribunal que retardar injustificadamente os pagamentos dos precatórios, a lei estabeleceu a penalização por crime de responsabilidade. O Esquema 4 sintetiza as possíveis penalidades e sanções:

Esquema 4 – Penalidades e sanções



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

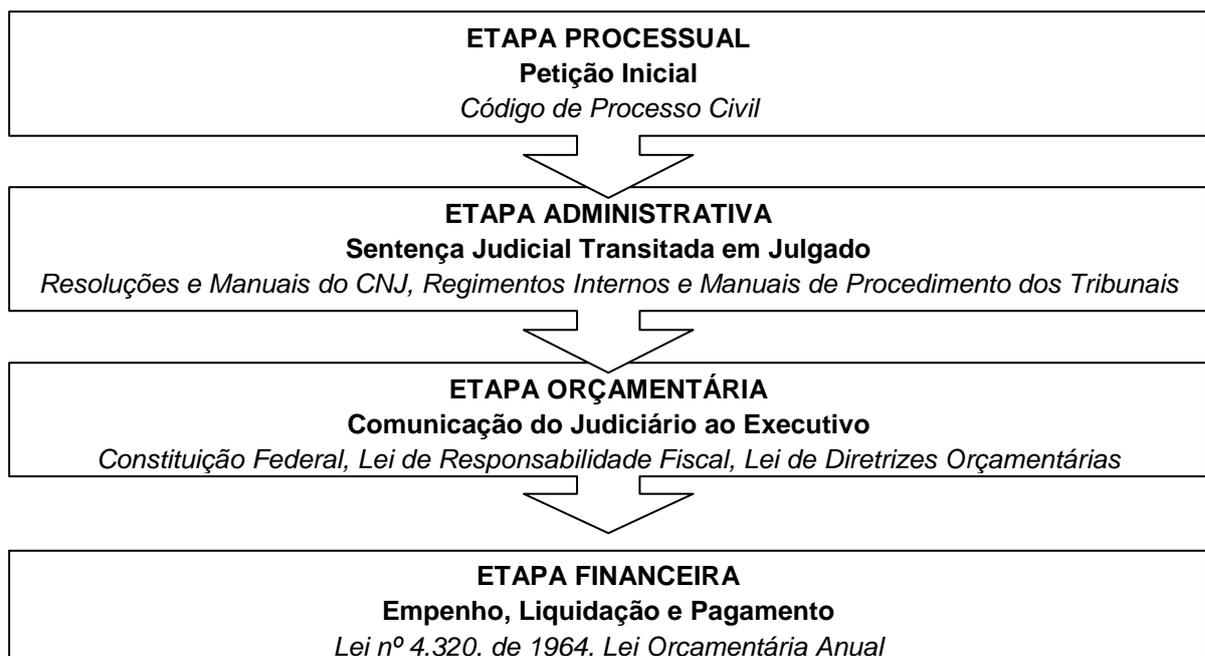
Como demais penalidades e sanções, a CF prevê, em casos excepcionais, a possibilidade de intervenção federal (se estado) ou estadual (se município) no ente inadimplente, detectado o descumprimento de sentença transitada em julgado de forma voluntária e intencional por parte da administração do órgão público devedor. E ainda, na vigência do regime especial, entes cujos estoques de precatórios pendentes de pagamento sejam superiores a 70% de sua RCL ficam impossibilitados de executar todos os tipos de desapropriações, excetuadas apenas aquelas relacionadas às áreas previstas na EC 99/2017.

2.2.5 Demais aspectos dos precatórios

No que se refere ao pagamento dos precatórios, Moreira et al. (2017) pontuam que o CPC de 2015 trata de maneira semelhante a execução de título extrajudicial, fase processual que a Fazenda Pública possui 30 dias para opor embargos, e o cumprimento de sentença, situação processual em que a o ente público tem o mesmo prazo para impugnar a execução, pois em ambos não poderá haver citação ou intimação para o pagamento imediato.

Juntamente com os aspectos especificamente jurídicos, o regime de precatórios possui etapas sob algumas outras vertentes, fases que o precatório deverá percorrer no âmbito da Fazenda Pública para que o pagamento possa ser efetivado, conforme ilustrado na Figura 2:

Figura 2 – Etapas do precatório



Fonte: Cid, 2015

Segundo Cid (2015), a etapa processual começa com o ingresso da ação judicial contra a Fazenda Pública, seguida pela etapa administrativa, momento em que, após o trânsito em julgado, ainda no âmbito do Poder Judiciário, são observadas as Resoluções do CNJ e os Regimentos Internos dos Tribunais que tratam do processamento interno dos precatórios.

Em seguida, a etapa orçamentária se inicia com a comunicação do Poder Judiciário ao Poder Executivo para que considere o precatório no planejamento

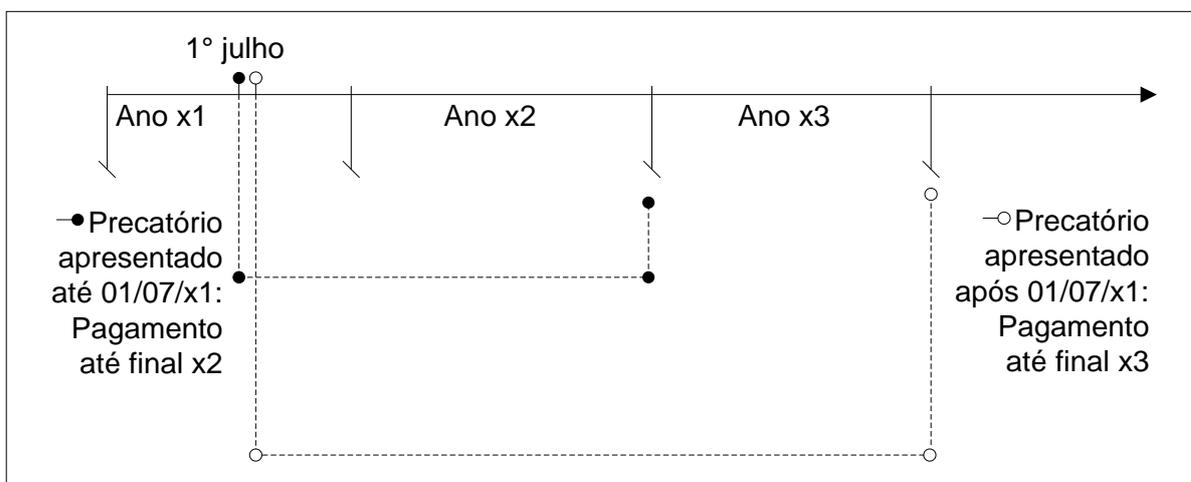
orçamentário. Logo após começa a etapa financeira, na qual ocorrem as seguintes fases legais da despesa pública: de empenho, que cria a obrigação e reserva a dotação orçamentária; de liquidação, que confirma o direito do credor mediante documento hábil; e de pagamento, instante em que se quita da obrigação.

Segundo de Di Pietro (2013, p.821):

Conforme decorre do dispositivo constitucional, o juiz expede ofício à entidade devedora requisitando o pagamento do débito; de acordo com o § 5º do Artigo 100, a entidade devedora é obrigada a incluir no seu orçamento verba necessária ao pagamento dos débitos constantes dos precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Assim, a legislação estabeleceu parâmetros e procedimentos a serem adotados pelo ente público ao receber o ofício requisitório. Determinou que ao receber um ofício requisitório de precatório até o primeiro dia de julho de um ano, a Fazenda Pública tem obrigação de realizar a sua inscrição na Lei de Orçamento Anual (LOA) relativa ao próximo ano, bem como de pagá-lo até o dia 31 de dezembro do ano para o qual foi inscrito. Caso o precatório seja recebido após o primeiro dia do mês de julho, deverá ser inscrito na LOA do ano subsequente ao próximo, também com prazo de pagamento até o último dia do ano para o qual foi inscrito, conforme demonstra a Figura 3:

Figura 3 – Parâmetros de inscrição orçamentária do precatório



Fonte: Adaptado de Piscitelli, 2018

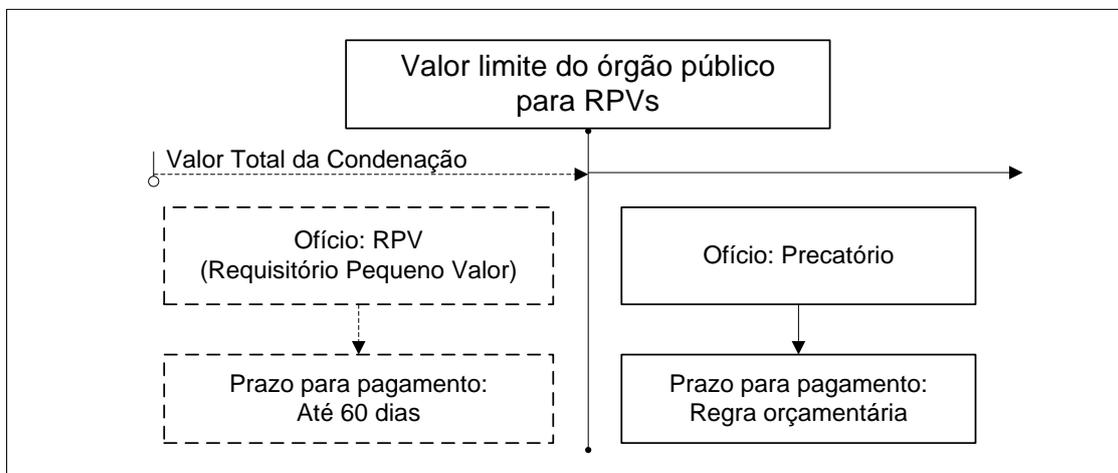
Este prazo para pagar se justifica primeiramente pelo princípio da legalidade,

pois são proibidos quaisquer pagamentos cuja despesa não esteja autorizada na LOA. Assim, cumpre-se também a obrigação legal que o ente governamental possui quanto a sua programação orçamentária e financeira.

A primeira subdivisão legal quanto aos precatórios se refere ao total da condenação. A legislação determinou que créditos de pequeno valor não estão submetidos integralmente às regras dos precatórios, facultando aos entes governamentais a fixação, via lei local, do valor limite para caracterizá-los. Nas condenações inferiores a este limite, o Tribunal de Justiça não emitirá o ofício de precatório, e sim o ofício Requisitório de Pequeno Valor (RPV).

No município objeto do presente estudo de caso, o valor limite fixado é de R\$9.311,82 (RIBEIRÃO PRETO, 2013). Portanto, caso a condenação judicial exceda a este valor, ela deverá ser paga nas regras dos precatórios. Segundo Cunha (2017), a lei faculta à parte vencedora renunciar ao excedente, hipótese preferida em alguns casos, pois o pagamento por RPV é mais célere. Conforme Moreira et al. (2017, pag.50) “pouco importa sua natureza (alimentares ou não), estão aquém do exigido para o ingresso no regime de precatórios: a Fazenda Pública deve adimpli-las de imediato”, devendo ser quitado em até sessenta dias a contar do recebimento do ofício requisitório pelo órgão público. Outro ponto importante destacado pelos autores é que, no caso das ações coletivas, o valor deve ser considerado individualmente por credor, e não pelo total da condenação do processo. O Esquema 5 demonstra as características do RPV:

Esquema 5 – Características do RPV

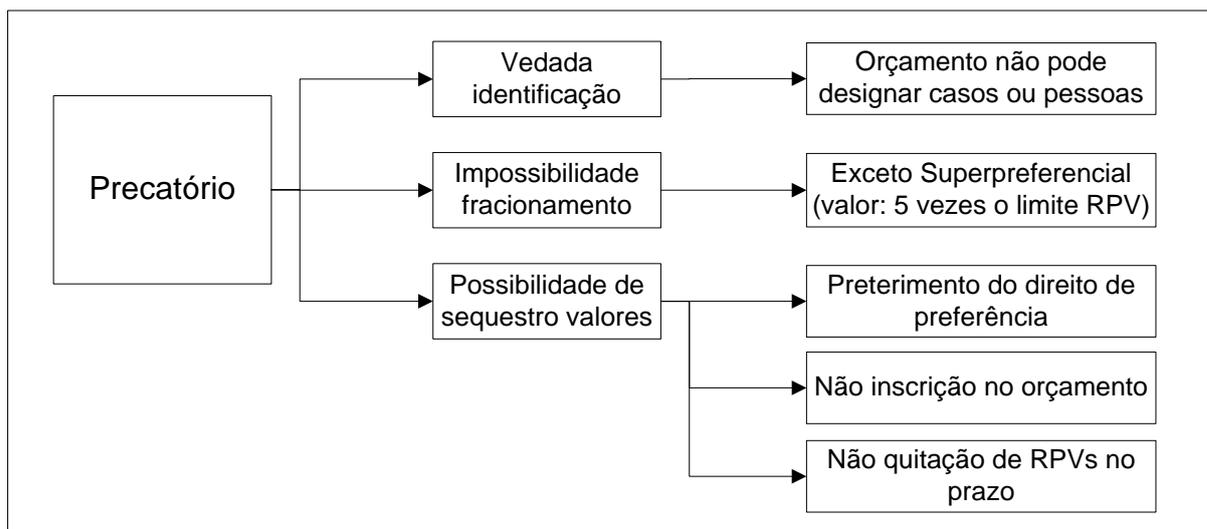


Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Porém, Cunha (2017, p. 376) alerta que “é vedado o fracionamento, a repartição ou a quebra do valor da execução, não se permitindo que parte da quantia seja paga imediatamente e a outra parte, mediante a expedição de precatório”, asseverando a impossibilidade de fracionar o valor para enquadrar o pagamento via RPV.

Abraham (2017) destaca que a lei veda a identificação de casos ou pessoas no orçamento, relatando também os casos em que é permitido o sequestro de valores nas contas correntes bancárias dos entes governamentais, sendo eles quando não observado o direito de preferência de um credor, não realizada a inscrição de um precatório no orçamento ou não cumprido o prazo para o pagamento de um RPV, conforme descrito no Esquema 6:

Esquema 6 – Demais características relevantes dos precatórios

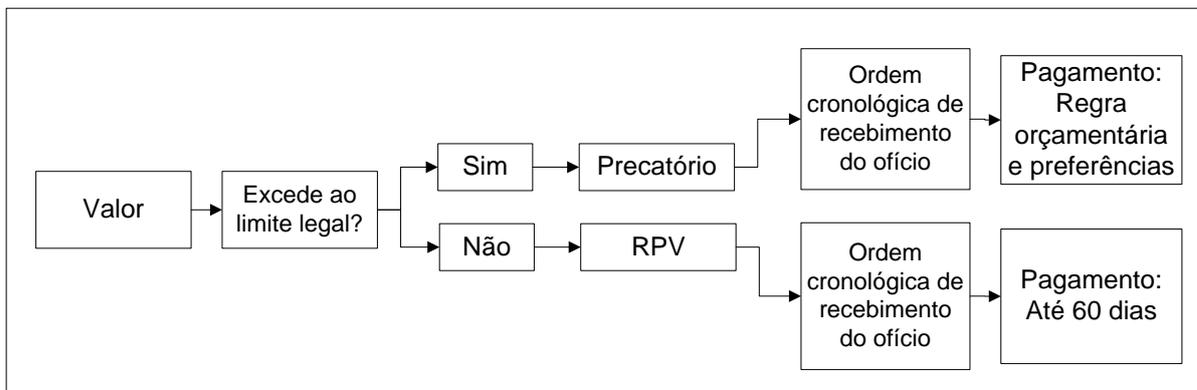


Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

A lei determina também a obrigatoriedade de os pagamentos dos precatórios obedecerem à ordem cronológica de recebimento dos ofícios requisitórios pelo ente governamental, conforme descreve Abraham (2017), observados os demais procedimentos legais.

Como visto, para efeitos de classificação, a legislação constitucional estabeleceu o valor como primeiro critério ordenador a ser observado pela Fazenda Pública na organização dos pagamentos. Assim, homologados os cálculos dos valores devidos ao credor, este será o primeiro parâmetro de categorização, conforme ilustrado no Esquema 7:

Esquema 7 – Critérios de organização de pagamentos



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Ainda a este respeito, a LRF determina em seu artigo 10º, que “A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição”.

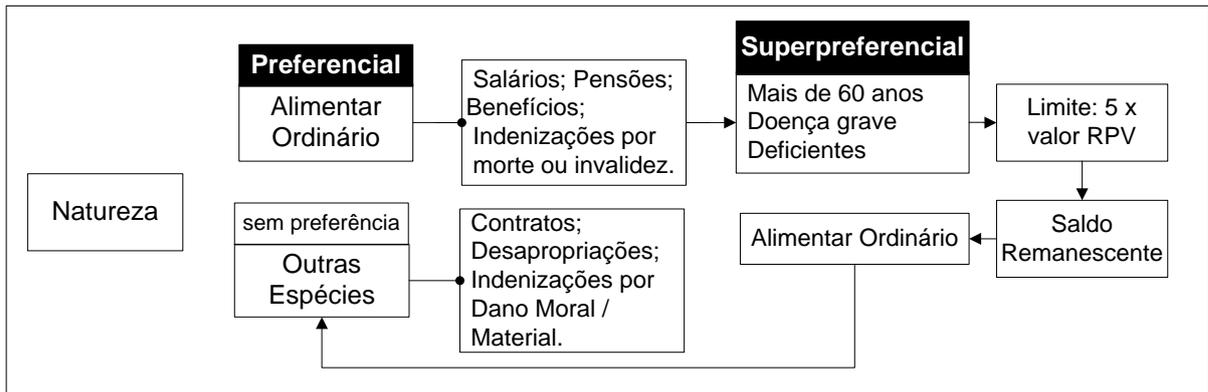
Para Abraham (2017), a legislação designa três naturezas de precatórios, cuja diferenciação consiste na prioridade que será estabelecida para o seu pagamento, sendo eles os precatórios de natureza comum, os de natureza alimentar e os já descritos de pequeno valor.

Os precatórios de natureza comum (ou de outras espécies) não possuem qualquer prioridade quanto ao seu pagamento, cabendo a eles obedecer à ordem cronológica de apresentação dos ofícios requisitórios ao ente governamental. São caracterizados por todas as ações judiciais que não se referem a pagamentos de salários, pensões, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, como desapropriações, responsabilidade contratual e extracontratual.

Os precatórios de natureza alimentar (ou alimentícia) possuem prioridade de pagamento sobre os precatórios de natureza comum, pois influenciam na subsistência do credor, sendo decorrentes de verbas salariais, pensões, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez. Eles se subdividem em duas espécies: precatórios alimentares ordinários (ou comuns) e precatórios alimentares preferenciais. Estes últimos são compostos por pessoas cuja idade ultrapasse 60 (sessenta) anos (titulares ou sucessores hereditários) ou que sejam portadores de doenças graves ou deficiência, porém, com valor limitado. O limite de valor para

pagamento nesta categoria, conhecida como “superpreferencial”, equivale ao quántuplo fixado em lei local para pagamento de RPVs (BRASIL, 2017) sendo este o único fracionamento admitido pela lei. O saldo restante será alocado na ordem cronológica ordinária, conforme demonstra o Esquema 8:

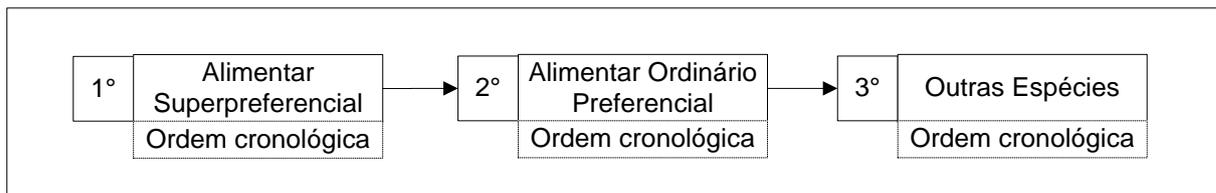
Esquema 8 – Critérios de preferência de pagamentos, conforme natureza



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Como visto, em 01 de julho de um ano se encerra as inscrições dos precatórios que constarão programados para pagamento na LOA do ano seguinte, conforme a prioridade, na ordem cronológica de recebimento pela Fazenda Pública dos ofícios requisitórios emitidos pelo Tribunal de Justiça, abaixo representada:

Esquema 9 – Ordem anual da fila de pagamentos de precatórios



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Ainda sobre pagamentos, a CF estabeleceu que caso um único precatório possua valor superior a 15% do montante constante no orçamento, apenas 15% de seu valor será pago até o final do exercício seguinte, dividindo-se o restante para quitação nos cinco exercícios subsequentes, com atualização e juros de mora. Acordos diretos podem ser feitos com deságio máximo de 40%, conforme lei local.

2.2.5.1 Os possíveis gastos da Fazenda Pública no processo judicial

Assim como todas as despesas públicas, os gastos judiciais devem obedecer à prévia autorização legal para serem pagos. Por não poder desembolsar valores de imediato, imputa-se ao autor da ação judicial contra a Fazenda Pública o dever de arcar com as despesas dela decorrentes, sendo estas passíveis de ressarcimento posterior caso seja vencedor da ação (MOREIRA et al., 2017).

Segundo Cunha (2017), quando derrotada na ação, a Fazenda Pública pode ser condenada a pagar honorários sucumbenciais no valor fixado pelo juiz. Os critérios a serem analisados por ele para esta fixação dependem do grau de complexidade da causa e estão descritos no § 2º do artigo 85º do CPC, devendo ser fixados entre 10% e 20% sobre o montante da “condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa”. No § 3º do mesmo artigo consta o detalhamento dos demais critérios a serem observados para a quantificação da sucumbência imputada à Fazenda Pública, conforme consta no Quadro 4:

Quadro 4 – Percentual de honorários conforme valor da condenação

| Valor da condenação ou do proveito econômico | Percentuais mínimos e máximos dos honorários |
|---|---|
| Até 200 Salários mínimos | Entre 10% e 20% |
| De 200 até 2.000 salários mínimos | Entre 8% e 10% |
| De 2.000 até 20.000 salários mínimos | Entre 5% e 8% |
| De 20.000 até 100.000 salários mínimos | Entre 3% e 5% |
| Acima de 100.000 salários mínimos | Entre 1% e 3% |

Fonte: Cunha, 2017

Cunha (2017) descreve também a possibilidade de majoração de honorários advocatícios na mesma ação judicial, hipótese chamada de honorários recursais prevista no § 11 do artigo 85º do CPC que imputa o pagamento à parte que der causa ao recurso.

A Fazenda Pública ainda está sujeita a uma majoração significativa de gastos decorrentes de multas específicas. Cunha (2017, p. 142) explica que “A parte que interpõe recurso manifestamente protelatório é reputada como litigante de má-fé (CPC, art. 80, VII), devendo ser condenada na multa prevista no art. 81 do CPC.”

Para designar as possibilidades de ocorrência destas multas para cada tipo de recurso, o CPC de 2015 assim estabelece:

Art. 81. De ofício ou a requerimento, o juiz condenará o litigante de má-fé a pagar multa, que deverá ser superior a um por cento e inferior a dez por cento do valor corrigido da causa, a indenizar a parte contrária pelos prejuízos que esta sofreu e a arcar com os honorários advocatícios e com todas as despesas que efetuou.

Art. 1.021. [...] § 4º Quando o agravo interno for declarado manifestamente inadmissível ou improcedente em votação unânime, o órgão colegiado, em decisão fundamentada, condenará o agravante a pagar ao agravado multa fixada entre um e cinco por cento do valor atualizado da causa.

Art. 1.026. [...] § 2º Quando manifestamente protelatórios os embargos de declaração, o juiz ou o tribunal, em decisão fundamentada, condenará o embargante a pagar ao embargado multa não excedente a dois por cento sobre o valor atualizado da causa.

§ 3º Na reiteração de embargos de declaração manifestamente protelatórios, a multa será elevada a até dez por cento sobre o valor atualizado da causa, e a interposição de qualquer recurso ficará condicionada ao depósito prévio do valor da multa, à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que a recolherão ao final. (BRASIL, 2015)

Além dos gastos já explicitados, Cunha (2017, p. 107) também destaca a possibilidade de gastos com as demais despesas processuais:

O termo despesa constitui o gênero do qual decorrem 3 (três) espécies:

- a) custas, que se destinam a remunerar a prestação da atividade jurisdicional, desenvolvida pelo Estado-juiz por meio de suas serventias e cartórios;
- b) emolumentos, que se destinam a remunerar os serviços prestados pelos serventuários de cartórios ou serventias não oficializados, remunerados pelo valor dos serviços desenvolvidos, e não pelos cofres públicos;
- c) despesas em sentido estrito, que se destinam a remunerar terceiras pessoas acionadas pelo aparelho judicial, no desenvolvimento da atividade do Estado-juiz. Nesse sentido, os honorários do perito e o transporte do oficial de Justiça constituem, por exemplo, despesas em sentido estrito. (Cunha, 2017, p. 107)

Complementando a abrangência das possibilidades de gastos adicionais com ações judiciais, o autor detalha também a incidência de correção monetária e de juros. Enquanto a primeira objetiva corrigir a defasagem inflacionária (perda monetária de valor) pela passagem do tempo, os segundos podem possuir mais de uma natureza: indenizatória, que visa penalizar pela mora no pagamento intempestivo; compensatória, cuja pretensão é contrapesar a indisponibilidade de algum bem; ou remuneratória, que objetiva remunerar, conforme condições estabelecidas em contrato, os valores devidos.

2.3 ASPECTOS RELACIONADOS AO DIREITO FINANCEIRO

O Direito Financeiro é um ramo do direito brasileiro que regulamenta a missão do Estado de desenvolver a economia, diminuir as desigualdades e extinguir a pobreza. Desta forma, Abraham (2017) introduz o tema descrevendo-o como ferramenta de mudança social, importante para que a Administração Pública arrecade com obediência aos princípios constitucionais ao passo que gaste com decência para o cumprimento de políticas que atendam interesses públicos.

O tema é tratado pelo autor como ciência que visa a redistribuição de riquezas, o equilíbrio financeiro dos entes federativos e a garantia da participação social em todo o processo, desde a elaboração e controle do orçamento até a proposição de sua destinação.

Destaca Abraham (2017) que, assim como o Direito Administrativo, o Direito Financeiro é dinâmico, pois deve compreender os novos desafios político-econômicos, as necessidades da economia atual sob o ponto de vista prático, os estágios do conhecimento científico sob o aspecto teórico, bem como a evolução do direito frente às mudanças da sociedade.

Neste sentido, Harada (2017) pontua que a atividade financeira do Estado se sintetiza nos contornos que envolvem a obtenção, o gerenciamento e a aplicação dos recursos financeiros arrecadados dos contribuintes, sendo tais recursos necessários para que o Estado realize a sua finalidade de busca do bem comum.

Para o autor, dentre os diversos desafios da Administração Pública contemporânea está o de otimizar a utilização dos recursos disponíveis para fazer frente às demandas da sociedade. Neste contexto, os recursos públicos serão sempre insuficientes, considerando que as demandas por bens e serviços públicos são ilimitadas. Isso reforça a necessidade do Estado, defensor dos interesses coletivos e garantidor dos direitos individuais, possuir finanças organizadas e equilibradas:

Os direitos fundamentais têm uma relação profunda e essencial com as finanças públicas. Dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que lhe fornecem o fundamento da legalidade e da legitimidade. Os direitos fundamentais se relacionam com os diversos aspectos das finanças públicas. Assim é que o tributo, categoria básica da receita do Estado de Direito, é o preço da liberdade, preço que o cidadão paga para ver garantidos os seus direitos e para se distanciar do Leviatã [...]. (TORRES, 2008, p. 499)

O Direito Financeiro, entrelaçando-se com as diversas ramificações do direito brasileiro, contempla alguns princípios gerais que norteiam a atividade financeira do Estado, ao passo que complementa os demais princípios legais. Piscitelli (2018) descreve alguns destes princípios abarcados pela Constituição Federal.

O princípio da economicidade estabelece que o gasto público tem que ser eficiente do ponto de vista econômico, principalmente no sentido de se evitar dispêndios desnecessários.

O princípio da transparência, característica primordial do Estado Democrático de Direito, determina a adoção de medidas que viabilizem o controle dos gastos públicos pelos cidadãos, financiador do Estado via pagamento de tributos.

Em complemento aos demais, o princípio da responsabilidade fiscal, que se sintetiza pela garantia de que o gasto público seja realizado dentro dos limites legais, e, no caso de não cumprimento das regras, os entes públicos sofram sanções por ela previstas.

A Carta Magna de 1988 determinou, em seu artigo 24º, inciso I, que “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o direito financeiro”. O § 1º desse mesmo dispositivo estabelece que a competência da União ficará adstrita à criação de normas gerais, portanto, à introdução de regras cujo objetivo seja uniformizar o tratamento do direito financeiro para todos os entes federativos.

Outra importante norma instituída para regular as finanças públicas é a Lei Federal nº. 4.320/64, que estatuiu “normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, e que ainda permanecem em vigor norteando as finanças públicas, tanto do ponto de vista orçamentário, quanto no que se refere à base da contabilidade pública.

Além de receber estas normas, a CF de 1988 contribuiu elencando um rol de artigos relacionados às finanças públicas. Especificamente no que tange ao planejamento, determinou a obrigatoriedade da confecção de peças de planejamento de curto prazo (anual), como a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e de médio prazo (quadrienal), como o Plano Plurianual (PPA).

Piscitelli (2018) destaca a importância dos princípios orçamentários como diretrizes do Direito Financeiro, os diferenciando dos demais princípios descritos por

serem de aplicabilidade direta do Estado na elaboração do orçamento. Eles se encontram resumidos no Quadro 5:

Quadro 5 – Síntese dos princípios orçamentários

| Princípio | Síntese (previsão legal) |
|------------------|--|
| exclusividade | conteúdo exclusivo relacionado à estimativa de receitas e fixação de despesas (CF - artigo 165º, § 8º) |
| universalidade | necessidade de a lei abranger a totalidade de receitas e despesas (CF - artigo 165º, § 5º) |
| unidade | necessidade de haver um único orçamento (Lei 4.320/64 - artigo 2º) |
| anualidade | validade para um único exercício financeiro, que coincide com o ano civil (Lei 4.320/64 - artigo 34º) |
| programação | obrigatoriedade de planejamento de objetivos e metas (CF - artigo 165º, §§ 4º e 7º) |
| equilíbrio | Mesmo montante de receitas e despesas (LRF - artigo 1º, § 1º; art. 4º, Inc. I, a) |

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Com a vigência da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), marco histórico na legislação das finanças públicas, cumpriu-se o prescrito no artigo nº. 165 da Constituição Federal, especificamente no parágrafo 9º, inciso II, que estabeleceu que “Cabe a Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos”. O seu objetivo principal foi delinear as responsabilidades do gestor público no que se refere às contas públicas.

Para Harada (2017), a LRF disciplina a execução orçamentária para que haja o equilíbrio nas contas públicas, e adentrando nos aspectos da despesa pública, destaca que a mesma só poderá ser executada em conformidade com a LOA, pois esta é a materialização da autorização legislativa para a realização dos gastos públicos. Tais gastos deverão observar aspectos de controle e cumprimento de metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na LDO e no PPA.

Abraham (2017) descreve ainda algumas características da despesa pública, como a econômica, por se tratar de recursos de natureza pecuniária sob os quais não se objetiva acúmulo; a política, pois a despesa pública dependerá da ideologia do governo em estabelecer prioridades; e a jurídica, pelo fato da obrigatoriedade de sua previsão orçamentária que se realiza por lei.

Contudo, existem despesas que possuem um tratamento diferenciado pelas leis de planejamento e controle do gasto público. Uma delas é a originada pelas ações judiciais, que sofrem influência de fatores como a relativa imprevisibilidade do seu resultado final, dos custos no decorrer do processo e da morosidade de seu rito. O estabelecimento de mecanismos legais para tratar estas despesas, como no caso o precatório, também se justifica pela complexidade legal, política e econômica, conforme destaca o autor.

Ainda segundo Abraham (2017), as despesas públicas se resumem na aplicação de recursos financeiros realizada pelo Estado em bens e serviços destinados à satisfação de necessidades coletivas. Assim, algumas despesas advindas de ações judiciais se apresentam, em certa medida, destoadas deste conceito, pois são decorrentes de interesses particulares contra o Estado.

Segundo Moreira et al. (2017), o caráter da incerteza de quando o precatório irá se materializar justifica os procedimentos específicos para o seu pagamento, pois se o Estado fosse obrigado a quitar imediatamente suas obrigações judiciais, seu orçamento e suas finanças seriam desequilibrados.

2.3.1 Os Precatórios e a Contabilidade Pública

Abraham (2017) associa o Direito Financeiro e a Contabilidade Pública destacando que são ramos autônomos. Segundo o autor, ambos são instrumentos existentes para garantir a eficácia da atividade financeira estatal que atuam de maneira complementar, nos seguintes termos:

Enquanto o Direito Financeiro, ramo do Direito Público, é o ordenamento jurídico destinado a normatizar a atividade financeira do Estado e o seu relacionamento com o cidadão na arrecadação, gestão e aplicação dos recursos financeiros públicos, a Contabilidade Pública é o ramo da Ciência Contábil que registra, controla e demonstra os atos e fatos relativos à Administração Pública. O primeiro é um sistema de normas jurídicas voltado para disciplinar a atividade financeira, e o segundo é um sistema de informações orientado para a análise, avaliação e demonstração dessa atividade. (ABRAHAM, 2017, p. 237)

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), são destacados pelo autor como os principais órgãos reguladores da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP). Eles desenvolveram o trabalho de padronização, harmonização e consolidação das normas contábeis ocorrido nos

últimos anos, inclusive sob o aspecto de adequação às normas internacionais de contabilidade.

O trabalho de uniformizar a classificação das despesas e receitas públicas em todos os níveis de governo se materializou no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), elaborado pelo STN, de atualização anual. Ele disciplina os procedimentos contábeis a serem observados pelos entes governamentais. Descreve alguns procedimentos contábeis relacionados às demandas judiciais, iniciando pela provisão de passivos contingentes, como segue:

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) elenca alguns tipos de provisões, por exemplo:

- a. Provisões para riscos trabalhistas;
- b. Provisões para riscos fiscais;
- c. Provisões para riscos cíveis;
- d. Provisões para repartição de créditos tributários; e
- e. Provisões para riscos decorrentes de contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP). (MCASP, 2016, p. 218)

Porém, o manual estabelece ressalvas quanto à elaboração da provisão, destacando três requisitos para o seu reconhecimento:

- a. Exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
- b. Seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação.
- c. Seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação; (MCASP, 2016, p. 219)

Determina também a observância de critérios específicos que possam evidenciar a mensuração do valor da provisão, como experiência em casos similares e relatórios de peritos independentes, no intuito que possua a maior confiabilidade possível, porém, descreve que “As estimativas dos resultados e efeitos financeiros são determinadas pelo julgamento da administração da entidade” (MCASP, 2016, p. 220). Incluiu ainda no conceito de Dívida Pública Consolidada os “precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos” (MCASP, 2016, p. 256).

Em seção específica, o MCASP também trata da contabilização dos precatórios em Regime Especial, sendo estes advindos da possibilidade de centralização de pagamentos pelos Tribunais de Justiça locais para os entes que se encontram em mora na data da EC nº 62/2009. Os entes poderiam optar por um dos

seguintes critérios:

Regime mensal: depósito mensal em conta especial de valor baseado em percentual variável de 1% a 2% sobre 1/12 da Receita Corrente Líquida (RCL) apurada no segundo mês anterior ao pagamento;

Regime anual: adoção do regime especial, pelo prazo de até 15 anos, que consiste em depósito em conta especial correspondente, anualmente, ao saldo total de precatórios somado à atualização prevista, sendo diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento. (MCASP, 2016, p. 327)

O manual ressalta também que o ente sob regime especial só poderá efetuar a contabilização da baixa do pagamento precatório quando receber a informação do Tribunal de Justiça local detalhando quais credores foram pagos. O município em estudo fez esta opção pelo regime especial em 2011 (RIBEIRÃO PRETO, 2011).

Adentrando aos critérios de contabilização dos precatórios, faz-se necessário distinguir os enfoques da CASP quanto ao aspecto orçamentário, patrimonial e fiscal, que funcionam como sistemas individuais de tratamento da informação contábil.

O aspecto orçamentário diz respeito ao “registro e a evidenciação do orçamento público, tanto quanto à sua aprovação quanto à sua execução” (MCASP, 2016, pág. 23), servindo de base para a elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e dos Balanços Orçamentário e Financeiro.

Neste sentido, a contabilização da despesa com os precatórios, mais especificamente quanto à classificação do Elemento de Despesa Orçamentária, que tem por finalidade “identificar os objetos de gasto” (MCASP, 2016, p. 82), é especificada pelo o código 91:

91 – Sentenças Judiciais

Despesas orçamentárias resultantes de:

- a. Pagamento de precatórios, em cumprimento ao disposto no art. 100 e seus parágrafos da Constituição, e no art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias -ADCT;
- b. Cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;
- c. Cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de pequeno valor, na forma definida em lei, nos termos do §3º do art. 100 da Constituição;
- d. Cumprimento de decisões judiciais, proferidas em Mandados de Segurança e Medidas Cautelares; e
- e. Cumprimento de outras decisões judiciais. (MCASP, 2016, p. 93)

composição patrimonial do ente público” (MCASP, 2016, pág. 23), sistema em que

devem ser observados os princípios e as normas contábeis para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos e passivos e da demonstração de suas variações patrimoniais, informações que embasam o Balanço Patrimonial.

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) estabelece na classe 2 (Passivo e Patrimônio Líquido) as contas do passivo em que devem ser registrados os precatórios, estruturando-as conforme as naturezas Pessoal, Previdenciário, Assistenciais, Fornecedores e Contas a Pagar, com subdivisões basicamente segundo o regime de pagamento (especial ou ordinário), vencimento (vencidos ou não) e pagamento (pagos ou não). Descreve também na classe 3 (Variação Patrimonial Diminutiva) que despesas específicas com correção monetária e juros devem ser contabilizadas nas contas Atualização Monetária de Precatórios e Juros e Encargos em Sentenças, respectivamente.

O aspecto fiscal está relacionado à “apuração e evidenciação, por meio da contabilidade, dos indicadores estabelecidos pela LRF, dentre os quais se destacam os da despesa com pessoal, das operações de crédito e da dívida consolidada” (MCASP, 2016, pág. 23), tendo como um dos principais instrumentos de evidenciação o Relatório de Gestão Fiscal.

A LRF definiu que os precatórios interferem nos limites da dívida pública. O parágrafo 7º do artigo 30º da referida lei determina que “Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites” (BRASIL, 2000). O órgão público nesta condição possui o seu Balanço Patrimonial afetado por este tipo de dívida, também conhecida como “dívida fundada”, o que limita, dentre outras, a realização de operações de crédito.

Segundo o MCASP (2016), a informação contábil de qualidade possui relevância em diversos aspectos, principalmente porque objetiva subsidiar a tomada de decisão, a devida prestação de contas e a responsabilização (*accountability*). Por isso, os atributos qualitativos da informação contábil visam torna-la útil para os usuários, sendo eles “a relevância, a representação fidedigna, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade” (MCASP, 2016, p. 25).

3. METODOLOGIA

O presente estudo possui essência de pesquisa aplicada, em que se objetiva produzir conhecimento sobre uma realidade específica. Este tópico descreve a caracterização dos instrumentos de pesquisa, dos procedimentos de coleta, organização e análise de dados dos processos judiciais que originaram pagamentos de precatórios.

Adotou-se a pesquisa descritiva, que para Malhotra (2012, p. 61) é utilizada para “descrever as características de grupos relevantes”, também conceituada por Rudio (2011, p. 71) como sendo apropriada para estudar um fenômeno e “conhecer a sua natureza, sua composição, processos que o constituem ou nele se realizam”. A pesquisa se desenhou com a finalidade de conhecer as características relevantes dos precatórios judiciais pagos, por meio da identificação dos fatos geradores das condenações, organização em categorias e posterior análise dos dados.

Trabalhou-se com métodos mistos de pesquisas, qualitativas e quantitativas, o que segundo Gray (2012) permite que o fenômeno pesquisado seja melhor contextualizado, pois a combinação dos métodos permite uma visão mais rica dos elementos que o compõe. Para Stake (2011, p. 141) “A principal razão para optar pelos métodos mistos é, certamente, melhorar a qualidade das evidências”.

Para Gray (2012), a pesquisa qualitativa é aplicada para obtenção de um panorama profundo do contexto em estudo, em que se procura entender fenômenos específicos nele ocorridos. Sob este panorama, a pesquisa identificou os motivos da condenação judicial do município e propôs uma metodologia para a sua categorização.

Quanto ao aspecto quantitativo, Sampieri, Collado e Lucio (2013, p. 30) destacam que “Utiliza a coleta de dados para testar hipóteses, baseando-se na medição numérica e na análise estatística para estabelecer padrões e comprovar teorias”. A pesquisa quantitativa foi desenvolvida pela mensuração do tempo de tramitação processual transcorrido entre o ano de início da ação e o ano do seu pagamento, pela medição da frequência dos precatórios e análise de seus valores.

O tipo de pesquisa adotado foi o estudo de caso, que para Yin (2015) ganha importância quando se procura explicar alguma circunstância contemporânea, neste caso a situação dos precatórios pagos por um ente municipal detalhados segundo os tipos de ações que os originaram. Neste sentido, o autor complementa que “o método também é relevante quando suas questões exigirem uma descrição ampla e ‘profunda’ de algum fenômeno social” (YIN 2015, p. 4).

O estudo de caso foi desenvolvido no âmbito da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto-SP, cidade-sede da região metropolitana local (SÃO PAULO, 2016). Decidiu-se pela análise exclusiva do órgão da administração direta do Poder Executivo municipal, em virtude da amplitude de temas e expressividade financeira de suas ações judiciais frente aos demais órgãos da administração indireta.

O município em estudo está sob a jurisdição do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) para assuntos federais, do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (TRT15) para assuntos trabalhistas e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) para os demais assuntos.

Optou-se pela análise da população total dos precatórios pagos no período de 2015 a 2017, pois julgou-se que, ante a possibilidade de um único pagamento ter relevância expressiva, nenhum precatório pago deveria ser desconsiderado para o alcance dos objetivos propostos.

Adotante do regime especial de pagamentos de precatórios (RIBEIRÃO PRETO, 2011), a prefeitura efetuou depósitos mensais de percentual de sua RCL em conta específica para o pagamento de precatórios no TJSP, que administrou os recursos, efetuou repasses aos outros tribunais e pagou os precatórios inscritos sob sua jurisdição. Após, transmitiu as informações para que a Fazenda Municipal adotasse as suas providências e realizasse os seus controles, um destes elaborados em planilhas eletrônicas em formato *Excel*.

Quanto às técnicas de coleta de dados, foram utilizados dados secundários e análise documental. Quanto aos dados secundários, Malhotra (2012, p. 36) descreve que “Os dados secundários incluem informações disponibilizadas por fontes empresariais e governamentais, [...] e são uma fonte econômica e rápida de informações sobre o histórico do problema”. O autor estabelece duas classificações para as fontes dos dados secundários, sendo a primeira a própria organização para a qual está sendo realizada a pesquisa, e a segunda as fontes externas relacionadas ao negócio, destacando a possibilidade de os dados estarem prontos para o uso ou ainda precisarem de processamento.

Os primeiros dados foram coletados via solicitação eletrônica ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), disponível no menu “Lei da Informação” do endereço eletrônico oficial do município (<https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/>). Por esta via foram obtidas as planilhas eletrônicas de controle em formato *Excel* que continham as informações sobre os pagamentos dos precatórios sob a jurisdição do TJSP,

como o número do processo judicial, a data do pagamento e os valores pagos por ano. Por meio do acesso ao endereço eletrônico <https://www.tjsp.jus.br/Depre>, da Diretoria de Execução de Precatórios (DEPRE), nos menus “Informações para Credores”, “Gestão de Precatórios”, e “Total de pagamentos disponibilizados pela DEPRE”, foi possível confirmar os valores totais pagos por ano.

Pelo fato de o controle municipal fornecido não contemplar os processos do TRT15 e do TRF3, foi realizado pedido de acesso à informação diretamente nestes tribunais. O relatório de pagamentos dos precatórios expedidos via TRT15 foi obtido em resposta ao preenchimento do formulário eletrônico de consulta disponível no endereço <https://proad.trt15.jus.br/proad/manifestacao/ouvidoria.html>. A informação obtida no TRF3 foi que não houve pagamentos no período analisado, resposta à consulta realizada em <http://web.trf3.jus.br/Sistemasweb/ContatoOuvidoria>.

Na sequência, realizou-se a pesquisa das informações processuais públicas por meio de acesso ao endereço eletrônico do TJSP (<https://www.tjsp.jus.br>), nos *links* “Consulta Processual Avançada” e “Consulta de Processos de 1º Grau”, com a inserção do número do processo no campo específico para pesquisa. Neste local constaram as informações públicas jurídico-processuais como dados, partes e movimentações do processo, onde foi acessado o *link* “Listar todas as movimentações” para a localização do texto conclusivo da decisão judicial e identificação do motivo da condenação. Verificou-se que não estavam disponíveis as informações de todos os processos, o que motivou o complemento da pesquisa pela análise documental, que consistiu na mesma verificação textual via consulta interna à documentos digitais e físicos no município, mediante autorização.

Para a identificação do motivo, preferiu-se a análise textual dos dispositivos¹ das decisões condenatórias à constatação do “assunto” cadastrado na fase inicial do processo pelo TJSP. Isso se justificou pela possibilidade de a condenação final não abarcar na íntegra o que foi pleiteado no início da ação, o que poderia causar distorções, e por não constar a informação “assunto” em todos os processos consultados. O “assunto” cadastrado auxiliou apenas para a confirmação de alguns motivos após a análise textual da decisão. Assim, foi possível obter maior

¹ Um dos elementos essenciais da sentença. Contém a resolução do juiz para as questões principais a ele remetidas pelas partes, conforme artigo nº 489 do CPC.

confiabilidade na categorização dos precatórios de acordo com a essência das condenações judiciais.

A pesquisa das informações processuais conclusivas no TRT15 para a identificação dos fatos geradores da condenação ficou inviabilizada pela indisponibilidade da informação. Porém, como município não utilizou as regras trabalhistas para a contratação direta, e sim estatuto próprio, foi criada uma categoria específica relacionada aos empregados terceirizados que abarcou todos os precatórios, pois este foi o tema motivador das ações do TRT15.

Pela ótica qualitativa da análise, Sampieri, Collado e Lucio (2013, p.38) destacam como uma característica das técnicas analíticas que “a análise consiste em descrever informação e desenvolver temas”. Para estabelecer as categorias dos precatórios, pesquisou-se como os entes da federação tratavam juridicamente as nomenclaturas processuais. Constatou-se uma similaridade entre a União, o Estado e o Município: ambos utilizam o termo “assunto” em seus cadastros para identificar o pedido inicial da ação judicial.

O CNJ, por meio da Resolução nº 46/2007, estabeleceu as Tabelas Processuais Unificadas, cujo objetivo é padronizar o cadastro dos processos no âmbito do Poder Judiciário. Dentre elas, criou a Tabela de Assuntos Processuais (TAP), estruturada em 5 níveis, sendo que quanto maior o nível “mais especificado será o assunto” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014, pág. 9). O primeiro nível contempla os ramos em que o direito está organizado, como por exemplo o Direito Civil. O segundo se refere à matéria conexa ao ramo, como por exemplo Responsabilidade da Administração. A partir do terceiro nível se iniciam os assuntos objetos da ação judicial, como por exemplo Indenização por Dano Material.

No que se refere aos municípios, os órgãos jurídicos possuem atribuições inerentes à defesa de seus interesses legais, não integrando o âmbito do Poder Judiciário, e, por isso, não foram abrangidos pela Resolução CNJ nº 46/2007. O controle interno de processos judiciais da prefeitura em estudo é realizado por meio de sistema informatizado, e a classificação dos tipos e assuntos das ações judiciais ocorre de acordo com critérios técnicos internos de cadastro, segundo documento fornecido pela Secretaria dos Negócios Jurídicos do município.

Sendo assim, para nortear a categorização proposta por este trabalho, optou-se por utilizar a metodologia taxinômica da TAP. Decidiu-se por categorizar até o

terceiro nível, grau suficiente para o aprofundamento analítico, pois níveis maiores dependeriam da análise de dados dos processos judiciais além dos propostos.

No endereço eletrônico do CNJ, em <https://www.cnj.jus.br/sgt/versoes.php>, mais especificamente nos *links* “Última versão” e “Assuntos”, foram identificadas as versões da TAP organizadas conforme a esfera do Poder Judiciário: Justiça do Trabalho, Federal, Estadual, Militar, Eleitoral e Superiores. Optou-se por utilizar a versão da TAP relativa à Justiça Estadual, pois a mesma é a responsável pelo julgamento das ações judiciais em estudo. Com base nela, após as adaptações adiante explanadas, constatou-se a existência no município de quatro ramos do direito (nível 1), nove matérias relacionadas (nível 2) e vinte e oito assuntos (nível 3), conforme demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1 – Ramos do direito, matérias e assuntos identificados no município

| Nº Nível 1 - Direito | Nº Nível 2 - Matéria | Nº Nível 3 - Assunto |
|-----------------------------|--|---|
| 1 Administrativo | 1 Intervenção do Estado na Propriedade | 1 Desapropriação Direta |
| 2 Civil | 2 Reajuste de Remuneração, Proventos ou Pensão | 2 Desapropriação Indireta |
| 3 Tributário | 3 Servidor Público Civil | 3 Reajuste Plano Econômico IPC/1990 |
| 4 Trabalho | 4 Sistema Remuneratório e Benefícios | 4 Promoção / Ascensão |
| | 5 Espécies de Contratos | 5 Reintegração |
| | 6 Responsabilidade da Administração | 6 Adicional de Horas Extras |
| | 7 Anulação de Débito Fiscal | 7 Adicional de Insalubridade |
| | 8 Restituição de Indébito | 8 Adicional de Produtividade |
| | 9 Empregado Terceirizado - Verbas Trabalhistas | 9 Adicional de Tempo de Serviço |
| | | 10 Aposentadorias e Pensões |
| | | 11 Descontos Indevidos |
| | | 12 Gratificação de Incentivo |
| | | 13 Gratificações de Atividade |
| | | 14 Gratificações Municipais Específicas |
| | | 15 Irredutibilidade de Vencimentos |
| | | 16 Isonomia/Equivalência Salarial |
| | | 17 Plano de Classificação de Cargos |
| | | 18 Compra e Venda |
| | | 19 Locação Imóvel |
| | | 20 Mútuo / Empréstimo |
| | | 21 Prestação de Serviços |
| | | 22 Indenização Danos Materiais |
| | | 23 Indenização Danos Morais |
| | | 24 Indenização Danos Morais Danos Materiais |
| | | 25 Obrigação de Fazer / Dar (multa diária) |
| | | 26 Contribuição de Melhoria |
| | | 27 IPTU |
| | | 28 ISS |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Algumas adaptações foram realizadas visando a adequação à realidade municipal, a sintetização da nomenclatura e a facilitação da compreensão terminológica. A TAP possui um glossário que explica brevemente as categorias, o que também colaborou com a análise e as modificações realizadas.

Conforme os ramos do direito identificados, depreendeu-se da TAP que o ramo Administrativo estava relacionado com as matérias de direito público, tais como aspectos relacionados à intervenção em propriedade, sistema remuneratório e carreira do servidor público, atos administrativos e afins. No ramo Civil constaram os temas relacionados às obrigações do poder público perante ao âmbito privado, como compromissos contratuais e de responsabilidade da administração pública. O ramo Tributário abrangeu aspectos fiscais e tributários como um todo. Por fim, no ramo Trabalho constaram apenas aspectos indenizatórios, pois os temas relacionados ao Direito do Trabalho possuíram uma TAP específica. Por isso esta categoria recebeu uma significativa adaptação, com a criação de apenas uma subcategoria para abranger os assuntos trabalhistas decorrentes dos empregados terceirizados em que o município foi condenado.

Primeiramente, buscou-se sintetizar a nomenclatura das categorias. Para isso, foram suprimidas expressões complementares dos termos dos níveis 1. Assim, a categoria “Direito Administrativo e Outras Matérias de Direito Público” ficou resumida em “Administrativo”, “Direito Civil” em “Civil”, “Direito Tributário” em “Tributário” e “Direito do Trabalho” em apenas “Trabalho”.

Quanto à categoria de nível 2, somente as matérias “Intervenção do Estado na Propriedade”, “Servidor Público Civil” e “Responsabilidade da Administração” eram originalmente deste nível. As demais matérias foram alteradas de nível 3 para nível 2 para se obter um melhor detalhamento, trazendo seus respectivos níveis 4 para o nível 3. Isso se justificou pela possibilidade oferecida pelo texto condenatório de detalhar tais categorias e para que fosse mantido o padrão de 3 níveis.

Adentrando às alterações mais específicas, foi criado o nível 2 “Empregado Terceirizado – Verbas Trabalhistas” no ramo “Trabalho”, matéria não constante na TAP da Justiça Estadual que abrangeu as condenações municipais daquele ramo do direito, pois os empregados da administração direta municipal não são contratados via CLT, somente por estatuto. Também foram criados no nível 3 os assuntos “IPTU” e “ISS”, subcategorias do ramo “Tributário” que permitiram a identificação do imposto envolvido no processo judicial.

Julgou-se necessária a inclusão do assunto “Indenização por Danos Morais e Danos Materiais”, pois a TAP prevê somente os dois tipos de indenização separados, porém houve precatórios decorrentes das duas indenizações conjuntas.

Ficou inviabilizado o detalhamento da causa das indenizações, pois esta informação demandaria a análise de dados adicionais dos processos judiciais.

Os assuntos “Obrigação de Fazer / Não Fazer” e “Obrigação de Entregar”, relativas ao ramo do “Direito Processual Civil e do Trabalho”, foram resumidos em “Obrigação de Fazer / Dar (Multas Diárias)”, subcategoria do ramo “Civil”. Isso ocorreu porque não houve precatórios resultantes daqueles assuntos específicos, mas sim das “multas por períodos de atraso no cumprimento da obrigação”, conforme estabelecido pelo artigo nº 814 do CPC. Nestes tipos de ações a determinação judicial obriga o seu cumprimento em caráter imediato, não sendo necessário o final do processo, como é comum nas ações relacionadas à área da saúde. Assim, o gasto não ocorre via precatórios. Porém, a multa pelo descumprimento da determinação judicial configura débito judicial sob as regras dos precatórios.

As seguintes adaptações foram realizadas na nomenclatura do assunto para complementar o seu entendimento. O assunto da TAP “Desapropriação” foi alterado para “Desapropriação Direta” para se adequar ao assunto já existente “Desapropriação Indireta”, uma vez que não foi constatada a ocorrência textual dos demais tipos de desapropriação constantes na TAP. O assunto “Mútuo” foi ajustado para “Mútuo / Empréstimo” para melhor especificar esta espécie contratual, assim como o assunto “Repetição de Indébito” foi alterado para “Restituição de Indébito” para facilitar o seu entendimento.

As últimas adaptações foram a criação dos assuntos “Reajuste Plano Econômico IPC/90” na categoria “Reajuste de Remuneração, Proventos ou Pensão”, pois não havia assunto relativo àquele plano econômico, e “Aposentadorias e Pensões” na categoria “Sistema Remuneratório e Benefícios”, para resumir adequadamente os únicos três processos encontrados nestes temas.

Quanto à análise quantitativa foi utilizada a estatística descritiva. Para Fonseca e Martins (2010, p. 5) “A estatística descritiva se constitui num conjunto de técnicas que objetivam descrever, analisar e interpretar os dados numéricos de uma população ou amostra”. Segundo Larson e Farber (2010), o objetivo é organizar os dados para facilitar a sua compreensão, que poderão ser sintetizados por gráficos ou tabelas de distribuição de frequência.

Primeiramente foi realizada a análise da duração processual em anos, medida pela diferença entre o ano de pagamento do precatório e o ano do ingresso da ação.

Optou-se por apurar a quantidade aferida em escalas de cinco anos, período oportuno frente ao intervalo entre o processo mais célere, dois anos, e o mais moroso, vinte e seis anos. Para a análise da tendência central das categorias, apurou-se a média, moda, mediana e desvio padrão.

A análise seguinte teve como foco a frequência com que os precatórios ocorreram, demonstrada pela quantidade observada em cada categoria. Para isso, contou-se uma unidade para cada precatório pago no ano, de acordo com o número do processo judicial.

Por fim, analisou-se os dados financeiros relativos aos valores totais e específicos por tipo de gasto.

Sobre a análise dos valores específicos foram analisados os gastos com principal, juros de mora, honorários advocatícios, outros juros, multas, custas processuais e honorários periciais. O principal foi composto por valor já atualizado monetariamente da data do débito até a data do pagamento, assim como ocorreu com a contagem dos juros de mora e dos outros juros (remuneratórios ou compensatórios). O gasto com honorários advocatícios se referiu àqueles cujo valor atingiu o patamar de precatório e não abrangeram honorários pagos via RPV. As multas se referiram ao descumprimento de decisões judiciais específicas ou de cláusulas contratuais. As custas e os honorários periciais são tipos de gastos que, normalmente, ocorrem durante o processo ou são reembolsados ao credor. Por isso, não raramente são somados ao valor principal do débito no momento em que são homologados os valores devidos. A análise destes tipos de gasto se referiu somente àqueles discriminados nos controles.

Para a realização das análises relativas à frequência e aos valores, utilizou-se as técnicas de análises horizontal e vertical. A análise horizontal “nos permite analisar a evolução no tempo e perceber tendências”, enquanto a análise vertical possibilita “compararmos a importância relativa de uma conta em relação a seu grupo de contas” (MONTOTO, 2015, pag. 1022). Em ambas, os dados foram expostos por ordem de relevância, conforme a perspectiva analisada.

4. RESULTADOS

Os resultados obtidos foram agrupados e analisados conforme os objetivos da pesquisa, abordados na identificação do problema, discorridos no referencial teórico e descritos na metodologia. A Tabela 2 evidencia o universo pesquisado por Tribunal de Justiça sob o qual o município é jurisdicionado:

Tabela 2 – Frequência e valores totais pagos de 2015 a 2017 por tribunal

| Tribunal | 2015 | 2016 | 2017 | Total |
|---------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| TJSP | | | | |
| Em R\$ | R\$ 27.096.263,46 | R\$ 36.472.274,21 | R\$ 39.628.927,91 | R\$103.197.465,58 |
| Frequência | 171 | 223 | 209 | 603 |
| TRT15 | | | | |
| Em R\$ | R\$ 770.630,90 | R\$ 1.728.082,53 | R\$ 1.325.849,36 | R\$ 3.824.562,79 |
| Frequência | 25 | 8 | 1 | 34 |
| TRF3 | | | | |
| Em R\$ | R\$ - | R\$ - | R\$ - | R\$ - |
| Frequência | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total (Em R\$) | R\$ 27.866.894,36 | R\$ 38.200.356,74 | R\$ 40.954.777,27 | R\$107.022.028,37 |
| Total (Frequência) | 196 | 231 | 210 | 637 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Defere-se da Tabela 2 que o TJSP foi o maior emissor de precatórios, sendo responsável por cerca de 96% do volume financeiro e 94% de frequência. O restante competiu ao TRT15, pois não houve pagamento de condenação via TRF3. Ao todo, foram analisados 561 processos distintos, que resultaram em 637 precatórios pagos, pois houve processos com mais de um pagamento, possibilidade decorrente de preferências legais, multiplicidade de autores e montantes financeiros disponíveis.

4.1 DURAÇÃO PROCESSUAL DOS PRECATÓRIOS

Esta seção trata do objetivo da pesquisa de aferição do tempo de formação dos precatórios, desde o ingresso da ação até o seu pagamento. Foram elaboradas tabelas conforme a ótica de análise: por tribunal, por natureza e por assunto.

4.1.1 Duração processual por tribunal

A finalidade deste item é demonstrar a duração processual por tribunal. A Tabela 3 detalha a quantidade paga em classes de cinco anos, conforme o tribunal:

Tabela 3 – Duração processual em escalas de cinco anos por tribunal

| | Anos | 0 - 4 | % | 5 - 9 | % | 10 - 14 | % | 15 - 19 | % | 20 - 24 | % | 25 - 29 | % | Total |
|--------------|-------------|--------------|------------|--------------|------------|----------------|-----------|----------------|----------|----------------|----------|----------------|------------|--------------|
| TJSP | 29 | 4,8 | 173 | 28,7 | 387 | 64,2 | 14 | 2,3 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 603 | |
| TRT15 | 0 | 0,0 | 24 | 70,6 | 7 | 20,6 | 1 | 2,9 | 1 | 2,9 | 1 | 2,9 | 34 | |
| Total | 29 | 4,6 | 197 | 30,9 | 394 | 61,9 | 15 | 2,4 | 1 | 0,2 | 1 | 0,2 | 637 | |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

A Tabela 3 permite concluir que a maioria dos pagamentos ocorreu no período de 10 a 14 anos (61,9%), sendo que no TJSP foram pagos 64,2%. No TRT15, 70,6% dos pagamentos ocorreu de 5 a 9 anos, não houve duração menor do que quatro anos e ocorreram dois processos com duração superior a duas décadas.

A Tabela 4 ilustra os resultados das medidas estatísticas de tendência central e variabilidade, o que se torna importante para efeitos comparativos por tribunal:

Tabela 4 – Média, Moda, Mediana e Desvio Padrão da duração em anos por tribunal

| | Média | Moda | Mediana | Desvio Padrão |
|-------|--------------|-------------|----------------|----------------------|
| TJSP | 9,57 | 11,00 | 10,00 | 2,64 |
| TRT15 | 9,59 | 8,00 | 8,00 | 4,36 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Identificou-se pela Tabela 4 que a média em anos da duração processual é semelhante nos dois tribunais que emitiram precatórios no período de análise, sendo que no TJSP os dados ficaram mais próximos da média do que no TRT15, por possuírem menor desvio padrão.

4.1.2 Duração processual por natureza

O propósito desta perspectiva de análise foi demonstrar a duração processual por natureza do precatório conforme estabelecido pela legislação: alimentar e outras espécies. Esta característica é importante em virtude deste aspecto delimitar

critérios de preferência na ordem de pagamentos. A Tabela 5 demonstra a quantidade de pagamentos realizados por classes de cinco anos:

Tabela 5 – Duração processual em escalas de cinco anos por natureza

| | Anos | 0 - 4 | % | 5 - 9 | % | 10 - 14 | % | 15 - 19 | % | 20 - 24 | % | 25 - 29 | % | Total |
|-----------------|-----------|------------|------------|-------------|------------|-------------|-----------|------------|----------|------------|----------|------------|------------|-------|
| Alimentar | 25 | 8,9 | 114 | 40,4 | 135 | 47,9 | 6 | 2,1 | 1 | 0,4 | 1 | 0,4 | 282 | |
| Outras Espécies | 4 | 1,1 | 83 | 23,4 | 259 | 73,0 | 9 | 2,5 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 355 | |
| Total | 29 | 4,6 | 197 | 30,9 | 394 | 61,9 | 15 | 2,4 | 1 | 0,2 | 1 | 0,2 | 637 | |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Defere-se pela Tabela 5 que um volume maior de precatórios alimentares foi pago na classe de 0 a 4 anos do que os precatórios de outras espécies, comportamento que se repetiu na escala de 5 a 9 anos, mas não na classe de 10 a 14 anos, o que demonstrou a tendência da maioria dos precatórios de outras espécies ser quitada no período de 10 a 14 anos.

A Tabela 6 ilustra as medidas estatísticas dos precatórios alimentares e de outras espécies, evidenciando as diferenças entre as duas naturezas:

Tabela 6 – Média, Moda, Mediana e Desvio Padrão da duração em anos por natureza

| | Média | Moda | Mediana | Desvio Padrão |
|-----------------|------------|-------------|-------------|---------------|
| Alimentar | 8,9 | 10,0 | 10,0 | 3,1 |
| Outras Espécies | 10,1 | 11,0 | 11,0 | 2,3 |
| Geral | 9,6 | 11,0 | 10,0 | 2,8 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

A Tabela 6 evidenciou que os precatórios alimentares foram pagos, em média, 1,2 anos mais rápido do que os precatórios de outras espécies, possuindo também moda e mediana inferiores em 1 ano. Quanto ao desvio padrão, precatórios de outras espécies ficaram mais próximos da média do que os alimentares.

4.1.3 Duração processual por assunto

A duração processual por assunto foi característica relevante dos precatórios a ser conhecida, pois possibilitou a identificação de possíveis padrões de

comportamento que podem colaborar com o planejamento e controle específico por motivo da ação, além de fornecer dados comparativos para o monitoramento da efetividade de eventuais ações implementadas.

A Tabela 7 demonstra a duração processual agrupada por assunto:

Tabela 7 – Duração processual em escalas de cinco anos por assunto

| Anos: | 0 - 4 | 5 - 9 | 10 - 14 | 15 - 19 | 20 - 24 | 25 - 29 | Total |
|---|-----------|------------|------------|-----------|----------|----------|------------|
| Administrativo | 23 | 83 | 112 | 0 | 0 | 0 | 218 |
| Intervenção do Estado na Propriedade | 0 | 3 | 19 | 0 | 0 | 0 | 22 |
| <i>Desapropriação Direta</i> | 0 | 0 | 15 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| <i>Desapropriação Indireta</i> | 0 | 3 | 4 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| Reajuste de Remuneração, Proventos ou Pensão | 4 | 28 | 59 | 0 | 0 | 0 | 91 |
| <i>Reajuste Plano Econômico IPC/1990</i> | 4 | 28 | 59 | 0 | 0 | 0 | 91 |
| Servidor Público Civil | 0 | 1 | 7 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| <i>Promoção / Ascensão</i> | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| <i>Reintegração</i> | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Sistema Remuneratório e Benefícios | 19 | 51 | 27 | 0 | 0 | 0 | 97 |
| <i>Adicional de Horas Extras</i> | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| <i>Adicional de Insalubridade</i> | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| <i>Adicional de Produtividade</i> | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Adicional de Tempo de Serviço</i> | 2 | 9 | 7 | 0 | 0 | 0 | 18 |
| <i>Aposentadorias e Pensões</i> | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| <i>Descontos Indevidos</i> | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Gratificação de Incentivo</i> | 17 | 27 | 1 | 0 | 0 | 0 | 45 |
| <i>Gratificações de Atividade</i> | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| <i>Gratificações Municipais Específicas</i> | 0 | 5 | 10 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| <i>Irredutibilidade de Vencimentos</i> | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Isonomia/Equivalência Salarial</i> | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| <i>Plano de Classificação de Cargos</i> | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Civil | 6 | 89 | 259 | 8 | 0 | 0 | 362 |
| Espécies de Contratos | 6 | 72 | 208 | 8 | 0 | 0 | 294 |
| <i>Compra e Venda</i> | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Locação Imóvel</i> | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>Mútuo / Empréstimo</i> | 2 | 69 | 203 | 8 | 0 | 0 | 282 |
| <i>Prestação de Serviços</i> | 4 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 10 |
| Responsabilidade da Administração | 0 | 17 | 51 | 0 | 0 | 0 | 68 |
| <i>Indenização Danos Materiais</i> | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| <i>Indenização Danos Morais</i> | 0 | 6 | 9 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| <i>Indenização Danos Morais e Danos Materiais</i> | 0 | 8 | 36 | 0 | 0 | 0 | 44 |
| <i>Obrigação de Fazer / Dar (multa diária)</i> | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Tributário | 0 | 1 | 16 | 6 | 0 | 0 | 23 |
| Anulação de Débito Fiscal | 0 | 0 | 8 | 4 | 0 | 0 | 12 |
| <i>Contribuição de Melhoria</i> | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| <i>IPTU</i> | 0 | 0 | 5 | 4 | 0 | 0 | 9 |
| <i>ISS</i> | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Restituição de Indébito | 0 | 1 | 8 | 2 | 0 | 0 | 11 |
| <i>IPTU</i> | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| <i>ISS</i> | 0 | 1 | 6 | 1 | 0 | 0 | 8 |
| Trabalho | 0 | 24 | 7 | 1 | 1 | 1 | 34 |
| Empregado Terceirizado - Verbas Trabalhistas | 0 | 24 | 7 | 1 | 1 | 1 | 34 |
| Total | 29 | 197 | 394 | 15 | 1 | 1 | 637 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Observou-se que o assunto Gratificação de Incentivo foi o que mais obteve processos na classe de 0 a 4 anos (17), sendo que o assunto Mútuo / Empréstimo

foi o mais frequente nas classes de 5 a 9 (69 unidades), de 10 a 14 (203 unidades) e de 15 a 19 anos (8 unidades).

Seguindo os mesmos critérios de análise, a Tabela 8 demonstra as medidas estatísticas do tempo de formação dos precatórios agrupados por assunto:

Tabela 8 – Média, Moda, Mediana e Desvio Padrão da duração em anos por assunto

| | Média | Moda | Mediana | Desvio Padrão |
|---|--------------|-------------|----------------|----------------------|
| Administrativo | 8,6 | 10,0 | 10,0 | 2,7 |
| Intervenção do Estado na Propriedade | 10,6 | 11,0 | 11,0 | 1,3 |
| <i>Desapropriação Direta</i> | 11,0 | 11,0 | 11,0 | 0,7 |
| <i>Desapropriação Indireta</i> | 9,7 | 11,0 | 10,0 | 1,7 |
| Reajuste de Remuneração, Proventos ou Pensão | 9,5 | 10,0 | 10,0 | 2,0 |
| <i>Reajuste Plano Econômico IPC/1990</i> | 9,5 | 10,0 | 10,0 | 2,0 |
| Servidor Público Civil | 10,4 | 11,0 | 10,5 | 0,7 |
| <i>Promoção / Ascensão</i> | 10,2 | 10,0 | 10,0 | 0,7 |
| <i>Reintegração</i> | 10,7 | 11,0 | 11,0 | 0,5 |
| Sistema Remuneratório e Benefícios | 7,0 | 5,0 | 6,0 | 2,7 |
| <i>Adicional de Horas Extras</i> | 9,0 | - | 9,0 | 1,0 |
| <i>Adicional de Insalubridade</i> | 10,3 | 10,0 | 10,0 | 0,4 |
| <i>Adicional de Produtividade</i> | 9,0 | - | 9,0 | - |
| <i>Adicional de Tempo de Serviço</i> | 7,8 | 10,0 | 7,5 | 2,4 |
| <i>Aposentadorias e Pensões</i> | 8,0 | - | 7,0 | 2,2 |
| <i>Descontos Indevidos</i> | 10,0 | - | 10,0 | 0,0 |
| <i>Gratificação de Incentivo</i> | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 1,3 |
| <i>Gratificações de Atividade</i> | 11,5 | - | 11,5 | 0,5 |
| <i>Gratificações Municipais Específicas</i> | 9,5 | 12,0 | 11,0 | 2,8 |
| <i>Irredutibilidade de Vencimentos</i> | 9,0 | - | 9,0 | - |
| <i>Isonomia/Equivalência Salarial</i> | 7,5 | - | 7,5 | 0,5 |
| <i>Plano de Classificação de Cargos</i> | 7,7 | - | 8,0 | 1,2 |
| Civil | 10,0 | 11,0 | 11,0 | 2,3 |
| Espécies de Contratos | 9,9 | 11,0 | 11,0 | 2,5 |
| <i>Compra e Venda</i> | 10,0 | - | 10,0 | - |
| <i>Locação Imóvel</i> | 10,0 | - | 10,0 | - |
| <i>Mútuo / Empréstimo</i> | 10,1 | 11,0 | 11,0 | 2,3 |
| <i>Prestação de Serviços</i> | 6,4 | 11,0 | 5,5 | 3,4 |
| Responsabilidade da Administração | 10,2 | 10,0 | 10,0 | 1,5 |
| <i>Indenização Danos Materiais</i> | 9,1 | 10,0 | 10,0 | 1,7 |
| <i>Indenização Danos Morais</i> | 10,1 | 11,0 | 10,0 | 1,5 |
| <i>Indenização Danos Morais e Danos Materiais</i> | 10,5 | 11,0 | 11,0 | 1,5 |
| <i>Obrigação de Fazer / Dar (multa diária)</i> | 9,0 | - | 9,0 | 1,0 |
| Tributário | 12,5 | 11,0 | 11,0 | 2,8 |
| Anulação de Débito Fiscal | 12,7 | 11,0 | 11,0 | 2,8 |
| <i>Contribuição de Melhoria</i> | 11,0 | - | 11,0 | - |
| <i>IPTU</i> | 13,3 | 10,0 | 12,0 | 3,0 |
| <i>ISS</i> | 10,5 | - | 10,5 | 0,5 |
| Restituição de Indébito | 12,3 | 11,0 | 12,0 | 2,8 |
| <i>IPTU</i> | 13,0 | - | 11,0 | 3,6 |
| <i>ISS</i> | 12,0 | 12,0 | 12,0 | 2,3 |
| Trabalho | 9,6 | 8,0 | 8,0 | 4,4 |
| Empregado Terceirizado - Verbas Trabalhistas | 9,6 | 8,0 | 8,0 | 4,4 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Observou-se no primeiro nível que o ramo do direito com maior média de duração foi o Tributário com 12,5 anos, e com menor foi o Administrativo com 8,6.

No segundo nível a matéria de maior média foi Anulação de Débito Fiscal com 12,7 anos, impulsionada pelo assunto IPTU (terceiro nível), cuja média foi de 13,3 anos. A menor média obteve Sistema Remuneratório e Benefícios, com 7 anos, categoria em que se nota o assunto de menor média, Gratificação de Incentivo, com 5 anos, o que demonstrou o comportamento constante entre o nível e seu subnível.

A maior moda observada foi de 12 anos, valor obtido nos assuntos Gratificações Municipais Específicas (subcategoria de Sistema Remuneratório e Benefícios, ramo Administrativo) e ISS (subnível de Restituição de Indébito, ramo Tributário). Neste último também se observou a maior mediana, 12, juntamente com IPTU (subcategoria de Anulação de Débito Fiscal, ramo Tributário).

Quanto ao desvio padrão, o maior resultado obtido foi o ramo do Trabalho, com 4,4, seguido por Tributário com 2,8, Administrativo com 2,7, e Civil com 2,3.

4.2 FREQUÊNCIA DOS PRECATÓRIOS

A questão que norteou esta parte da pesquisa foi a apuração da quantidade, sendo considerada uma unidade para cada pagamento realizado. A análise foi realizada pelas categorias natureza legal (alimentar e outras espécies), e pelos assuntos identificados em cada ramo do direito.

4.2.1 Frequência por natureza

No primeiro cenário foi possível apurar a composição anual dos precatórios pagos por natureza, conforme demonstra a Tabela 9:

Tabela 9 – Frequência absoluta e relativa de 2015 a 2017 por natureza

| Natureza | 2015 | % | 2016 | % | 2017 | % | Total | % |
|-----------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|--------------|------------|
| Alimentar | 81 | 41 | 95 | 41 | 106 | 50 | 282 | 44 |
| Outras Espécies | 115 | 59 | 136 | 59 | 104 | 50 | 355 | 56 |
| Total | 196 | 100 | 231 | 100 | 210 | 100 | 637 | 100 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

A proporcionalidade da quantidade dos precatórios se manteve estável em 2015 e 2016, na ordem de 59% de natureza outras espécies e 41% de alimentares. Isso se alterou em 2017, ano em que os primeiros tiveram queda na quantidade ao passo que os segundos se mantiveram crescentes, ao ponto de se equivalerem.

Outra análise foi realizada pela combinação entre o assunto e a natureza, ordenada pelo ramo de direito de maior frequência total, ilustrada pela Tabela 10:

Tabela 10 – Frequência dos precatórios por assunto e natureza

| ASSUNTO (3 níveis) | Alimentar | Outras Espécies | Total |
|---|------------------|------------------------|--------------|
| Civil | 39 | 323 | 362 |
| Espécies de Contratos | 20 | 274 | 294 |
| <i>Compra e Venda</i> | 0 | 1 | 1 |
| <i>Locação Imóvel</i> | 0 | 1 | 1 |
| <i>Mútuo / Empréstimo</i> | 17 | 265 | 282 |
| <i>Prestação de Serviços</i> | 3 | 7 | 10 |
| Responsabilidade da Administração | 19 | 49 | 68 |
| <i>Indenização Danos Materiais</i> | 1 | 6 | 7 |
| <i>Indenização Danos Morais</i> | 6 | 9 | 15 |
| <i>Indenização Danos Morais e Danos Materiais</i> | 12 | 32 | 44 |
| <i>Obrigação de Fazer / Dar (multa diária)</i> | 0 | 2 | 2 |
| Administrativo | 199 | 19 | 218 |
| Sistema Remuneratório e Benefícios | 97 | 0 | 97 |
| <i>Gratificação de Incentivo</i> | 45 | 0 | 45 |
| <i>Adicional de Tempo de Serviço</i> | 18 | 0 | 18 |
| <i>Gratificações Municipais Específicas</i> | 15 | 0 | 15 |
| <i>Adicional de Insalubridade</i> | 4 | 0 | 4 |
| <i>Aposentadorias e Pensões</i> | 3 | 0 | 3 |
| <i>Plano de Classificação de Cargos</i> | 3 | 0 | 3 |
| <i>Adicional de Horas Extras</i> | 2 | 0 | 2 |
| <i>Gratificações de Atividade</i> | 2 | 0 | 2 |
| <i>Isonomia/Equivalência Salarial</i> | 2 | 0 | 2 |
| <i>Adicional de Produtividade</i> | 1 | 0 | 1 |
| <i>Descontos Indevidos</i> | 1 | 0 | 1 |
| <i>Irredutibilidade de Vencimentos</i> | 1 | 0 | 1 |
| Reajuste de Remuneração, Proventos ou Pensão | 90 | 1 | 91 |
| <i>Reajuste Plano Econômico IPC/1990</i> | 90 | 1 | 91 |
| Intervenção do Estado na Propriedade | 4 | 18 | 22 |
| <i>Desapropriação Direta</i> | 2 | 13 | 15 |
| <i>Desapropriação Indireta</i> | 2 | 5 | 7 |
| Servidor Público Civil | 8 | 0 | 8 |
| <i>Promoção / Ascensão</i> | 5 | 0 | 5 |
| <i>Reintegração</i> | 3 | 0 | 3 |
| Trabalho | 34 | 0 | 34 |
| Empregado Terceirizado - Verbas Trabalhistas | 34 | 0 | 34 |
| Tributário | 10 | 13 | 23 |
| Anulação de Débito Fiscal | 6 | 6 | 12 |
| <i>IPTU</i> | 5 | 4 | 9 |
| <i>ISS</i> | 1 | 1 | 2 |
| <i>Contribuição de Melhoria</i> | 0 | 1 | 1 |
| Restituição de Indébito | 4 | 7 | 11 |
| <i>ISS</i> | 2 | 6 | 8 |
| <i>IPTU</i> | 2 | 1 | 3 |
| Total | 282 | 355 | 637 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

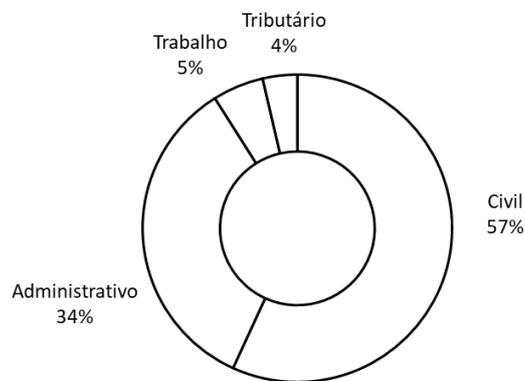
A Tabela 10 evidenciou os assuntos que geram precatórios essencialmente de natureza alimentar, sendo a maioria do ramo Administrativo e a totalidade do ramo Trabalho. O maior assunto em quantidade nesta natureza foi Reajustes de

Planos Econômicos IPC/90 com 90 precatórios, sendo que o único que não gerou precatórios alimentares foi Contribuição de Melhoria, que teve apenas uma unidade.

4.2.2 Frequência por assunto

Primeiramente, apurou-se a composição em percentual de precatórios por ramos do direito (níveis 1), conforme ilustra o Gráfico 1:

Gráfico 1 – Frequência dos precatórios por ramo do direito



Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Conforme demonstrado, 91% dos precatórios pertenceram a dois ramos, Civil (57%), e Administração (34%), seguidos por Trabalho com 5% e Tributário com 4%.

Aprofundando-se um nível na análise, aferiu-se a quantidade de precatórios de acordo com a matéria (nível 2), conforme demonstra a Tabela 11:

Tabela 11 – Frequência absoluta e relativa por matéria

| Matéria (nível 2) | Quantidade | % |
|---|-------------------|------------|
| Espécies de Contratos (CIV) | 294 | 46 |
| Sistema Remuneratório e Benefícios (ADM) | 97 | 15 |
| Reajuste de Remuneração, Proventos ou Pensão (ADM) | 91 | 14 |
| Responsabilidade da Administração (CIV) | 68 | 11 |
| Empregado Terceirizado - Verbas Trabalhistas (TRAB) | 34 | 5 |
| Intervenção do Estado na Propriedade (ADM) | 22 | 3 |
| Anulação de Débito Fiscal (TRIB) | 12 | 2 |
| Restituição de Indébito (TRIB) | 11 | 2 |
| Servidor Público Civil (ADM) | 8 | 1 |
| TOTAL | 637 | 100 |

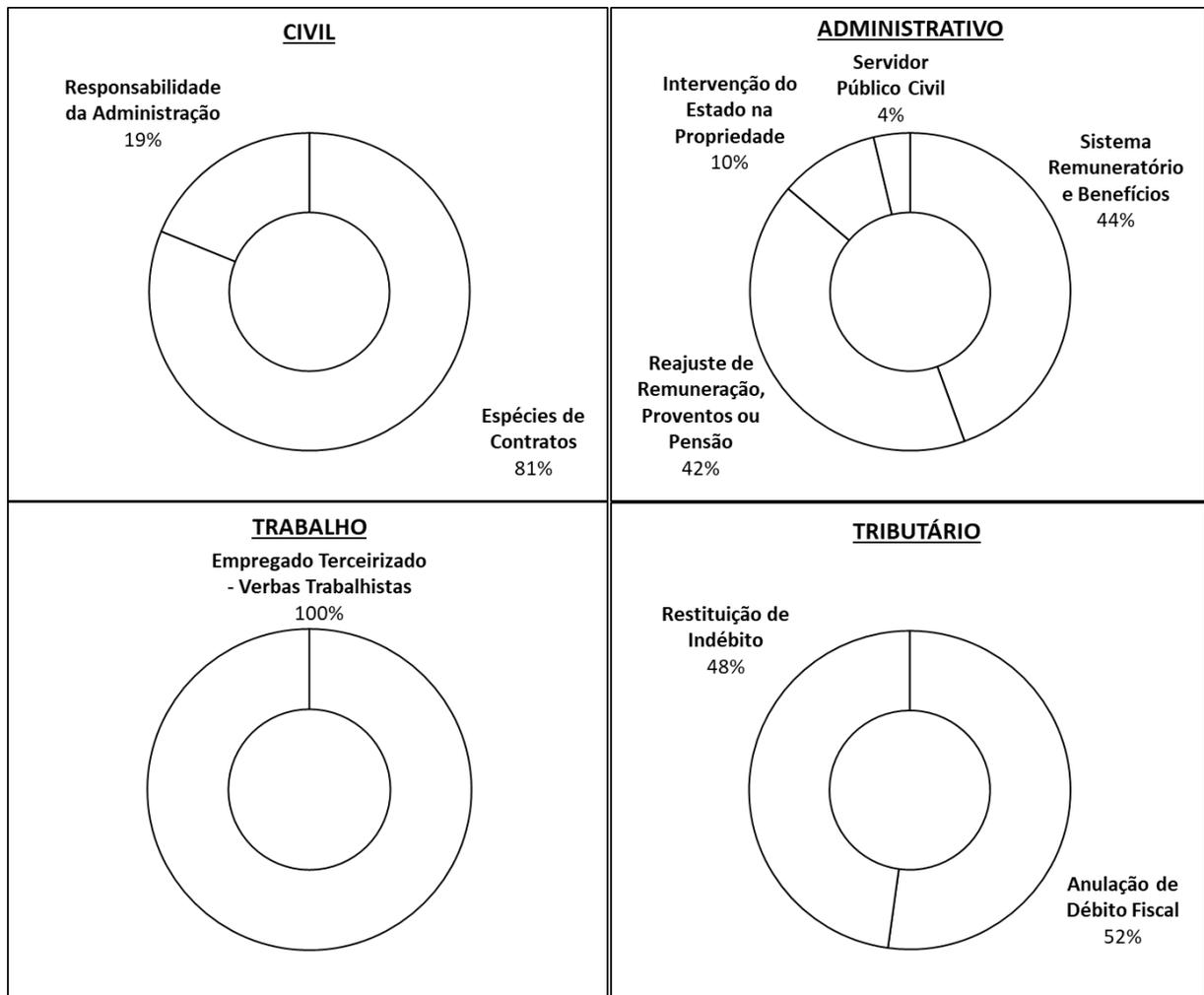
Legenda: (CIV) = Civil, (ADM) = Administrativo, (TRAB) = Trabalho, (TRIB) = Tributário.

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Constatou-se pela Tabela 11 que 86% da quantidade dos precatórios pertenceram a quatro matérias: Espécies de Contratos (Civil) com 46%, Sistema Remuneratório e Benefícios (Administrativo) com 15%, Reajustes de Remuneração, Proventos ou Pensão (Administrativo) com 14%, e Responsabilidade da Administração (Civil) com 11%. Individualmente, a quantidade das demais matérias representaram percentual igual ou inferior à 5%.

Ainda no segundo nível de análise, mediu-se a composição dos precatórios do subgrupo em relação ao grupo correspondente, conforme consta no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Frequência dos precatórios por matéria em cada ramo do direito



Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Na categoria Civil, Espécies de Contratos predominou em 81% dos precatórios. No ramo Administrativo houve equilíbrio entre as duas matérias mais frequentes: Sistema Remuneratório e Benefícios com 44% e Reajuste de

Remuneração, Proventos ou Pensão com 42%. O mesmo ocorreu no ramo Tributário: Anulação de Débito Fiscal com 52% e Restituição de Indébito com 48%. A matéria Empregado Terceirizado – Verbas Trabalhistas correspondeu a 100% do ramo Trabalho, devido a este ter sido o maior nível de detalhamento pesquisado.

No que se referiu ao terceiro nível pesquisado, a Tabela 12 ilustra a composição dos precatórios por assunto:

Tabela 12 – Frequência absoluta e relativa por assunto

| ASSUNTO | Quantidade | % |
|--|-------------------|--------------|
| Mútuo / Empréstimo (CIV) | 282 | 44,3 |
| Reajuste Plano Econômico IPC/1990 (ADM) | 91 | 14,3 |
| Gratificação de Incentivo (ADM) | 45 | 7,1 |
| Indenização Danos Morais e Danos Materiais (CIV) | 44 | 6,9 |
| Empregado Terceirizado - Verbas Trabalhistas (TRAB)* | 34 | 5,3 |
| Adicional de Tempo de Serviço (ADM) | 18 | 2,8 |
| Desapropriação Direta (ADM) | 15 | 2,4 |
| Gratificações Municipais Específicas (ADM) | 15 | 2,4 |
| Indenização Danos Morais (CIV) | 15 | 2,4 |
| IPTU (TRIB) | 12 | 1,9 |
| ISS (TRIB) | 10 | 1,6 |
| Prestação de Serviços (CIV) | 10 | 1,6 |
| Desapropriação Indireta (ADM) | 7 | 1,1 |
| Indenização Danos Materiais (CIV) | 7 | 1,1 |
| Promoção / Ascensão (ADM) | 5 | 0,8 |
| Adicional de Insalubridade (ADM) | 4 | 0,6 |
| Aposentadorias e Pensões (ADM) | 3 | 0,5 |
| Plano de Classificação de Cargos (ADM) | 3 | 0,5 |
| Reintegração (ADM) | 3 | 0,5 |
| Adicional de Horas Extras (ADM) | 2 | 0,3 |
| Gratificações de Atividade (ADM) | 2 | 0,3 |
| Isonomia/Equivalência Salarial (ADM) | 2 | 0,3 |
| Obrigação de Fazer / Dar (multa diária) (CIV) | 2 | 0,3 |
| Adicional de Produtividade (ADM) | 1 | 0,2 |
| Compra e Venda (CIV) | 1 | 0,2 |
| Contribuição de Melhoria (TRIB) | 1 | 0,2 |
| Descontos Indevidos (ADM) | 1 | 0,2 |
| Irredutibilidade de Vencimentos (ADM) | 1 | 0,2 |
| Locação Imóvel (CIV) | 1 | 0,2 |
| Total | 637 | 100,0 |

Legenda: (CIV) = Civil, (ADM) = Administrativo, (TRAB) = Trabalho, (TRIB) = Tributário.

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

A Tabela 12 demonstrou que os dois primeiros assuntos representaram 58,6% da quantidade total de precatórios: Mútuo / Empréstimo com 44,3% e Reajuste Plano Econômico IPC/1990 com 14,3%. Analisando-se os cinco primeiros, verificou-se que 77,9% da frequência esteve ali compreendida, com Gratificação de Incentivo representando 7,1%, Indenização por Danos Morais e Danos Materiais com 6,9%, e Empregado Terceirizado – Verbas Trabalhistas com 5,3%. Este último não possuiu o nível 3 de detalhamento, porém a quantidade foi computada para que

fossem aferidos os percentuais reais frente ao total de precatórios pesquisados. Os demais assuntos tiveram resultados menores do que 3,0%.

Ainda na análise da frequência por assunto, apurou-se a composição dos precatórios do subnível 3 em relação aos níveis 1 correspondentes, conforme demonstra a Tabela 13:

Tabela 13 – Frequência absoluta e relativa por ramo do direito e assunto

| ASSUNTO (níveis 1 e 3) | Quantidade | % |
|---|-------------------|--------------|
| Civil | 362 | 57 |
| <i>Mútuo / Empréstimo</i> | 282 | 77,9 |
| <i>Indenização Danos Morais e Danos Materiais</i> | 44 | 12,2 |
| <i>Indenização Danos Morais</i> | 15 | 4,1 |
| <i>Prestação de Serviços</i> | 10 | 2,8 |
| <i>Indenização Danos Materiais</i> | 7 | 1,9 |
| <i>Obrigação de Fazer / Dar (multa diária)</i> | 2 | 0,6 |
| <i>Compra e Venda</i> | 1 | 0,3 |
| <i>Locação Imóvel</i> | 1 | 0,3 |
| Administrativo | 218 | 34 |
| <i>Reajuste Plano Econômico IPC/1990</i> | 91 | 41,7 |
| <i>Gratificação de Incentivo</i> | 45 | 20,6 |
| <i>Adicional de Tempo de Serviço</i> | 18 | 8,3 |
| <i>Desapropriação Direta</i> | 15 | 6,9 |
| <i>Gratificações Municipais Específicas</i> | 15 | 6,9 |
| <i>Desapropriação Indireta</i> | 7 | 3,2 |
| <i>Promoção / Ascensão</i> | 5 | 2,3 |
| <i>Adicional de Insalubridade</i> | 4 | 1,8 |
| <i>Reintegração</i> | 3 | 1,4 |
| <i>Aposentadorias e Pensões</i> | 3 | 1,4 |
| <i>Plano de Classificação de Cargos</i> | 3 | 1,4 |
| <i>Adicional de Horas Extras</i> | 2 | 0,9 |
| <i>Gratificações de Atividade</i> | 2 | 0,9 |
| <i>Isonomia/Equivalência Salarial</i> | 2 | 0,9 |
| <i>Adicional de Produtividade</i> | 1 | 0,5 |
| <i>Descontos Indevidos</i> | 1 | 0,5 |
| <i>Irreduzibilidade de Vencimentos</i> | 1 | 0,5 |
| Trabalho | 34 | 5 |
| Tributário | 23 | 4 |
| <i>IPTU</i> | 12 | 52,2 |
| <i>ISS</i> | 10 | 43,5 |
| <i>Contribuição de Melhoria</i> | 1 | 4,3 |
| Total | 637 | 100,0 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

A Tabela 13 ilustrou a relevância quantitativa de cada assunto em seu ramo do direito, evidenciando que o assunto Mútuo Contratual / Empréstimo representou 77,9% do ramo Civil, Reajuste Plano Econômico IPC/90 correspondeu a 41,7% do total da categoria Administrativo, sendo observados nestes ramos que um assunto foi notavelmente mais significativo que os demais. No ramo Tributário, dois subgrupos tiveram expressividade equivalentes, os assuntos IPTU com 52,2% e ISS com 43,5%.

4.3 GASTOS COM PRECATÓRIOS

A investigação da despesa pública para favorecer a implementação de meios para atenuá-la traduz a importância deste aspecto. O propósito desta seção foi analisar os dispêndios totais e específicos decorrentes dos pagamentos dos precatórios no período de análise, destacando os montantes mais relevantes.

4.3.1 Gastos totais por natureza

A começar pela sua natureza legal, a Tabela 14 demonstra os valores pagos por ano, expressos em reais:

Tabela 14 – Valores totais pagos de 2015 a 2017 por natureza

| Natureza | 2015 | 2016 | 2017 | Total |
|-----------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| Alimentar | 15.624.949,63 | 20.895.794,98 | 10.875.232,81 | 47.395.977,42 |
| Outras Espécies | 12.241.944,73 | 17.304.561,76 | 30.079.544,46 | 59.626.050,95 |
| Total | 27.866.894,36 | 38.200.356,74 | 40.954.777,27 | 107.022.028,37 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

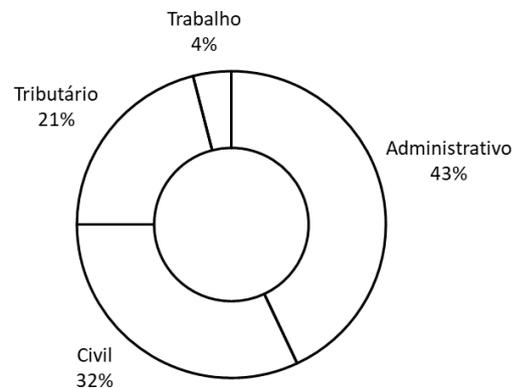
A Tabela 14 ilustrou que foram despendidos mais recursos para o pagamento de precatórios de natureza alimentar nos anos de 2015 e 2016, numa diferença aproximada de 3 milhões em cada ano. Em 2017 este cenário se inverteu, os precatórios de outras espécies totalizaram quase o triplo dos alimentares.

A representatividade de cada natureza no total pago também foi invertida, pois enquanto nos anos de 2015 e 2016 os alimentares representaram 55%, contra 45% dos de outras espécies, em 2017 a representatividade passou a ser de 73% destes contra 27% daqueles.

4.3.2 Gastos totais por assunto

Para a verificação dos montantes gastos em cada assunto originário dos precatórios, procedeu-se primeiramente a análise dos montantes financeiros pagos de 2015 a 2017 pelos níveis 1 (ramo do direito), conforme demonstra o Gráfico 3:

Gráfico 3 – Percentual de pagamentos por ramo do direito



Fonte: Dados da pesquisa, 2018

O Gráfico 3 demonstrou que 43% do volume financeiro gasto pertenceu ao ramo do direito Administrativo, 32% ao ramo Civil, 21% ao ramo Tributário e 4% ao ramo do Trabalho.

Para analisar a composição do gasto total com precatórios por matéria (nível 2), elaborou-se a Tabela 15:

Tabela 15 – Total pago por matéria em reais e em percentual

| Matéria (nível 2) | R\$ (em milhares) | % |
|---|-----------------------------|------------|
| Reajuste de Remuneração, Proventos ou Pensão (ADM) | 33.281 | 31 |
| Espécies de Contratos (CIV) | 26.218 | 24 |
| Restituição de Indébito (TRIB) | 21.734 | 20 |
| Responsabilidade da Administração (CIV) | 7.729 | 7 |
| Sistema Remuneratório e Benefícios (ADM) | 7.030 | 7 |
| Intervenção do Estado na Propriedade (ADM) | 5.137 | 5 |
| Empregado Terceirizado - Verbas Trabalhistas (TRAB) | 3.825 | 4 |
| Anulação de Débito Fiscal (TRIB) | 1.163 | 1 |
| Servidor Público Civil (ADM) | 905 | 1 |
| TOTAL | 107.022 | 100 |

Legenda: (CIV) = Civil, (ADM) = Administrativo, (TRAB) = Trabalho, (TRIB) = Tributário.

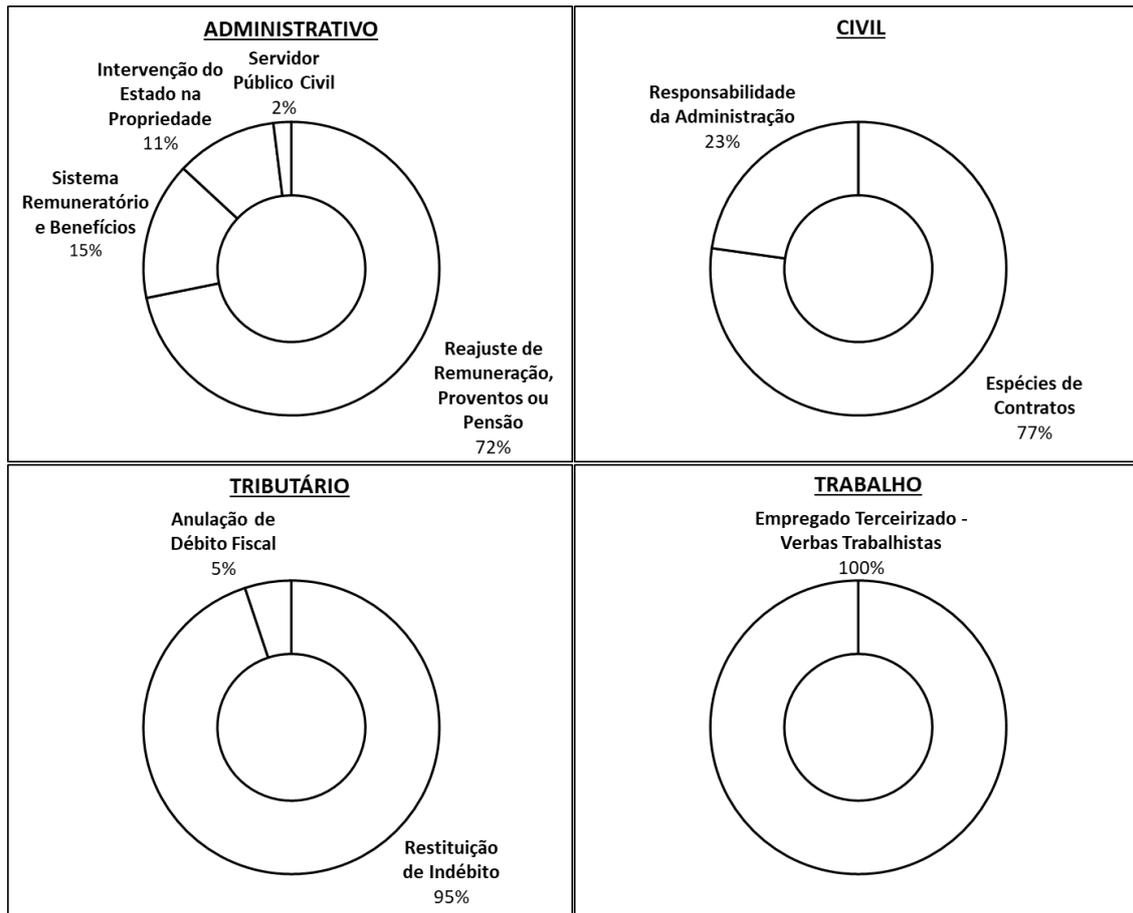
Fonte: Dados da pesquisa, 2018

A Tabela 15 evidenciou que 75% do total gasto com precatórios foram relativos à três matérias: Reajustes de Remuneração, Proventos ou Pensão (Administrativo) com 31%, Espécies de Contratos (Civil) com 24% e Restituição de

Indébito (Tributário) com 20%. As demais matérias representaram percentual igual ou inferior à 7%.

Ainda nas categorias de segundo nível, apurou-se a composição dos gastos totais do subgrupo em relação ao grupo correspondente, conforme o Gráfico 4:

Gráfico 4 – Percentuais pagos por matéria em cada ramo do direito



Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Depreende-se do Gráfico 4 que cada ramo do direito (nível 1) possuiu uma matéria (nível 2) que se destacou das demais pelo maior volume financeiro. O maior subitem do ramo Administrativo foi Reajuste de Remuneração, Proventos ou Pensão, que representou 72% daquele grupo. O assunto mais representativo do ramo Civil foi Espécies de Contratos com 77%. No ramo Tributário o assunto mais dispendioso foi Restituição de Indébito, que representou 95%. Sobre a subcategoria Empregado Terceirizado – Verbas Trabalhistas, a análise correspondeu a 100% do direito do Trabalho por ela ser a única subcategoria.

Aprofundando o nível de análise, a Tabela 16 demonstra o dispêndio por assunto (nível 3):

Tabela 16 – Total pago por assunto em reais e em percentual

| ASSUNTO (nível 3) | R\$ (em milhares) | % |
|--|--------------------------|--------------|
| Reajuste Plano Econômico IPC/1990 (ADM) | 33.281 | 31,1 |
| ISS (TRIB) | 21.729 | 20,3 |
| Prestação de Serviços (CIV) | 14.079 | 13,2 |
| Mútuo / Empréstimo (CIV) | 10.014 | 9,4 |
| Indenização Danos Morais e Danos Materiais (CIV) | 6.244 | 5,8 |
| Empregado Terceirizado - Verbas Trabalhistas (TRAB)* | 3.825 | 3,6 |
| Desapropriação Direta (ADM) | 3.514 | 3,3 |
| Adicional de Tempo de Serviço (ADM) | 3.404 | 3,2 |
| Gratificação de Incentivo (ADM) | 1.696 | 1,6 |
| Desapropriação Indireta (ADM) | 1.624 | 1,5 |
| Compra e Venda (CIV) | 1.496 | 1,4 |
| IPTU (TRIB) | 1.110 | 1,0 |
| Indenização Danos Morais (CIV) | 872 | 0,8 |
| Gratificações Municipais Específicas (ADM) | 819 | 0,8 |
| Reintegração (ADM) | 684 | 0,6 |
| Locação Imóvel (CIV) | 629 | 0,6 |
| Adicional de Insalubridade (ADM) | 504 | 0,5 |
| Indenização Danos Materiais (CIV) | 351 | 0,3 |
| Obrigação de Fazer / Dar (multa diária) (CIV) | 262 | 0,2 |
| Promoção / Ascensão (ADM) | 221 | 0,2 |
| Plano de Classificação de Cargos (ADM) | 170 | 0,2 |
| Aposentadorias e Pensões (ADM) | 151 | 0,1 |
| Gratificações de Atividade (ADM) | 69 | 0,1 |
| Adicional de Horas Extras (ADM) | 67 | 0,1 |
| Contribuição de Melhoria (TRIB) | 58 | 0,1 |
| Isonomia/Equivalência Salarial (ADM) | 58 | 0,1 |
| Adicional de Produtividade (ADM) | 37 | 0,0 |
| Descontos Indevidos (ADM) | 35 | 0,0 |
| Irredutibilidade de Vencimentos (ADM) | 20 | 0,0 |
| TOTAL | 107.022 | 100,0 |

Legenda: (CIV) = Civil, (ADM) = Administrativo, (TRAB) = Trabalho, (TRIB) = Tributário.

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Pela Tabela 16, verificou-se que 73,9% da quantia financeira gasta pertenceu a quatro assuntos: Reajuste Plano Econômico IPC/1990 (Administrativo) com 31,1%, ISS (Civil) com 20,3%, Prestação de Serviços (Civil) com 13,2% e Mútuo / Empréstimo com 9,4%. Os demais assuntos representaram percentuais abaixo de 6%. Constou como nível 3 a subcategoria Empregado Terceirizado – Verbas Trabalhistas, pertencente ao nível 2, para efeitos de apuração dos percentuais reais relativos ao valor total de precatórios pagos.

Apurou-se ainda a representatividade dos valores pagos dos precatórios do subnível 3, assunto, em relação aos níveis 1, ramos do direito correspondentes, de acordo com a Tabela 17:

Tabela 17 – Total pago por ramo do direito e assunto em reais e em percentual

| ASSUNTO (níveis 1 e 3) | R\$ (em milhares) | % |
|---|--------------------------|--------------|
| Administrativo | 46.353 | 43 |
| <i>Reajuste Plano Econômico IPC/1990</i> | 33.281 | 71,8 |
| <i>Desapropriação Direta</i> | 3.514 | 7,6 |
| <i>Adicional de Tempo de Serviço</i> | 3.404 | 7,3 |
| <i>Gratificação de Incentivo</i> | 1.696 | 3,7 |
| <i>Desapropriação Indireta</i> | 1.624 | 3,5 |
| <i>Gratificações Municipais Específicas</i> | 819 | 1,8 |
| <i>Reintegração</i> | 684 | 1,5 |
| <i>Adicional de Insalubridade</i> | 504 | 1,1 |
| <i>Promoção / Ascensão</i> | 221 | 0,5 |
| <i>Plano de Classificação de Cargos</i> | 170 | 0,4 |
| <i>Aposentadorias e Pensões</i> | 151 | 0,3 |
| <i>Gratificações de Atividade</i> | 69 | 0,1 |
| <i>Adicional de Horas Extras</i> | 67 | 0,1 |
| <i>Isonomia/Equivalência Salarial</i> | 58 | 0,1 |
| <i>Adicional de Produtividade</i> | 37 | 0,1 |
| <i>Descontos Indevidos</i> | 35 | 0,1 |
| <i>Irredutibilidade de Vencimentos</i> | 20 | 0,0 |
| Civil | 33.947 | 32 |
| <i>Prestação de Serviços</i> | 14.079 | 41,5 |
| <i>Mútuo / Empréstimo</i> | 10.014 | 29,5 |
| <i>Indenização Danos Morais e Danos Materiais</i> | 6.244 | 18,4 |
| <i>Compra e Venda</i> | 1.496 | 4,4 |
| <i>Indenização Danos Morais</i> | 872 | 2,6 |
| <i>Locação Imóvel</i> | 629 | 1,9 |
| <i>Indenização Danos Materiais</i> | 351 | 1,0 |
| <i>Obrigação de Fazer / Dar (multa diária)</i> | 262 | 0,8 |
| Tributário | 22.897 | 21 |
| <i>ISS</i> | 21.729 | 94,9 |
| <i>IPTU</i> | 1.110 | 4,8 |
| <i>Contribuição de Melhoria</i> | 58 | 0,3 |
| Trabalho | 3.825 | 4 |
| TOTAL | 107.022 | 100,0 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

A Tabela 17 demonstrou o quanto cada assunto representou em sua categoria, e permitiu a percepção que poucos assuntos elevaram significativamente os valores gastos em cada uma.

Verificou-se que um único assunto correspondeu à 71,8% do ramo Administrativo, sendo ele Reajuste Plano Econômico IPC/1990. No ramo Civil notou-se que três assuntos foram mais significantes: Prestação de Serviços com 41,5%, Mútuo / Empréstimo com 29,5% e Indenização Danos Morais e Materiais com 18,4%. Destaca-se que se fossem resumidas as indenizações conjuntas por danos materiais e morais com as específicas de cada dano, esta espécie de gasto corresponderia a 22% da categoria. Referente ao ramo Tributário, o assunto de maior dispêndio financeiro foi ISS com 94,9%, e na categoria Trabalho constou cem por cento na única subcategoria, Empregado Terceirizado – Verbas Trabalhistas.

4.3.3 Gastos específicos por natureza

Este item se propôs a detalhar os gastos com precatórios como forma de aprofundar o conhecimento sobre sua composição. Contemplou aqueles expedidos pelo TJSP, já que os dados do TRT15 não foram disponibilizados. Os tipos específicos de gastos observados foram: principal, já corrigido monetariamente; juros de mora; honorários advocatícios; outros juros (juros compensatórios e remuneratórios); multas; custas; e honorários periciais. As custas e honorários periciais são habitualmente pagos no decorrer da ação judicial (sem precatórios), aqui foram considerados somente àqueles especificados nos controles.

A Tabela 18 demonstra como foram compostos os gastos específicos por natureza:

Tabela 18 – Percentual dos gastos específicos por natureza

| Natureza | Total <i>(em milhões)</i> | % Principal | % Juros Mora | % Honorários Advocatícios | % Outros Juros | % Multas | % Custas | % Honorários Periciais |
|-----------------|-------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------|---------------------------|---------------------------|---|
| Outras Espécies | R\$ 59,6 | 59,45 | 31,82 | 2,73 | 5,43 | 0,48 | 0,08 | 0,01 |
| Alimentar | R\$ 43,6 | 49,49 | 36,73 | 9,97 | 3,79 | 0,00 | 0,02 | 0,00 |
| Total | R\$ 103,2 | 55,25 | 33,89 | 5,79 | 4,74 | 0,28 | 0,05 | 0,01 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

A Tabela 18 demonstrou que, comparados os percentuais relativos aos valores principais, os precatórios de outras espécies superaram os alimentares com 59,45% contra 49,49%. A mesma lógica ocorreu quanto aos outros juros (5,43% contra 3,79%), multas (0,48% contra 0), custas (0,08% contra 0,02%) e honorários periciais (0,01% contra 0).

Os tipos de gastos específicos que os precatórios alimentares tiveram percentuais superiores foram juros de mora (36,73% contra 31,82%) e honorários advocatícios (9,97% contra 2,73%).

4.3.4 Gastos específicos por assunto

Esta parte objetivou detalhar os tipos de gastos por assunto dos precatórios expedidos pelo TJSP. Para isso foi realizada análise por ramos do direito e matéria relacionada, conforme ilustra a Tabela 19:

Tabela 19 – Percentual dos gastos específicos por ramo do direito e matéria

| ASSUNTO (níveis 1 e 2) | Total (em milhões) | % Juros Mora | | % Honorários Advocáticos | % Outros Juros | % Multas | % Custas | % Honorários Periciais |
|--|-----------------------|--------------|--------------|-----------------------------|-------------------|-------------|-------------|---------------------------|
| | | Principal | Juros Mora | | | | | |
| Administrativo | 46,35 | 49,64 | 36,45 | 6,75 | 7,13 | 0,00 | 0,02 | 0,01 |
| Reajuste de Remuneração, Proventos ou Pensão | 33,28 | 45,68 | 41,26 | 8,25 | 4,81 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Sistema Remuneratório e Benefícios | 7,03 | 72,86 | 24,85 | 2,28 | 0,00 | 0,00 | 0,02 | 0,00 |
| Intervenção do Estado na Propriedade | 5,14 | 40,61 | 21,62 | 4,31 | 33,19 | 0,00 | 0,17 | 0,10 |
| Servidor Público Civil | 0,90 | 65,83 | 33,94 | 0,23 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Civil | 33,95 | 46,29 | 40,96 | 7,12 | 4,67 | 0,84 | 0,11 | 0,01 |
| Espécies de Contratos | 26,22 | 44,33 | 42,32 | 7,23 | 5,91 | 0,08 | 0,12 | 0,00 |
| Responsabilidade da Administração | 7,73 | 52,97 | 36,34 | 6,72 | 0,47 | 3,39 | 0,06 | 0,05 |
| Tributário | 22,90 | 79,88 | 18,23 | 1,87 | 0,00 | 0,00 | 0,02 | 0,00 |
| Restituição de Indébito | 21,73 | 80,97 | 18,37 | 0,65 | 0,00 | 0,00 | 0,02 | 0,00 |
| Anulação de Débito Fiscal | 1,16 | 59,49 | 15,62 | 24,71 | 0,00 | 0,00 | 0,18 | 0,00 |
| TOTAL | 103,20 | 55,25 | 33,89 | 5,79 | 4,74 | 0,28 | 0,05 | 0,01 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

A Tabela 19 permitiu a percepção que o ramo do direito em que o valor do principal foi mais significativo dentro de cada categoria foi o Tributário com 79,88%, seguido por Administrativo com 49,64% e por Civil com 46,29%.

Os maiores percentuais de juros de mora em relação ao total gasto em cada ramo do direito foram observados na categoria Civil, com 40,96%, seguido por Administrativo com 36,45% e por Tributário com 18,23%.

No mesmo sentido, analisando os honorários advocatícios, o maior percentual ocorreu no ramo Civil, com 7,12%, seguido por Administrativo com 6,75% e por Tributário com 1,87%.

Gastos com outros juros foram observados no ramo Administrativo com 7,13% e Civil com 4,67%. O ramo Tributário não apresentou este tipo de gasto. Os demais gastos representaram menos de 1% nas categorias em que ocorreram, sendo a maior relativa às multas no ramo Civil com 0,84%.

Referindo-se ao nível 2, matéria relacionada ao ramo de direito, constatou-se pela Tabela 19 que a matéria em que o valor principal possuiu maior representatividade percentual em sua categoria foi Restituição de Indébito (ramo Tributário) com 80,97%, e a menor foi Intervenção do Estado na Propriedade (ramo Administrativo) com 40,61%. A matéria com maior expressividade em juros de mora foi Espécies de Contratos (ramo Civil) com 42,32%, e com menor foi Anulação de Débito Fiscal (ramo Tributário) com 15,62%. Analisando o percentual de honorários advocatícios em relação ao total de cada categoria, a matéria mais expressiva foi Anulação de Débito Fiscal (ramo Tributário) com 24,71%, e a menor foi Servidor Público Civil com 0,23%.

Sobre os outros juros, destacaram-se Intervenção do Estado na Propriedade com 33,19% (Administrativo), Espécies de Contratos (Civil) com 5,91% e Reajustes de Remuneração, Proventos ou Pensão (Administrativo) com 4,81%. As multas constaram nas matérias Responsabilidade da Administração com 3,39% e Espécies de Contratos com 0,08%, ambas do ramo Civil, e os maiores honorários periciais foram constatados em Intervenção do Estado na Propriedade com 0,1%.

A Tabela 20 aprofunda o nível da análise para o assunto do precatório.

Tabela 20 – Percentual dos gastos específicos por ramo do direito e assunto

| ASSUNTO (níveis 1 e 3) | Total (em milhões) | % Honorários | | | | | | |
|--|-----------------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| | | Principal | Juros Mora | Advocáticos | Outros Juros | Multas | Custas | Periciais |
| Administrativo | 46,35 | 49,64 | 36,45 | 6,75 | 7,13 | - | 0,02 | 0,01 |
| Reajuste Plano Econômico IPC/1990 | 33,28 | 45,68 | 41,26 | 8,25 | 4,81 | - | 0,00 | - |
| Desapropriação Direta | 3,51 | 38,07 | 8,51 | 5,12 | 48,00 | - | 0,23 | 0,08 |
| Adicional de Tempo de Serviço | 3,40 | 72,72 | 24,00 | 3,28 | - | - | - | - |
| Gratificação de Incentivo | 1,70 | 81,86 | 18,14 | - | - | - | - | - |
| Desapropriação Indireta | 1,62 | 46,12 | 50,00 | 2,57 | 1,13 | - | 0,05 | 0,14 |
| Gratificações Municipais Específicas | 0,82 | 69,05 | 30,92 | 0,03 | - | - | - | - |
| Reintegração | 0,68 | 69,70 | 30,30 | - | - | - | - | - |
| Adicional de Insalubridade | 0,50 | 55,64 | 35,54 | 8,60 | - | - | 0,22 | - |
| Promoção / Ascensão | 0,22 | 53,86 | 45,20 | 0,94 | - | - | - | - |
| Plano de Classificação de Cargos | 0,17 | 60,00 | 40,00 | - | - | - | - | - |
| Aposentadorias e Pensões | 0,15 | 87,38 | 12,62 | - | - | - | - | - |
| Gratificações de Atividade | 0,07 | 56,64 | 43,36 | - | - | - | - | - |
| Adicional de Horas Extras | 0,07 | 67,52 | 32,48 | - | - | - | - | - |
| Isonomia/Equivalência Salarial | 0,06 | 73,39 | 26,61 | - | - | - | - | - |
| Adicional de Produtividade | 0,04 | 50,24 | 40,67 | 9,09 | - | - | - | - |
| Descontos Indevidos | 0,04 | 63,52 | 36,48 | - | - | - | - | - |
| Irredutibilidade de Vencimentos | 0,02 | 52,78 | 38,13 | 9,09 | - | - | - | - |
| Civil | 33,95 | 46,29 | 40,96 | 7,12 | 4,67 | 0,84 | 0,11 | 0,01 |
| Prestação de Serviços | 14,08 | 46,96 | 44,23 | 8,75 | - | - | 0,05 | - |
| Mútuo / Empréstimo | 10,01 | 36,43 | 42,45 | 5,27 | 15,48 | 0,22 | 0,15 | - |
| Indenização Danos Morais e Danos Materiais | 6,24 | 55,26 | 38,62 | 5,44 | 0,58 | - | 0,04 | 0,06 |
| Compra e Venda | 1,50 | 68,62 | 21,69 | 9,03 | - | - | 0,65 | - |
| Indenização Danos Morais | 0,87 | 54,48 | 26,81 | 18,47 | - | - | 0,24 | - |
| Locação Imóvel | 0,63 | 53,24 | 46,76 | - | - | - | - | - |
| Indenização Danos Materiais | 0,35 | 48,05 | 46,43 | 5,46 | - | - | 0,05 | - |
| Obrigação de Fazer / Dar (multa diária) | 0,26 | - | - | - | - | 100,00 | - | - |
| Tributário | 22,90 | 79,88 | 18,23 | 1,87 | - | - | 0,02 | - |
| ISS | 21,73 | 80,95 | 18,48 | 0,56 | - | - | 0,01 | - |
| IPTU | 1,11 | 58,59 | 13,44 | 27,69 | - | - | 0,28 | - |
| Contribuição de Melhoria | 0,06 | 83,29 | 16,56 | - | - | - | 0,15 | - |
| TOTAL | 103,20 | 55,25 | 33,89 | 5,79 | 4,74 | 0,28 | 0,05 | 0,01 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2018

Pela Tabela 20, pôde-se constatar que o assunto cujo principal foi o maior percentual foi Aposentadorias e Pensões (Administrativo) com 87,38%, seguido por Contribuição de Melhoria (Tributário) com 83,29% e por Gratificação de Incentivo com 81,86%. Já os assuntos contendo o principal com menor expressividade foram Mútuo / Empréstimo (Civil) com 36,43%, Desapropriação Direta com 38,07% e Reajuste Plano Econômico IPC/1990 com 45,68%, ambos do ramo Administrativo.

Pela ótica dos juros de mora, os assuntos com maiores representatividades percentuais foram Desapropriação Indireta (Administrativo) com 50,00%, seguido por Locação Imóvel com 46,76% e Indenização Danos Materiais com 46,43%, ambos do ramo Civil. Menor expressividade de juros de mora se observou nos assuntos Desapropriação Direta com 8,51% e Aposentadorias e Pensões com 12,62%, ambos do ramo Administrativo, bem como IPTU com 13,44% (Tributário).

Evidenciou-se que os assuntos de maiores percentuais quanto aos honorários advocatícios foram IPTU (Tributário) com 27,69% e Indenização Danos Morais (Civil) com 18,47%, sendo que o restante ficou abaixo de 10%. A Tabela 20 demonstra também que alguns em alguns assuntos não foi observado honorários advocatícios.

Quanto ao gasto com outros juros, os percentuais mais expressivos foram do assunto Desapropriação Direta (Administrativo) com 48%, seguido por Mútuo / Empréstimo (Civil) com 15,48% e Reajuste Plano Econômico IPC/1990 (Administrativo) com 4,81%. Somente mais dois assuntos geraram valores referentes aos outros juros, sendo eles Desapropriação Indireta (Administrativo) com 1,13% e Indenização Danos Morais e Danos Materiais (Civil) com 0,58%.

Com relação às multas, o assunto Obrigação de Fazer / Dar (multa diária) possuiu a particularidade de ter todo o valor atribuído a este tipo específico de gasto. Isso ocorreu porque os precatórios pagos se referiram às multas pelo não cumprimento de determinações judiciais imediatas de fazer ou fornecer algo a alguém. Nos casos em que a Fazenda Pública cumpre o estabelecido em tais decisões, os pagamentos não são realizados via precatório. Os demais gastos com custas e honorários periciais foram sempre menores que 1%.

5. DISCUSSÕES DO RESULTADO

O conhecimento sobre as características analisadas dos precatórios judiciais pode colaborar com o aprimoramento do planejamento, do controle e da transparência na administração pública, além de estabelecer base comparativa para estudos relacionados, principalmente dada a sua escassez. Objetivou-se evidenciar aspectos gerais e específicos para a compreensão da amplitude do tema, que “é extenso e carregado da necessidade de se trazer uma gama imensa de informações às quais a grande maioria das pessoas não tem tido acesso, mesmo os que têm formação jurídica” (FAIM FILHO, 2014, P.3).

No geral, o tribunal que expediu a maior parte dos precatórios municipais pagos de 2015 a 2017 foi o TJSP, 96% em volume financeiro (R\$103,2 milhões) e 94% em frequência (603 precatórios), em uma média de R\$171 mil por precatório. Este tribunal foi o responsável pelas ações relativas a três dos quatro ramos do direito identificados (Administrativo, Civil e Tributário). Os demais precatórios pagos no período foram expedidos pelo TRT15, responsável pelo ramo do direito do Trabalho, que somou R\$3,8 milhões em 34 precatórios (média de R\$111 mil por precatório). Os resultados obtidos da análise do detalhamento dos gastos dos precatórios foram específicos do TJSP, pois não foram disponibilizadas as informações detalhadas dos precatórios originados no TRT15. Não houve pagamentos pelo TRF3 no período.

5.1 DURAÇÃO PROCESSUAL

O propósito da análise do tempo de duração processual do ingresso da ação até o pagamento do precatório foi contribuir para o planejamento público. Verificou-se que a maioria dos processos do TJSP constou na classe de 10 a 14 anos (64,2%), enquanto no TRT15 a maioria pertenceu à classe 5 a 9 anos (70,6%). Na escala de menor tempo, de 0 a 4 anos, o TJSP conteve 4,8% dos processos, enquanto não houve nenhuma quitação pelo TRT15 nesta classe. Quanto àquelas de maior duração, nenhum processo pago via TJSP durou mais de 20 anos como ocorreu no TRT15 (2 dos 34 precatórios).

As ações no TRT15 são ingressadas por autores empregados terceirizados (setor privado), o que faz com que o poder público não seja o primeiro réu acionado.

O judiciário visa prioritariamente que o débito seja satisfeito pelo primeiro reclamado, inclusive com a possibilidade de penhora de bens, o que pode influenciar a extensão do tempo entre o ingresso da ação e o pagamento do precatório pelo poder público.

A média de duração processual no município para os precatórios pagos de 2015 a 2017 foi semelhante nos dois tribunais: 9,57 anos no TJSP e 9,59 anos no TRT15. Cid (2015) analisou os precatórios emitidos contra a União inscritos na LOA 2014, e verificou que a média para a sua formação nos tribunais federais foi de 10,2 anos. Resguardadas as particularidades estruturais e de demanda de cada tribunal, bem como a complexidade das ações, as médias municipais de duração processual do início do processo até o pagamento do precatório foram menores do que a média federal do ingresso da ação até a inscrição do precatório no orçamento federal.

Quanto à natureza do precatório pago, alimentar e outras espécies, foi constatado que os primeiros duraram menos tempo do que os segundos. Tomando-se por base as duas primeiras classes acumuladas (0 a 9 anos), constatou-se que 49,3% dos alimentares ficaram compreendidos em até 9 anos de duração processual, contra 24,5% de outras espécies. Os alimentares tiveram média inferior em 1,2 anos, moda e mediana menores em 1 ano, o que corroborou com a constatação de sua tendência mais célere, fato que pode ser justificado pela preferência legal na fila de pagamentos.

Dentre os ramos do direito aos quais os precatórios se referiram (primeiro nível de análise da origem processual), o ramo Administrativo foi o que mais teve ações pagas na classe de 0 a 4 anos de duração processual (23), seguido pelo ramo Civil (6). A menor média de duração processual foi verificada no ramo Administrativo (8,6 anos), seguido pelos ramos Trabalho (9,6 anos), Civil (10 anos) e Tributário (12,5 anos).

Percebeu-se uma tendência dos processos do ramo Administrativo serem pagos menos tempo do que os demais. O fato de 3 das 4 matérias relacionadas ao ramo Administrativo se referirem a questões salariais, tema em que predominam precatórios alimentares (excetua-se apenas a matéria Intervenção do Estado na Propriedade) se alinha à constatação anterior quanto à natureza mais célere. Sistema Remuneratório e Benefícios se destacou como matéria que mais teve pagamentos de 0 a 4 anos (19). Um de seus subgrupos, Gratificação de Incentivo, foi assunto com menor média de duração processual (5 anos).

As ações com mais de 15 anos de duração foram compostas pelos ramos do direito Civil (8), Tributário (6) e Trabalho (3), não havendo ações do ramo Administrativo. Os ramos Civil e Tributário obtiveram as maiores médias, 10 e 12,5 anos, respectivamente. O assunto com maior média de duração processual foi o IPTU, subcategoria Anulação de Débito Fiscal do ramo Tributário, com 13,3 anos. Esta maior morosidade observada nos dois ramos pode ser, além de possíveis especificidades processuais, explicada pela característica da ação judicial em culminar majoritariamente na expedição de precatórios de outras espécies (sem preferência legal de pagamento).

5.2 FREQUÊNCIA

A análise da frequência em que ocorreram os precatórios gerou informações que podem ser utilizadas para a tomada de decisões preventivas. Os precatórios de natureza outras espécies representaram 56% dos pagamentos no período de análise (355), contra 44% de natureza alimentar (282).

Os dois assuntos de maior quantidade representaram 58,6% do total de precatórios. O assunto mais frequente na natureza outras espécies foi Mútuo / Empréstimo (Civil), com 265 precatórios, também responsável pela maior frequência no geral (282). Tais precatórios foram decorrentes de ações judiciais relacionadas a contratos de empréstimo para expansão de linhas telefônicas, firmados entre o município e uma notável quantidade de munícipes que emprestaram recursos para financiar a expansão, o que explica o número expressivo de ocorrências.

O assunto mais frequente na natureza alimentar foi Reajuste Plano Econômico IPC/1990 (Administrativo) com 90 precatórios pagos, segundo assunto mais frequente no geral (91). Tais ações se referiram aos servidores que tiveram prejuízos salariais decorrentes do reajuste econômico do Plano Collor 1 ocorrido em março de 1990. Os demais assuntos tiveram quantidade igual ou menor a 45 precatórios.

A análise conjunta de assuntos e naturezas dos precatórios também permitiu identificar os assuntos exclusivos de natureza alimentar (Administrativo, exceto a matéria Intervenção do Estado na Propriedade e um único caso em Reajuste Plano Econômico IPC/1990), bem como ações em que o assunto principal foi exclusivo de natureza outras espécies (não relacionados a salários e pensões). Porém, estes

últimos podem gerar precatórios secundários de natureza alimentar, em virtude da condenação em honorários advocatícios (exclusivamente alimentares).

A composição da quantidade dos precatórios por ramo do direito ficou assim elencada: Civil (57%), Administrativo (34%), Trabalho (5%) e Tributário (4%). No subnível matéria, 86% da quantidade de precatórios pertenceram a quatro itens: Espécies de Contratos (Civil) com 46%, Sistema Remuneratório e Benefícios (Administrativo) com 15%, Reajustes de Remuneração, Proventos ou Pensão (Administrativo) com 14% e Responsabilidade da Administração (Civil) com 11%, respectivamente.

Percebeu-se que o ramo Civil, o maior em quantidade (362), possuiu a segunda maior média de duração processual (10 anos), e o ramo Administrativo, segundo maior em quantidade (218), obteve a menor média de duração processual (8,6 anos). Assim, como a maior quantidade de precatórios ficou concentrada nestes dois ramos do direito (juntos representaram 91% do total), suas frequências impactaram tanto as ações de maiores quanto as de menores médias de duração processual.

5.3 GASTOS

O estudo dos gastos com precatórios permitiu a identificação das ações mais relevantes financeiramente, informação primordial para a tomada de decisões que objetivem a economia de recursos públicos. O maior gasto financeiro total foi identificado nos precatórios de natureza outras espécies, R\$ 59,6 milhões com 355 precatórios, seguido pelos alimentares, 47,4 milhões com 282 precatórios, o que totalizou um dispêndio de R\$ 107 milhões no período de 2015 a 2017. A média de gasto por precatório foi semelhante, os alimentares obtiveram média de R\$168,0 mil e os de outras espécies de R\$ 167,9 mil por precatório.

Quanto ao detalhamento dos gastos por natureza, percebeu-se que os precatórios alimentares foram compostos por um percentual maior de juros de mora (36,73%) do que os dispêndios com as outras espécies de precatórios (31,82%), mesmo possuindo duração processual média menor (8,9 contra 10,1 anos). Constatou-se que a diferença menor de 1,2 anos na média da mora processual não influenciou para que os juros moratórios também fossem menores, o que pode ter

ocorrido pela pouca expressividade desta diferença frente à extensão da escala de duração processual, que variou de 2 (mínimo) a 26 (máximo) anos.

A despesa com honorários advocatícios foi mais identificada nos precatórios alimentares do que nos de outras espécies, 9,97% contra 2,73%. Este fato foi influenciado por terem ocorrido pagamentos de precatórios exclusivos de honorários advocatícios, espécie que, após a vigência da Súmula Vinculante nº 47 do STF em 30 de outubro de 2014, enquadra-se exclusivamente na natureza alimentar. Isto prejudicou afirmações sobre a natureza que mais gerou despesas com honorários advocatícios, pois os 2,73% identificados na natureza outras espécies podem ter sido emitidos anteriormente à regra legal mencionada.

Os precatórios de natureza outras espécies contiveram maior composição nas despesas com outros juros, multas, custas e honorários periciais do que os precatórios alimentares. Na categoria outros juros foram enquadrados os juros contratuais, compensatórios e remuneratórios, observados com maior frequência nas ações que originam precatórios de outras espécies (desapropriações, contratuais e indenizações), do que de natureza alimentar (reajuste de plano econômico anterior). Deferiu-se que precatórios de outras espécies tendem a gerar mais outros juros do que os alimentares, possivelmente em virtude das especificidades da ação judicial.

Quanto às multas, foram observadas especificamente no ramo do direito Civil, portanto, de natureza principal outras espécies, e no que se referiu às custas e aos honorários periciais o excesso de variáveis envolvidas inviabilizou afirmações, já que ambos são despesas processuais usualmente pagas no decorrer da ação judicial ou como reembolso ao credor.

O gasto total de R\$ 107 milhões ficou assim distribuído: Administrativo (43%), Civil (32%), Tributário (21%) e Trabalho (4%).

Notou-se que o ramo Administrativo, categoria de menor média de duração processual e segunda maior em quantidade de precatórios, foi a maior em volume financeiro dispendido com R\$ 46,35 milhões, o que ilustra a tendência de consequências mais céleres e mais vultosas das ações deste ramo do direito. O segundo ramo mais dispendioso foi o Civil com R\$ 33,95 milhões, que somados ao ramo Administrativo permitiu a constatação que 91% dos precatórios representaram 75% do volume financeiro total dispendido.

O assunto que mais consumiu recursos financeiros foi também o segundo maior em quantidade, Reajuste Plano Econômico IPC/1990 (Administrativo) com R\$ 33,2 milhões gastos em 91 precatórios. O de maior frequência, Mútuo / Empréstimo (Civil) com 282 precatórios, foi apenas o quarto colocado em volume financeiro com R\$ 10 milhões. Um dos assuntos de menor quantidade, ISS (Tributário) com 10 precatórios, foi o segundo tipo de precatório mais dispendioso com R\$ 22,9 milhões. Depreende-se desta análise que não houve relação direta entre a quantidade de um tipo específico de precatório e o volume financeiro total gasto.

O assunto que mais obteve juros de mora em sua composição foi Desapropriação Indireta (Administrativo) com 50%, seguido por Locação Imóvel (Civil) com 46,76% e por Indenização Danos Materiais (Civil) com 46,43%. As ações de desapropriação indireta possuem característica que pode justificar o percentual elevado de juros de mora observado, sendo ela a ausência de indenização prévia ao proprietário, o que tende à elevação da base de cálculo dos juros de mora pela decisão judicial, pois incidirão sobre o valor total sentenciado.

Quanto aos assuntos que originaram honorários advocatícios, constatou-se que os dois mais relevantes foram IPTU (Tributário) com 27,69% e Indenização por Danos Morais (Civil) com 18,47%. Os assuntos que compreenderam outros juros (contratuais, compensatórios e remuneratórios), foram Desapropriação Direta (Administrativo) com 48,00% e Mútuo / Empréstimo (Civil) com 15,48%.

Quanto às multas, o assunto Obrigação de Fazer / Dar (multa diária), ramo do direito Civil, contemplou unicamente esta despesa, caracterizada pela aplicação de penalidade pelo não cumprimento no prazo da determinação judicial que estabeleceu obrigação de fazer ou entregar algo a alguém. Também foi observada a aplicação de multa em Mútuo / Empréstimo (0,22%), ramo do direito Civil.

No que se referiu às custas processuais e aos honorários periciais, as conclusões foram limitadas, pois tais despesas processuais são geralmente quitadas no decorrer da ação judicial ou como reembolso ao credor. Verificou-se que o percentual mais elevado de custas ocorreu em Compra e Venda (Civil) com 0,65%, e de honorários periciais em Desapropriação Indireta (Administrativo) com 0,14%.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa abordou os precatórios sob a ótica da Administração Pública indo além da perspectiva jurídica, característica que predomina nos estudos científicos sobre o tema, segundo Cid (2015). O estudo das características dos precatórios permitiu a identificação dos mais relevantes, como os assuntos relacionados aos ramos do direito Administrativo e Civil, que juntos representaram 91% da quantidade e 75% do volume financeiro dispendido, informação que pode nortear a tomada de decisões gerenciais que objetivem a economia de recursos públicos por meio da diminuição da ocorrência de ações judiciais.

Especificamente sobre os fatos geradores dos processos judiciais, alguns assuntos mereceram considerações específicas que podem indicar alternativas que auxiliem na sua prevenção e conseqüentemente na diminuição de precatórios.

Sobre o assunto desapropriação, o parágrafo 4º do artigo 16 da LRF determina que o PPA e a LDO devem prever a desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o parágrafo 3º do artigo 182 da CF, que estabelece que “As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro”.

Na Desapropriação Indireta, 50% da composição dos gastos foi decorrente de juros de mora, o que pode ser explicado, em parte, porque o ente público não indeniza previamente o expropriado. Assim, os juros de mora incidirão sobre o valor total atualizado da condenação, acrescido dos juros compensatórios, cuja contagem se inicia na data da ocupação do imóvel (súmulas nº 102 e 114 do STJ). Já na Desapropriação Direta não incidem juros de mora sobre o valor indenizado previamente (pois já foi pago), apenas sobre o excedente, na hipótese de o valor da condenação judicial ser maior que o valor pago. Por esta ótica, constatou-se a inviabilidade da opção pela Desapropriação Indireta, podendo ser agravada pelo ponto de vista da legalidade e da moralidade de não se indenizar previamente o proprietário do imóvel.

Desconsiderando as desapropriações, os demais assuntos do ramo Administrativo foram relacionados aos servidores públicos, e representaram 90% da frequência neste ramo. O assunto Reajuste Plano Econômico IPC/1990 é decorrente de fatos ocorridos há quase três décadas, porém, os demais, podem indicar incorreções no processamento da remuneração dos servidores e no tratamento das

questões relacionadas a sua carreira. A frequência observada em Gratificação de Incentivo (3º assunto mais frequente), Adicional por Tempo de Serviço (6º) e Gratificações Municipais Específicas (8º), evidenciaram a reincidência destes assuntos. Assim, torna-se imprescindível a adoção de medidas gerenciais, como a revisão dos critérios e bases de cálculos da remuneração dos servidores, e de possíveis adequações na legislação municipal, ambas com o intuito de sanar as irregularidades apontadas reiteradamente pelas decisões judiciais sobre os mesmos temas.

No ramo Tributário ocorreu o assunto com o segundo maior gasto no total, ISS, cujos 10 precatórios totalizaram o pagamento de 21,7 milhões. Um destes precatórios foi relacionado ao processo de privatização da telefonia municipal ocorrido há mais de duas décadas, em que a empresa privada herdou um vultoso crédito tributário que a antiga empresa pública possuía com o município. Tal constatação, aliada aos precatórios da matéria Espécies de Contratos do ramo Civil, evidenciam a importância do planejamento correto na tomada de decisões desta magnitude, principalmente as que envolvam privatizações, financiamentos e o cumprimento de contratos, pois, como demonstrou esta pesquisa, seus efeitos podem causar impactos significativos nas finanças públicas por um longo período.

Sobre o ramo Trabalho, apesar das limitações da pesquisa não terem permitido o aprofundamento até o terceiro nível de análise, constatou-se que melhorias podem ser realizadas no que tange à contratação de mão-de-obra terceirizada. Uma delas seria o aprimoramento dos meios de controle da execução do contrato via acompanhamento documental, o que viabilizaria a comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da contratada, de maneira sistematizada. Isso permitiria a identificação de inadequações durante a execução do contrato e a adoção de medidas que as coibissem.

Pela duração processual dos precatórios foi possível evidenciar a extensão temporal em que recursos (públicos) humanos e materiais ficam mobilizados para o acompanhamento jurídico processual. Tal fato, aliados à frequência e ao volume financeiro gasto no final com o precatório, permitiram a constatação de que seria apropriada a adoção de medidas que prevenissem o ajuizamento de ações. A demonstração detalhada da expressividade dos gastos decorrentes da ação judicial corrobora com esta constatação. Segundo Cid (2015), a identificação e a correção de equívocos internos e o oferecimento de meios administrativos alternativos para a

solução de conflitos parecem soluções adequadas que culminariam na diminuição da incidência de precatórios. Notoriamente, tais ações internas teriam sua assertividade potencializada pela factível parceria administrativa entre os poderes Executivo e Judiciário, principalmente pelo compartilhamento de informações e realização de ações conjuntas.

A metodologia de análise terminológica das decisões judiciais e posterior classificação por assunto baseada na taxonomia da TAP permitiu agrupar os motivos similares das condenações judiciais, o que evidenciou um conjunto de quatro ramos do direito, nove matérias relacionadas, além de vinte e oito assuntos correlatos. Pela diversidade deste conjunto e sua relevância, sua publicidade não deveria se restringir ao termo “precatório”, principalmente ante a necessária transparência dos atos e fatos relacionados à Administração Pública.

Observou-se que a categorização de despesas em grupos e subgrupos de mesma natureza é processo característico da Ciência Contábil. Seja pela essência jurídica dos precatórios ou pelo foco majoritariamente orçamentário da despesa pública, Ferreira e Lima (2012) destacaram que são escassos os estudos sobre a aplicabilidade da contabilidade no controle e na divulgação dos precatórios.

Quanto ao aspecto patrimonial da CASP, Ferreira e Lima (2012) identificaram que as características dos precatórios judiciais se enquadram na definição de passivos, e propuseram os momentos da ação judicial em que o registro contábil seria adequado com base na classificação de risco remota, possível e provável. O PCASP possui algumas contas contábeis para o registro destes passivos, bem como das variações patrimoniais diminutivas deles decorrentes. Neste sentido, notou-se que as contas contábeis existentes no PCASP não são suficientes para o registro detalhado dos temas identificados no presente estudo, o que pode estar afetando a divulgação deste passivo, que “é uma forma de prestação de contas à sociedade” (FERREIRA; LIMA, 2012, p.8). O mesmo apontamento se aplica ao aspecto orçamentário da CASP, pois observou-se que os precatórios possuem apenas um elemento de despesa para contabilização (91 – Sentenças Judiciais), de desdobramento facultativo pelos órgãos públicos (MCASP, 2016, p. 95).

Estas constatações contribuíram com a percepção da viabilidade da adoção pela CASP de categorização similar à sistemática da TAP, especificamente para o registro contábil dos precatórios de acordo com a essência do processo judicial, o que possibilitaria uma integração jurídica e contábil sobre o tema. Assim, a

contabilidade poderia gerar informações gerenciais mais relevantes sobre este passivo, o que impactaria na tomada de decisão dos gestores públicos e traria melhores possibilidades de prestação de contas para a sociedade deste importante gasto. O resultado seria um avanço na conquista da transparência necessária para que todos os usuários da informação tomassem melhores decisões. Além disso, possibilitaria um melhor controle social sobre esta espécie de despesa pública, principalmente para que cenários preocupantes como o aumento da inadimplência das dívidas judiciais pelos órgãos públicos não voltassem a acontecer.

6.1 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E ESTUDOS FUTUROS

A análise dos precatórios pelos motivos das ações judiciais possibilitou constatar a importância da elaboração de um cadastro bem estruturado das informações relativas ao processo judicial, que possibilite a geração de informações gerenciais. Verificou-se a possibilidade de melhoria da informação gerencial pela adoção dos municípios à taxonomia estabelecida pelo CNJ ao Poder Judiciário, a fim de possibilitar a padronização de procedimentos e análises dos tipos de ações judiciais em que participa a Fazenda Pública municipal. Neste sentido, a primeira proposta de intervenção local é de que o município adote a metodologia da TAP, treinando os servidores responsáveis por realizar a rotina de cadastro dos processos judiciais para utilizar os critérios de classificação por ela estabelecidos.

A legislação em vigor estabelece que os órgãos participantes do regime especial de pagamentos de precatórios devem se tornar adimplentes até 31 de dezembro de 2024. Sendo assim, o conhecimento sobre as características relevantes dos precatórios é primordial para que se realize uma análise situacional fundamentada. Neste sentido, o controle se torna fundamental para o acompanhamento da quantidade de recursos públicos que será demandada, não somente para que o órgão atinja a adimplência almejada no prazo legal, mas também para ela se perpetue após este prazo.

Para isso, recomenda-se ao município que seja realizada uma análise situacional dos processos judiciais em andamento pela metodologia proposta por esta pesquisa, para que se realize o acompanhamento dos pagamentos frente ao objetivo de atingir a adimplência no prazo legal e para que esta se mantenha.

A solidez da adimplência dependerá do trabalho concomitante entre três vertentes: a quitação dos precatórios judiciais pendentes; o pagamento daqueles que surgirão em decorrência dos processos judiciais em andamento; e a diminuição do acionamento judicial da Fazenda Pública. As duas primeiras demandam a alocação de recursos públicos suficientes para a realização dos pagamentos, cuja análise situacional aqui proposta poderá colaborar com o seu planejamento. A terceira decorre de ações gerenciais que visem minimizar os riscos de ocorrência de novas ações judiciais, o que também pode ser norteado por esta pesquisa.

Para minimizar estes riscos, sugere-se que seja realizada uma análise interna sobre os assuntos processuais passíveis de serem evitados pela adoção de medidas gerenciais. Aconselha-se utilizar as reincidentes decisões judiciais para o norteamento jurídico, que se feita em conjunto com os departamentos envolvidos, poderá indicar os ajustes internos a serem efetuados, e, ainda, apontar meios alternativos para a resolução de conflitos por via administrativa.

De maneira geral, o controle dos precatórios municipais proposto por esta pesquisa pode implicar positivamente no sistema gerencial quanto ao planejamento, economicidade e transparência pública. Primeiramente sobre o aspecto temporal, a medição da duração processual proporcionou a verificação dos tipos de processos judiciais que impactaram em curto, médio e longo prazos, o que pode viabilizar previsões para os processos em curso e futuros.

No que se refere à análise da frequência, a apuração da quantidade de precatórios por categoria propiciou a identificação daquelas mais recorrentes, o que pode colaborar no direcionamento de procedimentos administrativos que visem a diminuição do ajuizamento de demandas e conseqüente economia no acompanhamento processual, além de estabelecer base comparativa para a medição da efetividade dos procedimentos implementados.

Sobre a ótica dos valores totais gastos no pagamento dos precatórios, o método possibilitou a detecção das categorias de processos financeiramente mais vultosas, o que pode permitir o estabelecimento de prioridades nas ações gerenciais que visem preveni-las. Neste sentido, o conhecimento sobre o comportamento de gastos específicos como juros, honorários, multas e afins, também se mostrou relevante, pois proporcionou a identificação dos possíveis agravantes financeiros que cada categoria processual pode causar, o que torna inegável a economia de recursos que a diminuição do volume de ações judiciais traria ao órgão público.

Estudos futuros poderiam aprofundar as pesquisas sobre custos judiciais, analisando os recursos humanos, materiais e financeiros dispendidos do início ao final da ação judicial, tanto para o ente acionado quanto para o sistema judiciário como um todo (que também se utiliza de recursos públicos), apontando a sua (in)viabilidade frente à adoção de meios administrativos alternativos à judicialização.

Estudos posteriores poderiam reproduzir esta pesquisa quanto aos RPs, que possuem consequências mais rápidas nas finanças públicas por não serem obrigados a seguir as regras orçamentárias dos precatórios.

Todavia, maior potencial de impacto teria pesquisas que tratassem do controle da dívida judicial dos entes governamentais pela Contabilidade Pública, por meio de critérios de classificação conforme a natureza do processo judicial e de seu registro por competência, de maneira fidedigna e tempestiva. Isso permitiria avanços na melhoria da evidenciação deste passivo, cuja publicidade é reduzida, e os resultados poderiam colaborar com o progresso da Administração Pública brasileira em todas as esferas de governo, tanto pela melhoria na tomada de decisões gerenciais, quanto pela ampliação do controle social em virtude da transparência.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 97 de 2017**. [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2017 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 99 de 2017. Brasília, DF: Senado Federal, 2017: Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=604119&id=16434804&idBinario=16434816&mime=application/rtf>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 62**, de 9 de dezembro de 2009. Brasília, DF: Planalto, 2009: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm>. Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 94**, de 15 de dezembro de 2016. Brasília, DF: Planalto, 2016: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 99**, de 14 de dezembro de 2017. Brasília, DF: Planalto, 2017: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc99.htm>. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, DF: Planalto, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Lei Ordinária nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, DF: Planalto, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso

em: 20 fev. 2018.

_____. Lei Ordinária nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009. **Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.** Brasília, DF: Planalto, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12153.htm>. Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. Lei Ordinária nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Brasília, DF: Planalto, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. Portaria nº 9, de 15 de janeiro de 2019. **Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e dos demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social - RPS.** Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59253484>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. Portaria nº 390, de 14 de junho de 2018, da Secretaria do Tesouro Nacional. **Aprova o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público a ser adotado obrigatoriamente para o exercício financeiro de 2019 (PCASP 2019) e o PCASP Estendido, de adoção facultativa, válido para o exercício de 2019 (PCASP Estendido 2019).** Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/plano-de-contas-aplicado-ao-setor-publico-pcasp->>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Resolução Nº 46, de 18 de dezembro de 2007, do Conselho Nacional de Justiça. **Cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e dá outras providências.** Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2007. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_46.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 102. A incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei. Relator: Demócrito Reinaldo, Brasília, 17 mai. 1994. **Sítio Eletrônico do STJ.** Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista_eletronica/stj-revista-sumulas-2010_7_capSumula102.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 114. Os juros compensatórios, na desapropriação indireta, incidem a partir da ocupação, calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente. Relator: Hélio Mosimann, Brasília, 25 out. 1994. **Sítio Eletrônico do STJ.** Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista_eletronica/stj-revista-sumulas-2010_8_capSumula114.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 47. Os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor consubstanciam verba de natureza alimentar cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, observada ordem especial

restrita aos créditos dessa natureza. Relator: Eros Grau, Brasília, 30 out. 2014. **Sítio Eletrônico do STF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menu_sumario.asp?sumula=2504>. Acesso em: 25 jan. 2019.

CID, Maximillian Moraes. **Precatórios da Justiça Federal no Orçamento da União de 2014**: diagnóstico sobre composição, distribuição, custo, origem e duração processual. 2015. 70 f., Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/20447>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Utilização das Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário**. Brasília, DF: Poder Judiciário, 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sgt/versoes_tabelas/manual/Manual_de_utilizacao_das_Tabelas_Processuais_Unificadas.pdf> Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. **Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas**. Brasília, DF: Poder Judiciário, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sgt/versoes.php>> Acesso em: 16 jan. 2019.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**, 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **Requisitórios**: precatórios e requisição de pequeno valor. 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20012015-163203/pt-br.php>> Acesso em: 04 fev. 2019.

FERREIRA, Lucas Oliveira Gomes, LIMA, Diana Vaz de. **Análise do disclosure dos Precatórios Públicos**: Influência da Legislação e Fundamentos da Teoria Contábil. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade / REPeC. Brasília, v. 6, n. 1, art. 1, p. 4-18, jan./mar. 2012.

FONSECA, Jairo Simon da, MARTINS, Gilberto de Andrade. **Curso de Estatística**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LARSON, Ron, FARBER, Betsy. **Estatística Aplicada**. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

MALHOTRA, Naresh. **Pesquisa de Marketing: Uma Orientação Aplicada** – 6. ed. São Paulo: Bookman, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Marcos José. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Cad. Fin. Públ. / ESAF, Brasília, n.9, p. 57-102, dez. 2009.

MONTOTO, Eugenio, LENZA, Pedro (Coord.). **Contabilidade geral e avançada: esquematizado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MOREIRA, Egon Bockmann et al. **Precatórios: seu novo regime jurídico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira, FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Seqüência**. Florianópolis, v. 76, p. 183-212, ago. 2017.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018.

RIBEIRÃO PRETO. Decreto nº 51, de 30 de março de 2011. **Dispõe sobre a instituição do Regime Especial de Pagamento de Precatório a que se refere o artigo nº 97, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 62/2009 e dá outras providências**. Ribeirão Preto, SP: Executivo Municipal, 2011. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml?jsessionid=643b02e2be09044d4f749515f993?lei=6642>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

_____. Lei Ordinária nº 13.094, de 20 de setembro de 2013. **Altera a redação do artigo 1º da Lei nº 9.161, de 26 de março de 2.001, que dispõe sobre o pagamento de obrigações de pequeno valor, decorrentes de condenações de sentenças judiciais transitadas em julgado sem necessidade de expedição de precatório, conforme específica**. Ribeirão Preto, SP: Executivo Municipal, 2013. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/J321/pesquisa.xhtml?lei=34947>>. Acesso em: 09 mar. 2018.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 39. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

SAMPIERI, Roberto Hernández, COLLADO, Carlos Fernández, LUCIO, María del Pilar Baptista. **Métodos de Pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, Mario Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SÃO PAULO, Lei Complementar nº 1.290, de 06 de julho de 2016. **Cria a Região**

Metropolitana de Ribeirão Preto e dá providências correlatas. São Paulo, SP: Executivo Estadual, 2016. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2016/lei.complementar-1290-06.07.2016.html>. Acesso em: 08 jan. 2019.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público:** Exercício 2017. 7. ed. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp>> Acesso em: 07 mar. 2018.

STAKE, Robert E. **Pesquisa Qualitativa:** Estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário:** orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, v. 5.

YIN, Robert K. **Estudos de Caso:** Planejamento e Métodos. 5. Ed. São Paulo: Bookman, 2015.